

QUALIDADE DA GOVERNANÇA LOCAL EM PORTUGAL



Coordenadores

António F. Tavares

Luís de Sousa

Ana Macedo

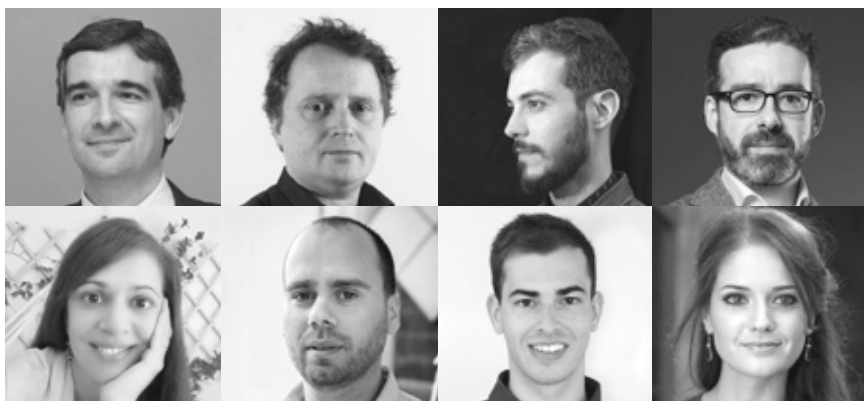
Daniel Fernandes

Filipe Teles

Luís F. Mota

Nuno F. da Cruz

Sara Moreno Pires



TAVARES, António F., é doutorado em Administração Pública pela Florida State University (EUA), professor associado com agregação na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e membro do Centro de Investigação em Ciência Política da mesma Universidade. É coeditor da *Urban Affairs Review*.

DE SOUSA, Luís, é investigador auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Foi fundador e presidente da representação portuguesa da Transparency International em Portugal (TIAC). É consultor internacional em políticas de controlo da corrupção e tem várias publicações científicas neste domínio.

DA CRUZ, Nuno F., é Assistant Professorial Research Fellow na LSE Cities, London School of Economics and Political Science. Doutorou-se pela Universidade de Lisboa investigando modelos de prestação de serviços públicos, desempenho e governação municipal. Foi consultor para a *Transparency International* em diversos projetos ligados à transparência e responsabilização na governação local.

TELES, Filipe, é professor auxiliar no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, na Universidade de Aveiro. Doutorado em Ciências Políticas e membro da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP-UA). Integra o *Steering Committee* do *Local Government and Politics Standing Group* do *European Consortium for Political Research*.

PIRES, Sara Moreno, é investigadora da Unidade de Investigação GOVCOPP-UA e docente convidada do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. É doutorada em Ciências Aplicadas ao Ambiente e centra a sua investigação no papel dos indicadores de sustentabilidade para a governação e o desenvolvimento local.

MOTA, Luís F., é professor auxiliar convidado na Universidade de Aveiro e na Unidade de Investigação GOVCOPP-UA. Doutorado em Administração Pública pela Universidade de Lisboa e desenvolve investigação nos domínios da Governação em Rede, Processo de Políticas Públicas, Reformas do Setor Público e Inovação Local.

FERNANDES, Daniel, é doutorando em Ciência Política no Instituto Universitário Europeu de Florença. Com formação base em Relações Internacionais, concluiu um mestrado em Ciência Política na Universidade de Aveiro, focado em questões de competição eleitoral e sucesso de novos partidos.

MACEDO, Ana, é licenciada em Criminologia pela Universidade do Porto e em Psicologia pela Universidade da Beira Interior.



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos
Novembro de 2018

Director de Publicações: António Araújo

Título: Qualidade da governação local em Portugal

Autores: António Tavares e Luís de Sousa (coord.)
Ana Macedo
Daniel Fernandes
Filipe Teles
Luís F. Mota
Nuno F. da Cruz
Sara Moreno Pires

Revisão do texto: João Ferreira

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8943-19-4
Dep. Legal: 448 436/18

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação adoptaram o novo Acordo Ortográfico. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

QUALIDADE DA GOVERNAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL

Coordenação

António Tavares

Luís de Sousa

Ana Macedo

Daniel Fernandes

Filipe Teles

Luís F. Mota

Nuno F. da Cruz

Sara Moreno Pires

QUALIDADE DA GOVERNAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL

ÍNDICE

Qualidade da governação local em Portugal

15	Introdução
	Capítulo I
19	Princípios normativos e dimensões da qualidade da governação local
	Capítulo II
29	Medir a qualidade da governação local: método
30	1. Análise de indicadores e metodologias que avaliam a qualidade da governação local
33	2. Definição de uma metodologia para avaliar a qualidade da governação local em Portugal
36	3. Escolher um quadro de avaliação apropriado para o contexto português
38	4. Definição da Árvore de Valores
40	5. Validação e Ajuste dos Critérios e Descritores
42	6. Atribuição da Pontuação
43	7. Computação dos Pesos
	Capítulo III
45	Medir a qualidade da governação local: resultados
46	1. Dimensão A: Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas
46	A1: Participação ativa dos cidadãos nas reuniões da assembleia municipal
47	A2: Influência dos cidadãos nas escolhas orçamentais dos governos
48	A3: Capacidade dos munícipes e membros da oposição em escrutinar os eleitos
50	A4: Transparência das contas municipais
51	A5: Transparência financeira
53	Índice sobre Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas e fatores explicativos
57	2. Dimensão B: Estabilidade Política
58	B1: Taxa de participação em escrutínios eleitorais
58	B2: Composição do governo local
59	B3: Capacidade do governo local em gerar consenso político
60	B4: Políticas de longo prazo
62	Índice sobre Estabilidade Política e fatores explicativos
65	3. Dimensão C: Eficácia Governamental
65	C1: Dívida municipal

66	C2: Execução orçamental
67	C3, C4 e C5: Qualidade dos serviços municipais
70	C6: Investimento em serviços sociais, culturais, educacionais e recreacionais
71	Índice sobre Eficácia Governamental e fatores explicativos
74	4. Dimensão D: Acesso e Regulação do Mercado
74	D1: Competitividade dos contratos municipais
75	D2: Tarifas de serviços municipais
77	D3: Receitas municipais
79	Índice sobre Acesso e Regulação do Mercado e fatores explicativos
82	5. Dimensão E: Estado de Direito e Prevenção da Corrupção
82	E1: Prazo médio para pagamento de serviços, material e equipamento
83	E2: Preferência por métodos contratuais transparentes
84	E3: Qualidade dos contratos públicos municipais
85	E4: Queixas dos munícipes relativas ao município e às suas entidades
86	Índice sobre Estado de Direito e Prevenção da Corrupção e fatores explicativos
89	Os 25 municípios com melhor qualidade de governação em modo global

Capítulo IV

93	Redes de governação local: atores e interações
96	1. Abordagem metodológica
96	1.1 Processo de seleção dos objetos de estudo e de recolha de dados
99	1.2. Processo de análise de dados
102	1.3. Limitações
102	2. Análise de Redes de Governação em Quatro Municípios Portugueses
102	2.1. Rede de Governação do Setor do Desenvolvimento Económico do Município de Aveiro
111	2.2. Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico do Município de Braga
120	2.3. Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico do Município de Mirandela
128	2.4. Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico do Município de Setúbal
137	3. Análise Comparativa das Redes

145	Conclusões
153	Recomendações
157	Bibliografia

ANEXOS

	Anexo 1
167	Metodologia Adotada na Revisão da Literatura e das Boas Práticas
167	Termos pesquisados e métodos de pesquisa
	Anexo 2
176	Resumo dos princípios normativos fundamentais encontrados na literatura
	Anexo 3
181	Referências dos Dados
	Anexo 4
187	Estatística inferencial
	Anexo 5
193	Matriz de correlações
	Anexo 6
195	Consentimento informado
	Anexo 7
199	Guião da entrevista (versão 1)
	Anexo 8
201	Guião da entrevista (versão 2)

Este relatório é o resultado de um esforço coletivo de investigação, pelo que gostaríamos de deixar umas breves palavras de agradecimento aos colegas Ernesto Freitas, Pedro Magalhães, Susana Peralta, João Pereira dos Santos, José Tavares, Francisco Veiga, Linda Veiga, Pedro Vicente e a dois avaliadores anónimos, pelos valiosos comentários que fizeram em diferentes fases de desenvolvimento do projeto. Um agradecimento especial também à Fundação Francisco Manuel dos Santos, em nome do seu Diretor e extensível a toda a equipa que nos acompanhou ao longo destes dois anos, por ter confiado na exequibilidade e sentido de oportunidade deste projeto, patrocinando a sua execução. A todos os entrevistados dos municípios de Aveiro, Braga, Mirandela e Setúbal agradecemos a abertura e a disponibilidade para participarem neste estudo. Uma palavra de apreço à Cristina Palhares e ao Arquiteto Nuno Viterbo Abrunhosa de Sousa, por nos terem facilitado um conjunto de contactos sem os quais o nosso trabalho de campo sobre as redes de governação nos municípios de Braga e Setúbal teria sido bastante dificultado. Por último, aproveitamos também a oportunidade para agradecer o interesse e empenho pessoal da Cláudia Tavares, da Sara Duarte e da Ema Fortunato pela forma expedita e profissional como cuidaram da transcrição das entrevistas.

Introdução

O papel dos governos locais mudou significativamente nas últimas duas décadas, tendo estes assumido a coordenação dos múltiplos agentes envolvidos no desenho, adoção, implementação e avaliação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos direcionados para as necessidades e realidades locais. No entanto, o aumento das competências e responsabilidades dos municípios, resultante de processos de descentralização e de um maior envolvimento dos governos locais nos processos de integração e desenvolvimento regional, nem sempre foi acompanhado por um nível adequado de autonomia, capacitação institucional e de disponibilização de recursos financeiros adequados para fazer face a essas novas exigências da governação. Atualmente, a resolução de problemas locais complexos requer uma coordenação horizontal (*e.g.* entre os municípios de uma região) e uma coordenação vertical (entre diferentes níveis do governo, particularmente municipal, regional, nacional e supranacional), assumindo os governos locais um lugar central entre os múltiplos parceiros de redes de governação e de prestação de serviços públicos locais (Stoker, 2000).

O conceito de governação não possui um significado único. No entanto, é amplamente aceite que este conceito descreve as relações entre o Estado, os cidadãos e outros atores dos setores privado e sem fins lucrativos (Hendriks, 2014). Baseado na formulação clássica de Kooiman e Van Vliet (1993), o conceito de governação define assim uma estrutura de ação coletiva que, ao invés de ser determinada exclusivamente por atores governamentais, “é o resultado de uma multiplicidade de atores” que interagem e se influenciam e dos quais os governos são (geralmente) parte, mas não necessariamente os únicos (ou mesmo os principais) atores. A crescente relevância deste conceito nas duas últimas décadas, não só na investigação académica, como também no discurso político, reflete a perceção de que, cada vez mais, os processos e meios através dos quais as sociedades são governadas mudaram significativamente.

Os fatores que sustentaram a mudança da noção clássica de ‘governo’ para um novo conceito de ‘governação’, assumiram especial relevância a nível local (Agranoff, 2014; Chhotray e Stoker, 2009). Assim, a crescente exposição das comunidades locais às externalidades económicas, sociais, culturais e ambientais decorrentes do processo de globalização; as pressões para a mudança dos modelos de gestão no setor público, por parte de múltiplos

atores (cidadãos, empresas, organizações internacionais, etc.); a influência das políticas e instituições da União Europeia nos processos de desenvolvimento local; a necessidade de dar resposta a problemas emergentes, complexos e transversais (como o terrorismo ou as alterações climáticas); e as mudanças nas formas de participação política, são alguns dos fatores que contribuíram para essa mudança de paradigma na governação local. Essas transformações tiveram e continuam a ter impacto no papel dos atores, das instituições e dos processos locais e reforçam a necessidade de desenvolver ferramentas para compreender e avaliar a qualidade da governação local.

A definição da qualidade da governação pela qual se optou acabou por ser uma adaptação daquela que está presente nos Worldwide Governance Indicators (WGI) (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2011) e que entende a governação como as “tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida num país, região ou município” (da Cruz e Marques, 2017). Assim, o conceito de governação local é aqui entendido como o conjunto de processos institucionais pelos quais as “estruturas hierárquicas políticas e administrativas se tornam cada vez mais abertas a redes horizontais” (Teles, 2016a: 4), resultando em arranjos onde “preferências individuais e públicas são produzidas através de um complexo processo de interação, que envolve reflexão deliberativa sobre *inputs* e custo de oportunidade” (Stoker, 2006: 45). Dentro deste cenário complexo, a qualidade da governação local depende do papel das instituições líderes, como os governos locais, em conseguir “fazer com que o tecido institucional mais denso resultante funcione efetivamente” (Teles, 2016b: 456).

O processo de governação local engloba múltiplos atores, em primeira linha os eleitos locais, dirigentes e funcionários, mas também organizações do setor público e do setor privado e atores da sociedade civil, bem como as tradições, regras e instituições que enquadram as complexas interações entre esses atores. Tal inclui, por exemplo: o processo pelo qual os governos locais são selecionados, monitorizados e substituídos; a capacidade do governo local para efetivamente formular e implementar políticas públicas; e o respeito dos cidadãos e dos decisores pelas instituições que governam as interações económicas e sociais entre eles.

Dada a escassez de investigação académica sobre governação local, não é fácil antecipar quais os fatores que podem ter um impacto na sua qualidade. A literatura tende a sugerir que a existência de governos locais onde os executivos atuam de acordo com regras e procedimentos estipulados por lei, mediante um sistema efetivo de freios e contrapesos (*checks and balances*) e são responsáveis perante órgãos de fiscalização e um eleitorado bem informado e interessado em assuntos locais, configura um sistema que promove a qualidade da governação local (Transparency International, 2015). Em contraste, a “má

governança” aparece usualmente associada a baixos níveis de participação, à falta de transparência e favoritismo nos processos de decisão, à ausência de critérios de qualidade e de boa gestão na prestação de serviços públicos, a fracos desempenhos socioeconómicos ao nível local ou, em última análise, a elevados níveis de informalidade e corrupção (Bovaird e Löffler, 2003). Práticas como a participação cívica e política, a responsabilidade e o respeito pelo Estado de Direito são consideradas como características da “boa governança” (Callahan, 2007). Se a boa governança local depende da qualidade das interações governo-sociedade locais, então é importante analisar, avaliar e compreender a qualidade da governança de modo a assegurar os propósitos e missão dos governos locais.

Neste sentido, este projeto procurou, numa primeira etapa, atender a essa necessidade de identificar e compreender os fatores que influenciam a qualidade da governança local. Partindo da definição de governança local como o processo pelo qual as decisões de políticas públicas são tomadas e implementadas a nível local, o projeto procura estabelecer indicadores válidos e confiáveis para medir a qualidade da governança local em Portugal. Numa segunda etapa, este estudo procurou também compreender se a mudança de paradigma na governança local – de um “governo local para todas as finalidades” para uma “governança local em rede” – se está de facto a efetivar a nível local em Portugal. Em particular, focamo-nos na forma como diferentes atores, públicos e privados, com diferentes visões, interesses e recursos, interagem entre si, eventualmente configurando redes de políticas públicas, que poderão ter impacto na qualidade da governança local.

O presente relatório está organizado em quatro partes. Na primeira, procurou-se identificar e categorizar, através de uma extensa revisão bibliográfica, os principais princípios normativos que estão na base da governança local e que servirão de base para a construção de uma ferramenta de medição da sua qualidade. Na segunda parte, procedeu-se à operacionalização destes múltiplos fatores, adaptando-os à realidade institucional portuguesa e ao desenvolvimento de uma nova metodologia de medição da qualidade da governança local. Na terceira parte, apresentou-se uma análise cuidada e crítica dos resultados obtidos. Por último, procurou-se compreender a configuração das relações entre uma variedade de atores, com envolvimento direto ou indireto na governança local e de que forma a sua composição e interação afetam a qualidade das políticas públicas de desenvolvimento local.

Capítulo I

Princípios normativos e dimensões da qualidade da governação local

Como explicado anteriormente, o primeiro objetivo deste projeto é rever a literatura centrada na conceptualização e na medição da qualidade da governação local (incluindo a capacidade institucional dos governos locais para fornecer bens e serviços). A concretização deste objetivo permitiu sistematizar as dimensões-chave que afetam ou determinam a qualidade da governação local, bem como identificar os modelos, critérios e abordagens metodológicas utilizadas para avaliar essa qualidade. Os procedimentos metodológicos desenvolvidos tendo em vista a seleção de artigos e capítulos de livros incluídos nesta revisão dos princípios normativos e dimensões da qualidade da governação local encontram-se descritos no apêndice metodológico desta obra.

Alguns trabalhos de investigação recentes sobre governação local no contexto europeu centram a sua análise na qualidade da prestação de serviços dos governos locais. Apesar do seu enfoque na eficiência e eficácia destes serviços, estes trabalhos incorporam também outros valores importantes, como o controlo da corrupção e o tratamento imparcial dos cidadãos, a responsabilidade política e financeira, a transparência e a continuidade das políticas através do “planeamento estratégico e programático para definir resultados centrados na comunidade” (Bernstein, 2001: 98; ver também críticas por Charron, Dijkstra e Lapuente, 2015 e Munoz e Bolívar, 2015). Esta visão estreita da boa governação, com base no desempenho organizacional da administração local, bem como o enfoque redutor e a limitada utilidade de algumas ferramentas de avaliação, tais como, os inquéritos à “satisfação dos utentes dos serviços públicos” e à “confiança dos cidadãos no governo”, têm sido alvo de críticas por parte de alguns autores. Hendricks (2014) defende uma reflexão crítica sobre essa predisposição que tende a acompanhar a reforma da governação e a literatura de avaliação da governação. Para além do desempenho organizacional e do viés instrumental destas análises, o autor argumenta a necessidade de recuperar valores democráticos fundamentais que estão na base da governação local, entre outros, a responsividade, a eficácia, a justiça processual, e a resiliência, embora sem referir indicadores ou formas de os avaliar.

A qualidade da governação local passa por “medir não só a qualidade dos serviços, mas também as melhorias na qualidade de vida dos cidadãos e nos processos de governação” (Bovaird e Löffler, 2003: 331). Atendendo ao impacto social e político que as ferramentas de medição da qualidade da governação podem gerar, Bovaird e Löffler (2002: 19) aconselham um cuidado redobrado no seu desenvolvimento e aplicação, pois, em alguns casos, podem “acabar por tentar quantificar o que não pode ser quantificado”. É preciso ter em conta que o fim último deste tipo de avaliação é o de procurar compreender como os diferentes intervenientes na governação local constroem a sua própria visão de qualidade de vida adequada ao contexto e escala da sua comunidade local.

Alguns autores propõem princípios e valores-chave para a boa governação, mas não os operacionalizam ou examinam a sua interligação. A tentativa de avaliar a efetivação desses princípios normativos em estudos de caso específicos limita a possibilidade de generalização dos resultados obtidos a outros contextos organizacionais. Estes trabalhos utilizam sobretudo fontes documentais não oficiais, entrevistas semiestruturadas, grupos de foco e métodos qualitativos de análise¹.

Outros autores optam por focar apenas em determinados aspetos parciais da governação local, como a qualidade das atividades do governo (controlo da corrupção, tratamento imparcial dos cidadãos, eficácia do governo, voz e responsabilidade) (Charron e Lapuente, 2013, Charron *et al.*, 2015), a qualidade da democracia (Andrew e Goldsmith, 1998; Michels, 2011) ou incidem apenas em algumas políticas setoriais, como a saúde, a educação e a aplicação da lei (Charron, Lapuente e Dijkstra, 2012). Estes estudos não tentam, nesse sentido, avaliar de forma abrangente todo o processo pelo qual as decisões de políticas públicas são tomadas e implementadas a nível local pelos múltiplos atores ou em múltiplos setores.

Em resumo, os principais trabalhos com implicações para esta investigação sobre a avaliação da qualidade da governação local são os seguintes:

- Bovaird (2004), identificando as duas componentes principais da avaliação da governação local (os resultados da governação e a qualidade dos processos de interação entre as partes interessadas);
- Bovaird e Löffler (2002, 2003, 2007), propondo indicadores-chave para a qualidade de vida e os princípios fundamentais da boa governação;
- da Cruz e Marques (2013), estabelecendo uma proposta metodológica para avaliar a qualidade da governação local através de análise de decisão multicritério;
- Charron, Dijkstra e Lapuente (2015) e Ivanyna e Shah (2009), criticando os indicadores de governação disponíveis por não serem adequados para

¹ Por exemplo, Bernstein, 2001; Bovaird & Löffler, 2007; Gilbert, 2015; Gissendanner, 2004; Häikiö, 2007; Hokayem & Kairouz, 2014; Lawton & Macaulay, 2014; Nyholm & Haveri, 2009; Pires & Fidélis, 2012.

captar o modo como os cidadãos percebem o ambiente e os resultados da governação e propondo metodologias alternativas, centradas no cidadão; • e, Oliveira e Pisa (2015), definindo um índice para avaliar a governação local com base em princípios normativos de boa governação.

De uma forma breve, e pela sua importância, sintetizamos aqui estes estudos.

O estudo de Bovaird (2004) argumenta que a avaliação da qualidade da governação local deve basear-se em duas componentes distintas. A primeira componente refere-se aos resultados dessa governação, nomeadamente à qualidade de vida dos cidadãos e de outras partes interessadas. A governação não deve concentrar-se apenas na forma como os serviços públicos são fornecidos, mas também em garantir que estes alcançam os efeitos pretendidos. A segunda componente consiste em assegurar o nível de conformidade com os princípios de governação e a qualidade dos processos de interação entre partes interessadas (*stakeholders*). Para este autor (2004: 181), a avaliação deve basear-se “nos valores e significados que são importantes para essas partes interessadas, e não determinados, impostos ou adivinhados por um avaliador externo independente, não envolvido e, portanto, potencialmente insensível” aos problemas da comunidade local em questão.

Na sequência desta observação, da Cruz e Marques (2013) propõem a avaliação da qualidade da governação local através da análise de decisão multicritério, especialmente adequada para avaliar opções ou alternativas (neste caso municípios) segundo numerosos parâmetros (ou critérios) capazes de caracterizar a boa governação. Os autores argumentam que uma abordagem construtiva de um modelo multicritério para avaliar a governação exige a participação ativa das partes interessadas. As vantagens da utilização da análise de decisão multicritério para avaliar a boa governação, incluem: 1) envolver ativamente as partes interessadas na conceção do modelo; 2) caracterizar os governos locais de acordo com cada critério e / ou dimensão da governação local; e, 3) avaliar o desempenho global da governação local, ponderando as dimensões de acordo com a perspetiva das partes interessadas.

Com base numa visão abrangente do conceito de qualidade do governo, Charron, Dijkstra e Lapuente (2015) desenvolvem um índice (*European Quality of Government Index*) que oferece um conjunto alargado de indicadores, descrevendo vários aspetos da qualidade do governo. O índice baseia-se na maior investigação feita até hoje centrada na governação a nível regional no contexto Europeu. Numa linha de argumentação semelhante, Ivanyna e Shah (2009) mediram a qualidade da governação com base nas avaliações dos cidadãos e em indicadores de governação centrados no cidadão para 120 países ao longo do período entre 1994 e 2005, explicando como utilizar essa ferramenta aos níveis

subnacionais. Finalmente, Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram um índice para avaliar a governação local (IGovP – Índice de Avaliação da Governação Pública) com base em princípios normativos de boa governação como ferramenta de autoavaliação e planeamento para o Estado e como forma de controlo social para os cidadãos.

Estes índices possuem algumas dimensões relevantes para a análise da qualidade da governação local, como sejam a avaliação da qualidade dos serviços públicos, da eficácia governamental e da prevenção e combate à corrupção. Contudo, nenhuma destas iniciativas consegue capturar o conceito de qualidade da governação local tal como definido neste estudo. O *European Quality of Government Index* (EQGI) possui um enfoque regional e utiliza inquéritos desenvolvidos em torno de três dimensões – corrupção, imparcialidade e qualidade – para avaliar a qualidade do governo. Dada a sua natureza, o EQGI é essencialmente baseado em perceções e não em medidas objetivas. O mesmo sucede com o índice desenvolvido por Ivanyna e Shah (2009), que se baseia nos resultados do projeto World Values Survey para obter *scores* para os indicadores presentes nas quatro dimensões de governação incluídas no índice: capacidade de resposta, justiça e equidade, responsabilidade e prestação de contas. Por sua vez, o IGovP incide sobre a governação pública e possui as mesmas dimensões presentes no Worldwide Governance Indicators (WGI) (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2011), mas o número de indicadores por dimensão é muito reduzido e o número total limitado a dez indicadores. Por último, nenhum dos índices anteriormente propostos para medir a qualidade da governação local, pelo que este estudo vem também preencher esta lacuna.

Ainda da extensa revisão de literatura feita sobre a qualidade da governação local, 45 artigos publicados sobre estas matérias mereceram destaque neste estudo pela visão geral dos princípios normativos de boa governação que permitiram discutir. A consulta do apêndice metodológico incluído no final desta obra (Anexo 1) proporciona uma compreensão detalhada dos critérios que presidiram à seleção destes artigos, focada exclusivamente na boa governação a nível local.

Tabela 1 Grelha de análise para artigos teóricos: Dimensões da governação municipal e possíveis critérios (modelo conceptual)

	Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas				Estabilidade Política				Eficácia Governamental				Acesso e Regulação do Mercado			Estado de Direito e Prevenção da Corrupção				Outros princípios normativos da qualidade da governação
Artigo	Participação dos cidadãos	Responsabilidade política	Responsabilidade financeira	Transparência	Legitimidade política	Poder político de decisão	Pluralismo na tomada de decisão	Continuidade de políticas	Gestão da dívida	Credibilidade das políticas	Qualidade serviços económicos	Qualidade serviços não-económicos	Acesso ao mercado	Tarifas dos serviços essenciais	Impostos locais	Pagamento a fornecedores	Contratação pública	Qualidade dos contratos	Legalidade de procedimentos	

A Tabela 1 apresenta cinco dimensões da boa governação municipal e os critérios/indicadores correspondentes, seguindo Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010) e da Cruz e Marques (2013):

- Voz dos cidadãos e prestação de contas: critérios que captam até que ponto os cidadãos podem participar na seleção do governo local e têm acesso a documentos importantes para monitorar o desempenho.
- Estabilidade política: critérios que captam, avaliam a “força política” dos governos locais e a firmeza das políticas.
- Eficácia governamental: indicadores que captam, avaliam ou medem a qualidade dos serviços públicos, a ausência de patrocínio político, a qualidade e a credibilidade das políticas formuladas e implementadas.
- Acesso e Regulação do Mercado: critérios que captam a capacidade do governo local para formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam a atuação do setor privado.
- Estado de Direito e Prevenção da Corrupção: critérios que captam o grau em que os agentes confiam e respeitam as regras da sociedade e, em particular, a qualidade da execução de contratos e até que ponto o poder público é exercido para ganhos privados.

A Tabela 2 e o Anexo 2 resumem as principais dimensões da qualidade da governação local discutidas na literatura. A grelha de análise da Tabela 2 foi preenchida com a informação recolhida nos 45 artigos e serviu de base para a construção da nossa ferramenta de medição, como explicaremos mais adiante.

Tabela 2 Resumo das principais dimensões na literatura sobre qualidade da governação local

Artigo	Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas				Estabilidade Política			Eficácia Governamental					Acesso e Regulação do Mercado			Estado de Direito e Prevenção da Corrupção			
	Participação dos cidadãos	Responsabilidade política	Responsabilidade financeira	Transparência	Legitimidade política	Poder político de decisão	Pluralismo na tomada de decisão	Continuidade de políticas	Gestão da dívida	Credibilidade das políticas	Qualidade dos serviços económicos	Qualidade dos serviços não-económicos	Acesso ao mercado	Tarifas dos serviços essenciais	Impostos locais	Pagamento a fornecedores	Contratação pública	Qualidade dos contratos	Legalidade de procedimentos
Andrew & Goldsmith (1998)	X	X						X		X	X	X							X
Bernstein (2001)		X	X							X	X	X				X			
Bouckaert & Van de Walle (2003)		X		X	X						X	X							X
Bovaird & Löffler (2007)	X	X		X	X						X	X							X
Bovaird & Löffler (2003)	X	X		X	X						X	X							X
Bovaird & Löffler (2002)	X	X	X	X			X	X		X								X	X
Charron & Lapuente (2013)	X									X									X
Charron, Dijkstra & Lapuente (2015)	X	X							X	X	X	X					X		
da Cruz & Marques (2014a)	X	X	X	X					X	X	X	X			X	X	X		
da Cruz & Marques (2013)																			
Fidélis & Pires (2009)	X							X	X	X	X	X							X
Gilbert (2015)	X		X	X				X	X	X									X
Gissendanner (2004)								X		X									X
Häikiö (2007)					X														
Hendriks (2014)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	
Hokayema & Kairouzb (2014)	X	X	X	X			X		X	X									X

O princípio mais discutido é o da participação ativa dos cidadãos, que inclui desde definições menos ambiciosas de participação pública, como “as administrações locais devem consultar o público em questões importantes” (Gilbert, 2015: 2), até questões mais abrangentes, como “ativar a sociedade civil (através da informação, consulta e participação) em políticas locais e gestão” ou “gerir as expectativas de cidadãos, empresas e outras partes interessadas para que estas se comprometam mais profundamente com processos democráticos e se envolvam mais na elaboração de políticas e na gestão de serviços” (Bovaird e Löffler, 2002: 21). Este princípio normativo aparece associado a outros valores democráticos, tais como a inclusão, liberdade de expressão, igualdade, equidade, responsabilidade, integridade, capacidade de resposta, legitimidade e confiança. Conforme refere Michels (2011: 279), a participação do cidadão na “tomada de decisão (influência) contribui para a inclusão dos cidadãos no processo político (inclusão); encoraja capacidades e virtudes civis (capacidades e virtudes); leva a decisões racionais baseadas no raciocínio público (deliberação); e aumenta a legitimidade das decisões (legitimidade)”.

O princípio da responsabilidade política também é um dos mais associados à qualidade da governação local, e é considerado importante em diversos domínios: responsabilidade política, responsabilidade hierárquica, responsabilidade profissional, responsabilidade financeira e responsabilidade legal. Muitas vezes, a responsabilidade política é avaliada conjuntamente com a capacidade de resposta. Sem entrar na discussão sobre a diferença entre prestação de contas (*accountability*) e capacidade de resposta (*responsiveness*), alguns autores equivalem a responsabilidade política à capacidade de resposta, à obrigação de informar, justificar as opções e de sancionar a violação do dever público. Andrew e Goldsmith (1998), Hendriks (2014), Hokayem e Kairouz (2014) e Park (2003) consideram que a responsabilidade política enquanto capacidade de resposta aos interesses e opiniões dos cidadãos constitui um valor normativo crítico para a boa governação.

A transparência é assumida como um valor fundamental para a qualidade da governação local e definida por muitos como a “divulgação ativa de informações por parte de uma organização que permite aos atores externos monitorizar e avaliar o funcionamento interno, as decisões e o desempenho” (Welch, 2012: 94). Está associada à responsabilidade e à participação cívica, bem como à legitimidade das políticas. Os autores da Cruz *et al.* (2016) também reconhecem a centralidade da transparência e da prestação de contas para a qualidade da governação local e desenvolveram um método participativo inovador para determinar e avaliar estas duas dimensões através de uma bateria de indicadores objetivos.

Dentro da dimensão da estabilidade política, a discussão tende a centrar-se mais no valor da legitimidade política e na continuidade das políticas do que nos princípios de poder de decisão e pluralismo na tomada de decisões. Uma liderança forte e sólida é importante para legitimar a agenda política local.

A dimensão da eficácia da governação está altamente associada aos princípios da credibilidade das políticas e da qualidade dos serviços. Eficácia e eficiência convergem para melhorar os resultados das políticas locais. Esta dimensão normativa é amplamente debatida na literatura. Um modelo de governação só é considerado efetivo se demonstrar capacidade de atuar perante os problemas e de os resolver ou mitigar.

O princípio normativo menos debatido na literatura é, sem dúvida, o acesso ao mercado e regulamentação, relacionado com barreiras à entrada de novos atores privados nos processos de decisão e à livre concorrência na prestação de serviços. Em contraste, na dimensão do Estado de Direito e prevenção da corrupção, tomada como imperativa para a qualidade da governação local, emergem como principais preocupações a legalidade dos procedimentos e a qualidade dos contratos públicos. O controlo da corrupção é claramente uma das áreas preocupantes no que concerne à legalidade dos procedimentos. A imparcialidade e a independência do poder judiciário e a confiança na polícia e nos tribunais ou o cumprimento dos regulamentos, leis e políticas internas e externas, enquanto fortalecimento da cultura e do ambiente ético são também as preocupações mais discutidas nesta dimensão.

Existem outros princípios de menor relevância ou que suscitaram uma discussão mais circunscrita na literatura e que aparecem agregados na categoria de “Outros princípios”.

Capítulo II

Medir a qualidade da governação local: método

Feita a discussão sobre as principais dimensões da qualidade da governação local e dos princípios normativos que lhes estão associados, importa agora avaliar o tipo de ferramenta a desenvolver, com que especificações e garantias, para proceder à sua avaliação.

Existem diferentes instrumentos e metodologias para medir a qualidade da governação local. Nenhum destes sistemas de avaliação é inerentemente bom ou mau, já que todos os métodos apresentam vantagens e desvantagens. Uma das abordagens mais utilizadas consiste na recolha e análise de dados objetivos e quantificáveis. A padronização de ferramentas que utilizam este tipo de dados não é tarefa fácil e consensual. Organizações internacionais, como a OCDE ou a Organização Internacional de Padronização (ISO) têm tido um papel determinante nessa tentativa de definição de sistemas de avaliação padronizados. No entanto, mesmo os dados quantitativos tratados através de metodologias padronizadas podem ser subjetivos, pois a sua escolha e a sua ponderação são objeto de escolhas subjetivas (Bannister, 2007, cit. Em Van Roosbroek e Van Dooren, 2010).

Alguns dos indicadores de qualidade de governação mais utilizados resultam de inquéritos à população (baseados na perceção dos cidadãos) para aferir a confiança ou a satisfação com o governo, mas mesmo estes indicadores estão longe de serem autoevidentes ou consensuais. É difícil retirar conclusões sobre o que eles realmente significam: será que conseguem medir diferenças culturais, expectativas diversas, ou medir mesmo o desempenho “real”? E em que medida é que a qualidade da governação equivale à confiança ou satisfação dos cidadãos? (Van Roosbroek e Van Dooren, 2010).

Uma outra abordagem para medir a qualidade da governação consiste na utilização de avaliações por parte de especialistas, tidos como neutros e independentes, ou entrevistas a elites. No entanto, nem todos confiam nesta alegação de neutralidade, acreditando que os especialistas são influenciados por outros especialistas (“comportamento do rebanho”), por outras partes interessadas similares ou mesmo por eventos inesperados.

Alguns métodos, como o *Worldwide Governance Indicators* (WGI) do Banco Mundial, utilizam várias destas abordagens em simultâneo. Este índice é uma

das medidas mais utilizadas e melhor documentadas internacionalmente sobre a qualidade da governação. Mais de 200 países são classificados anualmente em seis dimensões: a) participação e responsabilidade, b) estabilidade política e ausência de violência, c) eficácia do governo, d) qualidade regulatória, e) Estado de Direito e f) controlo da corrupção. Este índice incorpora dados subjetivos (principalmente baseados na perceção), dados provenientes de pesquisas ou estatísticas e avaliações de especialistas, normalizando e agregando estes dados em indicadores compósitos para cada uma das seis dimensões.

No entanto, vários estudos têm sido críticos em relação aos indicadores compósitos e à forma de os agregar, reconhecendo que pequenas alterações nos parâmetros de ponderação ou agregação desses indicadores podem ter grandes impactos nos resultados. Mesmo assim, apesar das críticas, da falta de um quadro conceptual claro ou de um consenso alargado sobre quais os métodos a utilizar para medir e avaliar a qualidade da governação local, tem havido vários esforços para medir a qualidade da governação através da construção de indicadores compósitos ou índices.

As próximas secções debatem com maior pormenor os principais indicadores e as diferentes metodologias de avaliação existentes. A primeira secção olha para as ferramentas que avaliam a qualidade da governação local, entendida de forma mais ampla, multior e multissetorial. Na segunda secção, o foco dirige-se para a metodologia proposta para avaliar a qualidade da governação local em Portugal.

1. Análise de indicadores e metodologias que avaliam a qualidade da governação local

Poucos estudos propõem indicadores ou metodologias para avaliar a qualidade da governação local. Na verdade, dos 45 artigos referidos anteriormente que se debruçam sobre os princípios normativos da boa governação, menos de metade operacionaliza ferramentas para os avaliar (apenas 19 artigos).

Da análise deste conjunto mais restrito de publicações, é possível distinguir diferentes tipos de indicadores utilizados para avaliar e comparar a qualidade da governação local, a saber:

- 1)** Indicadores baseados na perceção dos cidadãos (dados recolhidos por meio de inquéritos que avaliam perceções, julgamentos ou sentimentos dos cidadãos). São os mais utilizados (por exemplo, Charron *et al.*, 2015; Charron e Lapuente, 2013; Ivanyina e Shah, 2009; Kampen, 2010; Neamțu, 2012; Park, 2003; Rodríguez-Pose e Di Cataldo, 2015; Shah, 2014).
- 2)** Indicadores baseados em perceções de gestores públicos através de avaliação direta às administrações locais. São menos utilizados do que os

anteriores, mas são relevantes para alguns estudos (por exemplo, Nelson e Nollenberger, 2011; Plüss, 2013; Welch, 2012).

3) Dados quantitativos, recolhidos através de variáveis estatísticas que avaliam recursos envolvidos na produção de serviços (quantidade de trabalho ou serviços prestados), eficiência (relação entre saída e entrada), resultado (resultados, consequências ou impactos), eficácia (qualidade, capacidade de resposta e taxa de realização) ou produtividade (combina eficiência e eficácia ou está relacionada com mudanças de eficiência ao longo do tempo), e outras variáveis exógenas (por exemplo, da Cruz e Marques, 2014b; Kampen, 2010; Oliveira e Pisa, 2015; Prado-Lorenzo *et al.*, 2012).

4) Finalmente, descritores construídos pelos investigadores, usando categorias que descrevem e definem (qualitativa e / ou quantitativamente) diferentes níveis de desempenho da governação local (por exemplo, da Cruz e Marques, 2013, 2014a; Morrison, 2014).

Uma observação comum a todos estes tipos de indicadores é a necessidade de assegurar a qualidade, a fiabilidade e a robustez dos dados e indicadores na avaliação para determinar o seu sucesso.

Em relação ao tipo de metodologias mais utilizadas para trabalhar os diferentes tipos de dados e indicadores, algumas conclusões podem ser retiradas:

- 1) A agregação de dados, baseados na perceção dos cidadãos sobre as diferentes dimensões da governação, com o objetivo de obter um único número ou valor sintético (para ser facilmente classificado e comparável), é frequentemente usada (por exemplo, Charron *et al.*, 2015; Charron e Lapuente, 2013; Ivanyna e Shah, 2009; Kampen, 2010; Neamțu, 2012; Park, 2003; Rodríguez-Pose e Di Cataldo, 2015). Ainda que intuitivamente pareça fazer sentido incluir as perceções das populações relativamente à atuação dos seus governos locais, se o objetivo for comparar desempenhos de municípios diferentes isto pode ser contraproducente (uma vez que as perceções e expectativas das populações podem variar de acordo com fatores que nada têm a ver com as decisões dos governos e decisores municipais). Para além disso, as opiniões das populações estão mais ligadas à satisfação com os governos locais do que à qualidade da governação (que normalmente é definida normativamente, de acordo com princípios quase universais). Finalmente, a agregação é geralmente feita sem a operacionalização do conceito de *trade-off* entre os vários aspetos/dimensões em causa (i.e. a contribuição de cada aspeto/dimensão é definida sem recurso a nenhum racional ou justificação teórica adequada).
- 2) Os modelos simples de agregação aditiva, com pesos iguais para todos os indicadores, são menos frequentes (por exemplo, Oliveira e Pisa, 2015).

A adoção de pesos iguais para todos os indicadores representa apenas um caso particular de uma definição aleatória da contribuição de diferenças de desempenho medidas por cada indicador. Para serem teoricamente corretos, os pesos devem ser calculados tendo em conta as diferenças de preferência entre variações de desempenho (*e.g.* entre dois valores de referência) nos diferentes indicadores.

3) A análise de regressão – para correlacionar variáveis – também é usada (por exemplo, Nelson e Nollenberger, 2011; Plüss, 2013; Prado-Lorenzo *et al.*, 2012; Rodríguez-Pose e Di Cataldo, 2015; Welch, 2012). Este tipo de análises permite estimar o impacto de determinados fatores no fenómeno a ser estudado, de uma forma quantitativa. Tendo em consideração a natureza da análise, as relações obtidas podem ser generalizadas para outros contextos. Todavia, estas inferências são probabilísticas. Isto significa que estes estudos não são capazes de estabelecer relações de causalidade, ao contrário de determinados métodos comparativos e experimentais.

4) Alguns autores sugerem análises adaptadas a cada contexto e baseadas em processos de autoavaliação, envolvendo todas as partes interessadas na avaliação, – mas que geralmente não são adequadas a uma monitorização regular, sistemática ou contínua (Bovaird e Löffler, 2002; da Cruz e Marques, 2014a; Shah, 2014).

5) Análise de decisão multicritério – uma abordagem construtiva, que exige a participação ativa das partes interessadas na definição dos indicadores e dos ponderadores, é sugerida apenas por dois estudos (da Cruz e Marques, 2013; Munda, 2004). Esta será porventura a abordagem mais correta do ponto de vista teórico. A desvantagem associada a estas metodologias prende-se com a complexidade do processo de estruturação do problema e de modelação (geralmente implica um processo muito moroso e/ou dispendioso).

Neste conjunto de estudos, a agregação de dados objetivos através de metodologias paramétricas é preterida a uma abordagem assente na análise de indicadores subjetivos compósitos, resultantes de inquéritos às perceções dos cidadãos acerca do contexto e dos resultados da governação nos seus próprios países, regiões ou municípios (ex: nos estudos de Charron, Dijkstra e Lapuente, 2015, ou Ivanyna e Shah, 2009).

Munda (2004) propõe uma abordagem diferente, assente no conceito de avaliação social multicritério. O autor considera este tipo de ferramenta útil para a aplicação de estruturas de escolha social a problemas políticos complexos, como o desenvolvimento sustentável, por exemplo. Argumenta que para se definir a eficácia de uma política não basta considerar apenas dimensões mensuráveis e comparáveis, o que apesar de potencialmente complicado pode

ser tecnicamente simulado (incomensurabilidade técnica). Deve-se também considerar as dimensões mais abrangentes do sistema como as relações de poder, os interesses ocultos, a participação social, as condicionantes culturais e outros valores “intangíveis” que se tornam variáveis relevantes e inevitáveis e que afetam fortemente, mas não deterministicamente, os possíveis resultados das estratégias a serem adotadas (incomensurabilidade social) (Munda, 2004: 665). Os autores da Cruz e Marques (2013) também propõem uma nova abordagem metodológica que é explicada com maior detalhe na próxima secção.

2. Definição de uma metodologia para avaliar a qualidade da governação local em Portugal

Na visão de Bovaird e Löffler (2003: 317), as abordagens existentes de medição e avaliação do desempenho dos governos locais são inteiramente inadequadas para avaliar a qualidade da governação, pois requerem novos quadros conceptuais, modelos e metodologias de avaliação diferentes e novos conjuntos de indicadores. Bouckaert e Van de Walle (2003) também argumentam que a escolha de critérios para avaliar a boa governação é intersubjetiva e, na maioria das vezes, depende do que os especialistas pensam que “deveria ser” e não tanto sobre a percepção de “o que é”.

Bovaird e Löffler (2002: 19) propõem avaliações contextuais da governação, realizadas com o envolvimento de várias partes interessadas em contextos particulares. Ao fazerem parte do processo de avaliação, é mais provável que sejam “capazes de ativar (e legitimar) a autoridade local (e outras partes interessadas relevantes) para tomar medidas para lidar com as fraquezas da governação identificadas, sejam elas derivadas da sua própria organização, da má gestão das relações com as partes interessadas externas ou da má gestão de outras organizações locais”. Por essa razão, os mesmos autores (2003) argumentam que as avaliações da governação devem ser sempre baseadas em avaliações pelas partes interessadas, em vez de autoavaliações ou avaliações externas.

As avaliações quantitativas da governação só são verdadeiramente úteis se os resultados informarem quem as utiliza (que, dependendo do objetivo, podem ser os sujeitos em avaliação, os cidadãos ou outras partes interessadas) e apontar o que poderia ou deveria ser feito para melhorar os resultados. Tal requer um processo participativo para que as necessidades dos utilizadores sejam levadas em consideração. Além disso, para evitar a produção de indicadores de governação tendenciosos, alguns princípios teóricos básicos devem ser respeitados. Por exemplo, muitos indicadores compósitos que, sem dúvida, medem os aspetos relacionados com a governação, sofrem do que Keeney (1992) chama de “erro crítico mais comum” (usando pesos arbitrários para gerar uma

“pontuação geral”). A maioria dos indicadores de governação não atende a esses princípios, o que contribui para a noção de que “as medidas quantitativas existentes são completamente inadequadas” (Fukuyama, 2013: 363).

Dada a natureza do problema, a análise de decisão multicritério (*multi-criteria decision analysis* ou MCDA) pode representar um grande contributo para os objetivos desta investigação. No entanto, há uma clara ausência de discussão em torno da escolha dos indicadores de governação, quer na análise de decisão quer na literatura mais ampla sobre o assunto. Tal pode ser justificado por três razões. Primeiro, o foco na governação é uma preocupação relativamente recente; até ao final da década de 1990, o chamado paradigma da Nova Gestão Pública (NPM) colocou o foco na eficiência, metas, consumo de *inputs*, entre outros, importando práticas e métodos de gestão do setor privado para o setor público. Em segundo lugar, a definição de governação não está estabilizada nem é consensual; enquanto as definições mais amplamente aceites (principalmente fornecidas por ONG internacionais) apontam para conceitos muito semelhantes, a sua operacionalização gera fortes discussões (Pierre, 2014; Rotberg, 2014). Em terceiro lugar, uma vez que a boa governação é, em última instância, um objetivo de toda a sociedade, é difícil identificar um único ator apropriado, com legitimidade e capacidade para decidir qual é o significado, as dimensões, os critérios e os descritores da governação.

A MCDA pode, portanto, constituir uma metodologia adequada para estruturar um modelo capaz de levar em conta os muitos aspetos da governação e as opiniões de especialistas, profissionais e outros decisores legítimos (Munda, 2004; Wallenius *et al.*, 2008). A modelação MCDA é frequentemente utilizada para fins tão diversos como medir o grau de transparência dos municípios em Portugal (da Cruz *et al.*, 2016), avaliar a qualidade do ambiente urbano (Akyol *et al.*, 2018) e articular avaliações técnicas e preferências dos interessados nas avaliações de risco da utilização de nanomateriais (Linkov e Moberg, 2017). Contudo, de acordo com a revisão da literatura efetuada, nenhum dos quadros de avaliação existentes utiliza a MCDA para avaliar a qualidade da governação local de forma abrangente. Nesse sentido, o estudo de da Cruz *et al.* (2016) fornece um aporte crítico para entender o potencial de desenvolver e implementar esse quadro participativo em contextos locais de governação.

Dentro da disciplina da análise de decisão – preocupada com o desenvolvimento e uso de métodos lógicos para melhorar a tomada de decisão em organizações públicas e privadas – a análise de decisão multicritério é especialmente adequada para avaliar opções subjetivas, caracterizadas ou sujeitas a muitos aspetos que são considerados fundamentais para alcançar um objetivo particular (no nosso caso, a boa governação) (da Cruz e Marques, 2013).

É por isso que esta investigação argumenta que a conceção de um modelo multicritério para avaliar a qualidade da governação local através de uma abordagem construtiva, envolvendo a participação ativa de diferentes partes interessadas, é preferível às abordagens normativas ou prescritivas (associadas às estruturas de consulta tradicionais).

As vantagens da utilização da análise de decisão multicritério para avaliar a boa governação são identificadas por da Cruz e Marques (2013: 209) como a possibilidade de:

- Envolver ativamente as partes interessadas na conceção do modelo de avaliação;
- Determinar o desempenho dos governos locais em cada critério e / ou dimensão da governação local;
- Avaliar de forma participada o “*score geral*” do governo local;
- Desenvolver uma sensação de propósito comum entre as partes interessadas;
- Permitir saber onde precisam atuar os decisores para melhorar os resultados em termos globais.

Bovaird e Löffler (2007: 295) argumentam que o processo de subjetividade “estruturada e explicada” vem da forma como as ponderações envolvidas são tornadas explícitas e acordadas (por exemplo, como as partes interessadas classificam diferentes elementos da qualidade de vida ou princípios de governação, e como a agregação global desses pontos de vista dá mais prioridade a alguns elementos do que a outros), e esse processo, por sua vez, precisa de ser consistente e transparente.

Para este processo ser possível, as partes interessadas mais apropriadas/legítimas devem ser identificadas, isto é, o grupo de tomada de decisão composto por representantes da complexa rede de partes interessadas envolvidas na governação local. Dependendo do quadro institucional de cada país, este grupo pode incluir associações de municípios, ministério do governo local, órgão nacional de auditoria, reguladores externos, ONG nacionais, associações cívicas, especialistas e académicos. Os autores da Cruz *et al.* (2016) argumentam que para o sucesso e a credibilidade de um índice de qualidade de governação local é essencial que o grupo de tomada de decisão tenha um contexto multidisciplinar de indivíduos com legitimidade para expressar opiniões sobre os diferentes aspetos da governação local. Isto também é importante para alinhar as necessidades dos utilizadores com o potencial do índice para produzir mudanças (em vez de ser interessante apenas para fins académicos).

Assim que o grupo de tomada de decisão é identificado, os critérios e respetivos descritores devem ser discutidos através de um processo interativo e consultivo no seio desse grupo, com base numa definição de governação

que todos aceitem. Essas interações geralmente consistem em “conferências de decisão” facilitadas por analistas imparciais (da Cruz e Marques, 2013). De acordo com Munda (2004: 673), “numa estrutura multicritério, o que realmente importa é o processo, uma vez que a estruturação do problema determinará o resultado”. O sucesso destas iniciativas depende da disposição dos interessados em “doar” o seu tempo ou da sua confiança em que tal participação não será de forma alguma prejudicial à sua imagem ou às suas instituições (da Cruz e Marques, 2017).

Identificado o grupo de tomada de decisão, é necessário recolher a sua contribuição para a estruturação e construção do modelo MCDA, nomeadamente: 1) validar o quadro de avaliação e os critérios de qualidade da governação local, 2) seleccionar descritores quantitativos ou qualitativos adequados para medir o desempenho em cada critério, 3) definir os níveis de referência e os mecanismos de pontuação dos descritores dos critérios, e 4) estimar os coeficientes de ponderação para cada critério (Bana e Costa *et al.*, 2012). Para estruturar o índice final, é indispensável considerar que os principais utilizadores-alvo, para além dos governos locais que desejem melhorar as suas práticas de governação, são os cidadãos (e a comunicação social, investigadores, profissionais da auditoria e órgãos de inspeção, entre outros). Uma vez que “o processo” é a principal preocupação, cada modelo de MCDA é adaptado para atender a um problema particular. E, embora o processo de estruturação possa ser problemático, o modelo hierárquico aditivo que agrega as pontuações dos vários critérios é bastante simples.

² Considerando as restrições de tempo para o desenvolvimento deste projeto de investigação, optou-se por ter como base o grupo de decisão conduzido por um dos investigadores deste projeto (Nuno F. da Cruz), cuja descrição sumária é apresentada de seguida e que pode ser consultada com maior detalhe em da Cruz e Marques (2017). As reuniões deste grupo de decisão serviram de base à escolha dos indicadores e respetivos pesos incluídos no Índice de Governação Local desenvolvido no âmbito deste trabalho. Infelizmente, as reuniões com o grupo de decisão não puderam contar com a participação de representantes da administração local devido à sua indisponibilidade para participar. Foram convidados diversos representantes do nível local, incluindo a Associação Nacional de Municípios, a Associação Nacional de Freguesias e a Associação dos Trabalhadores da Administração Local, mas nenhum dos representantes aceitou participar nas conferências de decisão que conduziram à elaboração do Índice de Qualidade da Governação Local.

3. Escolher um quadro de avaliação apropriado para o contexto português

Os municípios do mesmo país operam geralmente sob as mesmas estruturas de governação, competências, ambientes regulatórios ou condições de financiamento. Nesse sentido, ao realizar comparações sistemáticas do desempenho dentro de um país, verificamos que os municípios estão sujeitos a poucas disparidades entre si (da Cruz e Marques, 2014a). Avaliar a qualidade da governação local de diferentes países é uma proposição muito mais ambiciosa e complexa.

Em relação à definição do grupo de tomada de decisão no contexto português², é importante considerar as principais entidades cujas missões envolvem (mesmo que apenas marginalmente) a governação local em Portugal. Neste sentido, e com o intuito de clarificar que dados seriam relevantes (e estariam disponíveis), foram consultadas as seguintes entidades:

- Agência de Modernização Administrativa (AMA). Esta agência tem por missão modernizar e simplificar os serviços públicos e as administrações (principalmente através de iniciativas de governo eletrónico).

- Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) da Procuradoria Geral da República. Investiga crimes de corrupção ou fraude na obtenção e desvio de subsídios, subvenções ou crédito e infrações económico-financeiras comprometidas de forma organizada.
- Tribunal de Contas (TC). É o “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” (Cfr. art.º 214.º da CRP).
- Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ). Entre as suas muitas competências, a DGPJ é responsável pelos dados estatísticos no Ministério da Justiça.
- Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL). Responsável pela conceção e implementação de medidas para apoiar o governo local (por exemplo, em relação à gestão financeira) e para a cooperação entre administrações centrais e locais.
- Inspeção-Geral de Finanças (IGF). A IGF controla a legalidade e audita a gestão financeira e o desempenho de entidades do setor público (incluindo governos locais).
- Inspeção-Geral de Administração Local (IGAL). A IGAL tinha por missão analisar a legalidade administrativa e financeira dos governos locais. Este organismo foi integrado no IGF no final de 2012.
- Instituto de Construção e Imobiliário (INCI). Regulador setorial de atividades de construção e imobiliário; entre outras competências, o INCI deve produzir informações estatísticas sobre obras públicas (procedimentos de adjudicação, etc.).
- Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP). Gere o sistema nacional de contratos públicos.
- Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP). A ANMP tem por fim representar, promover e defender os interesses dos municípios.
- Provedor de Justiça. Representa os interesses dos cidadãos investigando e abordando queixas de má administração ou desrespeito pelo Estado de Direito por instituições governamentais.
- Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC). É a representação portuguesa da Transparency International, uma ONG dedicada ao combate à corrupção a nível mundial. Esta associação cívica tem por missão contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal, promovendo a participação cívica, o acesso à informação, a transparência dos processos decisórios e a regulação eficaz dos sistemas e organizações no sentido de reforçar a prevenção e combate à corrupção.

Depois desta consulta preliminar, foi constituído um grupo de decisão que incluiu o Diretor-Geral do Tribunal Constitucional (TC) e Secretário-Geral do Conselho para a Prevenção da Corrupção (CPC), o Presidente da TIAC, um representante do Departamento de Inovação e Gestão do Conhecimento da AMA, e o Inspetor de Finanças (Diretor) do IGF responsável pelas questões de administração local. Todas as entidades convidadas que representam a administração local recusaram-se a participar (a saber, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional de Freguesias e a Associação Nacional dos Funcionários Públicos Locais). As conferências de decisão tiveram lugar em Lisboa a 1 e 12 de março de 2013, tendo como facilitadores Nuno F. da Cruz e Rui Cunha Marques (da Cruz e Marques, 2017).

O Índice de Governação Local que se apresenta neste relatório está, assim, alinhado com os valores dos participantes nas conferências de decisão. Um grupo diferente resultaria, muito provavelmente, num índice de alguma forma diferente, na medida em que os valores e prioridades de outros participantes apresentariam, necessariamente, algumas diferenças, que se refletiriam em eventuais diferenças nos critérios, descritores e coeficientes de ponderação do índice.

Seguindo um processo semelhante ao aplicado por da Cruz *et al.* (2016) é, portanto, fundamental para o sucesso de uma ferramenta de avaliação avaliar a qualidade da governação local no contexto português.

4. Definição da Árvore de Valores

A multiplicidade de valores que podem ser utilizados para medir a qualidade da governação descrita anteriormente colocou a dificuldade de definir um ponto de partida para a discussão com o GD.

A conceção da qualidade da governação pela qual se optou acabou por ser uma adaptação da proposta inscrita nos Worldwide Governance Indicators (WGI) (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2011), que assume o conceito como as “tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida num país, região ou município” e que, recorde-se, tem por base seis dimensões: a) participação e responsabilidade, b) estabilidade política e ausência de violência, c) eficácia do governo, d) qualidade regulatória, e) Estado de Direito e, f) controlo da corrupção.

Desta feita, o conceito inclui os seguintes *clusters* de dimensões: (1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorizados e substituídos (“Voz e responsabilidade” e “Estabilidade política”); (2) a capacidade do governo para formular e implementar políticas sólidas eficazmente (“Eficácia do governo” e “Qualidade regulatória”); e (3) o respeito dos cidadãos e do

Estado pelas instituições que governam as interações económicas e sociais entre eles (“Estado de Direito” e “Controlo da corrupção”).

As seis dimensões de governação do WGI foram, contudo, alvo de alguma adaptação ainda antes da conferência de decisão, resultante da necessária adaptação à realidade da administração local portuguesa, que resultou na aglutinação das dimensões “Estado de Direito” e “Controlo da corrupção”, uma vez que os municípios cumprem as mesmas regras e o sistema judicial opera a nível nacional. Assim, o quadro de avaliação proposto na conferência de decisão foi estruturado da seguinte forma:

A. Voz e responsabilização – Critérios que captam até que ponto os cidadãos podem participar na seleção do seu governo local e têm acesso a informações importantes para monitorizar o seu desempenho.

B. Estabilidade política – Critérios que captam a força política dos governos locais e a firmeza das políticas.

C. Eficácia governamental – Critérios que captam a qualidade dos serviços públicos, a ausência de patronagem política, a qualidade e a credibilidade das políticas formuladas e implementadas.

D. Acesso ao mercado e regulação (alterado de “Qualidade regulatória” durante as conferências de decisão) – Critérios que captam a capacidade do governo local para formular e implementar políticas e regulamentos consistentes que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado.

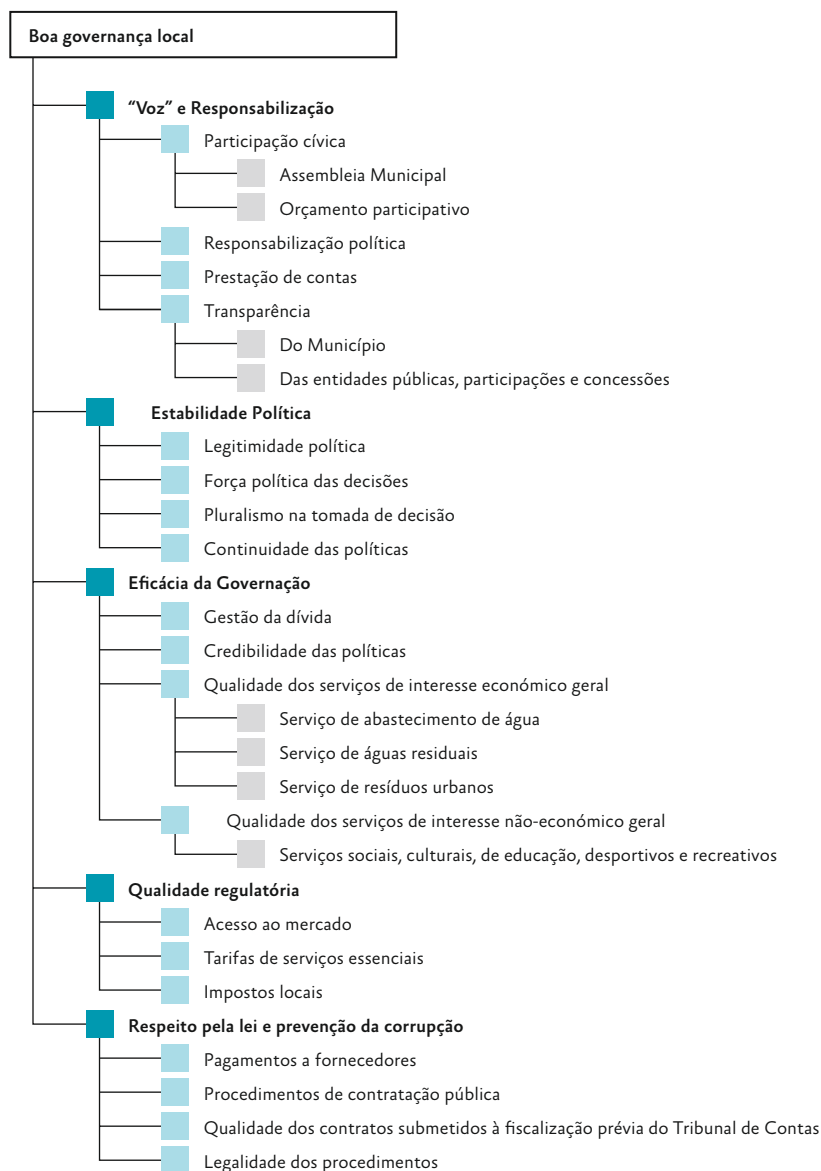
E. Estado de Direito e prevenção (em vez de “controlo”) da corrupção – Critérios que captam até que ponto os agentes confiam e respeitam as regras da sociedade e, em particular, a qualidade da execução de contratos e em que medida o poder é exercido para ganhos privados.

Importa reforçar que a opção por esta estrutura conceptual foi feita por esta ser amplamente reconhecida e usada por decisores públicos e académicos. De qualquer modo, é importante destacar que esta se tratava apenas de um ponto de partida para as discussões realizadas com o GD.

Apesar do alinhamento do GD com as dimensões e princípios propostos nos WGI (ver figura abaixo), é justo questionar se a árvore de valor resultante das sessões seria substancialmente diferente caso não tivesse sido sugerida uma estrutura de base ao grupo, recorrendo a uma conferência de decisão prévia de conceptualização do problema. Apesar do reconhecimento de que tal poderá constituir uma limitação, optou-se por não se recorrer a essa abordagem para agilizar o processo.

A árvore de valor representada na figura seguinte apresenta o resultado da fase de consulta com o GD, cujo processo de validação e ajuste são descritos no ponto seguinte.

Figura 1 Árvore de Dimensões e Indicadores do Índice de Qualidade da Governação Local (da Cruz e Marques, 2017)



5. Validação e Ajuste dos Critérios e Descritores

O processo de validação e ajuste dos critérios e descritores, tal como a determinação dos pesos de cada um dos itens, foi realizado durante as duas conferências de decisão acima mencionadas.

Vários ajustes foram feitos ao índice durante as duas sessões. Algumas das modificações foram de índole conceptual, tais como a mudança de designação

da dimensão D, que passou a ser designada de “Acesso ao mercado e regulação”, e da dimensão E, cuja designação foi alterada para “Estado de Direito e prevenção da corrupção”. De igual modo, durante as conferências foram adicionados os critérios “A3 – Responsabilidade política” e “B3 – Pluralismo na tomada de decisões” e respetivos descritores.

A transformação do problema em critérios de avaliação seguiu alguns princípios enunciados pela literatura: devem ser não redundantes e preferencialmente independentes entre si (Siskos, Askounis e Psarras, 2014); haver informação atualizada sobre os mesmos e disponível para todas as unidades de observação (da Cruz e Marques 2013); ter fundamentação teórica (Andrews, Hay e Myers, 2010).

Os critérios foram, subsequentemente, operacionalizados por descritores quantitativos ou qualitativos (ver lista de indicadores no início da secção III), os quais poderão ser usados como referência para estudos noutros contextos internacionais.

A disponibilidade de dados atualizados e recolhidos sistematicamente provou-se um dos principais constrangimentos à seleção dos descritores. A título de exemplo refira-se, a propósito do critério D1 “Acesso ao mercado”, que o número médio de licitantes em licitações públicas poderia ser um descritor preferível, já que um número maior indicaria níveis mais baixos de favoritismo e conluio. Contudo, o facto de esta informação não estar disponível para todos os municípios levou a que se optasse por considerar o número médio de contratos obtidos por cada fornecedor para contratos acima de 150.000€ (limite acima do qual uma oferta pública é obrigatória por lei) nos últimos quatro anos (duração do mandato dos governos locais).

Apesar das limitações, são várias as fontes de dados que alimentam os descritores, por exemplo, a Comissão Nacional de Eleições, o Tribunal de Contas, o Provedor de Justiça, a Direção Geral das Autarquias Locais, *sites* dos governos locais, banco de dados *online* de compras públicas do INCI, atas das reuniões das assembleias municipais e executivos locais, relatórios anuais dos municípios e empresas municipais (incluindo demonstrações financeiras), o Instituto Nacional de Estatística, os relatórios anuais da Autoridade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos e a Agência Portuguesa do Ambiente.

Importa, por fim, realçar que este modelo incorpora critérios e descritores de índole não apenas institucional (ex: uso do orçamento participativo), mas também de produto/ resultado (ex: qualidade do serviço). Esta multiplicidade não representa um problema metodológico, na medida em que as únicas regras a que os critérios/ descritores têm de obedecer são respeitantes à sua abrangência, não-redundância e independência preferencial (Keeney, 1992).

6. Atribuição da Pontuação

A seguinte convenção foi acordada com o grupo de decisão: em cada critério, um “bom” nível de desempenho (acima do qual os resultados podem ser considerados extremamente positivos – melhores práticas de governação) teria a pontuação de 100 pontos e um nível de desempenho “neutro” (abaixo do qual os resultados podem ser considerados como negativos – piores práticas de governação) teria a pontuação de 0 pontos. Desta forma, o grupo de decisores definiu o nível “bom” e o nível “neutro” para cada indicador ou descritor de desempenho.

A literatura sobre construção de funções de pontuação tem sugerido várias metodologias para converter diferentes níveis de desempenho em pontuações. Os métodos podem ser numéricos (ex: pontuação direta ou o método de bissecção; von Winterfeldt e Edwards, 1986) ou não-numéricos (por exemplo, a medição de atratividade por uma técnica de avaliação baseada em categorias – *Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique* ou MACBETH; Bana e Costa e Oliveira, 2012).

Face à ausência de um “proprietário” do problema e tendo em conta a participação voluntária dos elementos do grupo de decisão, a utilização de funções de pontuação não-lineares afigurou-se como uma opção não viável, na medida em que o processo de modelação se tornaria ainda mais moroso e poderia levar a uma certa “fadiga de decisão” entre os membros do grupo (da Cruz e Marques, 2017). Neste sentido, optou-se pela utilização de funções lineares de pontuação (ou escalas de preferência com distâncias iguais entre níveis consecutivos para descritores qualitativos), que foram assumidas e validadas pelo GD para todos os critérios. Sabendo os valores de referência (“bom” e “neutro”) e a relação entre o desempenho³ e a pontuação (que neste caso é linear), é possível calcular a pontuação correspondente ao desempenho obtido em cada critério.

Na prática, assumir uma relação linear entre o desempenho e a pontuação, significa que variações de desempenho iguais são sempre pontuadas da mesma forma. Por exemplo, melhorar a participação eleitoral de 40% para 55% tem o mesmo valor que melhorar a participação eleitoral de 80% para 95%. Dado que se trata de uma simplificação, o uso de funções lineares de pontuação tem limitações. Por exemplo, em relação ao critério B2 “Força política de decisões”, a função de pontuação pode ser uma curva côncava para baixo (“demasiados” lugares para a lista vencedora num determinado município podem até ser um sinal de défice democrático); no entanto, porque, as listas vencedoras raramente estão acima dos 60% em Portugal (os lugares são atribuídos usando o método D’Hondt), usar uma relação linear não é problemático. Além disso, o GD estava ciente disso e permitiu alterações durante a conferência de decisão (e, por exemplo, para estabelecer pontuações mínima e máxima, abaixo de 0,0 e

³ Valor obtido num determinado indicador (por exemplo, medido em termos de percentagem, Euros, dias, etc.).

acima de 100,0). Concluiu-se que nos poucos critérios onde a não-linearidade poderia ser mais importante (por exemplo, participação eleitoral), os desempenhos reais foram agrupados num pequeno intervalo entre os níveis de referência estabelecidos (nesses poucos casos, a linearidade foi considerada perfeitamente razoável pelo GD).

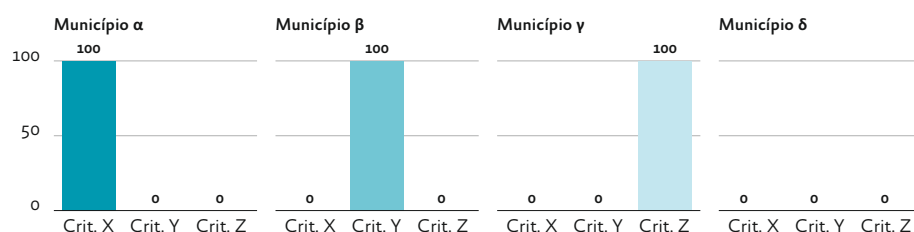
7. Computação dos Pesos

Uma vez terminada a validação da árvore de valores do índice, foi pedido ao GD que definisse níveis de desempenho “neutros” e “bons” para cada critério. No que diz respeito à modelagem de funções de pontuação, a literatura apresenta diversas técnicas numéricas de computação dos coeficientes de ponderação (por exemplo, balanço de ponderação ou o procedimento de compensação; ver Greco, Ehr Gott e Figueira, 2010).

Apesar das suas potenciais vantagens, optou-se pela não utilização de tais técnicas, dado que se afigurava contraproducente pedir a membros de um grupo de decisores não técnico e heterogêneo que expressassem julgamentos de forma numérica (Bana e Costa, Carnero e Oliveira, 2012). Neste sentido, optou-se pela abordagem MACBETH, na medida em que esta permite determinar pesos relativos ao solicitar aos membros do grupo que façam comparações emparelhadas através de julgamentos qualitativos das diferenças de preferência de determinados perfis de referência.

O procedimento para determinar os pesos foi o seguinte (ver também Gráfico 1): para cada dimensão (com n critérios), foi pedido a cada elemento do grupo que considerasse um conjunto de municípios hipotéticos, em que um município tem classificação de “neutro” em todos os critérios e os outros municípios têm um desempenho “bom” num dos critérios e “neutro” nos restantes (cada município tendo “bom” num critério diferente).

Gráfico 1 Perfis de Desempenho Utilizados para Determinar o Peso dos Coeficientes



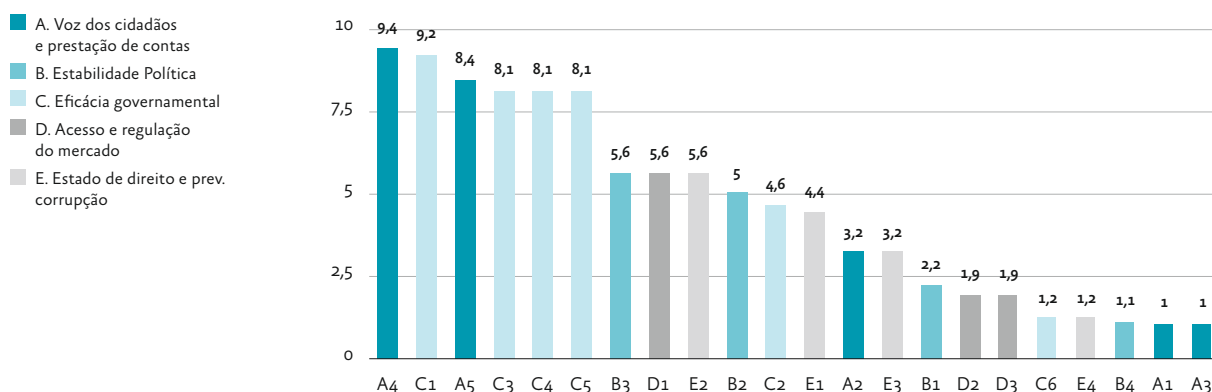
Face a este cenário, cada membro do grupo foi convidado a listar esse conjunto de municípios por ordem de preferência, sendo o menos preferido

aquele que tem a classificação “neutro” em todos os critérios. Finda essa seleção, os participantes procederam a uma comparação qualitativa entre esses municípios, usando sete categorias possíveis: “não”, diferença “muito fraca”, “fraca”, “moderada”, “forte”, “muito forte” ou “extrema”. Para tal, foi utilizado o *software* M-MACBETH, que permite que o GD preencha uma matriz de julgamentos categóricos e seja criada uma escala compatível (se os julgamentos forem consistentes). Os passos descritos foram repetidos para cada uma das cinco dimensões do índice, o que permitiu calcular os pesos dos critérios dentro de cada dimensão do modelo.

Para conseguir obter a pontuação global, ou seja, os pesos do índice (entre dimensões), o grupo procedeu à comparação de um critério de cada dimensão numa nova matriz de julgamentos (os critérios com pesos mais altos em cada dimensão foram arbitrariamente escolhidos para realizar essa comparação). Com este conjunto final de julgamentos, foi possível normalizar todos os pesos através de transformações lineares. Através deste procedimento bietápico, evitou-se que os pesos globais fossem calculados de uma só vez.

Os pesos globais do Índice de Governança Local são apresentados no Gráfico 2 (da Cruz e Marques, 2017). Como pode ser observado, a diferença entre as classificações “neutro” e “bom” no critério “A4 - Transparência das contas” tem maior impacto na pontuação geral. De igual modo, é possível observar que a dimensão “C – Eficácia governamental” é a que tem maior peso, seguida da dimensão “A – Voz dos cidadãos e Prestação de contas”, “E – Estado de Direito e prevenção da corrupção”, “B – Estabilidade política” e, finalmente, “D – Acesso e regulação do mercado”. Com estes coeficientes de ponderação, os valores de referência apresentados no Gráfico 2 e a explicação detalhada dos descritores apresentados na secção III, pode-se avaliar a qualidade de governação de qualquer município Português.

Gráfico 2 Pesos do índice de governação municipal



Capítulo III

Medir a qualidade da governação local: resultados

A ‘qualidade da governação local’ é um conceito complexo que, como vimos, compreende múltiplos princípios normativos nas mais variadas dimensões políticas e socioeconómicas dos municípios. A operacionalização e medição deste fenómeno necessita de um enquadramento destes princípios. Neste sentido, os princípios normativos utilizados como base para o desenvolvimento do ‘Índice de Qualidade de Governação Local’ serão explicitados e agrupados em cinco grandes dimensões e respetivos indicadores, que foram previamente identificados na revisão da literatura:

Dimensão A: Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas

- 1) Participação ativa dos cidadãos nas reuniões da assembleia municipal
- 2) Influência dos cidadãos nas escolhas orçamentais dos governos
- 3) Capacidade dos munícipes e oposição em escrutinar os eleitos
- 4) Transparência das contas municipais
- 5) Transparência financeira

Dimensão B: Estabilidade Política

- 1) Taxa de participação em escrutínios eleitorais
- 2) Composição do governo local
- 3) Capacidade do governo local em gerar consenso político
- 4) Políticas de longo prazo

Dimensão C: Eficácia Governamental

- 1) Dívida municipal
- 2) Execução orçamental
- 3) Qualidade dos serviços de água para consumo
- 4) Qualidade dos serviços de águas residuais
- 5) Qualidade dos serviços de recolha de lixo
- 6) Investimento em serviços sociais, culturais, educacionais e recreacionais

Dimensão D: Acesso e Regulação do Mercado

- 1) Competitividade dos contratos municipais
- 2) Tarifas dos serviços municipais
- 3) Receitas municipais

Dimensão E: Estado de Direito e Prevenção da Corrupção

- 1) Prazo médio para pagamentos de serviços, material e equipamento
- 2) Preferência por métodos contratuais transparentes
- 3) Qualidade dos contratos públicos municipais
- 4) Queixas dos munícipes relativas ao município e às suas entidades

Os resultados obtidos pelos municípios portugueses em cada um dos indicadores são apresentados e discutidos de seguida. As informações relativas aos anos de referência, e fontes dos dados, assim como o número de observações recolhidas estão disponíveis no Anexo 3.

1. Dimensão A: Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas

A qualidade da governação local está intimamente associada às relações entre os munícipes e os órgãos políticos locais. Uma forte participação dos cidadãos nos processos políticos locais e uma comunicação transparente por parte do município permitem tornar os governos mais responsáveis e responsivos.

A1: Participação ativa dos cidadãos nas reuniões da assembleia municipal

As Assembleias Municipais são o canal institucional por excelência para a participação dos munícipes nestes processos políticos. Por esta razão, os indicadores de participação nas reuniões do órgão legislativo local são uma fonte essencial para medir a pressão exercida pelos cidadãos para resolução de problemas de governação local.

A construção desta variável baseou-se em dois indicadores: o (1) número de sessões com registo de intervenções do público de carácter individual; e (2) número de sessões com registo de intervenções de organizações da sociedade civil de carácter local. Os níveis de participação foram codificados de acordo com os seguintes critérios:

Nível 1: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos cinco sessões da assembleia municipal, e intervenção de organizações da sociedade civil em pelo menos três sessões;

Nível 2: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos cinco sessões da assembleia municipal;

Nível 3: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos três sessões da assembleia municipal;

Nível 4: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos uma sessão da assembleia municipal;

Nível 5: Nenhuma intervenção de cidadãos em nome individual registrada nas sessões da assembleia municipal.

No total foram recolhidas as atas da Assembleia de 273 municípios. Desta amostra, 28 municípios (cerca de 10% da amostra recolhida) revelam uma forte presença dos cidadãos nas reuniões do órgão legislativo municipal. Quase dois terços dos municípios analisados apresentam níveis de participação esporádica. Estes números sugerem que os municípios não utilizam os canais institucionais de forma frequente para articular as suas queixas. Isto produz consequências negativas para a governação local: a falta de acesso a informação e a fraca pressão exercida geram menos incentivos para que as autarquias resolvam problemas locais fora de períodos eleitorais.

Tabela 3 Participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil nas reuniões da Assembleia Municipal no ano de 2015

A1	Municípios
Nível 1	3
Nível 2	25
Nível 3	74
Nível 4	96
Nível 5	75

A2: Influência dos cidadãos nas escolhas orçamentais dos governos

Na última década, as autarquias desenvolveram um novo mecanismo para participação direta dos cidadãos nas decisões locais – os Orçamentos Participativos. Um número crescente de municípios reserva uma parte do seu orçamento anual para implementar propostas sugeridas pelos seus cidadãos. A sua participação nas escolhas orçamentais dos governos tornou-se, portanto, um método eficaz para dar voz às suas preocupações e definir prioridades nos investimentos locais.

A variável apresentada corresponde à percentagem do montante das despesas de capital dos orçamentos disponibilizada para o Orçamento Participativo. Estes valores foram calculados tendo em consideração que as propostas vencedoras são incluídas nos orçamentos do ano subsequente. Tendo em conta a volatilidade do montante alocado para cada edição do Orçamento Participativo, é apresentado o valor mais elevado dos três anos de referência.

No total foram recolhidas informações de 293 autarquias. Estes dados sugerem que os municípios parecem dar pouca importância ao engajamento dos seus munícipes nas escolhas orçamentais. 207 não realizam orçamentos participativos. Dos restantes 86, o peso do Orçamento Participativo é relativamente baixo. O valor médio alocado é de 3,7%. Verifica-se, contudo, uma exceção: Vila do Bispo aloca 82% do seu orçamento em despesas de capital para o OP.

A3: Capacidade dos munícipes e membros da oposição em escrutinar os eleitos

A qualidade de governação local não é apenas afetada pela participação dos munícipes nos processos políticos e eleitorais. A transparência dos órgãos municipais é essencial para garantir que a sua participação seja informada. A prestação de contas é, portanto, fundamental para garantir a boa governação. Um dos aspetos essenciais da prestação de contas gira em torno da capacidade de escrutínio dos eleitos. Por um lado, os cidadãos devem ter acesso a informação sobre a carreira dos eleitos para identificar potenciais motivações e conflitos de interesses. Por outro lado, a oposição (como representante de interesses minoritários) também deve dispor de meios efetivos para escrutinar os interesses dos membros do executivo.

O acesso a esta informação assenta, sobretudo, na disponibilização de documentos sobre a atividade dos políticos locais. Para a construção desta variável, foram recolhidos seis documentos nos *websites* municipais:

- 1) Declarações de incompatibilidade e rendimento de todos os membros do executivo com pelouro;
- 2) Declarações patrimoniais de riqueza e de interesse de todos os membros do executivo com pelouro;
- 3) Remunerações de todos os membros do executivo com pelouro;
- 4) Currículos detalhados de todos os membros do executivo com pelouro;
- 5) Documento que consolida os registos de interesse de todos os membros do executivo;
- 6) Relatório sobre o cumprimento do estatuto de direito de oposição.

Destes relatórios, foram obtidas as seguintes informações:

- 7) Participação dos titulares do direito de oposição na elaboração do relatório;
- 8) Cumprimento do estatuto de direito de oposição em assembleia municipal.

O valor apresentado corresponde à soma destes indicadores. Esta dimensão mede a transparência dos governos locais. Deste modo, todos os documentos não disponíveis nos *websites* das câmaras municipais foram contabilizados como zero (0).

No seguimento dos padrões verificados nas duas primeiras variáveis, os cidadãos e a oposição parecem ter pouca informação acerca dos eleitos. No universo das 308 câmaras portuguesas, 281 disponibilizam três ou menos documentos previamente referidos. Cerca de um terço não disponibiliza qualquer documento.

Tabela 4 Documentos de escrutínio dos eleitos, por município

A3	Municípios
0	111
1	83
2	58
3	29
4	19
5	4
6	4
7	0
8	0

Esta análise esconde, contudo, diferenças entre os vários documentos. As remunerações e o estatuto de direito de oposição são os documentos mais frequentemente disponibilizados, ainda assim contabilizados em apenas um terço dos municípios. Os outros documentos são disponibilizados de forma ocasional. A consolidação dos registos de interesse num formato acessível é um exemplo paradigmático com a disponibilização em apenas um município – Alfândega da Fé.

Por sua vez, os relatórios sobre os estatutos de direito de oposição são geralmente produzidos seguindo um modelo mínimo, não indo além do padrão legal. Carecem da participação da oposição e da discussão em assembleia municipal. Embora facultativos, ambos os critérios acabam por ser essenciais para garantir uma prestação de contas efetiva dos executivos municipais perante o órgão legislativo local.

Tabela 5 Documentos de escrutínio dos eleitos, por tipo

Documento	Municípios
Declarações de incompatibilidade e rendimento	40
Declarações patrimoniais de riqueza e de interesse	19
Remunerações	118
Currículos detalhados	97
Registos de interesse	1
Estatuto de direito de oposição	113
Participação dos titulares	6
Discussão em assembleia municipal	12

A4: Transparência das contas municipais

As contas municipais consolidam, de forma sistemática, as decisões das autarquias. Por este motivo, os governos locais estão sujeitos a normas contabilísticas rigorosas. Contudo, a qualidade dos documentos contabilísticos varia substancialmente entre municípios, especialmente no que concerne a gastos fora do quadro orçamental e a dívidas extrapatrimoniais. Neste sentido, a sua divulgação torna-se um instrumento de transparência e prestação de contas bastante importante.

Para a construção desta variável, foi considerada a disponibilização *online* de três documentos importantes:

- 1) Sistema de contabilidade interna (analítica ou de custos organizada);
- 2) Informação sobre as participações societárias (ponto 8.2.16 do POCAL);
- 3) Contas consolidadas.

O valor apresentado corresponde à soma destes indicadores. À semelhança da variável anterior, os indicadores não disponíveis são contabilizados como zero (0).

Ao contrário das tendências verificadas nas variáveis anteriores, o grau de transparência das contas municipais aparenta ser bastante elevado. Os dados recolhidos mostram que 263 municípios (cerca de 85% do universo analisado) disponibiliza pelo menos um dos documentos referidos. 42 municípios disponibilizam todos estes documentos. Estes valores podem ser parcialmente explicados pela obrigatoriedade legal de produção destes documentos. Contudo, o destaque atribuído às contas municipais nos *websites* sugere que as autarquias consideram a disponibilização desta informação um assunto saliente.

Tabela 6 Documentos de transparência das contas municipais, por município

A4	Municípios
0	45
1	128
2	93
3	42

Existem também diferenças substanciais na frequência dos documentos disponibilizados pelas câmaras municipais. As Participações Societárias são disponibilizadas por dois terços dos municípios. Contudo, esta informação encontra-se dispersa por diversos documentos – em Relatórios de Contas, anexos e notas ao Balanço, em documentos de Prestação de Contas e, por vezes, num formato individual.

A Consolidação de Contas é, por sua vez, o documento menos frequentemente disponibilizado pelos executivos. Foram obtidos apenas 73 exemplares, contabilizando cerca de 24% dos municípios.

Tabela 7 Documentos de transparência das contas municipais, por tipo

Documento	Municípios
Sistema de Contabilidade Analítica	162
Participações Societárias	205
Consolidação de Contas	73

A5: Transparência financeira

A saúde das finanças municipais é, de igual forma, essencial para a boa governação. Por esta razão, a divulgação de documentos de natureza financeira é também um elemento central da prestação de contas. Esta variável foi construída tendo por base a disponibilização *online* de 12 documentos de natureza orçamental e financeira:

- 1) Orçamentos municipais;
- 2) Balanços municipais;
- 3) Demonstrações de Resultados;
- 4) Relatórios de Gestão;
- 5) Mapas de Fluxos de Caixa;
- 6) Mapas de Execução Orçamental;
- 7) Mapas de Execução do Plano Plurianual de Investimentos (PPI);
- 8) Listas de Investimentos por freguesia;
- 9) Alterações e Retificações Orçamentais;

- 10) Dívidas a Fornecedores e respectivos juros de mora;
- 11) Listas de Empréstimos à banca e respectivos prazos e vencimentos;
- 12) Listas de dívidas por *factoring* e outras dívidas a terceiros.

O grau de transparência orçamental segue as tendências observadas ao nível das contas. 230 municípios (75% do total) disponibilizam pelo menos 10 dos 12 documentos requeridos na dimensão orçamental do Índice de Transparência Municipal. Apenas 20 câmaras disponibilizam seis ou menos documentos do total de 12 que constituem esta variável.

Tabela 8 Documentos de transparência orçamental, por município

A5	Municípios
1	5
2	6
3	2
4	1
5	2
6	4
7	18
8	14
9	25
10	41
11	71
12	118

Olhando para o tipo de documentos, existe uma maior homogeneidade nas tendências de disponibilização. Sete dos 12 documentos são consistentemente disponibilizados por quase todas as câmaras (Orçamento, Balanço, Demonstração de Resultados, Relatório de Gestão, Mapas de Execução, e Listas de Empréstimos à Banca). Ainda assim, os restantes são também disponibilizados pela maioria dos municípios. Os Mapas de Fluxos da Caixa são os menos frequentemente disponibilizados deste universo. Foram recolhidos 178 exemplares deste indicador, correspondentes a 58% das câmaras municipais.

Tabela 9 Documentos de transparência orçamental, por tipo

Documento	Municípios
Orçamento Municipal	299
Balanço	292
Demonstração de Resultados	292
Relatório de Gestão	282

Documento	Municípios
Mapa de Fluxos de Caixa	178
Mapas de Execução Orçamental	292
Mapas de Execução do PPI	279
Listas de Investimentos por freguesia	187
Alterações e Retificações Orçamentais	236
Listas de Dívidas a Fornecedores	188
Listas de Empréstimos à Banca	266
Listas de Dívidas por <i>factoring</i>	240

Índice sobre Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas e fatores explicativos

O *input* recolhido durante as conferências de decisão permite estimar os pesos “interdimensão” e “intradimensão” para cada critério. Por outras palavras, é possível calcular a contribuição que o desempenho em cada critério tem para a qualidade da governação municipal do ponto de vista “global” (i.e. tendo em conta todas as dimensões) e do ponto de vista “local” (i.e. para cada dimensão). Dos pesos “intradimensão” podem obter-se os pesos “interdimensão” por transformação linear.⁴ Multiplicando os pesos “intradimensão” pelos *scores* obtidos nos critérios dessa dimensão, obtém-se o desempenho dessa dimensão (neste caso, até que ponto os cidadãos têm voz nas decisões tomadas no seu município e qual a qualidade da prestação de contas por parte do governo local). A metodologia é semelhante para os *scores* de todas as outras dimensões. Os valores do índice são apresentados na Tabela 10.

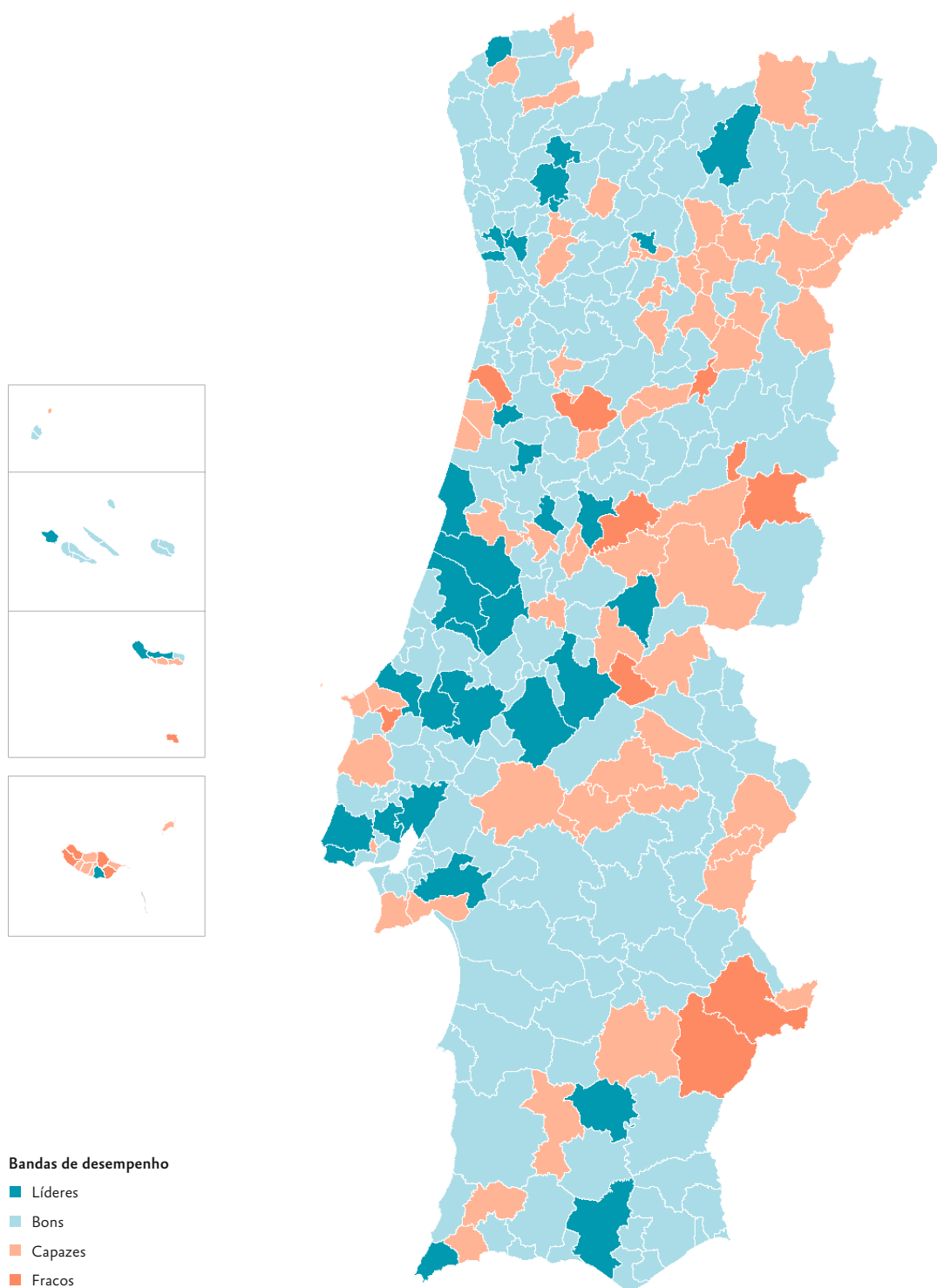
Tabela 10 Municípios com melhor classificação na dimensão de “Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas”

Posição	Município	Índice
1	Ponta Delgada	86.09
2	Proença-a-Nova	83.52
3	Leiria	83.11
4	Pombal	81.98
5	Figueira da Foz	77.82
6	Santa Marta de Penaguião	77.64
	Vizela	77.64
8	Horta	77.41
9	Góis	76.88
	Miranda do Corvo	76.88
11	Loures	75.36
	Valongo	75.36
13	Loulé	75.24

⁴ Em problemas de análise multicritério com muitos critérios normalmente opta-se por solicitar os julgamentos dos decisores dimensão a dimensão (para diminuir a complexidade e a dissonância cognitiva dos decisores). Por fim, comparando um critério de cada dimensão, permite-nos ter a informação suficiente para transformar os pesos de todos os critérios restantes – usualmente dá-se o nome de modelos hierárquicos a este método de estruturação.

Posição	Município	Índice
14	Vila do Bispo	75.06
15	Mealhada	74.95
16	Maia	74.61
17	Caldas da Rainha	74.48
18	Santarém	73.85
19	Palmela	73.09
20	Ribeira Grande	71.35
21	Castro Verde	70.82
	Chamusca	70.82
	Rio Maior	70.82
24	Valença	70.75
25	Abrantes	70.36
Média		26.53
Mínimo		-92.80
N		273

Mapa 1 Voz dos cidadãos e prestação de contas (Dimensão A)



A literatura sobre governação local argumenta que a participação dos cidadãos e a transparência dos municípios estão intimamente ligadas com as características educacionais, socioeconómicas, culturais e demográficas (Tavares e da Cruz, 2018).

Para testar estas hipóteses, foram recolhidos um conjunto de indicadores com vista a medir estas características. A educação é medida pela taxa de iliteracia; as condições socioeconómicas pelo poder de compra; as tendências culturais pela taxa de casamentos católicos (indicador invertido de pós-materialismo); e as características demográficas pela densidade populacional (indicador de urbanização do município). Para além destes fatores explicativos, foram incluídas também variáveis de controlo: a população e a insularidade do município.⁵

Para uma mais fácil interpretação dos gráficos apresentados em baixo, e para permitir a comparação entre diferentes variáveis, todos estes indicadores foram estandardizados. Foi atribuído 1 às observações com valor mais elevado e 0 às observações com valor mais baixo. Os valores das restantes observações foram redimensionados tendo em conta os limites superior e inferior.⁶

⁵ Estas duas variáveis de controlo foram adicionadas a todos os modelos estatísticos das dimensões subsequentes.

⁶ Este método de estandardização é aplicado em todos os fatores explicativos das dimensões subsequentes.

Tabela 11 Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão

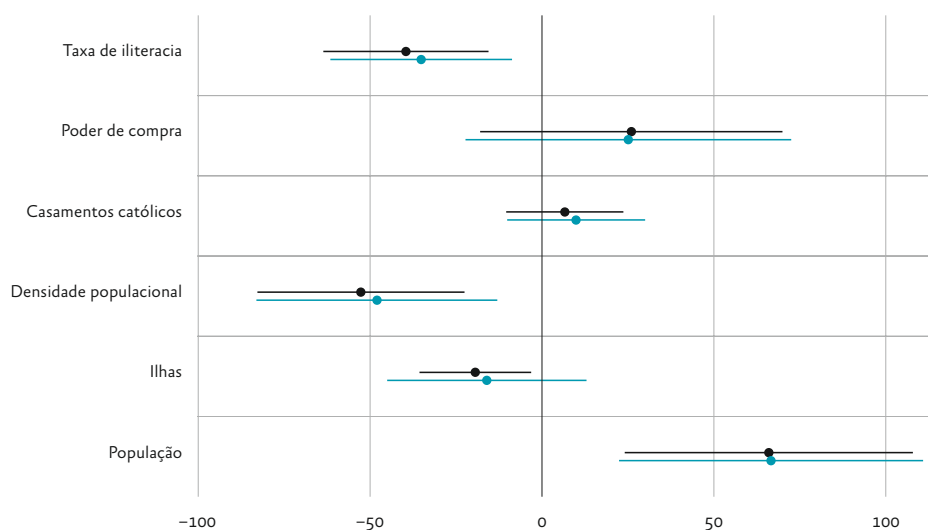
Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Taxa de iliteracia	308	0,32	0,21	0	1
Poder de compra	308	0,16	0,12	0	1
Casamentos católicos	308	0,42	0,21	0	1
Densidade populacional	308	0,04	0,11	0	1
Ilhas	308	0,1	0,3	0	1
População	308	0,06	0,1	0	1

Estes indicadores servem como variáveis independentes para dois modelos de regressão. O primeiro utiliza o método dos Mínimos Quadrados Ordinários – MQO (a preto). Este modelo é informalmente considerado o ponto de partida da estatística inferencial dada a simplicidade da sua aplicação. Contudo, a utilização deste modelo é constrangida por um conjunto de pressupostos que limitam a sua aplicabilidade. A discussão destes pressupostos não é um dos objetivos deste relatório. Está disponibilizada em anexo (Anexo 4) uma análise mais técnica da construção destes modelos e os resultados em tabela. Foram utilizados erros robustos para relaxar as exigências da sua aplicabilidade.

O segundo modelo (a azul) é baseado também no método dos Mínimos Quadrados Ordinários, mas introduzindo uma estrutura com dados transversais em que cada distrito português corresponde a um *cluster*. Deste modo, este modelo consegue testar a robustez da relação entre os indicadores apresentados e

o fenómeno a ser explicado na presença de diferenças municipais simplesmente explicadas pela pertença a determinado aglomerado (neste caso, o distrito).

Gráfico 3 Determinantes da dimensão Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas (coeficientes standardizados)



Os resultados apresentados revelam que municípios com muita população (mas não necessariamente urbanos) têm classificações mais altas na dimensão de Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas. Por outro lado, os municípios com taxas de iliteracia e densidade populacional superiores tendem a ter resultados mais baixos. O primeiro modelo apresenta a mesma conclusão para a insularidade das ilhas. Isto significa que os municípios das ilhas alcançam resultados mais baixos nesta dimensão. Contudo, este resultado não é robusto quando testado pelo segundo modelo (a linha do erro cruza o 0, sendo impossível, portanto, estabelecer uma associação entre a variável e o fenómeno a ser explicado). O poder de compra e a taxa de casamentos católicos parecem não ter um impacto significativo no desempenho dos municípios nesta dimensão.

2. Dimensão B: Estabilidade Política

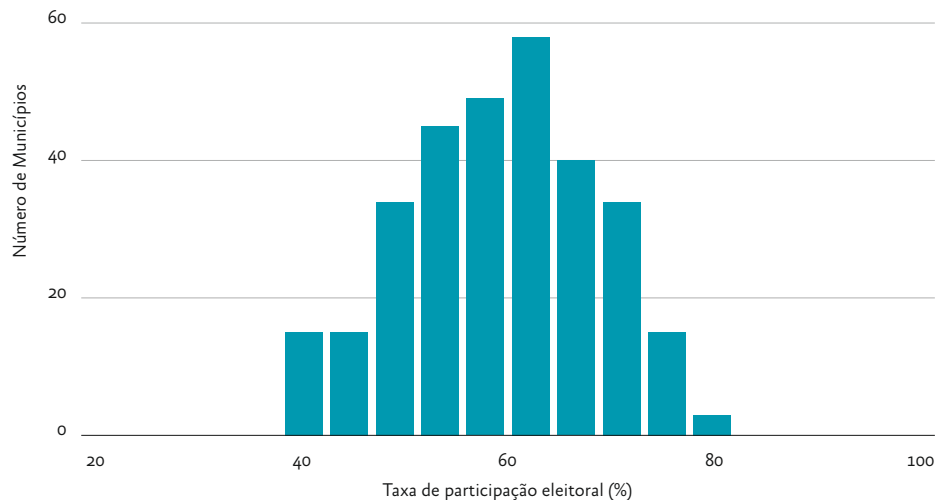
A estabilidade política é uma das dimensões fundamentais da governação local – legitima a ação dos executivos, facilita o consenso, e promove políticas credíveis e duradouras.

B1: Taxa de participação em escrutínios eleitorais

O engajamento dos munícipes nas eleições municipais é um indicador importante de legitimidade. As taxas de participação elevadas estão associadas a um envolvimento ativo dos cidadãos na vida política local, à sensibilização dos partidos e dos candidatos para assuntos locais, e a um clima de confiança pública nas instituições locais. Esta variável foi medida com a taxa de participação eleitoral nas eleições municipais de 2013.

A taxa de participação neste ato eleitoral rondou os 53%. Este valor é relativamente mais baixo do que os registados nas eleições legislativas de 2011 e 2015, 58% e 56%, respetivamente. Estes valores não são surpreendentes, dado que a eleição dos governos municipais é percecionada como menos importante pelo eleitorado. Ainda assim, alguns municípios registaram taxas de participação eleitoral bastante elevadas, destacando-se Arronches e Lages das Flores com valores acima dos 80%. Por outro lado, 50 autarquias (correspondendo a 16% do universo dos municípios portugueses) obtiveram uma participação eleitoral inferior às taxas de abstenção.

Gráfico 4 Taxa de participação eleitoral nas eleições autárquicas de 2013



B2: Composição do governo local

A composição dos governos locais é um fator definidor da sua capacidade executiva. As maiorias, especialmente monopartidárias, estão associadas a uma maior força política dos incumbentes, possibilitando a adoção de políticas públicas mais ambiciosas. Esta variável foi calculada pelo rácio entre os mandatos conquistados pela lista vencedora e o número total de mandatos do executivo municipal.

Os municípios têm, na sua maioria, governos maioritários – a lista vencedora de 269 autarquias obteve 50% ou mais lugares nos executivos camarários. De facto, em 28 destes municípios as listas vencedoras conseguiram angariar 80% dos mandatos. No período de 2013 a 2017, apenas 39 governos municipais eram minoritários.

Tabela 12 Percentagem de mandatos atribuídos à lista vencedora da câmara municipal nas eleições autárquicas de 2013

Número de mandatos	Municípios
menos de 50%	39
50 a 60%	108
60 a 70%	97
70 a 80 %	36
mais de 80%	28

Fazendo uma análise mais pormenorizada, atendendo à composição dos executivos camarários, foram registados 275 municípios com executivos monopartidários (239 dos quais maioritários). Vinte e duas autarquias foram governadas por governos de coligação (19 dos quais maioritários). Por fim, 12 câmaras foram geridas por grupos de cidadãos independentes, sendo apenas um de carácter minoritário.

Tabela 13 Governos das Câmaras Municipais após as eleições autárquicas de 2013, por tipo

Composição do Governo Local	Maioritário	Minoritário
Monopartidário	239	35
Coligação	19	3
Independente	11	1

B3: Capacidade do governo local em gerar consenso político

A capacidade do governo local em gerar consenso político é benéfica para a sociedade e promove a estabilidade política. Esta capacidade é especialmente relevante em decisões importantes, e que geram um impacto substantivo nos resultados governativos. Os orçamentos municipais são o exemplo mais paradigmático deste tipo de decisões. Dada esta consideração, esta variável foi calculada através da percentagem de vereadores que aprovam a primeira versão do orçamento municipal.

As estatísticas de aprovação orçamental seguem, em larga medida, o contexto político dos executivos municipais. Apenas 16 das 254 primeiras propostas de orçamento analisadas obtiveram apoio inferior a 50%.

Tabela 14 Percentagem de votos a favor nas primeiras propostas dos orçamentos municipais

Número de votos a favor	Municípios
menos de 50%	16
50 a 60%	81
60 a 70%	70
70 a 80 %	28
mais de 80%	59

Apenas cinco propostas iniciais de orçamento foram reprovadas nas Câmaras Municipais (notar que a aprovação dos orçamentos requer apenas um maior número de votos a favor do que contra, não considerando a abstenção). Isto mostra que a capacidade de gerar consenso político na esfera dos municípios portugueses é bastante elevada, quer seja pela votação na linha partidária, quer seja pelo carácter maioritário de grande parte dos executivos camarários.

Tabela 15 Decisões camarárias relativamente às primeiras propostas dos orçamentos municipais

Decisão do orçamento	Municípios
Aprovado	249
Reprovado	5

B4: Políticas de longo prazo

O interesse público deve ser protegido de manobras políticas e das opções de curto prazo associadas aos ciclos eleitorais. Neste sentido, a criação de planos políticos credíveis de longo prazo, com o envolvimento de partes interessadas locais, é essencial para assegurar as boas políticas municipais.

Para medir esta variável foram recolhidos e analisados os Planos Estratégicos Municipais dos municípios. A elaboração destes planos não tem obrigatoriedade legal. Logo, a existência e conteúdo dos planos estratégicos permite analisar de forma detalhada os compromissos voluntários tomados pelo município no médio e longo prazo. Foram recolhidos cinco indicadores neste sentido:

- 1) Plano estratégico municipal;
- 2) Amplitude temporal do plano;
- 3) Participação da assembleia municipal na sua definição;

- 4) Participação da sociedade civil na sua definição;
- 5) Necessidade de aprovação da assembleia municipal para alterações ao plano.

A variável foi codificada utilizando os seguintes critérios:

Nível 1: O município tem um Plano Estratégico Municipal em vigor. O plano foi originalmente definido para um período superior a 10 anos, e contou com a participação da assembleia municipal e da sociedade civil.

As mudanças no plano carecem da aprovação da assembleia municipal;

Nível 2: O município tem um Plano Estratégico Municipal em vigor. O plano foi originalmente definido para um período superior a 10 anos, e contou com a participação da assembleia municipal e da sociedade civil;

Nível 3: O município tem um Plano Estratégico Municipal em vigor. O plano foi originalmente definido para um período superior a 5 anos, e contou com a participação da assembleia municipal;

Nível 4: O município tem um Plano Estratégico Municipal em vigor;

Nível 5: O município não tem um Plano Estratégico Municipal em vigor.

Os dados recolhidos sugerem que a maioria dos municípios carece de um planeamento substantivo de políticas a longo prazo. Em 2015, 50 municípios tinham um plano estratégico. Contudo, apenas cinco foram de encontro a todos os critérios previamente estabelecidos. Os restantes esboçaram planos estratégicos menos arrojados e sem a participação (formalizada nos programas) da oposição e da sociedade civil. Por fim, os outros 258 municípios careciam de um plano estratégico de longo prazo acessível aos munícipes.

Tabela 16 Planeamento de políticas de longo prazo

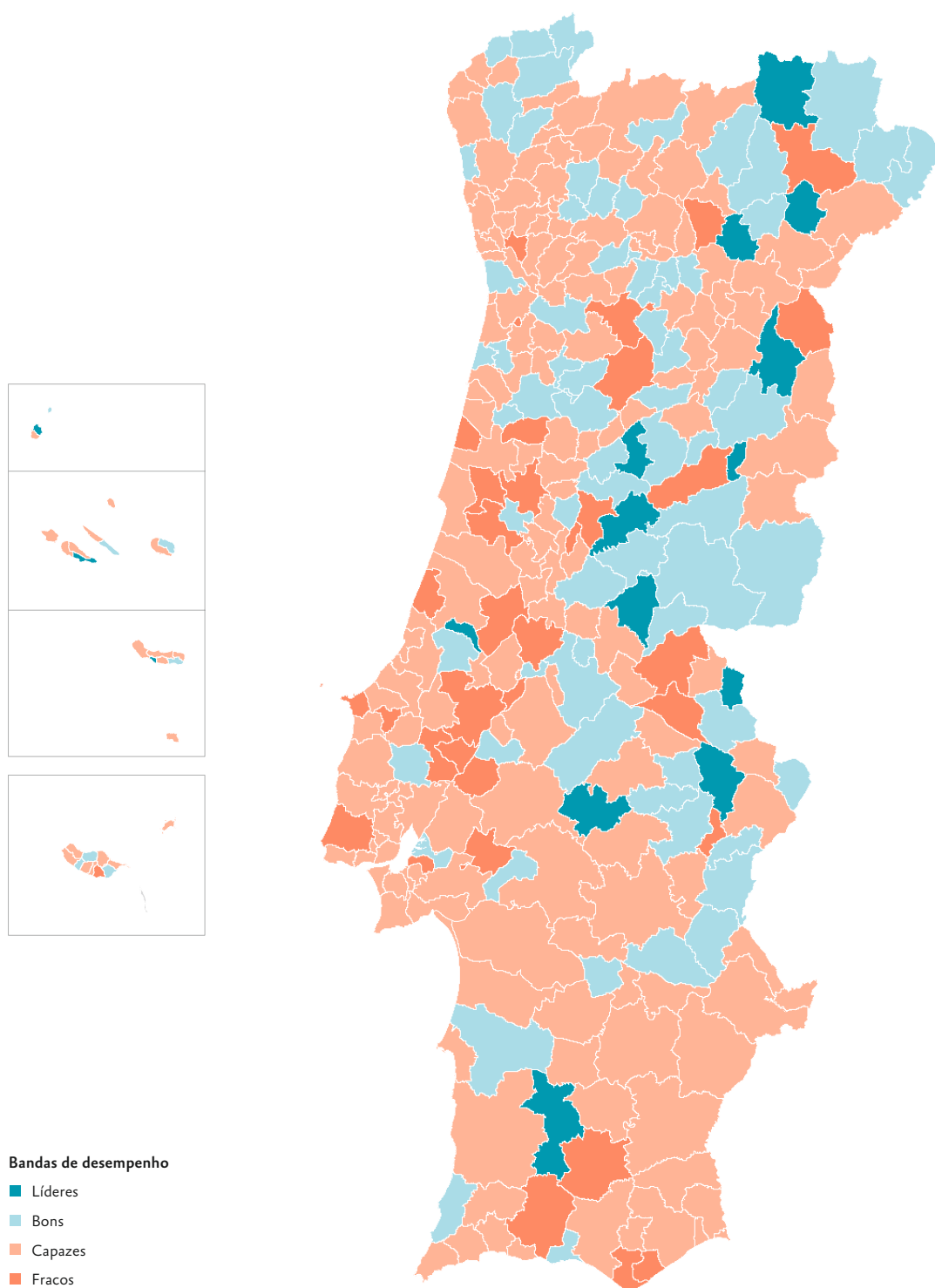
B4	Municípios
Nível 1	5
Nível 2	0
Nível 3	7
Nível 4	38
Nível 5	258

Índice sobre Estabilidade Política e fatores explicativos

Tabela 17 Municípios com melhor classificação na dimensão de “Estabilidade Política”

Posição	Município	Índice
1	Pampilhosa da Serra	165.60
2	Ourique	138.86
3	Marvão	137.42
4	Santa Cruz das Flores	135.48
5	Belmonte	132.71
6	Proença-a-Nova	132.48
7	Lagoa (R.A.A.)	131.33
8	Carrazeda de Ansiães	130.41
9	Mora	130.21
10	Vinhais	119.51
11	Pinhel	119.40
12	Batalha	115.66
13	Oliveira do Hospital	113.12
14	Lajes do Pico	109.50
15	Alfândega da Fé	109.25
16	Monforte	108.55
17	Tabuaço	107.03
18	Vila Viçosa	105.45
19	Manteigas	105.03
20	Vila Flor	102.88
21	Vimioso	100.96
22	Tarouca	100.46
23	Mondim de Basto	100.06
24	Vila Velha de Ródão	99.58
25	Fronteira	99.13
Média		33.61
Mínimo		-67.74
N		254

Mapa 2 Estabilidade Política (Dimensão B)



De acordo com a literatura, a estabilidade política está fortemente associada à dispersão de poder decisório entre vários atores. Contudo, a relação entre as duas variáveis é fortemente contestada. Por um lado, um maior número de atores com capacidade de influenciar os processos políticos pode gerar maior estabilidade política. Havendo várias partes com preferências diferentes, as alterações às políticas públicas tornam-se mais difíceis (Tsebelis, 1995). Por outro lado, um número elevado de atores pode reduzir a estabilidade, prejudicando o consenso para a tomada de decisões importantes e afetando a capacidade de gerar compromissos políticos de longo prazo (Horn, 1995).

Para testar estas hipóteses, foi recolhido um conjunto de indicadores com vista a captar várias dimensões de dispersão de poder dentro do município. A margem de vitória do partido mais votado e o número efetivo de partidos medem, respetivamente, a concentração e dispersão de poder dentro dos executivos camarários. As diferenças de composição partidária entre a câmara municipal e a assembleia municipal captam, por sua vez, a distribuição de poder entre as listas representadas nas várias instituições locais. Por fim, a alternância partidária mede a dispersão de poder político ao longo do tempo. À semelhança da primeira dimensão, foram incluídas duas variáveis de controlo – a insularidade e população dos municípios.

Tabela 18 Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão

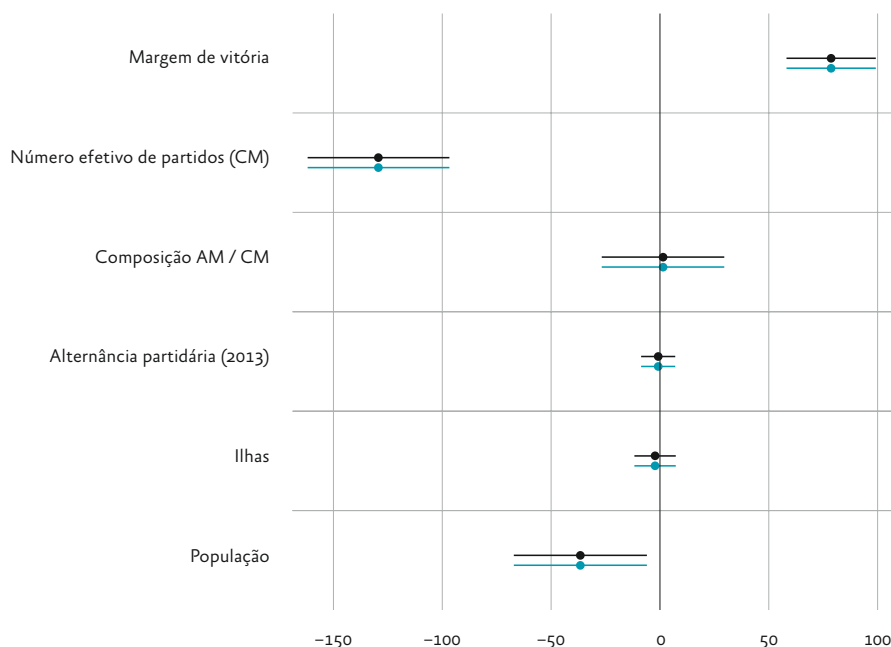
Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Margem de vitória	308	0,25	0,19	0	1
Número efetivo de partidos (CM)	308	0,32	0,13	0	1
Composição AM / CM	308	0,2	0,13	0	1
Alternância partidária (2013)	308	0,3	0,46	0	1
Ilhas	308	0,1	0,3	0	1
População	308	0,06	0,1	0	1

Os resultados obtidos sugerem que a concentração de poder ao nível local é um fator explicativo da estabilidade política (indo de encontro à primeira hipótese apresentada). As listas vencedoras com largas maiorias camarárias, e autarquias com representação de um número reduzido de partidos tendem a ter classificações mais elevadas nesta dimensão. Os outros fatores explicativos desta dimensão não são estatisticamente significativos.

A alternância partidária não gera ruturas na estabilidade política. Isto sugere uma certa continuidade política com a rotatividade no executivo. Diferenças vincadas entre a composição dos órgãos executivos e legislativos também não rompem a estabilidade política. Isto deriva do facto da assembleia

municipal carecer de poderes substantivos de influência de políticas públicas locais, estando o poder decisório concentrado na câmara municipal.

Gráfico 5 Determinantes da dimensão Estabilidade Política (coeficientes estandardizados)



3. Dimensão C: Eficácia Governamental

A eficácia governamental é também um ponto desejável para a boa governação local. As autarquias devem adotar políticas adaptadas às realidades locais, traçar objetivos exequíveis, e proporcionar serviços adequados aos seus municípios.

C1: Dívida municipal

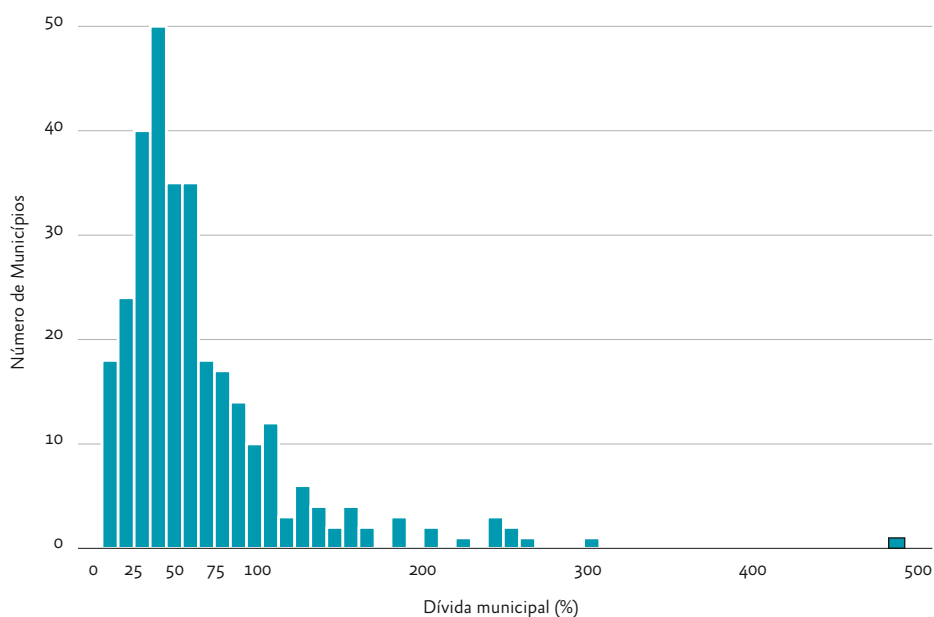
A dívida municipal é um dos indicadores principais para analisar a adequabilidade das direções tomadas pelos órgãos de poder municipal ao longo dos anos. Os governos locais devem ter a capacidade de assumir as suas responsabilidades sem comprometer a capacidade de financiamento no médio e longo prazo. Neste sentido, os municípios devem manter a dívida pública em níveis controlados de modo a garantir a sua sustentabilidade financeira.

Esta variável foi calculada pela percentagem da dívida contraída pelos municípios a terceiros em relação às suas receitas (quer estas sejam derivadas de impostos locais, ou de financiamento estatal).

Cento e oitenta e sete autarquias (cerca de 61% do universo português) têm dívidas a terceiros inferiores a 60% – valores considerados sustentáveis pelos

critérios definidos pelo Pacto de Estabilidade Europeu. Destacam-se Mealhada, Vila Velha de Ródão, Pampilhosa da Serra, Castelo de Vide, Penedono e Santa Cruz das Flores com taxas de dívidas inferiores a 10% da sua receita. Setenta municípios contraíram dívidas superiores, mas ainda inferiores às registadas pelas suas receitas anuais. Todavia, os restantes 51 municípios (17% das câmaras municipais portuguesas) apresentam taxas superiores a 100%, indicando que as suas receitas anuais não são suficientes para cobrir a dívida acumulada.

Gráfico 6 Dívida municipal ponderada pela receita anual



C2: Execução orçamental

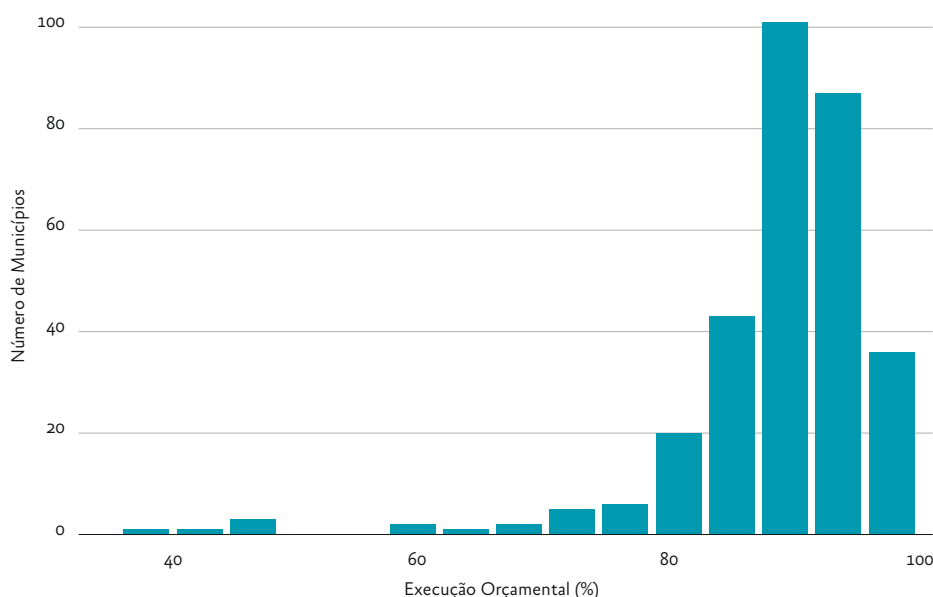
A execução dos compromissos anuais assumidos em orçamento é também um dos parâmetros centrais para medir a eficácia governamental. A credibilidade destes compromissos permite uma melhor gestão e transparência dos recursos disponíveis ao longo do ano.

Esta variável foi calculada pela percentagem da execução orçamental em relação à primeira proposta orçamental assumida pelos municípios anualmente.

As câmaras municipais registam, em geral, um grau elevado de execução orçamental. Duzentos e oitenta e três municípios têm valores superiores a 80%. Três destes municípios conseguiram inclusive executar 100% dos seus compromissos iniciais – Amares, Alfândega da Fé e Aljezur. Vinte e cinco municípios – menos de 10% do universo português – têm taxas inferiores, sendo a execução orçamental de apenas cinco municípios inferior a 50% do montante avançado pelos seus compromissos iniciais. Estas estatísticas indicam que

os compromissos tomados são credíveis e os municípios são, na sua maioria, eficazes na execução dos seus objetivos anuais.

Gráfico 7 Percentagem de execução orçamental dos compromissos iniciais



C3, C4 e C5: Qualidade dos serviços municipais

A qualidade de governação local está largamente associada à capacidade das autarquias em proporcionar bons serviços de interesse económico geral aos seus munícipes, tendo em consideração a realidade local. Apesar das funções do poder local em Portugal serem limitadas, as câmaras municipais são responsáveis pela disponibilização e gestão de serviços de água para consumo (C3), águas residuais (C4), e recolha de resíduos (C5). Neste sentido, a disponibilidade e qualidade destes serviços têm um impacto substantivo no bem-estar dos munícipes.

A qualidade destes serviços foi calculada utilizando uma avaliação categórica de várias dimensões de cada um dos serviços, conforme descrito nas tabelas seguintes:

Tabela 19 Critérios de qualidade dos serviços municipais de águas para consumo

Qualidade da Água	
Bom	percentagem de água segura igual ou superior a 99%
Satisfatório	percentagem de água segura igual ou superior a 95%
Não Satisfatório	percentagem de água segura inferior a 95%
Fiabilidade do Abastecimento	
Bom	número de falhas de estabelecimento igual ou inferior a 0.1 por cada 1000 alojamentos

Satisfatório	número de falhas de estabelecimento igual ou inferior a 0,35 por cada 1000 alojamentos
Não Satisfatório	número de falhas de estabelecimento superior 0,35 por cada 1000 alojamentos
Reclamações e Sugestões	
Bom	número igual ou inferior a 2 por cada 1000 habitantes
Satisfatório	número igual ou inferior a 8 por cada 1000 habitantes
Não Satisfatório	número superior a 8 por cada 1000 habitantes

Tabela 20 Critérios de qualidade dos serviços municipais de águas residuais

Cobertura do Serviço	
Bom	percentagem de alojamentos com serviço igual ou superior a 99%
Satisfatório	percentagem de alojamentos com serviço igual ou superior a 90%
Não Satisfatório	percentagem de alojamentos com serviço inferior a 90%
Cumprimento de Parâmetros de Descarga	
Bom	cumprimento igual ou superior a 99%
Satisfatório	cumprimento igual ou superior a 95%
Não Satisfatório	cumprimento inferior a 95%
Reclamações e Sugestões	
Bom	número igual ou inferior a 1 por cada 1000 habitantes
Satisfatório	número igual ou inferior a 5 por cada 1000 habitantes
Não Satisfatório	número superior a 5 por cada 1000 habitantes

Tabela 21 Critérios de qualidade dos serviços municipais de recolha de resíduos

Cobertura do Serviço	
Bom	percentagem de alojamentos com serviço igual ou superior a 90%
Satisfatório	percentagem de alojamentos com serviço igual ou superior a 60%
Não Satisfatório	percentagem de alojamentos com serviço inferior a 60%
Disponibilidade de Ecopontos	
Bom	4 ou mais ecopontos disponíveis por cada município
Satisfatório	2,5 ou mais ecopontos disponíveis por cada município
Não Satisfatório	menos de 2,5 ecopontos disponíveis por cada município
Reclamações e Sugestões	
Bom	número igual ou inferior a 1 por cada 1000 habitantes
Satisfatório	número igual ou inferior a 4 por cada 1000 habitantes
Não Satisfatório	número superior a 4 por cada 1000 habitantes

A qualidade dos serviços municipais foi codificada de acordo com os seguintes critérios:

Nível 1: Desempenho bom nas três dimensões referentes a esse serviço;

Nível 2: Desempenho bom em duas das três dimensões, e satisfatório na outra dimensão;

Nível 3: Desempenho bom em uma das três dimensões, e satisfatório nas outras duas dimensões;

Nível 4: Desempenho satisfatório nas três dimensões;

Nível 5: Desempenho não satisfatório em uma das três dimensões;

Nível 6: Desempenho não satisfatório em duas das três dimensões;

Nível 7: Desempenho não satisfatório nas três dimensões.

Os dados recolhidos revelam realidades distintas na qualidade dos serviços de interesse económico geral prestados pelos municípios. Os serviços de recolha de resíduos obtiveram um melhor desempenho: 183 municípios (cerca de 90% das câmaras municipais analisadas) conseguiram uma classificação igual ou superior ao nível 3. No caso das águas para consumo, parecem existir dois grandes grupos de municípios: 123 dos 245 analisados (50%) obtiveram uma classificação semelhante; contudo, 116 obtiveram uma classificação mais baixa, correspondente ao nível 5. Em nenhum destes serviços, contudo, foram reportados exemplos de municípios com o nível mais baixo.

Esta realidade não se traduz de igual forma no caso dos serviços de águas residuais. Apenas 13 municípios dos 267 analisados conseguiram alcançar uma classificação igual ou superior ao nível três. Os restantes não conseguiram obter um desempenho superior aos três últimos níveis estabelecidos. Três municípios obtiveram, inclusive, o nível mais baixo dos critérios definidos.

Tabela 22 Qualidade dos serviços de águas para consumo, águas residuais e recolha de resíduos

Nível	C3	C4	C5
Nível 1	39 (16%)	0 (0%)	35 (15%)
Nível 2	53 (22%)	6 (2%)	108 (47%)
Nível 3	31 (13%)	7 (3%)	40 (17%)
Nível 4	2 (0%)	0 (0%)	8 (3%)
Nível 5	116 (47%)	90 (34%)	39 (17%)
Nível 6	4 (2%)	161 (60%)	0 (0%)
Nível 7	0 (0%)	3 (1%)	0 (0%)
Total	245	267	230

C6: Investimento em serviços sociais, culturais, educacionais e recreacionais

Os serviços de interesse geral de natureza não económica – sociais, culturais, educacionais e recreacionais – contribuem, também, para o bem-estar dos municípios. Permitem, em particular, promover o desenvolvimento e a coesão social a nível local.

Esta variável foi calculada com base no peso da execução da despesa *per capita* em serviços sociais, culturais, educacionais e recreacionais. Estes serviços foram identificados nos seguintes itens orçamentais, definidos pelo Decreto-Lei n.º 26/2002:

070103: Investimento em edifícios (instalações de serviços, instalações desportivas e recreativas, mercados e instalações de fiscalização sanitária, creches, escolas, lares de terceira idade, outros);

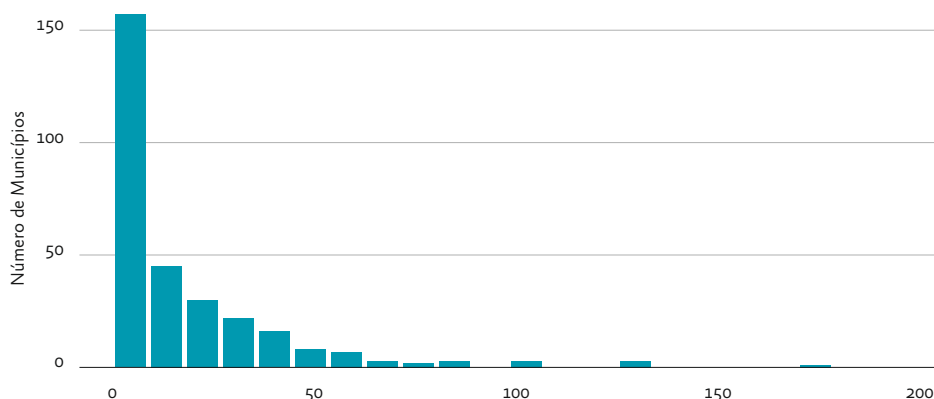
070302: Investimento em bens de domínio público (instalações de serviços, instalações desportivas e recreativas, mercados e instalações de fiscalização sanitária, creches, escolas, lares de terceira idade, outros);

070305: Investimento em bens do património histórico, artístico e cultural;

0807: Instituições sem fins lucrativos.

Em média, os municípios portugueses gastam cerca de 15€ por habitante em serviços não-económicos. A média esconde, contudo, realidades bastante díspares. 41 municípios não registaram qualquer gasto deste tipo no ano analisado. Por outro lado, 25 municípios (8% das 308 autarquias) fizeram gastos iguais ou superiores a 50€ por habitante. Alandroal, Vila Praia da Vitória, Lagoa (Açores) e Carrazeda de Ansiães são casos extremos, registando valores acima dos 125€. Os últimos três municípios destacam-se também pelo peso destes serviços nos seus orçamentos, com percentagens superiores a 13% em relação à execução orçamental.

Gráfico 8 Despesa em serviços sociais, culturais, educacionais e recreacionais

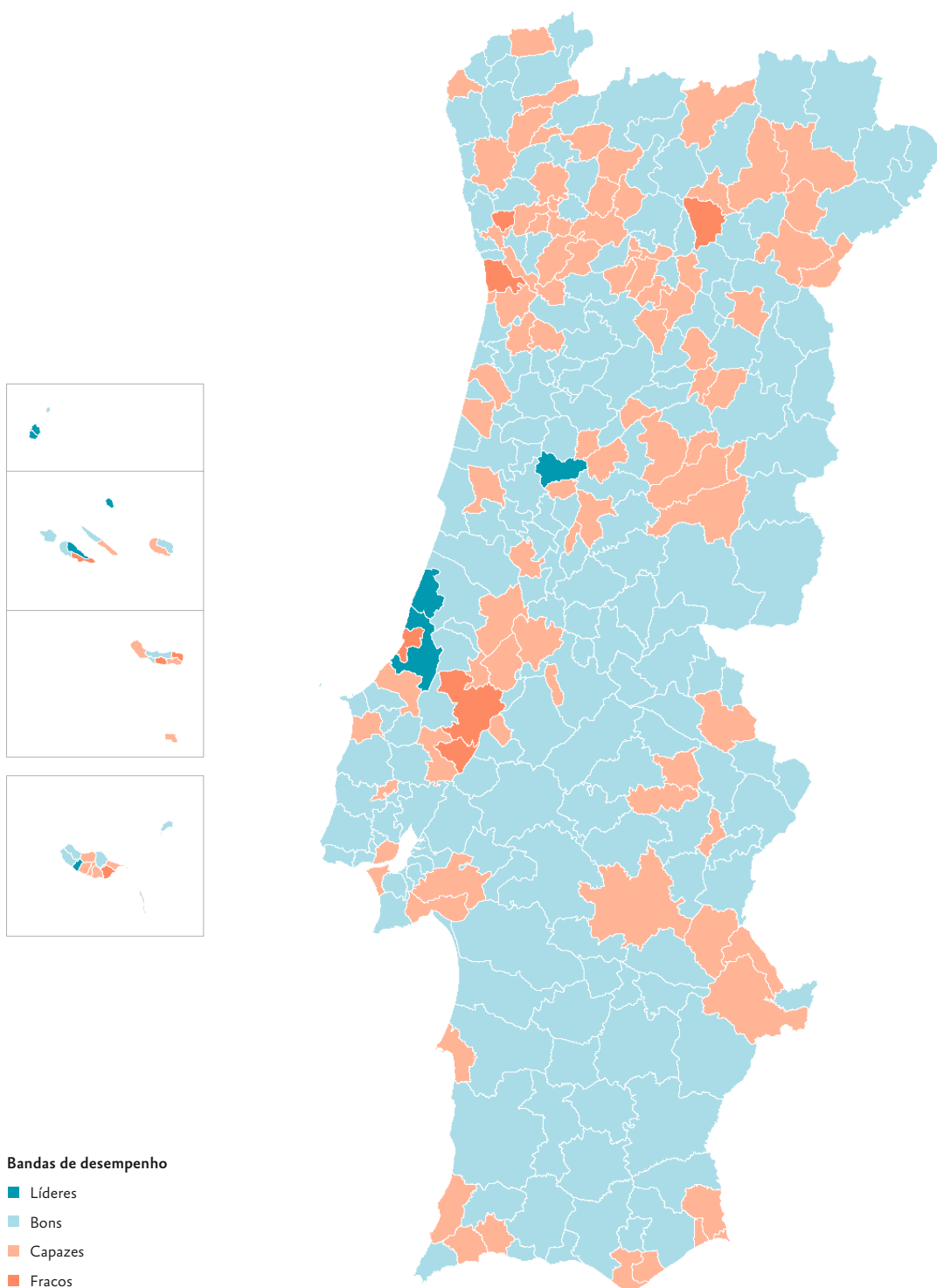


Índice sobre Eficácia Governamental e fatores explicativos

Tabela 23 Municípios com melhor classificação na dimensão de “Eficácia Governamental”

Posição	Município	Índice
1	Marinha Grande	94.28
2	Alcobaça	80.62
3	Penacova	79.86
4	Redondo	77.35
5	São João da Madeira	76.38
6	Boticas	75.74
7	Elvas	75.01
8	Castelo Branco	73.86
9	Mealhada	72.82
10	Gavião	72.73
11	Oliveira do Hospital	69.51
12	Mogadouro	68.93
13	Amadora	68.32
14	Póvoa de Lanhoso	66.46
15	Portel	66.24
16	Pombal	65.23
17	Alter do Chão	64.98
18	Figueira de Castelo Rodrigo	64.95
19	Barreiro	64.21
20	Pedrogão Grande	63.86
21	Mértola	63.80
22	Esposende	63.42
23	Vila Viçosa	63.16
24	Cascais	62.00
25	Abrantes	61.46
Média		10.30
Mínimo		-119.44
N		278

Mapa 3 Eficácia governamental (Dimensão C)



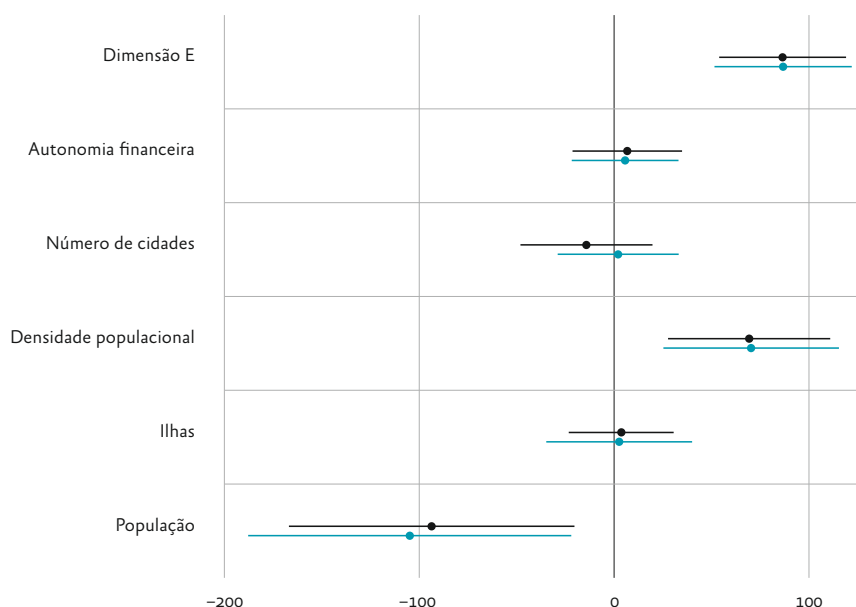
De acordo com a literatura, a eficácia governamental é afetada por fatores institucionais (relativos à capacitação institucional do município), fatores físicos e demográficos (da Cruz e Marques, 2014b). Para testar estas hipóteses, foi utilizado um conjunto de variáveis que operacionalizam estes fatores. A capacitação institucional é medida pelo respeito pelo Estado de Direito e prevenção de corrupção (Dimensão E) e também pela autonomia financeira da autarquia. Por sua vez, os fatores físicos e geográficos são medidos através da dispersão de polos populacionais (número de cidades) e pelo grau de urbanização (densidade populacional) dos municípios.

Tabela 24 Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Dimensão E – Estado de Direito e Prevenção da Corrupção	308	0,71	0,16	0	1
Autonomia financeira	308	0,42	0,21	0	1
Número de cidades	308	0,13	0,17	0	1
Densidade populacional	308	0,04	0,11	0	1
Ilhas	308	0,1	0,3	0	1
População	308	0,06	0,1	0	1

Os resultados mostram que a eficácia governamental é superior quando os municípios seguem os princípios do Estado de Direito e tomam medidas proativas para prevenir corrupção. Curiosamente, a capacitação financeira das autarquias não tem um impacto significativo na eficácia governamental. Olhando para os fatores físicos e geográficos, verifica-se que os municípios mais urbanizados tendem a produzir resultados governativos mais eficazes. Em contraste, municípios com mais população tendem a usufruir de menor eficácia governamental, podendo revelar uma maior dificuldade na gestão dos recursos disponíveis e na resolução de problemas mais complexos.

Gráfico 9 Determinantes da dimensão Eficácia Governamental (coeficientes estandardizados)



4. Dimensão D: Acesso e Regulação do Mercado

As autarquias têm a capacidade de melhorar o bem-estar dos munícipes, não só através da provisão de serviços municipais de qualidade, mas também através de práticas justas de acesso e regulação dos mercados locais. Dada a sua dimensão e competências legais restritas, os municípios portugueses têm um papel limitado neste sentido. Contudo, o estímulo para competição no acesso a investimentos no município, a sustentabilidade dos serviços municipalizados, e o fardo financeiro suportado pelos cidadãos continuam a ser matérias essenciais para a governação local dentro da esfera de poder das autarquias.

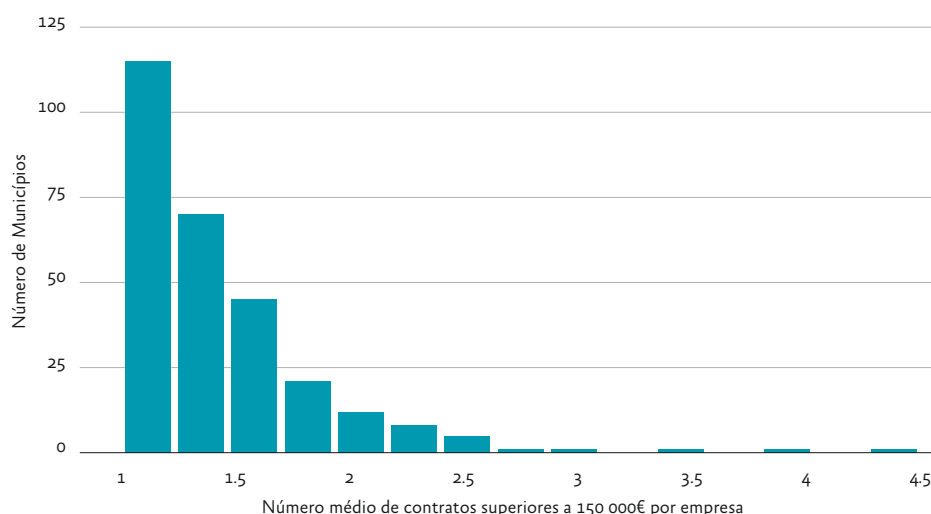
D1: Competitividade dos contratos municipais

A competitividade entre empresas do setor privado na contratação pública sugere a existência de um mercado concorrencial que proporciona bem-estar aos munícipes. Contudo, dada a dimensão das unidades administrativas, o favoritismo e o conluio são problemas que tornam os mercados locais ineficientes, deixando os cidadãos prejudicados. Num mercado com competição efetiva, poucos fornecedores terão capacidade para ganhar diversos contratos públicos.

Para esta análise foram considerados os contratos de grande dimensão, superiores a 150 000€. Esta variável corresponde ao rácio entre o número de entidades adjudicatárias com contratos superiores a este valor e o número total de contratos celebrados pelo município.

De modo geral, as autarquias portuguesas garantem níveis saudáveis de concorrência em contratos de grande dimensão. Duzentos e cinquenta e três municípios têm menos de dois contratos por empresa (cerca de 60 registam apenas um por empresa). Isto indicia que, na maioria dos municípios, existe uma dispersão substantiva dos contratos por vários atores empresariais locais. Registaram-se, contudo, algumas exceções. Quatro municípios celebraram, em média, três ou mais contratos por empresa. O caso mais extremo indica a celebração do total de nove contratos de grande dimensão com apenas duas empresas locais.

Gráfico 10 Competitividade nos contratos municipais de grande dimensão



D2: Tarifas de serviços municipais

A sustentabilidade financeira dos serviços de interesse económico geral resulta de boas práticas regulatórias. Contudo, esta sustentabilidade tem de estar associada também à sustentabilidade dos próprios recursos utilizados no serviço. Deste modo, taxas variáveis dependentes da utilização e dos recursos naturais disponíveis ao longo dos vários períodos do ano são também práticas importantes para assegurar a boa governação.

Para a construção desta variável foram recolhidos indicadores de sustentabilidade financeira e de utilização de recursos para cada serviço municipal:

- 1) Cobertura de gastos dos serviços de águas para consumo;
- 2) Cobertura de gastos dos serviços de águas residuais;
- 3) Cobertura de gastos dos serviços de resíduos urbanos;
- 4) Taxas variáveis nos serviços de águas para consumo;
- 5) Taxas variáveis nos serviços de águas residuais;
- 6) Taxas variáveis nos serviços de resíduos urbanos.

As práticas regulatórias foram codificadas de acordo com os seguintes critérios:

Nível 1: Todos os serviços municipais têm cobertura de gastos igual ou superior a 100% e sinais de preço;

Nível 2: Todos os serviços municipais têm cobertura de gastos igual ou superior a 90% e sinais de preço;

Nível 3: Pelo menos dois dos três serviços municipais têm cobertura de gastos igual ou superior a 90%. Os tarifários dos três serviços municipais preveem sinais de preço;

Nível 4: Todos os serviços municipais têm cobertura de gastos igual ou superior a 100%. Os tarifários de dois dos três serviços municipais preveem sinais de preço;

Nível 5: Todos os serviços municipais têm cobertura de gastos igual ou superior a 90%. Os tarifários de dois dos três serviços municipais preveem sinais de preço;

Nível 6: Dois dos serviços municipais têm cobertura de gastos igual ou superior a 90% e sinais de preço;

Nível 7: Os tarifários de pelo menos dois dos três serviços municipais preveem sinais de preço;

Nível 8: Todos os serviços municipais têm cobertura de gastos igual ou superior a 90%. Apenas um dos três serviços municipais prevê sinais de preço;

Nível 9: Dois dos serviços municipais têm cobertura de gastos igual ou superior a 90% e sinais de preço. Apenas um dos três serviços municipais prevê sinais de preço;

Nível 10: Apenas um dos três serviços municipais prevê sinais de preço;

Nível 11: Nenhuma das anteriores.

Os dados recolhidos sugerem que os municípios podem ser organizados em três grandes grupos, no que toca à sustentabilidade dos seus serviços municipais. 62 câmaras (correspondendo a cerca de um quinto da amostra) atingem os primeiros três níveis da classificação definida. Têm, portanto, serviços municipais sustentáveis e boas práticas de fixação de preços. 115 câmaras praticam taxas variáveis, indicando escolhas responsáveis de sustentabilidade ambiental. Contudo, carecem da sustentabilidade financeira apresentada pelo primeiro grupo de autarquias. Por fim, as restantes 96 câmaras obtiveram uma classificação igual ou inferior ao nível 9. Estas câmaras revelam fraca sustentabilidade financeira e de utilização de recursos.

Tabela 25 Sustentabilidade dos serviços municipais de carácter económico

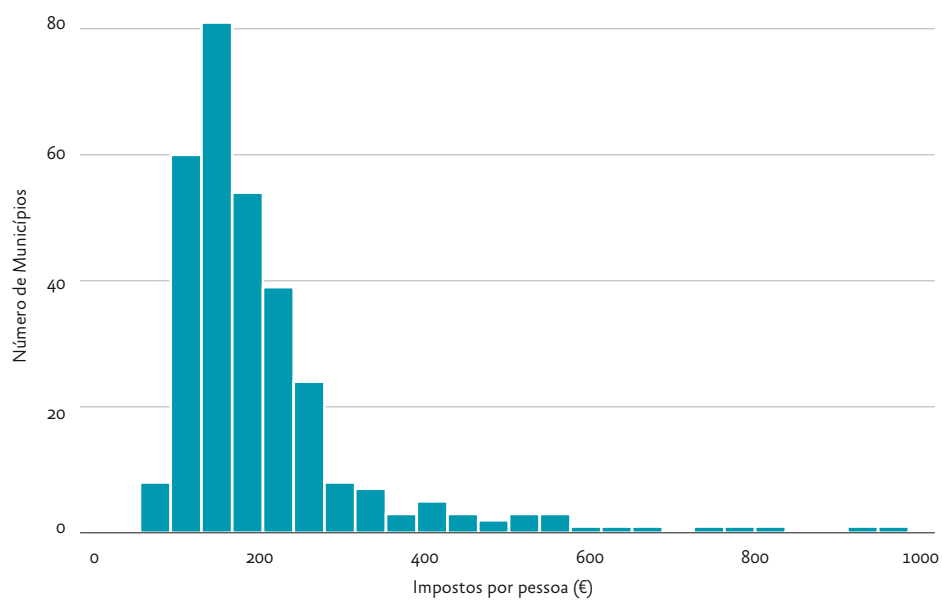
D2	Municípios
Nível 1	12
Nível 2	13
Nível 3	37
Nível 4	0
Nível 5	0
Nível 6	0
Nível 7	115
Nível 8	5
Nível 9	18
Nível 10	67
Nível 11	11

D3: Receitas municipais

A qualidade e sustentabilidade dos serviços devem ser complementados por um fardo fiscal adequado. Os impostos locais elevados prejudicam o consumo e o desenvolvimento do setor privado. Neste sentido, as receitas municipais por habitante são um fator relevante nas boas práticas de governação local.

Em termos médios, as câmaras municipais portuguesas cobram anualmente 207,86€ em impostos por munícipe. Este valor, contudo, aparece enviesado devido a um conjunto de municípios que apresentam um fardo fiscal muito elevado. 14 câmaras – todas nas regiões de Lisboa e Algarve, com exceção de Grândola – cobram mais de 500€ por pessoa por ano. Concomitantemente, dois terços dos municípios taxam os munícipes a níveis inferiores à média nacional. De facto, quinze cobram menos de 100€ anualmente. A distribuição geográfica destas câmaras é mais heterogénea, incluindo seis municípios das ilhas. Contudo, estas câmaras têm algumas características comuns – população reduzida e ruralidade. Estes dados revelam, portanto, uma forte associação entre o rendimento, dinamismo sazonal e a litoralidade, com a capacidade de cobrança de impostos ao nível do município.

Gráfico 11 Receitas municipais por pessoa

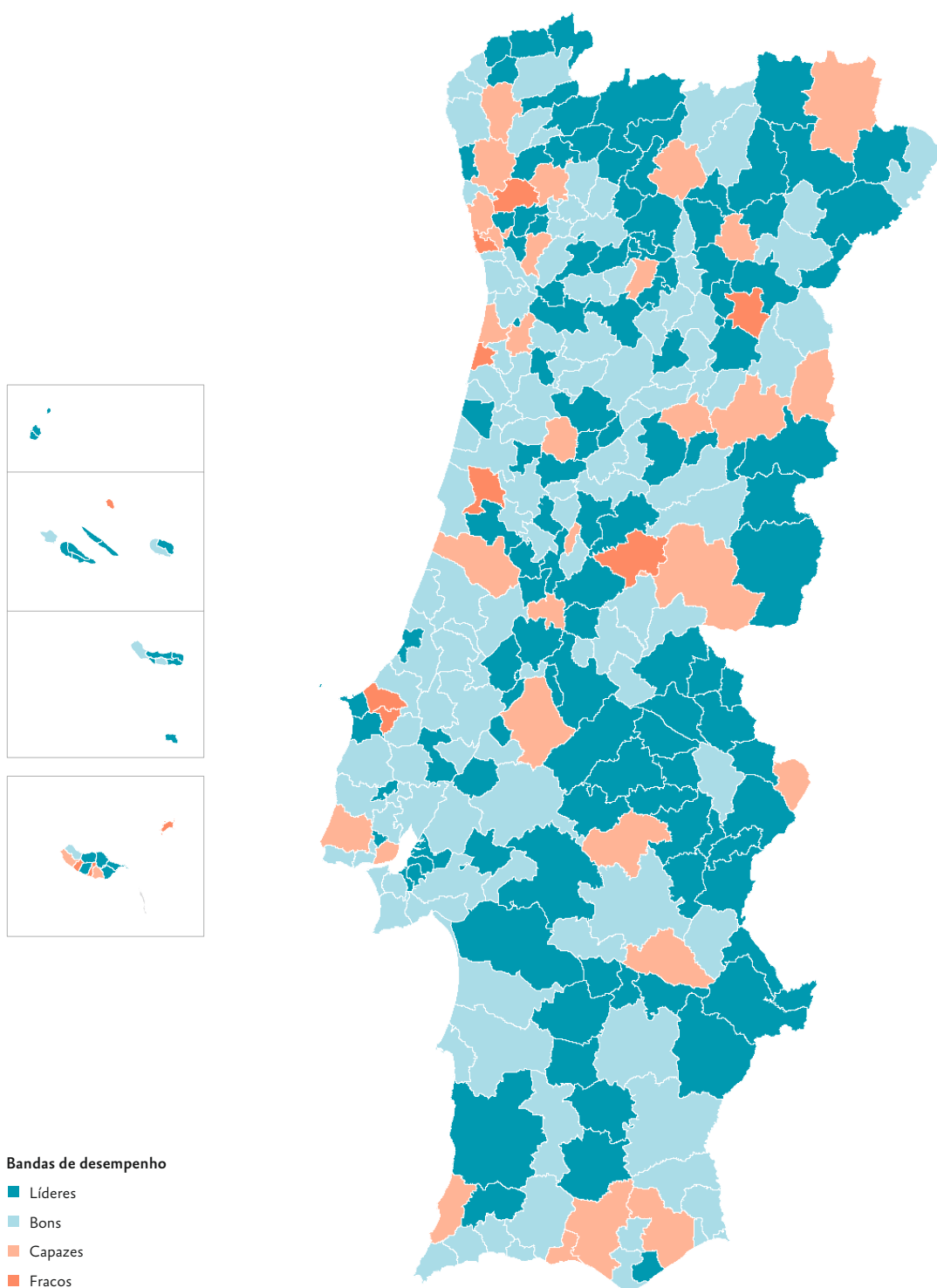


Índice sobre Acesso e Regulação do Mercado e fatores explicativos

Tabela 26 Municípios com melhor classificação na dimensão de “Acesso e Regulação do Mercado”

Posição	Município	Índice
1	Fronteira	123.29
2	Paços de Ferreira	118.75
3	Carregal do Sal	112.19
4	Santa Marta de Penaguião	110.97
5	Vinhais	110.34
6	Ansião	106.51
7	Santa Comba Dão	106.50
8	Mondim de Basto	105.65
9	Tomar	105.32
10	Manteigas	105.29
11	Belmonte	104.49
12	Alter do Chão	104.08
13	Castro Daire	103.67
14	São João da Pesqueira	102.75
15	Crato	102.18
16	Tarouca	102.11
17	Paredes de Coura	100.33
18	Arronches	99.87
19	Braga	99.64
20	São João da Madeira	99.24
21	Vila de Rei	98.95
22	Alandroal	98.81
23	Mogadouro	98.04
24	Armamar	97.78
25	Soure	96.63
Média		27.19
Mínimo		-209.55
N		267

Mapa 4 Acesso e regulação do mercado (Dimensão D)



O acesso e a regulação do mercado são sobretudo afetados por dois fatores. Em primeiro lugar, a saúde financeira e orçamental dos municípios. Municípios com menor autonomia dependem dos recursos do Estado para o seu financiamento. Isto pode produzir efeitos distintos no que concerne a esta dimensão. Por um lado, esta dependência cria um vetor adicional para prestação de contas (*accountability*). Por outro lado, as autarquias com menos autonomia financeira têm menos capacidade para implementar políticas de regulação de mercado que vão para além das requeridas pelo Estado (Shah, 2014). A volatilidade orçamental também diminui o acesso e a regulação de mercado. Sendo um agente económico basilar nas economias locais, as mudanças constantes nas prioridades orçamentais dos municípios criam um ambiente menos propício para o desenvolvimento de relações concorrenciais saudáveis e duradouras (Shah, 2014).

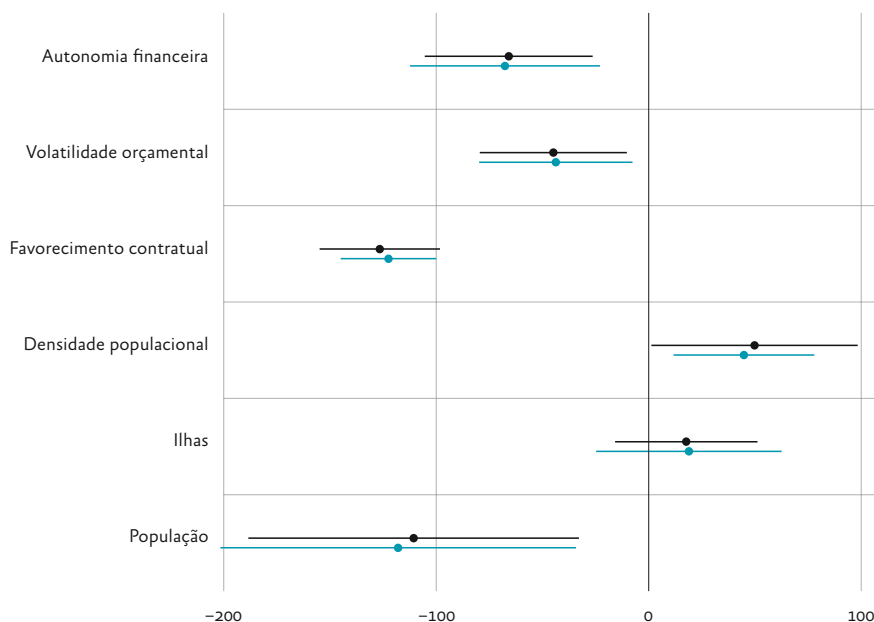
Em segundo lugar, o grau de paroquialismo do município. Redes de influência restritas são um entrave forte para um mercado local saudável, pois criam barreiras de entrada artificiais a agentes económicos com interesse em investir nas economias locais (Charron e Lapuente, 2013). O grau de paroquialismo foi medido pela urbanização e pela taxa de favorecimento contratual dos municípios. Pensa-se que municípios menos urbanos e que revelem favorecimento sistemático de um conjunto restrito de empresas diminuam o acesso ao mercado a atores terceiros.

Tabela 27 Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Autonomia financeira	308	0,42	0,21	0	1
Volatilidade orçamental	308	0,35	0,17	0	1
Favorecimento contratual	308	0,47	0,24	0	1
Densidade populacional	308	0,04	0,11	0	1
Ilhas	308	0,1	0,3	0	1
População	308	0,06	0,1	0	1

Os resultados apresentados sugerem uma relação bastante significativa entre a saúde financeira e orçamental e o grau de paroquialismo com o acesso e boa regulação dos mercados locais. A autonomia financeira está relacionada com uma pior prestação nesta dimensão. Isto indica que a dependência em relação ao financiamento do Estado tem um efeito positivo pois gera incentivos para que os governos sejam responsivos nesta dimensão. Todas as outras variáveis vão no sentido esperado. A volatilidade orçamental e o favorecimento contratual fazem diminuir a capacidade de acesso e qualidade da regulação do mercado. Por sua vez, a densidade populacional tem efeitos positivos na prestação nesta dimensão.

Gráfico 12 Determinantes da dimensão Acesso e Regulação do Mercado
(coeficientes estandardizados)



5. Dimensão E: Estado de Direito e Prevenção da Corrupção

O Estado de Direito e a ausência de corrupção são dois princípios basilares da boa governação local. Os atores políticos locais devem respeitar as leis e as normas em vigor, cumprir os compromissos assumidos, e defender o bem público em detrimento de interesses pessoais.

E1: Prazo médio para pagamento de serviços, material e equipamento

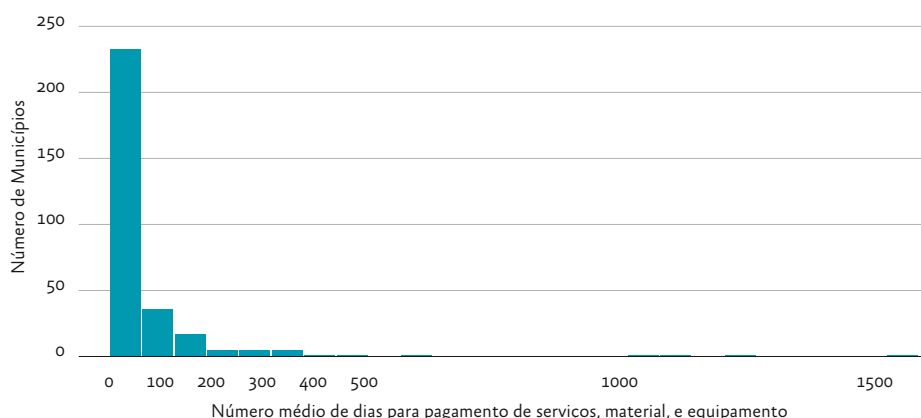
A morosidade dos pagamentos municipais revela a atenção atribuída ao cumprimento dos compromissos assumidos pelas autarquias. Todavia, os fornecedores e empreiteiros têm frequentemente de lidar com pagamentos em atraso por parte dos governos locais. Os municípios podem inclusive desenvolver uma má reputação, com consequências financeiras para as empresas locais, e dificuldade em arranjar fornecedores para projetos subsequentes.

Esta variável foi calculada pelo número médio de dias para o pagamento de serviços, material, e equipamento por município, registado no último trimestre de 2015 e nos quatro trimestres de 2016.

A maioria dos municípios portugueses demora menos de um mês para o pagamento de serviços, material, e equipamento consumido. De facto, 50% dos municípios fazem-no em menos de três semanas. Destes municípios,

destaque para Miranda do Douro, Pampilhosa da Serra, Alcoutim, Arronches, Vila Real, Santana, Santa Cruz da Graciosa, Velas, Corvo, que pagam pelos serviços prestados em menos de 48 horas. Por outro lado, verificam-se 22 municípios com valores atípicos extremos, demorando mais de 195 dias (cerca de seis meses e meio) a cumprir com os seus pagamentos. Três câmaras têm inclusive valores superiores a 1095 dias (ou seja, 3 anos), com o valor mais alto registado de 1586 dias.

Gráfico 13 Pagamento de serviços, material e equipamento



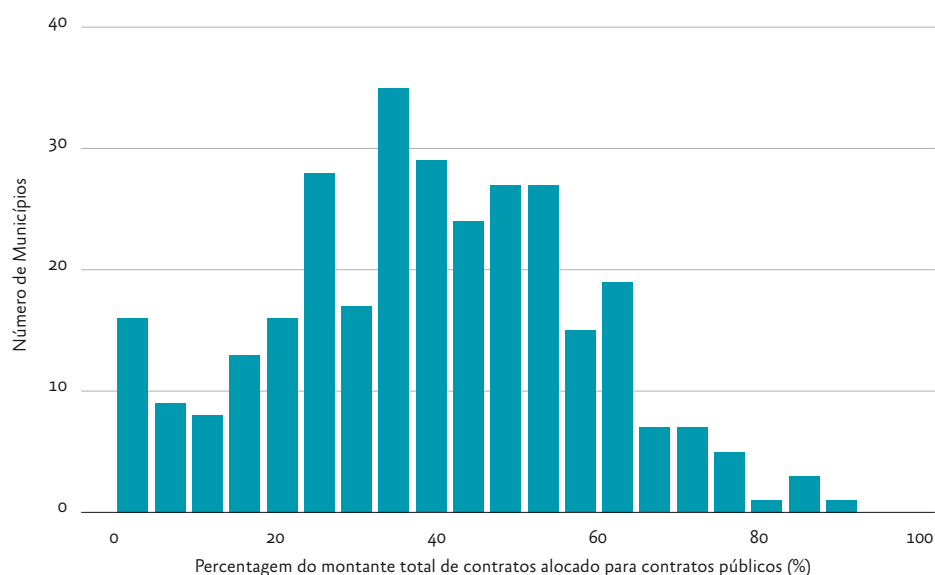
E2: Preferência por métodos contratuais transparentes

A corrupção é um dos elementos mais perniciosos para a boa governação, levando à degradação do interesse público a favor de interesses pessoais dos atores envolvidos. Ao nível local, a contratação pública é uma fonte potencial para a existência de corrupção. Este problema é especialmente frequente em contratos realizados por ajuste direto.

Deste modo, esta variável calcula a corrupção através do rácio entre o capital alocado para contratos municipais efetuados em concurso público (um método mais transparente e com exigências legais mais apertadas) e o montante alocado para todos os contratos realizados pela autarquia.

Em média, as autarquias portuguesas utilizam 39% dos montantes disponíveis para contratação pública para a realização de concursos públicos. Dez municípios (tendo realizado, em média, 103 contratos cada um) abstiveram-se de recorrer a concursos públicos no período analisado. Quatro municípios destacam-se, contudo, pela utilização de concursos públicos como primeiro método contratual. Sines, Fundão, Palmela e Vidigueira alocaram mais de 80% dos montantes contratuais para a realização de concursos públicos, com o último município referido a rondar os 92%.

Gráfico 14 Frequência de utilização dos concursos públicos

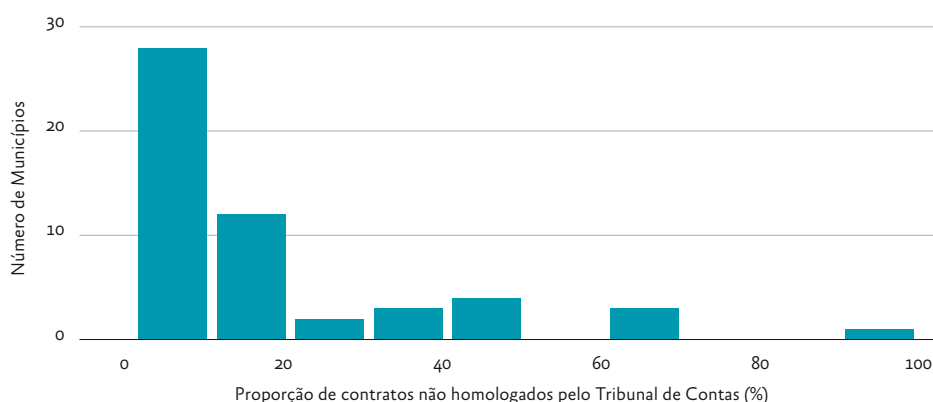


E3: Qualidade dos contratos públicos municipais

Os contratos públicos bem concebidos e legais protegem o interesse público. Esta variável foi calculada pela percentagem de contratos municipais não homologados pelo Tribunal de Contas. Uma proporção mais elevada de contratos não homologados está associada a uma menor qualidade dos contratos públicos municipais.

O Tribunal de Contas analisou 3764 contratos entre 2013 e 2016. Destes contratos, apenas 118 não foram homologados (cerca de 3% do número total de contratos). O Tribunal homologou todos os contratos de 216 de 269 municípios do continente. Isto significa que os 118 contratos não aprovados foram realizados por apenas 53 municípios. Dentro destes municípios, apenas quatro obtiveram mais contratos reprovados do que aprovados. Estes valores indicam, portanto, uma boa qualidade dos contratos públicos concebidos na generalidade dos casos que passam pelo Tribunal de Contas.

Gráfico 15 Proporção de contratos municipais não homologados pelo Tribunal de Contas

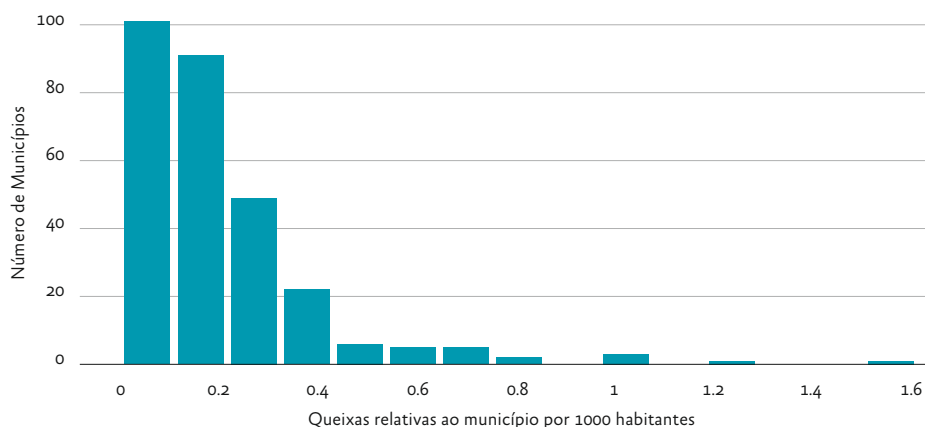


E4: Queixas dos munícipes relativas ao município e às suas entidades

As queixas dos munícipes apresentadas ao Provedor de Justiça, mostram o grau de insatisfação dos indivíduos quanto à ação e ao respeito do Estado de Direito por parte do município e das suas entidades. Esta variável é medida pelo número de queixas por 1000 habitantes registadas no Provedor de Justiça.

Em média, os municípios do continente e as suas entidades foram sujeitos a 0,19 queixas por cada 1000 habitantes. Sessenta e uma autarquias não foram objeto de nenhuma queixa durante este período. Por outro lado, 19 municípios tiveram mais de 0,50 queixas por mil habitantes, com o valor mais elevado a corresponder a 1,61. Embora a comparação permita estabelecer diferenças entre os municípios, estes valores são suficientemente baixos para concluir, com alguma certeza, que os indivíduos estão relativamente satisfeitos com a legalidade das ações tomadas pelas autarquias e pelas suas entidades.

Gráfico 16 Queixas relativas ao município e suas entidades por 1000 habitantes

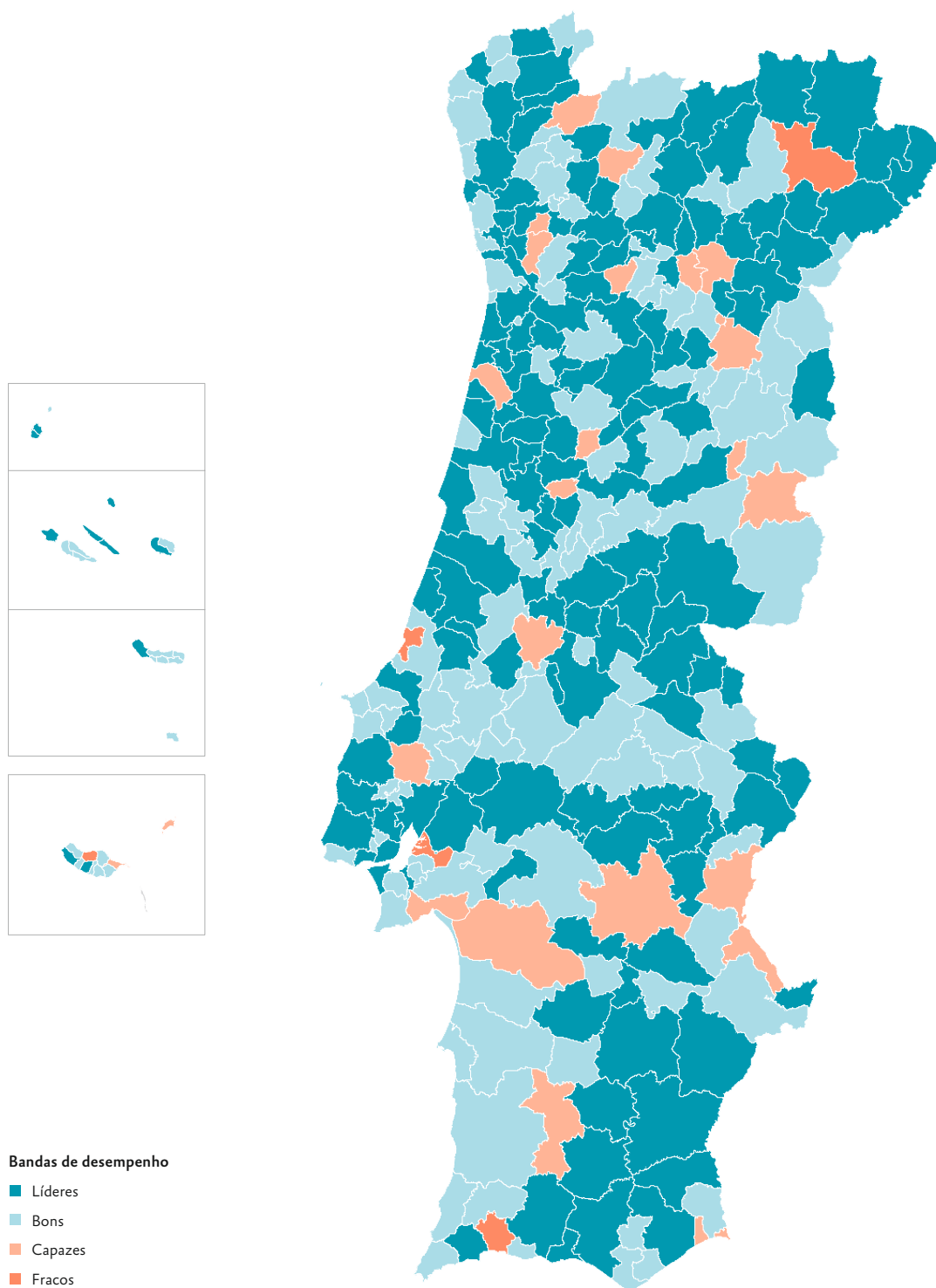


Índice sobre Estado de Direito e Prevenção da Corrupção e fatores explicativos

Tabela 28 Municípios com melhor classificação na dimensão de “Estado de Direito e Prevenção da Corrupção”

Posição	Município	Índice
1	Carrazeda de Ansiães	104.95
2	Vila Nova de Foz Côa	92.85
3	Mora	86.46
4	Santa Maria da Feira	85.13
5	Sabrosa	84.81
6	Barrancos	83.64
7	Castelo Branco	81.62
8	Arronches	80.20
9	Miranda do Douro	78.13
10	Águeda	77.67
11	Proença-a-Nova	76.81
12	Pombal	74.60
13	Ovar	73.83
14	Murtosa	72.32
15	Carregal do Sal	71.34
16	Cuba	68.89
17	Lousada	66.66
18	Bragança	66.14
19	Penedono	64.53
20	Vila Nova de Paiva	64.47
21	Santa Marta de Penaguião	63.86
22	Marinha Grande	62.28
23	Vila Real	62.14
24	Ponte de Lima	62.02
25	Arganil	61.31
Média		104.95
Mínimo		-224.00
N		269

Mapa 5 Estado de direito e prevenção da corrupção (Dimensão E)



Em democracia, o Estado de Direito e a Prevenção da Corrupção são extremamente influenciados pela capacidade dos cidadãos em escrutinar os executivos, e pelas consequências das suas avaliações nas suas opções eleitorais. O escrutínio dos cidadãos é dependente da sua participação ativa na vida política durante os mandatos, e também pelo acesso a informação sobre a atividade das autarquias (Ivanyna e Shah, 2009; da Cruz *et al.*, 2016). Por esta razão, a Dimensão A foi incluída na análise de regressão. As tendências de competição eleitoral foram medidas por um conjunto de indicadores: a existência de um conjunto de alternativas eleitorais (número de listas candidatas), e a disposição dos eleitores em votarem de acordo com as suas avaliações sobre a prestação dos executivos, ao invés de uma linha partidária estática (diferenças da composição entre a assembleia municipal e a câmara municipal, e a volatilidade eleitoral).

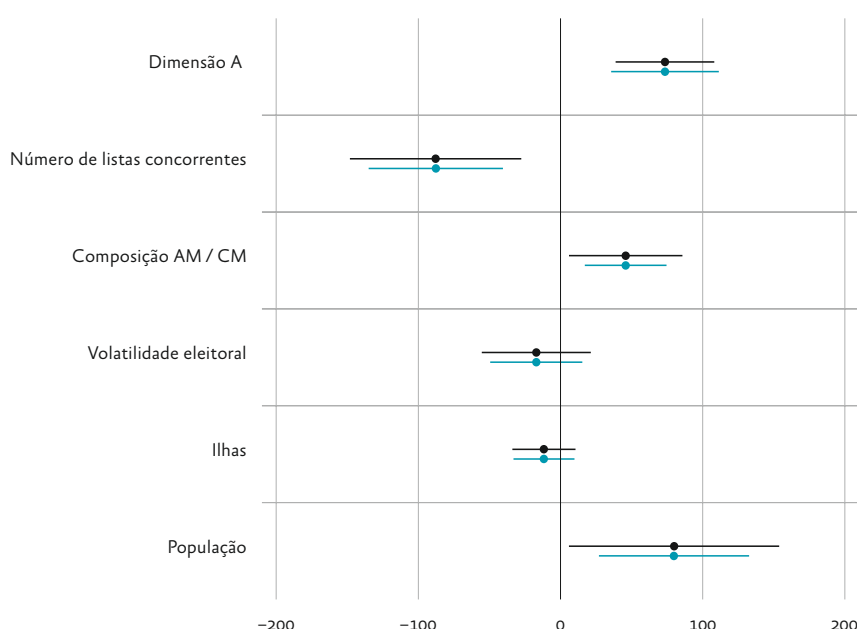
Tabela 29 Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Dimensão A – Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas	308	0,56	0,16	0	1
Número de listas candidatas	308	0,27	0,15	0	1
Composição AM / CM	308	0,2	0,13	0	1
Volatilidade eleitoral	308	0,22	0,2	0	1
Ilhas	308	0,1	0,3	0	1
População	308	0,06	0,1	0	1

Os resultados sugerem que o escrutínio contínuo dos cidadãos é uma peça essencial para garantir o Estado de Direito e baixos níveis de corrupção ao nível local. O efeito do escrutínio em períodos eleitorais é, no entanto, contestável. Uma maior diferença na composição partidária entre o órgão executivo e legislativo municipal está relacionada com uma melhor prestação nesta dimensão. Isto vai de encontro à hipótese sugerida anteriormente. Contudo, o mesmo não pode ser dito em relação à volatilidade eleitoral. Os resultados deste indicador sugerem que os eleitores não utilizam o voto como um mecanismo de prestação de contas, mas como expressão das suas lealdades ideológicas e/ou partidárias (Bischoff, 2013). A menor fragmentação política (número de listas concorrentes) obtém um resultado contrário ao esperado: um menor número de listas aparece associado a valores mais elevados nesta dimensão. Uma explicação possível para este resultado prende-se com a ideia de que a fragmentação política em excesso levanta maiores exigências em termos de obtenção de informação por parte dos cidadãos, confundindo ou dificultando o

julgamento dos cidadãos relativamente à avaliação desta dimensão (Hoffman-Martinot, 1994; Blais e Dobrzynska, 1998).

Gráfico 17 Determinantes da dimensão Estado de Direito e Prevenção da Corrupção (coeficientes estandardizados)



Os 25 municípios com melhor qualidade de governação em modo global

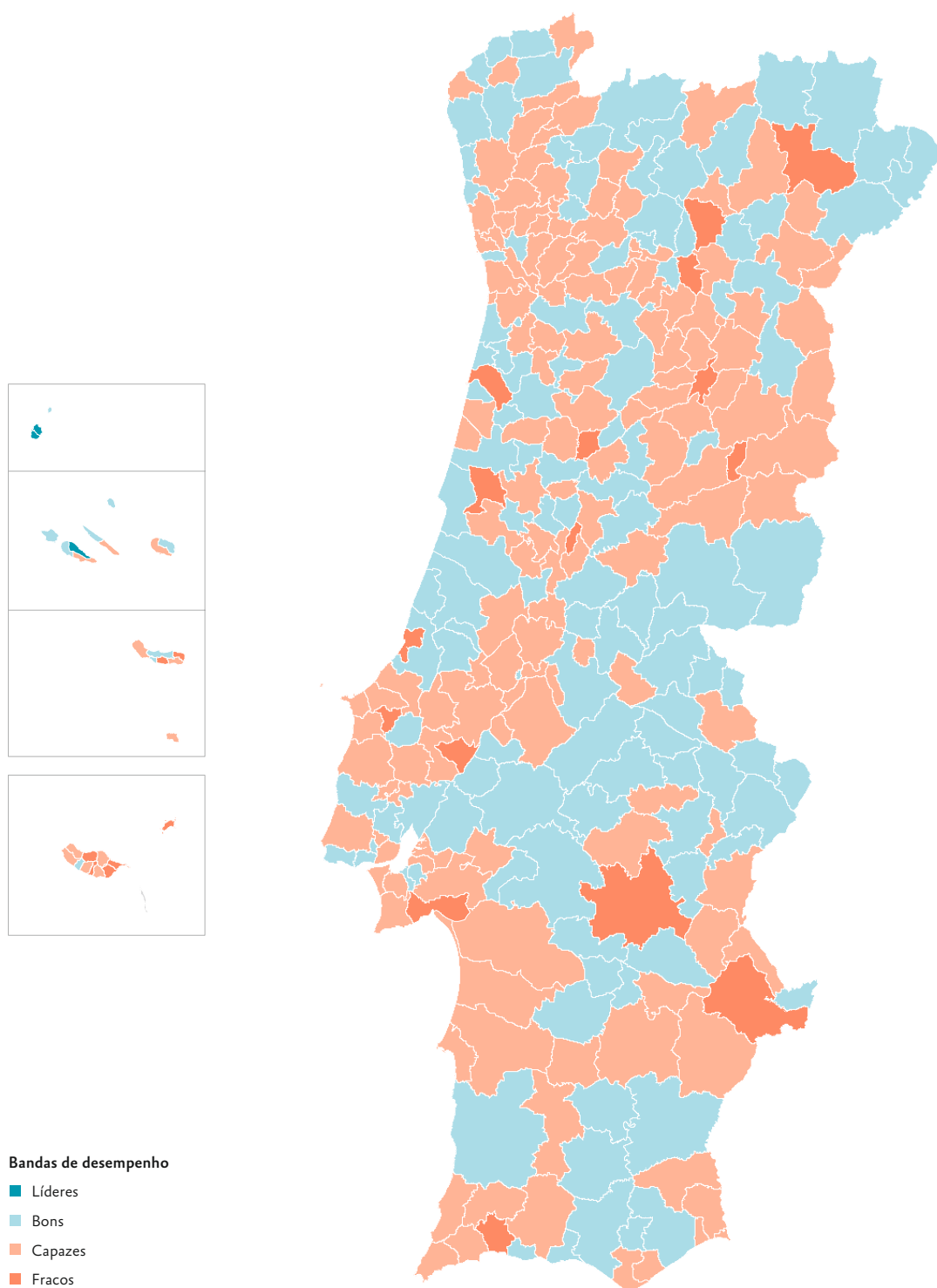
Por fim, é apresentado um quadro-resumo com as 25 melhores classificações no Índice de Governação Local, quando consideradas as cinco dimensões analisadas. De sublinhar que os indicadores incluídos no IGL apresentam, na esmagadora maioria dos casos, níveis de correlação baixos, pelo que não se pode afirmar que um ou poucos indicadores estejam a afetar os resultados finais de forma desproporcionada. Conforme pode ser visualizado no Anexo 5 – Matriz de Correlações – o único caso de correlação moderada (>0.5) ocorre entre os indicadores E1 (Prazo médio para pagamento de serviços, material e equipamento) e E3 (Qualidade dos contratos públicos municipais) (0.55). Dado que os coeficientes de correlação são genericamente baixos ou muito baixos, não é de esperar que inflacionem o índice global.⁷

⁷ De qualquer forma, em modelação MCDA a correlação entre critérios ou valores obtidos para os respetivos descritores de desempenho não representa um problema. Desde que todos os outros princípios teóricos sejam respeitados (*e.g.* critérios preferencialmente independentes, exaustivos, não redundantes), cabe ao grupo de decisores avaliar a contribuição relativa de pontuar em cada critério.

Tabela 30 Municípios com melhor classificação no Índice de Governança Local

Posição	Município	Índice
1	Mealhada	63.87
2	Abrantes	63.27
3	Oliveira do Hospital	61.75
4	Boticas	59.78
5	Proença-a-Nova	58.73
6	Penacova	57.33
7	Santa Marta de Penaguião	57.31
8	Marinha Grande	56.24
9	Castro Verde	54.77
10	Alvaiázere	52.40
11	Redondo	52.38
12	Marvão	52.36
13	Sátão	52.11
14	Mértola	51.69
15	Pombal	51.68
16	Bragança	51.21
17	Vimioso	50.12
18	Barreiro	49.04
19	Sertã	48.95
20	Loures	48.20
21	Alvito	48.13
22	Vila Nova de Foz Côa	47.91
23	Arronches	47.16
24	Vinhais	47.12
25	Arcos de Valdevez	45.75
Média		19.04
Mínimo		-41.14
N		201

Mapa 6 Qualidade da Governação Local (índice global)



Capítulo IV

Redes de governação local: atores e interações

A boa governação está, como referido nos capítulos anteriores, relacionada com uma enorme variedade de dimensões e princípios normativos, cuja lista não se esgota nos que foram analisados no ‘Índice de Qualidade de Governação Local’. Há um conjunto de outros princípios que têm vindo a ser identificados como importantes por diferentes autores (veja-se Tabela 54, Anexo 2), mas que são de difícil mensuração.

Um desses outros princípios normativos é o da coordenação, que foi referido por um significativo número de publicações identificadas na fase de revisão da literatura sobre qualidade da governação local apresentada no capítulo I (Andrew e Goldsmith, 1998; Bovaird e Löffler, 2007, 2003, 2002; Fidélis e Pires, 2009; Gissendanner, 2004; Lawrence, 2005; Pires e Fidélis, 2012; Morrison, 2014; Murphy, 2000; Nyholm e Haveri, 2009; O’Toole, 1997).

A necessidade da existência de coordenação entre atores constituiu-se, aliás, como um dos desígnios mais antigos no campo da Ciência da Administração (Verhoest, Bouckaert, & Peters, 2007). Contudo, é sobretudo a partir de meados da década de 90 do séc. XX que este princípio normativo tem sido reintroduzido como algo indispensável à boa governação, em consequência da excessiva e centrífuga fragmentação da governação pública nas décadas anteriores, decorrente da multiplicação de agências especializadas e da contratualização da prestação de diversos serviços públicos defendidas pela designada Nova Gestão Pública (Christensen & Lægreid, 2007; Dahlström, Peters, & Pierre, 2011). De igual modo, o apelo a uma ação coordenada entre atores neste período aumentou ainda pela crescente consciência da necessidade de desenvolver ações concertadas e integradas entre diferentes atores públicos e entre estes e atores sociais para poder mitigar problemas complexos (*wicked issues*), por exemplo, relativamente a questões ambientais ou do terrorismo (Christensen & Lægreid, 2007; Torfing *et al.*, 2012). Por fim, as restrições financeiras e as pressões para a mudança no estilo de governação por parte de atores sociais obrigaram os decisores públicos a adotarem modos de governação mais interativos, que implicaram o reforço da interação, desejavelmente colaborativa, com outros atores públicos (ex:

outros municípios), atores do setor privado (ex: empresas), grupos organizados da sociedade civil (ex: associações) ou cidadãos (Kickert *et al.*, 1997).

Face aos problemas e desafios acima referidos, a coordenação tem ressurgido nas últimas décadas como um princípio fundamental para a boa governação, não apenas entre atores, mas também entre instrumentos e políticas, nas suas dimensões vertical (entre níveis de governo) e horizontal (entre atores do setor público, do setor privado e do setor não-lucrativo). Focando a nossa atenção nos atores, desenvolve-se, assim, a noção de uma clara necessidade em apostar naquilo que Kooiman (2003) designa por co-governação, que se afirma como um modo de governação em que diferentes entidades – interdependentes, embora autónomas, entre si – colaboram e cooperam através de interações geralmente não hierárquicas e semiformais ou informais.

O cenário descrito deu origem a um amplo conjunto de formas de co-governação, às quais Mandell (2014) atribuiu a designação agregadora de ‘arranjos baseados na governação em rede’ (*network-governance-based arrangements*). Neste conjunto de formas de co-governação encontram-se, entre outras, as redes de governação que se caracterizam por resultarem de uma “1. articulação relativamente estável e horizontal de atores interdependentes, embora operacionalmente autónomos; 2. que interagem através de negociações; 3. A qual tem lugar num quadro regulativo, normativo, cognitivo e imaginário; 4. que é autorregulado dentro dos limites definidos por agências externas; 5. E que contribui para a prossecução de fins públicos.” (Sørensen e Torfing, 2007, p. 9).

Desempenhando um amplo conjunto de funções ao nível do agendamento, formulação, implementação e avaliação de políticas, as redes de governação podem afirmar-se como formas de governação adequadas por terem diversas vantagens. A este propósito, McQuaid (2010) enuncia, por exemplo, a promoção de decisões reforçadas por um alto nível de legitimidade e validade, por envolverem *stakeholders* societais, a promoção da inovação, a criação de sinergias, o desenvolvimento de coerência nos serviços, ou mesmo a melhoria da eficiência e da *accountability*.⁸ Contudo, esta forma de governação poderá comportar também alguns problemas, nomeadamente a eventual tendência de negociação ao nível do ‘mínimo denominador comum’ por forma a agradar à maioria dos envolvidos, a captura dos espaços de interação e participação por um conjunto específico de atores já anteriormente poderosos, a dificuldade de coordenação de diferentes atores com diferentes perspetivas, a reduzida definição das responsabilidades de cada ator, ou a morosidade dos processos de negociação (Peters, 2010; McQuaid, 2010). Face à possibilidade da existência de vantagens e desvantagens, importa compreender as dinâmicas relacionais entre atores para posteriormente tentar identificar quais os fatores críticos para o seu sucesso. A propósito da aferição do sucesso das redes de governação, será importante destacar que este não se

⁸ É importante ter em consideração qual a natureza dos *stakeholders* envolvidos. Indo muito para além das populações interessadas e seus representantes, seria abusivo reivindicar aumentos de legitimidade democrática. Do mesmo modo, a *accountability* política pode ser afetada pela transferência de responsabilidades públicas dos governos locais para os *stakeholders*.

deverá focar apenas nas tradicionais noções de eficiência de custos ou de eficácia operacional, mas, sobretudo, em questões processuais (*process outcomes*) (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012; Klijn, Van Buuren, & Edelenbos, 2010). A este propósito, Bryson *et al.* (2006) destacam três níveis de efeitos: os de primeira ordem, referentes ao desenvolvimento de capital intelectual e de inovação; os de segunda ordem, que se relacionam com a aprendizagem conjunta e a coordenação de atividades; e, os de terceira ordem, que se relacionam com o fomento de parcerias futuras e a diminuição do conflito entre atores.

O nosso objetivo não é, assim – pelo menos neste projeto – analisar até que ponto a maior ou menor proximidade entre atores contribui para maiores ou menores níveis de eficiência e eficácia das políticas públicas, mas sim perceber quais as condições de interação e coordenação entre atores de governação local em Portugal, já que este é um tema largamente inexplorado no nosso país (e a nível internacional). Interessa-nos, sobretudo, perceber se tal acontece em relação a problemas complexos como aqueles que fazem parte dos objetivos do Horizonte 2020, tais como o desenvolvimento económico local (crescimento inteligente, inovação e educação), as políticas de bem-estar social (crescimento inclusivo e combate à pobreza, exclusão social e desemprego estrutural), ou o planeamento urbano e desenvolvimento sustentável.

Esta secção visa mapear e analisar as redes locais de governação no setor das políticas de desenvolvimento local. Este setor foi selecionado por ser o menos controverso dos três setores acima referidos, dada a sua natureza mais distributiva, em detrimento da natureza predominantemente redistributiva e reguladora dos outros dois (Peterson, 1981). Este enfoque está também em consonância com as prioridades de crescimento da Estratégia Europa 2020 – desenvolvimento económico local (crescimento inteligente, inovação e educação). Por fim, este setor foi escolhido por ser aquele em que se previa a participação (ou interesse) de uma maior variedade de atores não públicos, nomeadamente empresas e associações de empresas, mas também associações de desenvolvimento local, e uma maior variedade de atores públicos, para além dos atores políticos, como por exemplo, estabelecimentos de ensino secundário e superior.

Este exercício de mapeamento e análise tem, portanto, dois grandes objetivos para avaliar o processo político ao nível local, que estão em linha com o que Klijn e Koppenjan (2016) recomendam quando se analisam atores de redes:

- 1) mapear os atores que desempenham papéis importantes no setor do desenvolvimento económico local dos municípios em análise que, potencialmente, envolverão atores de três setores (público, privado e sem fins lucrativos);
- 2) identificar quais as posições e relações de dependência entre os atores.

A análise relacionada com os objetivos acima referidos permitirá, assim, responder às seguintes questões de investigação:

- 1) Qual o papel desempenhado por cada ator na rede?
- 2) De que forma é que os atores estão conectados à rede?
- 3) Que tipos de padrões ou estruturas de rede levam a melhores resultados?

1. Abordagem metodológica

1.1 Processo de seleção dos objetos de estudo e de recolha de dados

Nesta segunda fase do estudo, procurou-se mapear e avaliar as redes de governação local num setor de intervenção política associado à estratégia de crescimento da UE (Europa 2020): desenvolvimento económico local (crescimento inteligente, inovação e educação). Uma análise das redes aplicável ao universo de municípios portugueses (308) não era exequível com os recursos disponíveis e no prazo estipulado para a execução do projecto. Tendo em conta estas limitações objetivas, optou-se por um estudo de casos múltiplos, uma metodologia adequada quando se trata de desenvolver uma investigação aprofundada e abrangente sobre determinados processos ou fenómenos, recorrendo para o efeito a um número limitado de casos, com o objetivo de replicar a investigação realizada noutros contextos (Feagin *et al.* 1991; Campbell & Ahrens 1998).

A seleção dos casos foi norteada pelas seguintes perguntas de investigação: quais os atores que participam na rede de governação em matéria de desenvolvimento local num determinado município? Qual a sua relevância para esse processo? Qual a interação que cada ator estabelece com os demais? E que tipos de padrões ou estruturas de rede resultam desse conjunto de interações? (Andrew, 2008; Andrew e Carr, 2013; Neal, 2013).

Nesse sentido, procedeu-se a uma escolha de casos de natureza (1) exploratória (Yin 1994), isto é, orientada para maximizar a utilidade da informação de um número limitado de casos, selecionados com base num conjunto de expectativas sobre o seu conteúdo informativo (Flyvbjerg 2006) e que permitisse explorar as diferenças dentro e entre os casos; e (2) instrumental (Stake 1995), na medida em que todos os casos selecionados obedeceram a um quesito de correspondência de padrões (Pyechea 1988) – isto é, a existência de um triângulo relacional entre governo local, tecido empresarial e instituições de ensino superior – com o intuito de contribuir, através da comparação de resultados, para a explicação de um aspeto estruturante na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento local, que as investigações empíricas anteriores apontam como sendo uma condição essencial para a qualidade da governação local. Assim, a seleção dos municípios respeitou três critérios: a) o município

ter uma Instituição de Ensino Superior no seu território, aumentando desta forma a probabilidade de ter mais partes interessadas e mais conhecimento técnico envolvido nos processos de tomada de decisão política; 2) garantir alguma diversidade geográfica (Norte vs. Sul e Litoral vs. Interior); 3) o município estar próximo dos centros de investigação dos elementos da equipa, por forma a que os contactos iniciais pudessem ser feitos de forma mais facilitada.

Com base nestes critérios, decidiu-se optar por uma análise das redes de governação aplicando técnicas de análise de redes sociais em quatro municípios, numa lógica de estudo de caso múltiplo: Aveiro, Braga, Mirandela e Setúbal. Através destes estudos de caso, procurou-se analisar os processos e entidades que contribuem para ou influenciam o desenho e implementação de estratégias de desenvolvimento económico nesses municípios. Embora a escolha de casos tenha sido orientada pela necessidade de obter a maior quantidade de informação possível sobre esta relação tida como paradigmática ou estratégica para o desenvolvimento local, não se deixou de ter em conta algumas variáveis de contexto que também poderão ajudar a explicar as variações observadas em termos dos tipos de padrões ou estruturas de rede, entre outras: a dimensão (populacional e territorial) e localização do município (município médio e rural como no caso de Mirandela ou grande e urbano, como no caso de Braga e Aveiro, ou submetropolitano rural/urbano quando tida em conta a inserção da Península de Setúbal na Região de Lisboa e Vale do Tejo); o tipo de economia, atendendo em particular aos níveis de intensidade de mão de obra qualificada e graus de exigência de inovação tecnológica (assente em indústrias intensivas de mão de obra, como no caso de Braga; na grande indústria e em plataformas logísticas de serviços, como no caso de Setúbal e Aveiro; ou em empresas familiares e PME agroalimentares, como no caso de Mirandela); com diferentes tipos de composição, orientação ideológica e liderança do executivo municipal (coligação maioritária de esquerda em Setúbal, partido maioritário de centro-esquerda em Mirandela e coligação maioritária de centro-direita em Aveiro e Braga, sendo os dois primeiros liderados por mulheres e os segundos por homens); e com instituições de ensino superior com diferentes recursos e valências de I&D.

Para além destas considerações metodológicas que presidiram à escolha dos casos, por se tratar de uma análise de redes que envolvia, numa primeira fase, a realização de entrevistas semiestruturadas a um conjunto de atores-chave nas redes de governação em matéria de desenvolvimento local, não se poderia deixar de considerar, por razões de economia de tempo e meios, um critério de proximidade dos membros da equipa de investigação em relação aos municípios a selecionar da lista dos possíveis estudos de caso, o que na prática veio a traduzir-se num ganho efetivo, quer no que concerne à identificação dos atores-chave, quer no agendamento das entrevistas.

O estudo de redes de governação local resultou da análise de múltiplas perspetivas sobre o desenvolvimento local. Numa primeira fase, foram identificados *a priori* um conjunto de atores-chave diretamente relevantes para as redes de governação em matéria de desenvolvimento local, de acordo com os pressupostos teóricos da literatura de referência. Numa segunda fase, alargou-se o universo de análise a um conjunto de pessoas singulares ou coletivas (representantes de entidades) da rede de contactos dos indivíduos que foram entrevistados na primeira ronda, através do recurso a uma técnica de amostragem não probabilística conhecida por bola-de-neve (*snowball sampling*). A inclusão de entrevistados nesta segunda ronda a partir de menções de outros atores entrevistados na primeira é um procedimento que sublinha o facto da análise de redes não se preocupar apenas com a relevância dos atores na governação local, mas também com a interação entre eles. Uma das características que este tipo de análise possui, é a de não ignorar ou menosprezar a perspetiva dos que não têm poder ou que são “periféricos” aos centros de decisão. Nos casos em que demonstraram disponibilidade, os atores (individuais ou organizacionais) mais referidos na primeira ronda foram entrevistados numa segunda fase, até ser evidente que se esgotava a nomeação de atores distintos. Em suma, os critérios para selecionar os participantes para a segunda fase foram os seguintes:

- 1) Os nomes mais referidos da lista, caso não tivessem sido entrevistados na primeira ronda;
- 2) Os nomes de pessoas ou instituições referidas que representavam setores de análise ainda não abrangidos na primeira ronda, com o objetivo de selecionar um grupo heterogéneo de entrevistados e de incluir diversas vozes e perspetivas sobre o tema, para garantir que as redes centrais fossem abrangentes;
- 3) Sempre que a indisponibilidade de um ator mais referido era manifestada, seguia-se a ordenação da lista, com a preocupação de respeitar os critérios 1 e 2;
- 4) Alguns atores aparentemente mais “periféricos” foram incluídos sempre que obtinham um mínimo de 2 referências na primeira ronda.

O anonimato dos entrevistados e a confidencialidade dos dados foram garantidos ao longo de todo o processo de recolha e análise de dados (Anexo 6 – Consentimento Informado). Não foi necessária qualquer preparação prévia por parte dos entrevistados, uma vez que este método se baseia na recolha de um *feedback* espontâneo.

A abordagem foi testada pela primeira vez em Mirandela. O grupo inicial de entrevistados selecionados nomeou outros indivíduos (e organizações) nas suas respostas às perguntas do guião da entrevista (ver Anexo 7 – Guião 1). Depois

das 14 entrevistas iniciais em Mirandela, o guião foi revisto com base nas respostas obtidas e no desempenho em cada entrevista (ver o Guião 2 – Anexo 8).

Houve uma tentativa de selecionar um primeiro grupo heterogéneo de entrevistados para usar diferentes “pontos de entrada” nas redes. O objetivo era desenhar uma rede tão abrangente quanto possível, considerando o tempo e os recursos disponíveis. Na primeira entrevista foi selecionado, deliberadamente, um ator para testar como os participantes responderiam à natureza e à ordem das perguntas (a maioria focada em quem os entrevistados confiam e interagem para realizarem as suas atividades).

As entrevistas para a segunda fase foram marcadas, como foi referido, com base nas respostas reunidas na primeira ronda de entrevistas. Os critérios para selecionar os participantes para a segunda fase não consistiam simplesmente em priorizar os nomes mais mencionados, embora essa fosse uma preocupação fundamental. Como tentativa de incluir algumas (potencialmente mais) vozes críticas e garantir que as redes centrais fossem abrangentes, a segunda fase do processo de amostragem também teve como alvo alguns atores aparentemente “periféricos”.

Esta abordagem foi posteriormente replicada nos restantes municípios. No final do processo de inquirição, foram realizadas 84 entrevistas nos quatro municípios, com a seguinte distribuição: 22 entrevistas em Mirandela (14 na primeira fase e 8 na segunda fase), 26 em Braga (17 na primeira fase e 9 na segunda fase), 21 em Aveiro (9 na primeira fase e 12 na segunda fase) e 15 em Setúbal (9 na primeira fase e 6 na segunda fase). As entrevistas duraram, em média, 60 minutos, embora tivessem variado entre os 12 minutos e os 147 minutos.

O grupo de investigação conduziu as entrevistas de uma maneira flexível, permitindo aos entrevistados não responderem a determinadas perguntas, caso não se sentissem confortáveis com as mesmas. Esta situação aconteceu algumas vezes, sobretudo no momento em que os entrevistados eram questionados sobre os atores que funcionam como potenciais forças de bloqueio ou que sejam sistematicamente ignorados quando se discutem questões relacionadas com o desenvolvimento económico local.

1.2. Processo de análise de dados

Após a realização das entrevistas, gravadas e transcritas integralmente, procedeu-se à identificação dos atores referidos por cada entrevistado nas diferentes perguntas do guião e à construção de uma matriz para cada um dos municípios, que incorpora todas as menções entre atores. Para tal, utilizaram-se as menções de atores referidas pelos entrevistados na maioria das respostas às perguntas do guião, com exceção da primeira e da última.

Os dados constantes de cada uma das matrizes foram, posteriormente, analisados com recurso ao *software* UCINET, a partir do qual se extraíram os respetivos mapas das redes, que incorporam a totalidade dos atores referidos nas entrevistas (ocasionalmente designados por ‘nós’) e um conjunto de tabelas com cálculos de Análise de Redes Sociais (*Social Network Analysis*, SNA). Esses mapas e tabelas de análise podem ser consultados no ponto seguinte, a propósito da análise de cada uma das redes dos diferentes municípios.

Em primeiro lugar, proceder-se-á à análise da Densidade das Redes, que espelha a proporção de ligações efetivamente existentes na rede em comparação com o número máximo de ligações que poderiam existir, assumindo que cada um dos atores poderia relacionar-se com todos os restantes atores. A Densidade da Rede mede, assim, até que ponto os indivíduos ou organizações numa rede estão conectados ou o quão coesa é a rede. A limitação desta medida de ‘conectividade’ é que redes menores tendem a ter valores de densidade mais altos (Prell, 2012), daí que seja problemático comparar redes de diferentes tamanhos (número de atores da rede) e as interpretações tenham de ter essa limitação em consideração.

Uma outra dimensão a considerar é o ‘grau de centralidade’, que corresponde ao número de ligações que um determinado ator da rede dispõe, sendo, portanto, uma medida de envolvimento na rede (Prell, 2014). A propósito desta dimensão de análise, importa referir que alguns atores da rede poderão estar comparativamente mais fortemente relacionados do que o que acontece na realidade, na medida em que não foi possível entrevistar todos os atores que foram frequentemente mencionados nas entrevistas, por questões de disponibilidade dos mesmos, e isso poderá ter reduzido o número de menções de alguns atores. Deste modo, os atores da rede que não foram entrevistados poderão ter menor número de ligações, particularmente se a direção da ligação não for tida em consideração. A limitação poderá ser contornada através da utilização de valores de centralidade *indegree*, que corresponde ao número de ligações que cada ator recebe, o qual poderá ser considerado quase como uma medida de ‘popularidade’ ou ‘prestígio’, revelando-se, assim, adequado para o nosso estudo. Tendo em consideração o propósito posterior de proceder a alguma comparação entre redes que poderão ter diferentes tamanhos, os valores desta medida serão normalizados.

Uma terceira dimensão de análise será o ‘grau de centralização’, que mede a concentração de ligações num único ator ou pequeno conjunto de atores, sendo calculada pela divisão do grau de centralidade dos atores pelo valor máximo de variação de grau de centralidade considerando a dimensão da rede.⁹ Através deste cálculo é possível perceber se existe uma maior ou menor diferenciação entre o centro e a periferia da rede. Para o cálculo deste valor, utilizam-se dados binários e não direcionados.

⁹ O grau de centralização é medido pelo somatório das diferenças entre o nó com maior centralidade e a centralidade de cada um dos restantes nós a dividir pelo número total de nós menos 1 multiplicado pelo número total de nós menos 2 (Neal, 2013: 98).

Para além de perceber quais são os atores mais referidos como nós-chave no setor do desenvolvimento económico do município, importa ainda analisar a qualidade da relação que cada ator estabelece, daí que seja relevante analisar um conjunto de outras medidas, nomeadamente: a centralidade ‘por proximidade’ (*eigenvector*), ‘por intermediação’ (*betweenness*) e por ‘independência’ (*closeness*). De uma forma simples, a ‘centralidade por proximidade’ afere as ligações a atores importantes, na medida em que a ligação a atores com elevado estatuto poderá ser mais importante do que um elevado número de ligações. A ‘centralidade por intermediação’ refere-se, por sua vez, a um posicionamento na rede do ator que poderá ser usado para intermediação entre atores ou entre grupos. Por fim, a ‘centralidade por independência’ é um indicador da independência de cada ator e a sua capacidade de mobilizar a rede.

A análise de cada uma das redes será precedida pela apresentação de um conjunto de elementos de caracterização dos municípios para melhor compreender o contexto em que a rede de governação se insere. Esta análise incidirá sobre os seguintes domínios:

- sociodemográfico: população residente, distribuição da população residente por sexo e escalão etário;
- político-administrativo: distribuição de lugares no Executivo Municipal e Assembleia Municipal por partidos; número de funcionários da Câmara Municipal em número absoluto e por mil habitantes; enquadramento organizacional do domínio do desenvolvimento económico nos serviços municipais;
- desempenho financeiro e de transparência: volume de receitas e despesas efetivas da Câmara Municipal e respetivo saldo; valor da dívida total e rácio face ao limite da dívida total¹⁰; *scores* no Índice de Transparência Municipal;
- serviços públicos na área da educação e saúde: número de centros de saúde e hospitais; número de estabelecimentos de ensino pré-escolar, do 1.º, 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário; instituições de ensino superior público e privado localizadas no município;
- desempenho empresarial: número de empresas não financeiras e sua distribuição por setor de atividade; volume de negócios de empresas não financeiras e sua distribuição por setor de atividade; lista de empresas com maior volume de faturação; número de funcionários de empresas não financeiras e sua distribuição por setor de atividade.

¹⁰. O limite da dívida total para cada município corresponde a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

A análise de contexto teve como fonte principal de informação o portal *Pordata Municípios*, que reúne dados de diferentes fontes de informação oficiais. Esta fonte de informação foi completada ocasionalmente com dados disponíveis nos *websites* das Câmaras Municipais, ou outras fontes de informação,

tais como os resultados do Índice de Transparência Municipal ou o Diretório de Empresas do *website e-Informa*.

1.3. Limitações

O processo de recolha de dados e subsequente codificação para a análise das redes sociais é moroso e consequentemente dispendioso, especialmente quando se pretende implementar esta abordagem em cidades de grande dimensão (e com redes maiores). Tal limita as possibilidades de recurso a esta abordagem metodológica.

Para lidar com a restrição de recursos, o estudo concentrou-se no setor específico de políticas de desenvolvimento económico local. Além disso, dadas as limitações decorrentes da amostra ‘bola-de-neve’ e dos recursos disponíveis (por exemplo, tempo e número de investigadores), apenas contactámos para entrevista os atores mais referidos na primeira ronda de entrevistas. De facto, seria humanamente impossível entrevistar todos os indivíduos e organizações nomeados durante as entrevistas. Ademais, alguns atores referidos nas entrevistas não foram entrevistados devido à sua indisponibilidade para marcação das mesmas. Tal significa que nem todos os atores presentes nas redes tiveram a oportunidade de retribuir os vínculos ou mesmo de nomear novos atores.

2. Análise de Redes de Governação em Quatro Municípios Portugueses

No ponto que se segue proceder-se-á à análise das redes de governação do setor do desenvolvimento económico nos quatro municípios analisados – Aveiro, Braga, Mirandela e Setúbal. A análise de cada uma das redes será precedida pela apresentação de um conjunto de dados de caracterização dos municípios, nomeadamente ao nível sociodemográfico, político-administrativo, de desempenho financeiro e de transparência, de serviços públicos na área da educação e saúde e desempenho empresarial.

2.1. Rede de Governação do Setor do Desenvolvimento Económico do Município de Aveiro

2.1.1. Informações de Contexto do Município

O município de Aveiro é um concelho português localizado na parte noroeste da região Centro de Portugal continental, com uma área de 197,58 km², e que se divide em 10 freguesias (ver figura abaixo). Ao nível supramunicipal, o município encontra-se enquadrado na NUTIII da Região de Aveiro, juntamente com dez outros municípios: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos.

Figura 2 Mapa do Município de Aveiro, dividido por freguesias



Fonte: *geneall.net*

a) Dados sociodemográficos da população residente

De acordo com dados das *Estimativas Anuais da População Residente* do Instituto Nacional de Estatística (INE), disponíveis no portal *Pordata*, o município de Aveiro tinha, em 2017, uma população residente de 77.630 habitantes – o que representa um aumento de 5,3% face à população residente em 2001 –, dos quais 46,71% são homens e 53,29% são mulheres. Em termos de distribuição por grupos etários, a mesma fonte indica que 14,0% da população residente no município em 2017 tinha entre 0 e 14 anos, 66,6% entre 15 e 64 anos e 19,3% uma idade igual ou superior a 65 anos.

Em relação ao nível de escolaridade, os dados dos últimos Censos, igualmente disponíveis no portal *Pordata*, indicam que 7,1% da população residente no município, em 2011, não tinha qualquer grau de escolaridade completo, 22,4% tinha completado o 1.º ciclo, 12,3% o segundo ciclo, 20,0% o terceiro ciclo, 15,7% o ensino secundário e 21,5% o ensino superior. Estes resultados demonstram, assim, uma enorme evolução em relação a 1961, quando 63,0% da população residente no município não tinha qualquer grau de escolaridade e apenas 1,0% tinha completado o ensino superior (*Pordata Municípios*, 2018). De igual modo, a partir da mesma fonte de dados é possível verificar ainda que Aveiro era, em 2011, o 6.º município com maior percentagem de população residente com Ensino Superior, logo após Lisboa (31,1%), Oeiras (30,7%), Coimbra (26,9%), Cascais (25,4%) e Porto (25,3%).

b) Poder político e administração local

Ao nível político, a Câmara Municipal de Aveiro é governada por um executivo municipal atualmente constituído por um coletivo de nove representantes eleitos, liderado por um presidente. De acordo com informação disponível no *website* da Câmara Municipal, o executivo é atualmente composto por 6 representantes eleitos (incluindo o presidente) por uma coligação entre o Partido Social Democrata (PSD) e o CDS-Partido Popular (CDS-PP), aos quais foram atribuídos todos os pelouros, e 3 do Partido Socialista (PS). Desde 1976, o executivo municipal foi liderado por 6 executivos do CDS-PP, entre 1976 e 1997, dois executivos do PS, entre 1997 e 2005, e por quatro executivos de coligação entre PSD e CDS-PP, desde 2005.

A Assembleia Municipal é, por seu lado, composta por 9 deputados municipais do Partido Social Democrata (incluindo o Presidente da Assembleia Municipal), 9 do Partido Socialista, 5 do CDS-Partido Popular, 2 do Bloco de Esquerda, 1 do Partido Comunista Português e 1 do partido Pessoas Animais Natureza, tal como é apresentado no *website* deste organismo. São ainda deputados municipais por inerência os 10 presidentes de junta de freguesia.

De acordo com dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no portal *Pordata*, a administração pública local do município de Aveiro dispunha, em 2016, de 585 funcionários, o que significa que tem 8 funcionários por cada mil habitantes, valor que está abaixo dos 11 funcionários por mil habitantes da média nacional. O domínio do Desenvolvimento Económico encontra-se enquadrado, de acordo com o documento de organização dos serviços municipais da Câmara Municipal de Aveiro (Despacho n.º 2672/2018, de 14 de março de 2018), na Divisão de Desenvolvimento Económico e Empreendedorismo, que faz parte do Departamento de Administração Geral e Social, unidade orgânica nuclear da Câmara Municipal de Aveiro.

c) Desempenho financeiro e democrático da autarquia

De acordo com dados da Direção Geral do Orçamento do Ministério das Finanças, disponíveis no portal *Pordata*, a Câmara Municipal de Aveiro teve, em 2016, um volume de despesas efetivas de 38.719,15 milhares de euros e um volume de receitas efetivas de 54.036,46 milhares de euros, o que resultou num saldo de 15.317,31 milhares de euros e um rácio de receitas face às despesas de 139,56, o sétimo mais alto do país.

A situação financeira de 2016 é, assim, bastante díspar face à de 2009, já que houve uma redução do volume de despesas de quase 23 pontos percentuais, ao passo que se registou um aumento das receitas de mais de 23 pontos percentuais. Contudo, dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no

portal *Pordata*, indicam que a dívida total da autarquia de Aveiro era, em 2016, de 105.437.868 euros, valor que corresponde a 166% do valor do limite da dívida total, o que faz com que o município de Aveiro seja ainda um dos mais endividados do país, não obstante os bons resultados financeiros dos últimos anos.

Ao nível da transparência, o município de Aveiro apresenta um desempenho muito baixo no Índice de Transparência Municipal (ver tabela abaixo), tendo obtido, em 2017, um *score* de apenas 33 pontos (em 100 possíveis), o que equivale à 261.^a posição do *ranking* de municípios portugueses. O desempenho em termos de transparência é particularmente reduzido nas dimensões da contratação pública (*score*=0), da relação com a sociedade (*score*=21), da informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município (*score*=21) e da referente aos planos e relatórios (*score*=21).

Tabela 31 Global e das Diferentes Dimensões do Índice de Transparência Municipal (2017) do Município de Aveiro

Dimensão	Global	A	B	C	D	E	F	G
Score ITM 2017	33	21	21	29	21	0	71	50

Fonte: *website* da instituição TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica
 Legenda: Dimensão A: Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município;
 Dimensão B: Planos e Relatórios;
 Dimensão C: Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos;
 Dimensão D: Relação com a Sociedade;
 Dimensão E: Contratação Pública;
 Dimensão F: Transparência Económico-Financeira;
 Dimensão G: Transparência na área do Urbanismo.

d) Serviços Públicos na área da Saúde e Educação

No que diz respeito aos serviços de saúde existentes, os dados do *Inquérito aos Centros de Saúde e aos Hospitais* conduzido pelo INE e da Direção Geral de Saúde, disponíveis no portal *Pordata Municípios*, indicam que o município de Aveiro dispunha de 1 agrupamento de centros de saúde sem internamento (dados de 2012) e de 1 hospital público e 1 hospital privado (dados de 2016) – o Hospital Infante D. Pedro e o Hospital da Luz Aveiro, respetivamente. A propósito do hospital público do município de Aveiro, importa ainda referir que o mesmo faz parte do Centro Hospitalar do Baixo Vouga (CHBV), do qual também fazem parte o Hospital de Águeda e o Hospital de Estarreja.

Em relação aos estabelecimentos de ensino, os dados do Recenseamento Escolar da Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência, disponíveis no portal *Pordata*, dão conta da existência, em 2017, de 54 estabelecimentos de educação pré-escolar, 34 estabelecimentos de ensino básico de 1.º ciclo, 10 estabelecimentos que ministram o 2.º ciclo, 13 que ministram o 3.º ciclo e 7 o ensino secundário.

Ao nível do Ensino Superior, importa destacar a presença da Universidade de Aveiro, a qual foi fundada em 1973 e dispõe atualmente de 16 departamentos e 4 escolas (das quais 2 situam-se em municípios limítrofes), 18 centros de investigação, mais de 14.000 estudantes, mais de 1.000 docentes e investigadores. A única instituição privada de ensino superior localizada no município é o Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração (ISCIA).

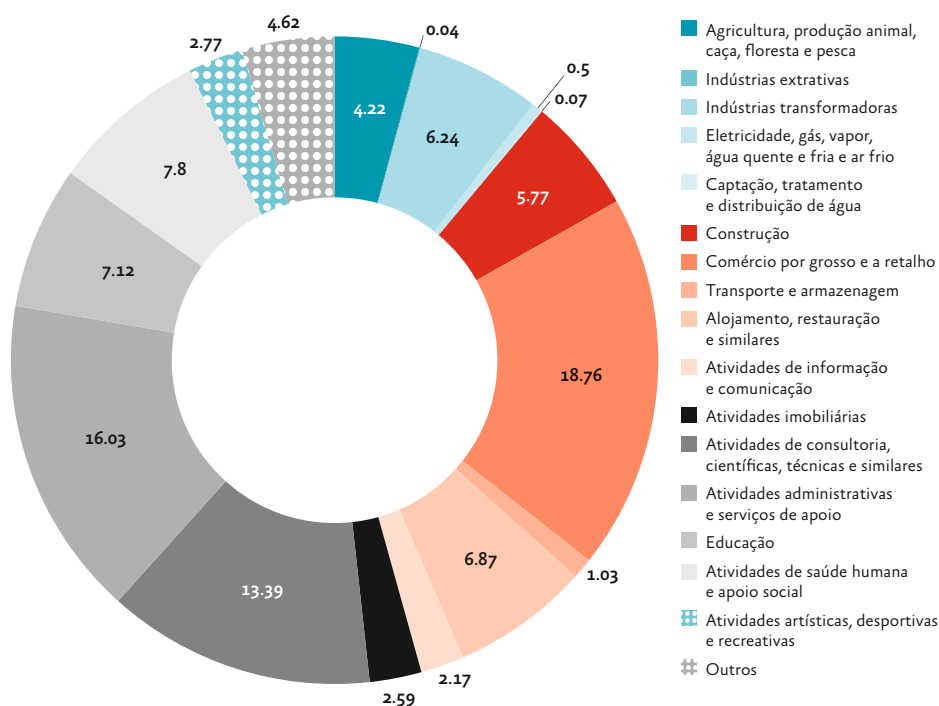
e) Desempenho económico das empresas do município

No referente às empresas não financeiras, os dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*, revelam a existência, em 2016, de 9.422 empresas desta tipologia a operar no município, o que representa uma diminuição de 5,37% face a 2009, antes do início da recente crise económica e financeira. As empresas não financeiras existentes no município representam, assim, 0,79% das empresas existentes em Portugal e 22,76% das empresas existentes na Região de Aveiro, sendo, de forma bastante clara, o município com maior número de empresas da região, seguido por Ovar (13,77%) e Águeda (13,02%).

Como é possível observar no gráfico apresentado de seguida, os setores de atividade com maior representação no município de Aveiro são o do comércio por grosso e a retalho (18,76%), o das atividades administrativas e dos serviços de apoio (16,03%), o das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (13,39%), o das atividades de saúde e apoio social (7,80%) e o da educação (7,12%).

Gráfico 18 Distribuição das empresas do Município de Aveiro por setor de atividade, em 2016 (%)

Fonte: Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*



A partir dos dados disponibilizados pela mesma fonte, é possível observar que a distribuição de empresas por setor de atividade no município de Aveiro

é diferente do total da Região de Aveiro e de Portugal em alguns domínios. Por um lado, destaca-se uma muito menor percentagem de empresas que se dedicavam, em 2016, ao setor da agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca no município de Aveiro (4,22%) do que na Região de Aveiro (9,68%) e em Portugal (11,11%). Em sentido inverso, a percentagem de empresas dedicadas ao setor da indústria transformadora em Portugal (5,60%) é menor do que no município de Aveiro (6,24%) e, sobretudo, do que no total da Região de Aveiro (8,86%), o que demonstra que se trata de uma região mais industrializada do que a maioria do país. Neste âmbito, importa também destacar a maior percentagem de empresas do município de Aveiro dedicadas aos setores das atividades de informação e comunicação (2,17%), das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (13,39%), atividades administrativas e dos serviços de apoio (16,03%) e educação (7,12%) do que a percentagem de empresas que se dedicam aos mesmos setores a operar em Portugal (1,37%, 10,04%, 13,70% e 4,57%, respetivamente).

O volume de negócios gerados pelas empresas não financeiras do município de Aveiro é, de acordo com a mesma fonte, de 2.567.469 milhares de euros, o que representa uma quebra de 5,82% face a 2009. Este volume de negócios representa, assim, 0,75% do volume de negócios gerado por empresas não financeiras de Portugal e 22,0% do volume de negócios gerado pelas empresas da Região de Aveiro. Os setores que geraram, em 2016, maior volume de negócios no município de Aveiro foram, claramente, os das indústrias transformadoras (41,54%) e o comércio por grosso e a retalho (30,57%). De acordo com dados do Diretório de Empresas do *website e-Inforna*, as 10 empresas do município com maior volume de faturação, em 2017, foram as seguintes: Renault Cacia, S.A.; Bosch Termotecnologia, S.A.; Navigator Pulp Cacia, S.A.; Altice Labs, S.A.; ADRA – Águas da Região de Aveiro, S.A.; Lacticoop – União das Cooperativas de Produtores de Leite de Entre Doutor e Mondego, U.C.R.L.; Funfrap – Fundação Portuguesa, S.A.; OLI – Sistemas Sanitários, S.A.; Entrepasto A. Fontes, S.A.; e, Indasa – Indústria de Abrasivos, S.A.

Em relação ao número de trabalhadores, os dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*, revelam que as empresas não financeiras do município de Aveiro tinham, em 2016, 29.417 indivíduos ao seu serviço, o que representa uma quebra de 7,27% face a 2009. Este valor representa 22,86% do número de indivíduos ao serviço de empresas desta natureza da Região de Aveiro, o que faz com que seja o município com maior número de indivíduos ao serviço desta tipologia de empresas. Os setores de atividade que empregam um maior número de indivíduos no município de Aveiro são o das indústrias transformadoras (25,87%), o do comércio por grosso e a retalho (18,26%) e as atividades administrativas e dos serviços de apoio (10,37%).

2.1.2. Descrição e Análise da Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico

Através das 21 entrevistas realizadas relativamente ao município de Aveiro e recorrendo às respostas das questões formuladas, foram identificados 152 atores como relevantes no âmbito do setor do desenvolvimento económico local de Aveiro.

Tal como é possível observar através da figura abaixo apresentada, existe um vasto conjunto de atores periféricos, que foram referidos como atores importantes por um único entrevistado, o que faz com que se possa referir que a rede de Aveiro tenha uma densidade bastante reduzida (1,51%). Esta menor densidade poderá ser explicada por uma relativa centralidade (25,36%) de um conjunto mais pequeno de atores na rede, o que significa que há alguma demarcação entre o centro e a periferia da rede.

Figura 3 Rede de Governação do Desenvolvimento Económico do Município de Aveiro

Fonte: construção própria, com base nas 21 entrevistas realizadas
NOTA: O tamanho do 'nó' reflete o número de menções do ator (*indegree centrality*).



Na tabela abaixo apresentada, é possível observar a lista de atores mais referidos como importantes pelos entrevistados. Tendo em consideração os valores normalizados de *indegree*, que correspondem ao número de vezes que determinado ator é referido por outro em diferentes contextos, é possível observar que a Universidade de Aveiro e o Executivo da Câmara Municipal, ambos em termos gerais, são os atores considerados como tendo maior centralidade no domínio do desenvolvimento económico do município. Logo após estes dois atores, os mais referidos são o Presidente da Câmara Municipal e a equipa reitoral da Universidade de Aveiro, propriamente ditos, que alguns entrevistados decidiram particularizar. Considerando, de forma agregada, as menções mais genéricas e as mais específicas, é possível constatar, então, a enorme centralidade da Câmara Municipal de Aveiro e da Universidade de Aveiro no setor.

Para além dos atores acima mencionados, os atores mais referidos nas entrevistas são, na sua maioria, do setor empresarial, nomeadamente a Associação Industrial de Aveiro (AIDA), bem como três das dez maiores empresas do município (Bosch, Altice Labs e OLI) e uma empresa recente do setor das novas tecnologias (INOVA-RIA). Por fim, merece destaque a importância, destacada pelos entrevistados, da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro (CIRA).

Tabela 32 Lista de dez atores com maiores valores de centralidade *indegree* (valores normalizados) da rede do Município de Aveiro

Atores	<i>Normalised Degree</i>	<i>Normalised OutDeg</i>	<i>Normalised InDeg</i>
Executivo Municipal	12.583	0	12.583
Universidade de Aveiro	25.828	21.854	12.583
Presidente da Câmara Municipal de Aveiro	19.868	15.894	8.609
Reitoria da Universidade de Aveiro	14.570	8.609	7.947
AIDA – Associação Industrial de Aveiro	6.623	0	6.623
Bosch	12.583	7.947	5.96
Comunidade Interm. Da Região de Aveiro	11.921	6.623	5.298
Altice	17.881	16.556	4.636
INOVA-RIA	13.245	10.596	4.636
OLI	9.272	5.298	4.636

Através da análise de um outro conjunto de indicadores, é possível perceber ainda quais os atores que ocupam outras posições importantes, para além das de atores centrais, nomeadamente que atores se relacionam mais com atores importantes, que atores podem servir de intermediários (*brokers*) e que atores poderão ser considerados mais independentes – ver tabela seguinte.

Tabela 33 Lista de dez atores da Rede de Aveiro com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)

<i>Nodes</i>	<i>Normalised eigenvector centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised eigenvector centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised eigenvector centrality</i>
Univ. Aveiro	80.478	Univ. Aveiro	5.034	Univ. Aveiro	57.414
Plataforma Cidades	47.741	Altice	1.146	Executivo Municipal	53.169
PS – Distrital	36.809	Presidente da C.M Aveiro	1.14	Presidente da C.M. Aveiro	52.069
Reitoria da Univ. Aveiro	33.928	ABIMOTA – Ass. Nac. das Indústrias de Duas Rodas	1.056	PS – Distrital	50
Presidente da C.M. Aveiro	29.279	IPSS Florinhas do Vouga	0.899	Reitoria da Universidade de Aveiro	48.397
Bosch	28.595	CORDA – Associação de Desenv. Local	0.612	Bosch	47.634
Executivo Municipal	27.97	Reitoria da Univ. Aveiro	0.588	ABIMOTA – Ass. Nac. das Indústrias de Duas Rodas	46.894
Administração Local	27.121	INOVA-RIA	0.585	CIM da Região de Aveiro	46.605
INOVA-RIA	26.964	Plataforma Cidades	0.577	INOVA-RIA	46.605
Associação para Educação e Valorização da Região de Aveiro	24.242	Comunicação social (local)	0.542	Altice	46.462

Tal como é possível observar nas primeiras colunas da tabela anterior, a lista dos dez atores que melhor se posicionam por terem uma relação próxima com atores importantes incorporam atores que são, eles próprios, atores considerados como importantes, tais como a Universidade de Aveiro – que ocupa um papel muito destacado neste domínio –, e a sua Reitoria, o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro e o restante Executivo Municipal, a Bosch e a INOVA-RIA. Além destes atores, merecem ainda destaque pelo seu posicionamento privilegiado a Plataforma Cidades (uma estrutura informal de reflexão sobre assuntos urbanos, não apenas de Aveiro, que junta alguns empresários locais e figuras notáveis do município), o Partido Socialista local (principal partido da oposição), e também a Administração Local e a Associação para a Educação e Valorização da Região de Aveiro (AEVA), que desenvolve e coordena diversas iniciativas no município, entre as quais a Escola Profissional de Aveiro, o Centro *Europe Direct* de Aveiro ou o Centro Qualifica.

Ao nível da capacidade de estabelecer ligações entre atores da rede, os dados das colunas centrais da tabela indicam que o ator que ocupa esse papel de forma mais destacada é a Universidade de Aveiro, logo seguida de atores como os *Altice Labs* ou o Presidente da Câmara Municipal de Aveiro. Neste campo, destacam-se ainda atores já referidos anteriormente, tais como a Reitoria da Universidade de Aveiro ou a INOVA-RIA, mas também outros atores como a Associação Nacional

das Indústrias de Duas Rodas (ABIMOTA), que se localiza no município vizinho de Águeda, a IPSS Florinhas do Vouga, a Associação de Desenvolvimento Local CORDA, a Plataforma Cidades, bem como a Comunicação Social local.

Por último, em termos da ligação de cada ator da rede com os restantes (última coluna da Tabela), a Universidade de Aveiro aparece de forma destacada como o ator que mais próximo se encontra de todos os restantes na Rede de Aveiro, sublinhando o seu papel central no âmbito da política de desenvolvimento regional e local, largamente reconhecido pela esmagadora maioria dos entrevistados.

2.2. Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico do Município de Braga

2.2.1. Informações de Contexto do Município

O município de Braga é um concelho português localizado na parte noroeste da região Norte de Portugal continental, com uma área de 183,4 km², e que se divide em 37 freguesias: (ver figura abaixo). Ao nível supramunicipal, o município encontra-se enquadrado na NUTIII do Cávado, juntamente com cinco outros municípios: Amares, Barcelos, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde.

Figura 4 Mapa do Município de Braga, dividido por freguesias



Fonte: *website* da Câmara Municipal de Braga

a) Dados sociodemográficos da população residente

De acordo com dados das *Estimativas Anuais da População Residente* do Instituto Nacional de Estatística (INE), disponíveis no portal *Pordata*, o município de Braga tinha, em 2017, uma população residente de 181.382 habitantes – o que representa um aumento de 9,9% face à população residente em 2001 –, dos quais 47,2% são homens e 52,78% são mulheres. Em termos de distribuição por grupos etários, a mesma fonte indica que 14,6% da população residente no município em 2017 tinha entre 0 e 14 anos, 69,5% entre 15 e 64 anos e 15,8% uma idade igual ou superior a 65 anos.

Em relação ao nível de escolaridade, os dados dos últimos Censos, igualmente disponíveis no portal *Pordata*, indicam que 6,9% da população residente no município, em 2011, não tinha qualquer grau de escolaridade completo, 22,3% tinha completado o 1.º ciclo, 13,0% o segundo ciclo, 20,03% o terceiro ciclo, 17,3% o ensino secundário e 19,2% o ensino superior. Estes resultados demonstram, assim, uma enorme evolução em relação a 1961, quando 64,8% da população residente no município não tinha qualquer grau de escolaridade e apenas 0,8% tinha completado o ensino superior (*Pordata Municípios*, 2018). De igual modo, a partir da mesma base de dados é possível verificar ainda que Braga era, em 2011, o 7.º município com maior percentagem de população residente com ensino superior, logo após Lisboa (31,1%), Oeiras (30,7%), Coimbra (26,9%), Cascais (25,4%), Porto (25,3%) e Aveiro (21,5%).

b) Poder político e administração local

Ao nível político, a Câmara Municipal de Braga é governada por um executivo municipal atualmente constituído por um coletivo de onze representantes eleitos, liderado por um presidente. De acordo com informação disponibilizada no *website* da Câmara Municipal o executivo é atualmente composto por 7 representantes eleitos (incluindo o presidente) por uma coligação entre o Partido Social Democrata (PSD) e o CDS-Partido Popular (CDS-PP), aos quais foram atribuídos todos os pelouros, 3 do Partido Socialista (PS) e 1 da CDU-Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV). Desde 1976, o executivo municipal foi liderado por 10 executivos do PS, entre 1976 e 2013, e dois executivos de coligação entre PSD e CDS-PP, desde 2013.

A Assembleia Municipal é, por seu lado, composta por 14 deputados municipais do Partido Social Democrata (incluindo a Presidente da Assembleia Municipal), 12 do Partido Socialista, 4 do CDS-Partido Popular, 4 da CDU (PCP-PEV), 2 do Bloco de Esquerda e 2 do Partido Popular Monárquico. São ainda deputados municipais por inerência os 37 presidentes de junta de freguesia.

De acordo com dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no portal *Pordata*, a administração pública local do município de Braga dispunha, em 2016, de 1.432 funcionários, o que significa que tem 8 funcionários por cada mil habitantes, valor que está abaixo dos 11 funcionários por mil habitantes da média nacional. O domínio do Desenvolvimento Económico encontra-se enquadrado, de acordo com o documento de organização dos serviços municipais da Câmara Municipal de Braga (Despacho n.º 4005/2015, de 21 de abril de 2015), na Divisão de Apoio às Atividades Económicas, que é uma unidade flexível diretamente dependente do Presidente da Câmara e Vereadores.

c) Desempenho financeiro e democrático da autarquia

De acordo com dados da Direção Geral do Orçamento do Ministério das Finanças, disponíveis no portal *Pordata*, a Câmara Municipal de Braga teve, em 2016, um volume de despesas efetivas de 71.576,38 milhares de euros e um volume de receitas efetivas de 79.633,62 milhares de euros, o que resultou num saldo de 8.057,23 milhares de euros e um rácio de receitas face às despesas de 111,26, valor que está acima da média dos municípios do país.

A situação financeira de 2016 é, assim, ligeiramente díspar face à de 2009, já que houve uma redução do volume de despesas de quase 17 pontos percentuais e uma redução do volume de receitas de quase 9 pontos percentuais. Os dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no portal *Pordata*, indicam que a dívida total da autarquia de Braga era, em 2016, de 48.063.159 euros, valor que corresponde a apenas 43% do valor do limite da dívida total.

Ao nível da transparência, o município de Braga apresenta um desempenho razoável no Índice de Transparência Municipal (ver tabela abaixo), tendo obtido, em 2017, um *score* de 67,86 pontos (em 100 possíveis), o que equivale à 55.^a posição do *ranking* de municípios portugueses. O desempenho em termos de transparência é reduzido apenas na dimensão da relação com a sociedade (*score*=29) e mediano na dimensão dos Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos (*score*=50).

Tabela 34 Scores Global e das Diferentes Dimensões do Índice de Transparência Municipal (2017) do Município de Braga

Dimensão	Global	A	B	C	D	E	F	G
Score ITM 2017	67,86	64	64	50	28,57	64,29	100	71,43

Fonte: *website* da instituição TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica
 Legenda: Dimensão A: Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município;
 Dimensão B: Planos e Relatórios;
 Dimensão C: Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos;
 Dimensão D: Relação com a Sociedade;
 Dimensão E: Contratação Pública;
 Dimensão F: Transparência Económico-Financeira;
 Dimensão G: Transparência na área do Urbanismo.

d) Serviços Públicos na área da Saúde e Educação

No que diz respeito aos serviços de saúde existentes, os dados do *Inquérito aos Centros de Saúde e aos Hospitais* conduzido pelo INE e da Direção Geral de Saúde, disponíveis no portal *Pordata Municípios*, indicam que o município de Braga dispunha de um Agrupamento de Centros de Saúde com 22 unidades associadas (15 das quais Unidades de Saúde Familiar), (dados de 2018), e de 1 hospital público e 5 hospitais privados (dados de 2016) – o Hospital de Braga, um hospital público central e universitário, a Casa de Saúde São Lázaro, a Clínica Médico-Cirúrgica de Santa Tecla, Trofa Saúde Hospital de Braga Centro e Trofa Saúde Hospital de Braga Sul.

Em relação aos estabelecimentos de ensino, os dados do *Recenseamento Escolar* da Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência, disponíveis no portal *Pordata*, dão conta da existência, em 2017, de 101 estabelecimentos de educação pré-escolar, 76 estabelecimentos de ensino básico de 1.º ciclo, 21 estabelecimentos que ministram o 2.º ciclo, 26 que ministram o 3.º ciclo e 15 o ensino secundário.

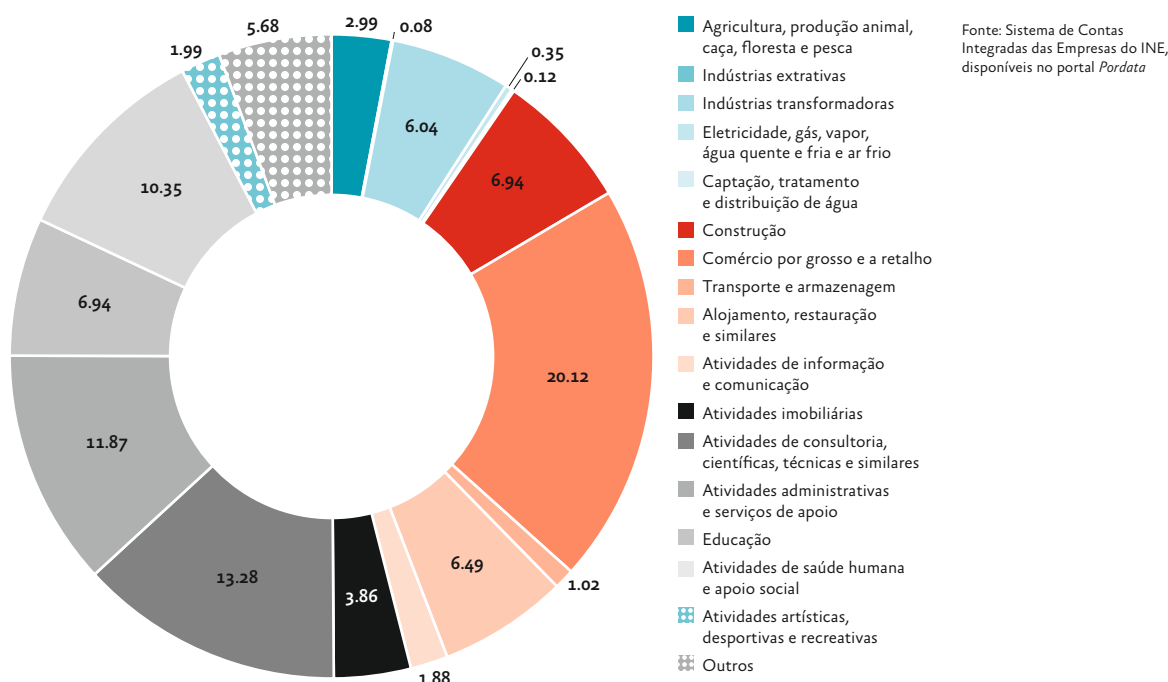
Ao nível do ensino superior, importa destacar a presença da Universidade do Minho, a qual foi fundada em 1973 e dispõe atualmente de 11 unidades orgânicas de ensino investigação, das quais duas situam-se em dois *campus* no município de Guimarães, 32 unidades de investigação, cerca de 19.500 estudantes, mais de 1.200 docentes e investigadores. A única instituição privada de ensino superior é a Universidade Católica Portuguesa, que tem duas faculdades localizadas no município.

e) Desempenho económico das empresas do município

No referente às empresas não financeiras, os dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*, revelam a existência, em 2016, de 20.072 empresas desta tipologia a operar no município, o que representa uma diminuição de 0,02% face a 2009, antes do início da recente crise económica e financeira. As empresas não financeiras existentes no município representam, assim, 1,68% das empresas existentes em Portugal e 45,12% das empresas existentes na região do Cávado, sendo, de forma bastante clara, o município com maior número de empresas da região, seguido por Barcelos (23,47%) e Esposende (11,11%).

Como é possível observar no gráfico apresentado de seguida, os setores de atividade com maior representação no município de Braga são o do comércio por grosso e a retalho (20,13%), o das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (13,28%), o das atividades administrativas e dos serviços de apoio (11,87%), o das atividades de saúde e apoio social (10,35%), o da construção (6,94%) e o da educação (6,94%).

Gráfico 19 Distribuição das empresas do Município de Braga por setor de atividade, em 2016 (%)



A partir dos dados disponibilizados pela mesma fonte, é possível observar que a distribuição de empresas por setor de atividade no município de Braga é diferente do total da região do Cávado e de Portugal em alguns domínios. Por um lado, destaca-se uma muito menor percentagem de empresas que se dedicavam, em 2016, ao setor da agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca no município de Braga (2,98%) do que na região do Cávado (8,13%) e em Portugal (11,11%). No mesmo sentido, o município de Braga tem uma percentagem de empresas dedicadas à indústria transformadora (6,04%) muito menor do que a região do Cávado (10,41%), a qual se afirma como uma região claramente industrializada face ao panorama nacional (5,60%). Em sentido inverso, a percentagem de empresas dedicadas ao setor das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares no município de Braga (13,28%) é claramente superior à da região do Cávado (9,83%) e de Portugal (10,05%). De igual modo, o município de Braga apresenta ainda maior percentagem de empresas a operar no setor da educação (6,94%) e no setor da saúde humana e apoio social (10,35%) do que a região do Cávado (5,15% e 7,58%, respetivamente) ou Portugal (4,56% e 7,59%, respetivamente).

O volume de negócios gerado pelas empresas não financeiras do município de Braga é, de acordo com a mesma fonte, de 5.449.701 milhares de euros,

o que representa um aumento de 2,24% face a 2009. Este volume de negócios representa, assim, 1,63% do volume de negócios gerado por empresas não financeiras de Portugal e 53,68% do volume de negócios gerado pelas empresas da região do Cávado. Os setores que geraram, em 2016, maior volume de negócios no município de Braga foram, claramente, o do comércio por grosso e a retalho (36,04%), o das indústrias transformadoras (27,19%) e o da construção (14,17%). De acordo com dados do Diretório de Empresas do *website e-Inforna*, as 10 empresas do município com maior volume de faturação, em 2017, foram as seguintes: Bosch Car Multimédia Portugal, S.A.; Ilídio Mota – Petróleos e Derivados, Lda.; Car Classe – Comércio de Automóveis, S.A.; Escala Braga – Sociedade Gestora do Estabelecimento, S.A. (Hospital de Braga); Domingos da Silva Teixeira, S.A.; Matrizauto – Comércio de Automóveis, S.A.; Beyond Motors Car – Comércio e Distribuição de Automóveis, S.A.; Navarra – Extrusão de Alumínio, S.A.; e, Torrestir – Transportes Nacionais e Internacionais, S.A.

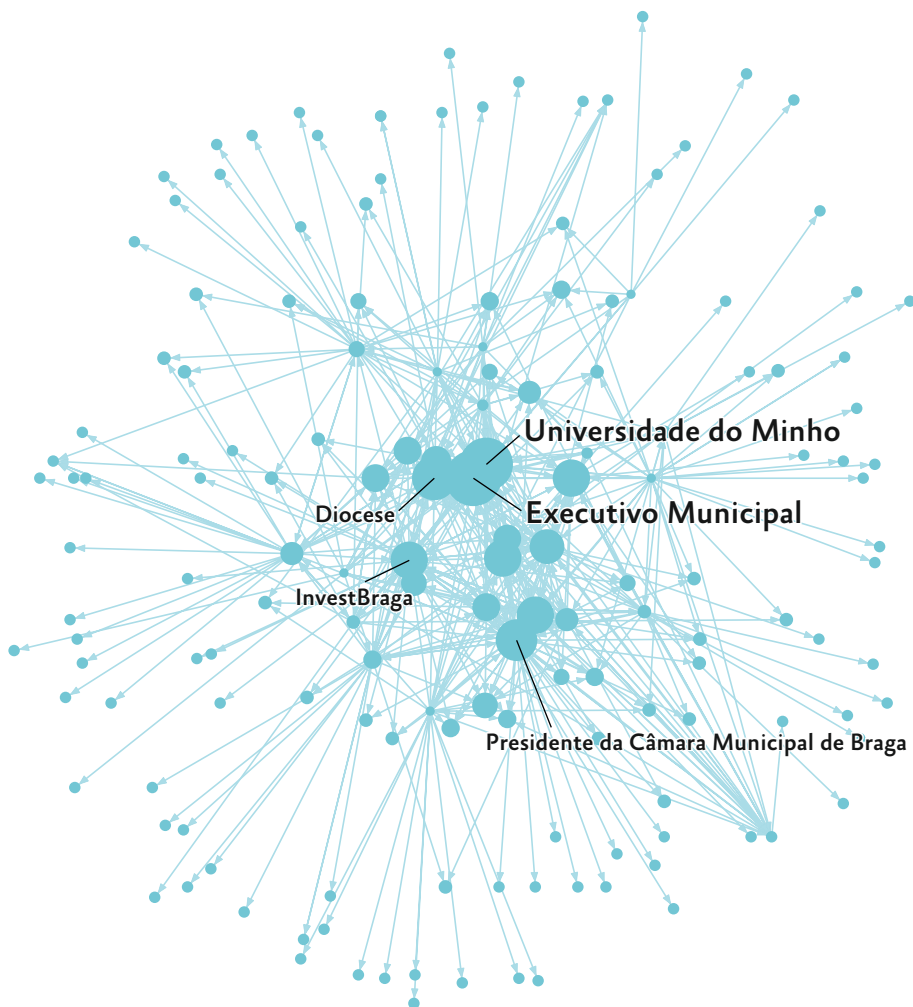
Em relação ao número de trabalhadores, os dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*, revelam que as empresas não financeiras do município de Braga tinham, em 2016, 67.010 indivíduos ao seu serviço, o que representa uma quebra de 1,28% face a 2009. Este valor representa 45,14% do número de indivíduos ao serviço de empresas desta natureza da região do Cávado, o que faz com que seja o município com maior número de indivíduos ao serviço desta tipologia de empresas. Os setores de atividade que empregam um maior número de indivíduos no município de Braga são o das indústrias transformadoras (21,29%), o do comércio por grosso e a retalho (19,61%) e o da construção (12,81%).

2.2.2. Descrição e Análise da da Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico

Através das 26 entrevistas realizadas relativamente ao município de Braga e recorrendo às respostas às questões formuladas, foram identificados 162 atores como relevantes no âmbito do setor do desenvolvimento económico local de Braga.

Tal como é possível observar através da figura abaixo apresentada, existe um vasto conjunto de atores periféricos, que foram referidos como atores importantes por um único entrevistado, o que faz com que se possa referir que a rede de Braga tenha uma densidade bastante reduzida (1,80%). Esta menor densidade poderá ser explicada por uma relativa centralidade (26,78%) de um conjunto mais pequeno de atores na rede, o que significa que há alguma demarcação entre o centro e a periferia da rede.

Figura 5 Rede de Governação do setor do Desenvolvimento Económico do Município de Braga



Fonte: construção própria, com base nas 26 entrevistas realizadas
NOTA: O tamanho do 'nó' reflete o número de menções do ator (*indegree centrality*).

Na tabela abaixo apresentada, é possível observar a lista de atores mais referidos como importantes pelos entrevistados. Tendo em consideração os valores normalizados de *indegree*, que correspondem ao número de vezes que determinado ator é referido por outro em diferentes contextos, é possível observar que a Universidade do Minho e o Executivo da Câmara Municipal, ambos em termos gerais, são os atores considerados como tendo maior centralidade no domínio do desenvolvimento económico do município. Logo após estes dois atores, os mais referidos são a Diocese e o Presidente da Câmara Municipal de Braga, que alguns entrevistados decidiram particularizar face ao Executivo Municipal. Considerando, de forma agregada, as menções mais genéricas e as mais específicas, é possível constatar, então, a enorme centralidade da Câmara Municipal de Braga e da Universidade do Minho no setor.

Para além dos atores acima mencionados, os atores mais referidos nas entrevistas são um misto de entidades públicas e privadas. Do lado do setor público, encontram-se referências à InvestBraga (Agência para a Dinamização Económica de Braga, uma empresa municipal) e o INL (International Iberian Nanotechnology Laboratory), um organismo científico ibérico, bem como referências particulares à Reitoria da Universidade do Minho e a alguns vereadores. Do lado do setor privado, encontram-se duas das maiores empresas do município, a Bosch e o Grupo Domingos da Silva Teixeira.

Tabela 35 Lista de dez atores com maiores valores de centralidade *indegree* (valores normalizados) da rede do município de Braga

Atores	<i>Normalised Degree</i>	<i>Normalised OutDeg</i>	<i>Normalised InDeg</i>
Universidade do Minho	14.907	0	14.907
Executivo Municipal	14.286	0	14.286
Diocese	11.180	0	11.18
Presidente da Câmara Municipal de Braga	29.814	23.602	10.559
InvestBraga	26.087	22.981	9.317
Bosch	15.528	9.317	8.696
Primavera	8.696	0	8.696
Reitoria da Universidade do Minho	13.043	5.59	8.696
INL – International Iberian Nanotechnology Laboratory	16.149	10.559	8.075
DST Group	12.422	8.075	7.453
Vereadores	15.528	11.801	6.832

Através da análise de um outro conjunto de indicadores, é possível perceber ainda quais os atores que ocupam outras posições importantes, para além das de atores centrais, nomeadamente que atores se relacionam mais com atores importantes, que atores podem servir de intermediários (*brokers*) ou que atores poderão ser considerados mais independentes – ver tabela seguinte.

Tabela 36 Lista de dez atores da Rede de Braga com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)

<i>Nodes</i>	<i>Normalised eigenvector centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised betweenness centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised closeness centrality</i>
InvestBraga	58.876	InvestBraga	2.515	Presidente da C.M. Braga	55.137
Universidade do Minho	51.32	Presidente da C.M. Braga	2.173	Universidade do Minho	54.027
Presidente da C.M. Braga	44.501	Theatro Circo	1.479	Executivo Municipal	53.846

<i>Nodes</i>	<i>Normalised eigenvector centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised betweenness centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised closeness centrality</i>
Executivo Municipal	44.026	Velha-a-Branca	1.208	InvestBraga	53.667
Reitoria da Univ. Do Minho	31.246	Associação Comercial de Braga	1.205	Diocese	50.629
International Iberian Nanotechnology Laboratory	31.011	Santa Casa da Misericórdia de Braga	1.053	Bosch	48.494
Vereadores	28.463	DST Group	0.927	DST Group	48.348
Santa Casa da Misericórdia de Braga	25.573	BragaHabit	0.859	Vereadores	48.06
Bosch	23.921	Vereadores	0.677	Reitoria da Univ. Minho	47.774
Associação Comercial de Braga	22.784	Bosch	0.493	Theatro Circo	47.774

Tal como é possível observar nas primeiras colunas da tabela anterior, a lista dos dez atores que melhor se posicionam por terem uma relação próxima com atores importantes incorpora atores que são, eles próprios, considerados como importantes, tais como a InvestBraga, a Universidade do Minho e a sua Reitoria, o Presidente da Câmara Municipal de Braga e o restante Executivo Municipal, ou o International Iberian Nanotechnology Laboratory. Além destes atores, merecem ainda destaque pelo seu posicionamento privilegiado a Santa Casa da Misericórdia de Braga (organismo do setor privado sem fins lucrativos com um peso histórico muito relevante) e a Associação Comercial de Braga.

Ao nível da capacidade de estabelecer ligações entre atores da rede, os dados das colunas centrais da tabela indicam que os atores que ocupam esse papel de forma mais destacada são a InvestBraga e o Presidente da Câmara Municipal de Braga. Neste campo, destacam-se ainda atores identificados como não centrais – tais como o Theatro Circo (empresa municipal ligada ao setor da cultura), a cooperativa cultural independente Velha-a-Branca, a Associação Comercial de Braga, a BragaHabit – Empresa Municipal de Habitação de Braga e a Santa Casa da Misericórdia de Braga.

Finalmente, em termos de ligação de cada ator da rede com os restantes (última coluna da Tabela), destacam-se o Presidente da Câmara e o Executivo Municipal, a Universidade do Minho e a InvestBraga. Destes, o Presidente da Câmara Municipal é o ator que mais próximo se encontra de todos os restantes na Rede de Braga, sublinhando o seu papel dinamizador no âmbito da política de desenvolvimento local, aliás largamente reconhecido pela esmagadora maioria dos entrevistados.

2.3. Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico do Município de Mirandela

2.3.1. Informações de Contexto do Município

O município de Mirandela é um concelho português localizado na zona nordeste da região Norte de Portugal continental, com uma área de 658,96 km², e que se divide em 30 freguesias (ver figura abaixo). Ao nível supramunicipal, o município encontra-se enquadrado na NUTIII das Terras de Trás-os-Montes, juntamente com oito outros municípios: Alfândega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso e Vinhais.

Figura 6 Mapa do Município de Mirandela, dividido por freguesias

Fonte: *website* da Câmara Municipal de Mirandela



a) Dados sociodemográficos da população residente

De acordo com dados das *Estimativas Anuais da População Residente* do Instituto Nacional de Estatística (INE), disponíveis no portal *Pordata*, o município de Mirandela tinha, em 2017, uma população residente de 22.052 habitantes – o que representa uma diminuição de 14,38% face à população residente em 2001 –, dos quais 46,66% são homens e 53,34% são mulheres. Em termos de distribuição por grupos etários, a mesma fonte indica que 10,9% da população

residente no município em 2017 tinha entre 0 e 14 anos, 61,7% entre 15 e 64 anos e 27,4% uma idade igual ou superior a 65 anos.

Em relação ao nível de escolaridade, os dados dos últimos Censos, igualmente disponíveis no portal *Pordata*, indicam que 15,7% da população residente no município, em 2011, não tinha qualquer grau de escolaridade completo, 30,2% tinha completado o 1.º ciclo, 12,4% o segundo ciclo, 15,6% o terceiro ciclo, 13,7% o ensino secundário e 11,8% o ensino superior. Estes resultados demonstram, assim, uma enorme evolução em relação a 1961, quando 71,2% da população residente no município não tinha qualquer grau de escolaridade e apenas 0,3% tinha completado o ensino superior (*Pordata Municípios*, 2018). De igual modo, a partir da mesma fonte de dados é possível verificar ainda que o município de Mirandela tinha, em 2011, uma percentagem de habitantes com o ensino superior abaixo da média nacional (13,8%), embora ligeiramente mais elevada do que a percentagem da região de Terras de Trás-os-Montes (11,7%), sendo suplantada, a nível regional, apenas por Bragança (18%).

b) Poder político e administração local

Ao nível político, a Câmara Municipal de Mirandela é governada por um executivo municipal atualmente constituído por um coletivo de sete representantes eleitos, liderado por uma presidente. De acordo com informação disponível no *website* da Câmara Municipal, o executivo é atualmente composto por 4 representantes eleitos (incluindo a presidente) pelo Partido Socialista (PS) aos quais foram atribuídos todos os pelouros, e 3 do Partido Social Democrata (PSD). Desde 1976, o executivo municipal foi liderado por dois executivos do CDS-Partido Popular, entre 1976 e 1979 e entre 1989 e 1993, e nove executivos do PSD, entre 1979 e 1989 e entre 1993 e 2017.

A Assembleia Municipal é, por seu lado, composta por 14 deputados municipais do Partido Socialista (incluindo o Presidente da Assembleia Municipal), 14 do Partido Social Democrata, 2 do CDS-Partido Popular, 1 da Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV), tal como é apresentado no *website* deste organismo. São ainda deputados municipais por inerência os 30 presidentes de junta de freguesia.

De acordo com dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no portal *Pordata*, a administração pública local do município de Mirandela dispunha, em 2016, de 295 funcionários, o que significa que tem 13 funcionários por cada mil habitantes, valor que está acima dos 11 funcionários por mil habitantes da média nacional. O domínio do Desenvolvimento Económico encontra-se enquadrado, segundo o documento de organização dos serviços municipais da Câmara Municipal de Mirandela, na Divisão de Planeamento Estratégico e Diplomacia Económica, subunidade orgânica nuclear da Câmara Municipal de Mirandela.

c) Desempenho financeiro e democrático da autarquia

De acordo com dados da Direção Geral do Orçamento do Ministério das Finanças, disponíveis no portal *Pordata*, a Câmara Municipal de Mirandela teve, em 2016, um volume de despesas efetivas de 17.884,15 milhares de euros e um volume de receitas efetivas de 19.837,92 milhares de euros, o que resultou num saldo de 1.953,77 milhares de euros e um rácio de receitas face às despesas de 110,92, ligeiramente acima da média da totalidade dos municípios portugueses.

A situação financeira de 2016 é, assim, díspar face à de 2009, já que houve uma redução do volume de despesas de mais de 21 pontos percentuais, ao passo que se registou uma diminuição de receitas de apenas aproximadamente 4 pontos percentuais. Os dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no portal *Pordata*, indicam que a dívida total da autarquia de Mirandela era, em 2016, de 18.992.428 euros, valor que corresponde a 71,5% do valor do limite da dívida total.

Ao nível da transparência, o município de Mirandela apresenta um desempenho baixo no Índice de Transparência Municipal (ver tabela abaixo), tendo obtido, em 2017, um *score* de apenas 41 pontos (em 100 possíveis), o que equivale à 204.^a posição do *ranking* de municípios portugueses. O desempenho em termos de transparência é particularmente reduzido nas dimensões da contratação pública (*score*=0), dos Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos (*score*=28,57), dos Planos e Relatórios (*score*=35,71) e da Transparência na área do Urbanismo (*score*=42,86).

Tabela 37 Scores Global e das Diferentes Dimensões do Índice de Transparência Municipal (2017) do Município de Mirandela

Dimensão	Global	A	B	C	D	E	F	G
Score ITM 2017	40,93	71,43	35,71	28,57	50,00	0,00	71,43	42,86

Fonte: *website* da instituição TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica
Legenda: Dimensão A: Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município; Dimensão B: Planos e Relatórios; Dimensão C: Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos; Dimensão D: Relação com a Sociedade; Dimensão E: Contratação Pública; Dimensão F: Transparência Económico-Financeira; Dimensão G: Transparência na área do Urbanismo.

d) Serviços Públicos na área da Saúde e Educação

No que diz respeito aos serviços de saúde existentes, os dados do *Inquérito aos Centros de Saúde e aos Hospitais* conduzido pelo INE e da Direção Geral de Saúde, disponíveis no portal *Pordata Municípios*, indicam que o município de Mirandela dispunha de apenas 1 centro de saúde sem internamento (dados de 2012) e de 1 hospital público e 1 hospital privado (dados de 2016) – a Unidade Hospitalar de Mirandela e o Hospital Terra Quente, respetivamente. A propósito do hospital público do município de Mirandela, importa ainda referir que o mesmo faz parte do Centro Hospitalar do Nordeste do qual também fazem parte a Unidade Hospitalar de Bragança e a Unidade Hospitalar de Macedo de Cavaleiros.

Em relação aos estabelecimentos de ensino, os dados do Recenseamento Escolar da Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência, disponíveis no portal *Pordata*, dão conta da existência, em 2017, de 12 estabelecimentos de educação pré-escolar, 16 estabelecimentos de ensino básico de 1.º ciclo, 2 estabelecimentos que ministram o 2.º ciclo, 5 que ministram o 3.º ciclo e 4 o ensino secundário.

Ao nível do ensino superior, importa destacar a presença, no município, de uma das cinco escolas do Instituto Politécnico de Bragança, a Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo de Mirandela (EsACT). Esta escola, fundada em 1983, tem atualmente 3 departamentos e mais de 50 docentes.

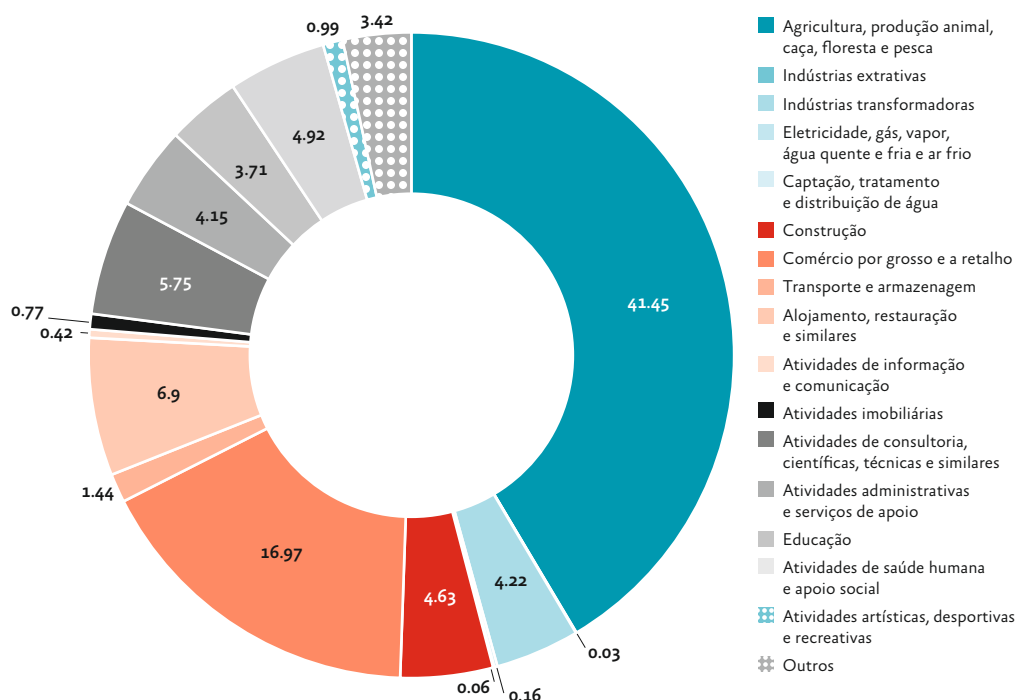
e) Desempenho económico das empresas do município

No referente às empresas não financeiras, os dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*, revelam a existência, em 2016, de 3.129 empresas desta tipologia a operar no município, o que representa um aumento de 22,32% face a 2009, antes do início da recente crise económica e financeira. As empresas não financeiras existentes no município representam, assim, 0,26% das empresas existentes em Portugal e 16,3% das empresas existentes na região das Terras de Trás-os-Montes, sendo, de forma bastante clara, o segundo município com maior número de empresas da região, logo após Bragança (29,61%).

Como é possível observar no gráfico apresentado de seguida, os setores de atividade com maior representação no município de Mirandela são o da agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (41,45%), o do comércio por grosso e a retalho (18,76%), o das atividades administrativas e dos serviços de apoio (16,97%), o do alojamento, restauração e similares (6,90%) e o das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (5,75%).

Gráfico 20 Distribuição das empresas do Município de Mirandela por setor de atividade, em 2016 (%)

Fonte: Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*



A partir dos dados disponibilizados pela mesma fonte, é possível observar que a distribuição de empresas por setor de atividade no município de Mirandela é, em alguns domínios, diferente do total da região de Terras de Trás-os-Montes e de Portugal. Destaca-se uma muito menor percentagem de empresas que se dedicavam, em 2016, ao setor da agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca no município de Mirandela (41,45%) do que na região de Terras de Trás-os-Montes (54,46%), ainda que estes valores sejam claramente superiores aos totais de Portugal (11,11%) – o que demonstra que esta região é eminentemente dedicada ao setor primário.

Em sentido inverso, as percentagens de empresas do município de Mirandela dedicadas aos setores do comércio (16,90%), atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (5,75%), atividades de saúde humana e apoio social (4,92%) e atividades administrativas e dos serviços de apoio (4,15%) são menores do que as médias do país (18,42%, 10,05%, 7,59% e 13,71%, respetivamente), embora mais altas do que as médias da região (12,31%, 4,02%, 3,83% e 3,53%, respetivamente).

O volume de negócios gerado pelas empresas não financeiras do município de Mirandela é, de acordo com a mesma fonte, de 243.578 milhares de euros, o que representa uma quebra de 4,94% face a 2009. Este volume de negócios

representa, assim, 0,07% do volume de negócios gerado por empresas não financeiras de Portugal e 13,47% do volume de negócios gerado pelas empresas da região de Terras de Trás-os-Montes. Os setores que geraram, em 2016, maior volume de negócios no município de Mirandela foram, claramente, os do comércio por grosso e a retalho (54,79%), o das indústrias transformadoras (15,37%) e o das atividades de saúde humana e apoio social (7,17%). De acordo com dados do Diretório de Empresas do *website e-Infirma*, as 10 empresas do município com maior volume de faturação, em 2017, foram as seguintes: Tuacar – Automóveis e Máquinas, S.A.; Distrimirandela – Supermercados, Lda.; Resíduos do Nordeste, EIM, S.A.; Prodiapani – Produtos para Pastelaria e Panificação, Lda.; Hospital Terra Quente, S.A.; Miravet – Produtos para a Agricultura e Pecuária, Lda.; Tecsam – Tecnologia e Serviços Médicos, S.A.; Biosonega, Lda.; Sodosa – Sociedade Comercial e Industrial de Produtos para Alimentação, Lda.; e, Avicuima – Distribuidora de Produtos Alimentares, Lda.

Em relação ao número de trabalhadores, os dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*, revelam que as empresas não financeiras do município de Mirandela tinham, em 2016, 5.614 indivíduos ao seu serviço, o que representa um aumento de 9,93% face a 2009. Este valor representa 18,88% do número de indivíduos ao serviço de empresas desta natureza da região de Terras de Trás-os-Montes, o que faz com que seja o 2.º município com maior número de indivíduos ao serviço desta tipologia de empresas (32,71%). Os setores de atividade que empregam um maior número de indivíduos no município de Mirandela são o da agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (26,54%), o do comércio por grosso e a retalho (22,60%) e o das indústrias transformadoras (11,95%).

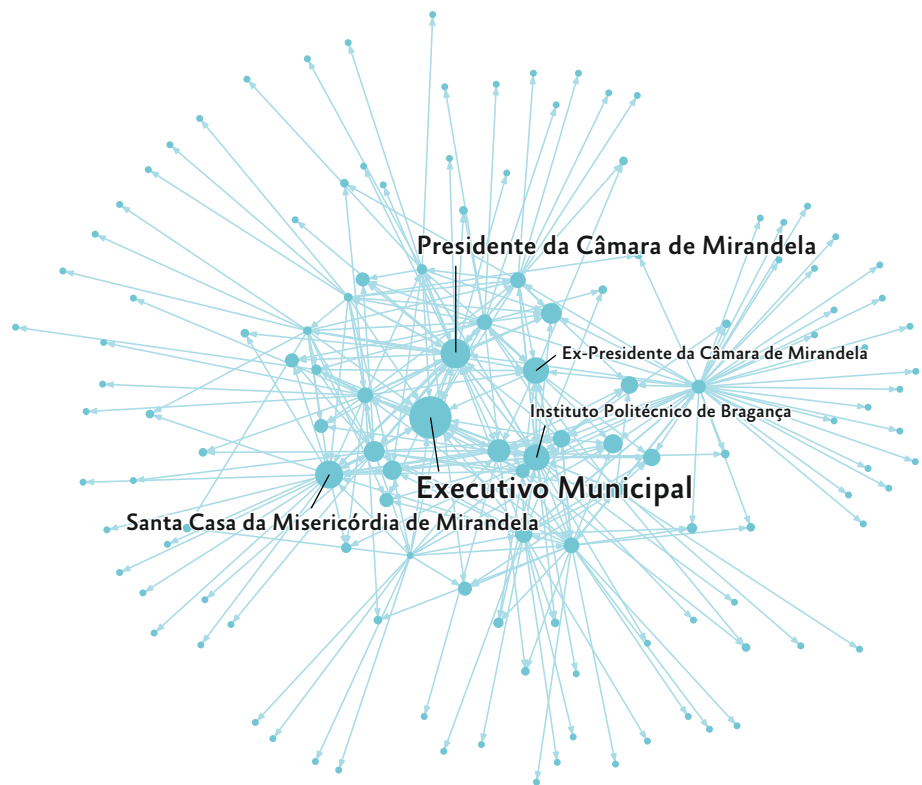
2.3.2. Descrição e Análise da Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico

Através das 22 entrevistas realizadas no município de Mirandela e recorrendo às respostas às questões formuladas, foram identificados 130 atores como relevantes no âmbito do setor do desenvolvimento económico local de Mirandela.

Tal como é possível observar através da figura abaixo apresentada, existe um vasto conjunto de atores periféricos, que foram referidos como atores importantes por um único entrevistado, o que faz com que se possa referir que a rede de Mirandela tem uma densidade bastante reduzida (1,82%). Esta menor densidade poderá ser explicada por uma relativa centralidade (29,54%) de um conjunto mais pequeno de atores na rede, o que significa que há alguma demarcação entre o centro e a periferia da rede.

Figura 7 Rede de Governação do Desenvolvimento Económico do Município de Mirandela

Fonte: construção própria, com base nas 21 entrevistas realizadas
NOTA: O tamanho do 'nó' reflete o número de menções do ator (*indegree centrality*).



Na tabela abaixo apresentada, é possível observar a lista de atores mais referidos como importantes pelos entrevistados. Tendo em consideração os valores normalizados de *indegree*, que correspondem ao número de vezes que determinado ator é referido por outro em diferentes contextos, é possível observar que o Executivo Municipal, no geral, a atual Presidente e o ex-Presidente da Câmara Municipal de Mirandela, em particular, são os atores considerados como tendo maior centralidade no domínio do desenvolvimento económico do município.

Em posições cimeiras encontram-se ainda atores como a Santa Casa da Misericórdia, o Instituto Politécnico de Bragança ou o Hospital Privado de Mirandela (Hospital Terra Quente). Para além destes atores, encontram-se atores políticos e administrativos – Assembleia Municipal de Mirandela e Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte – e apenas uma empresa – Eurofumeiro – que não figura na lista das 10 empresas com maior faturação acima apresentada.

Tabela 38 Lista de dez atores com maiores valores de centralidade *indegree* (valores normalizados) da rede do município de Mirandela

Atores	Normalised Degree	Normalised OutDeg	Normalised InDeg
Executivo Municipal	13.953	0	13.953
Presidente da Câmara de Mirandela	21.705	16.279	9.302
Santa Casa da Misericórdia de Mirandela	18.605	10.853	8.527
Ex-Presidente da Câmara de Mirandela	10.853	3.876	7.752
Instituto Politécnico de Bragança	23.256	21.705	7.752
Hospital Privado de Mirandela	12.403	6.202	6.977
Assembleia Municipal de Mirandela	17.829	13.953	6.202
Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte	6.202	0	6.202
Eurofumeiro	5.426	0	5.426
Governo	5.426	0	5.426

Através da análise de um outro conjunto de indicadores, é possível perceber ainda quais os atores que ocupam outras posições importantes, para além das de atores centrais, nomeadamente que atores se relacionam mais com atores importantes, que atores podem servir de intermediários (*brokers*) ou que atores poderão ser considerados mais independentes – ver tabela seguinte.

Tabela 39 Lista de dez atores da Rede de Mirandela com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)

Nodes	Normalised eigenvector centrality	Nodes	Normalised betweenness centrality	Nodes	Normalised closeness centrality
Instituto Politécnico de Bragança	72.543	Instituto Politécnico de Bragança	3.452	Presidente da C.M. Mirandela	54.43
Executivo Municipal	46.702	Paulo Sousa	3.015	Instituto Politécnico de Bragança	53.306
Santa Casa da Misericórdia de Mirandela	33.502	Assembleia Municipal de Mirandela	2.67	Paulo Sousa	52.016
Hospital Privado de Mirandela	31.765	Presidente da Câmara de Mirandela	2.558	PAVIMIR	49.237
APITAD – Associação de Produtos Integrados	30.352	Administração Local	1.583	Executivo Municipal	49.049
Tecnologia e Produtos para Pastelaria e Panificação	30.05	Fábrica de alheiras “Topitéu”	1.476	Assembleia Municipal de Mirandela	48.496
Presidente da Câmara de Mirandela	29.74	PAVIMIR	1.299	Fábrica de alheiras “Topitéu”	48.134
Ex-vereadores	28.502	Santa Casa da Misericórdia de Mirandela	1.197	APITAD – Associação de Produtos Integrados	47.955

<i>Nodes</i>	<i>Normalised eigenvector centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised betweenness centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised closeness centrality</i>
PAVIMIR	27.126	Ex-vereadores	1.107	Hospital Privado de Mirandela	47.955
Assembleia Municipal de Mirandela	25.547	Associação Humanitária Bombeiros Voluntários de Mirandela	0.862	Administração Local	47.601

Tal como é possível observar nas primeiras colunas da tabela anterior, a lista dos dez atores que melhor se posicionam por terem uma relação próxima com atores importantes incorpora atores que são, eles próprios, atores considerados como importantes, tais como o Instituto Politécnico de Bragança, o Executivo Municipal, a Santa Casa da Misericórdia de Mirandela, o Hospital Privado de Mirandela, a Presidente da Câmara Municipal, ou a Assembleia Municipal. Além destes atores, merecem ainda destaque pelo seu posicionamento privilegiado alguns atores não considerados centrais, nomeadamente empresas como a Prodipani – Produtos para Pastelaria e Panificação, Lda, e a PAVIMIR – Belmiro & Barreira, Lda.

Ao nível da capacidade para estabelecer ligações entre atores da rede, os dados das colunas centrais da tabela indicam que o ator que ocupa esse papel de forma mais destacada é o Instituto Politécnico de Bragança. Neste campo, destacam-se ainda atores já referidos anteriormente, tais como a Assembleia Municipal de Mirandela, a Presidente da Câmara Municipal ou a Santa Casa da Misericórdia, mas também outros atores não centrais como a restante Administração Local, empresas como a Fábrica de Alheiras “Topitéu” ou a PAVIMIR, bem como a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Mirandela.

Por último, em termos da ligação de cada ator da rede com os restantes (última coluna da Tabela), destacam-se a Presidente da Câmara, o Instituto Politécnico de Bragança (EsACT) e Paulo Sousa como os atores que mais próximos se encontram de todos os restantes na Rede de Mirandela, sublinhando o seu papel dinamizador no âmbito da política de desenvolvimento local.

2.4. Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico do Município de Setúbal

2.4.1. Informações de Contexto do Município

O município de Setúbal é um concelho português localizado na zona sul da região Lisboa e Vale do Tejo de Portugal continental, com uma área de 230,33 km², e que se divide em 5 freguesias (ver figura abaixo). Ao nível supramunicipal, o município encontra-se enquadrado na NUTIII da Área Metropolitana

de Lisboa, juntamente com dezassete outros municípios: a norte do Tejo, Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Sintra e Vila Franca de Xira (antiga NUTIII da Grande Lisboa); e, a sul do Tejo, Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal e Sesimbra (a antiga NUTIII da Península de Setúbal).

Figura 8 Mapa do Município de Setúbal, dividido por freguesias



Fonte: *geneall.net*

a) Dados sociodemográficos da população residente

De acordo com dados das *Estimativas Anuais da População Residente* do Instituto Nacional de Estatística (INE), disponíveis no portal *Pordata*, o município de Setúbal tinha, em 2017, uma população residente de 116.655 habitantes – o que representa um aumento de 2,2% face à população residente em 2001 –, dos quais 47,25% são homens e 52,74% são mulheres. Em termos de distribuição por grupos etários, a mesma fonte indica que 15,7% da população residente no município em 2017 tinha entre 0 e 14 anos, 62,9% entre 15 e 64 anos e 21,4% uma idade igual ou superior a 65 anos.

Em relação ao nível de escolaridade, os dados dos últimos Censos, igualmente disponíveis no portal *Pordata*, indicam que 8,8% da população residente no município, em 2011, não tinha qualquer grau de escolaridade completo, 22,6% tinha completado o 1.º ciclo, 11,4% o segundo ciclo, 22,1% o terceiro ciclo, 18,9% o ensino secundário e 15,0% o ensino superior. Estes resultados demonstram, assim, uma enorme evolução em relação a 1961, quando 67,1% da população residente no município não tinha qualquer grau de escolaridade e apenas 0,5% tinha completado o ensino superior (*Pordata Municípios*, 2018). De igual modo, a partir da mesma fonte de dados é possível verificar ainda que Setúbal era, em 2011, apenas o 27.º município com maior percentagem de

população residente com ensino superior e apenas o 9.º da Área Metropolitana de Lisboa, a qual tinha uma percentagem de população com ensino superior completo mais elevada (19,6%).

b) Poder político e administração local

Ao nível político, a Câmara Municipal de Setúbal é governada por um executivo municipal atualmente constituído por um coletivo de onze representantes eleitos, liderado por uma presidente. De acordo com informação disponível no *website* da Câmara Municipal, o executivo é atualmente composto por 7 representantes eleitos (incluindo a presidente) pela Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV), aos quais foram atribuídos todos os pelouros, 3 do Partido Socialista (PS) e 1 do Partido Social Democrata (PSD). Desde 1976, o executivo municipal foi liderado por 5 executivos do PS, entre 1976 e 1979 e entre 1985 e 2001, e 7 executivos da CDU (PCP-PEV), entre 1979 e 1985 e desde 2001.

A Assembleia Municipal é, por seu lado, composta por 16 deputados municipais da CDU (PCP-PEV) (incluindo o Presidente da Assembleia Municipal), 9 do Partido Socialista, 4 do PSD, 2 do Bloco de Esquerda, 1 do partido Pessoas Animais Natureza e 1 do CDS-Partido Popular. São ainda deputados municipais por inerência os 5 presidentes de junta de freguesia.

De acordo com dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no portal *Pordata*, a administração pública local do município de Setúbal dispunha, em 2016, de 1.265 funcionários, o que significa que tem 11 funcionários por cada mil habitantes, valor igual à média nacional. O domínio do Desenvolvimento Económico encontra-se enquadrado, de acordo com o documento de organização dos serviços municipais da Câmara Municipal de Setúbal (Despacho 1583/2013, de 25 de janeiro), na Divisão de Atividades Económicas e Serviços Urbanos, que faz parte do Departamento de Ambiente e Atividades Económicas, unidade orgânica nuclear da Câmara Municipal de Setúbal.

c) Desempenho financeiro e democrático da autarquia

De acordo com dados da Direção Geral do Orçamento do Ministério das Finanças, disponíveis no portal *Pordata*, a Câmara Municipal de Setúbal teve, em 2016, um volume de despesas efetivas de 38.719,15 milhares de euros e um volume de receitas efetivas de 54.036,46 milhares de euros, o que resultou num saldo orçamental de 15.317,31 milhares de euros e um rácio de receitas face às despesas de 139,56, o sétimo mais alto do país.

A situação financeira de 2016 é, assim, bastante díspar face à de 2009, já que houve uma redução do volume de despesas de quase 23 pontos percentuais, ao passo que se registou um aumento das receitas de mais de 23 pontos percentuais.

Dados da Direção Geral das Autarquias Locais, disponíveis no portal *Pordata*, indicam que a dívida total da autarquia de Setúbal era, em 2016, de 55.133.717 euros, valor que corresponde a 58,85% do valor do limite da dívida total¹¹.

Ao nível da transparência, o Município de Setúbal apresenta um desempenho muito baixo no Índice de Transparência Municipal (ver tabela abaixo), tendo obtido, em 2017, um *score* de apenas 28 pontos (em 100 possíveis), o que equivale à 289.^a posição do *ranking* de municípios portugueses. O desempenho em termos de transparência é particularmente reduzido nas dimensões da Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município (*score*=0), da Contratação Pública (*score*=0), da Transparência na área do Urbanismo (*score*=14,29), dos Planos e Relatórios (*score*=35,71) e dos Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos (*score*=42,86).

¹¹. O limite da dívida total para cada município corresponde a 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Tabela 40 Scores Global e das Diferentes Dimensões do Índice de Transparência Municipal (2017) do Município de Setúbal

Dimensão	Global	A	B	C	D	E	F	G
Score ITM 2017	27,74	0,00	35,71	42,86	50,00	0,00	92,86	14,29

Fonte: *website* da instituição TIAC – Transparência e Integridade, Associação Cívica
 Legenda: Dimensão A: Informação sobre a Organização, Composição Social e Funcionamento do Município; Dimensão B: Planos e Relatórios; Dimensão C: Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos; Dimensão D: Relação com a Sociedade; Dimensão E: Contratação Pública; Dimensão F: Transparência Económico-Financeira; Dimensão G: Transparência na área do Urbanismo.

d) Serviços Públicos na área da Saúde e Educação

No que diz respeito aos serviços de saúde existentes, os dados do *Inquérito aos Centros de Saúde e aos Hospitais* conduzido pelo INE e da Direção Geral de Saúde, disponíveis no portal *Pordata Municípios*, indicam que o município de Setúbal dispunha de apenas 2 centros de saúde sem internamento (dados de 2012) e de 2 hospitais públicos e 2 hospitais privados (dados de 2016) – o Hospital de São Bernardo e o Hospital Ortopédico Sant'Iago, por um lado, e o Hospital da Luz Setúbal e o Hospital Nossa Senhora da Arrábida, por outro. A propósito dos hospitais públicos do município de Setúbal, importa referir que são ambos parte do Centro Hospitalar de Setúbal.

Em relação aos estabelecimentos de ensino, os dados do Recenseamento Escolar da Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência, disponíveis no portal *Pordata*, dão conta da existência, em 2017, de 55 estabelecimentos de educação pré-escolar, 42 estabelecimentos de ensino básico de 1.º ciclo, 9 estabelecimentos que ministram o 2.º ciclo, 11 que ministram o 3.º ciclo e 9 o ensino secundário.

Ao nível do ensino superior, importa destacar a presença no município do Instituto Politécnico de Setúbal, o qual foi fundado em 1979 e dispõe atualmente de 5 escolas (1 das quais localizada no município limítrofe do Barreiro), 6 centros de investigação, mais de 5.500 estudantes e mais de 500 docentes.

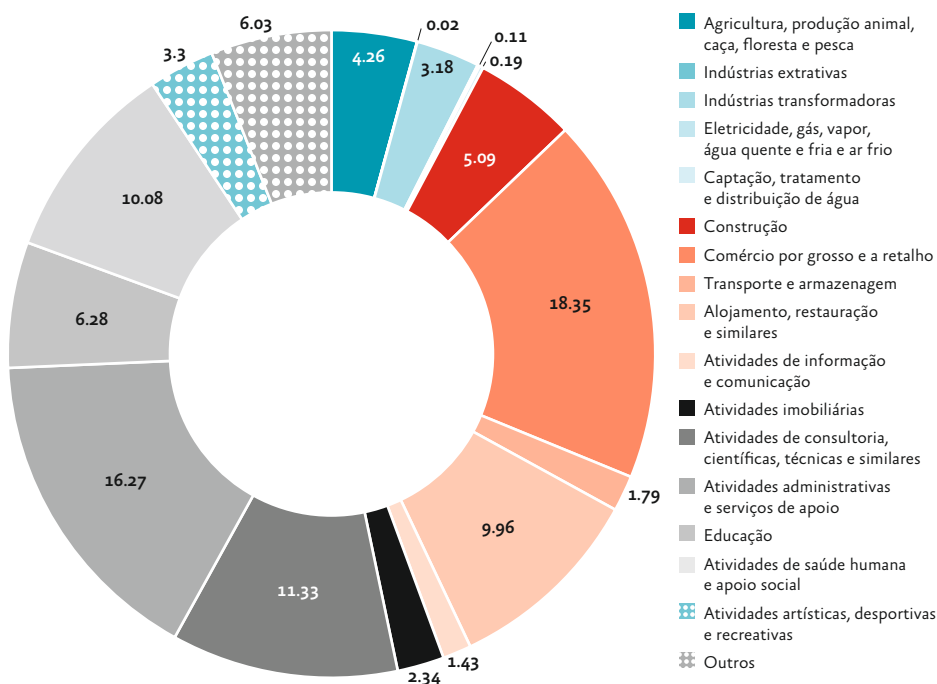
e) Desempenho económico das empresas do município

No referente às empresas não financeiras, os dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*, revelam a existência, em 2016, de 11.677 empresas desta tipologia a operar no município, o que representa uma diminuição de 12,05% face a 2009, antes do início da recente crise económica e financeira. As empresas não financeiras existentes no município representam, assim, 0,97% das empresas existentes em Portugal e 3,47% das empresas existentes na Área Metropolitana de Lisboa, sendo apenas o 10.º município com mais empresas desta região mais alargada e apenas o 3.º da antiga região da Península de Setúbal, atrás dos municípios de Almada (5,07%) e Seixal (4,28%).

Como é possível observar no gráfico apresentado de seguida, os setores de atividade com maior representação no município de Setúbal são o do comércio por grosso e a retalho (18,35%), o das atividades administrativas e dos serviços de apoio (16,27%), o das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (11,33%), o das atividades de saúde e apoio social (10,07%) e o do alojamento e restauração (9,96%).

Gráfico 21 Distribuição das empresas do município de Setúbal por setor de atividade, em 2016 (%)

Fonte: Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*



A partir dos dados disponibilizados pela mesma fonte, é possível observar que a distribuição de empresas por setor de atividade no município de Setúbal é diferente do total da Área Metropolitana de Lisboa e de Portugal em alguns domínios. Por um lado, destaca-se uma menor percentagem de empresas do município de Setúbal que se dedicavam, em 2016, ao setor da agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca (4,26%) e das indústrias transformadoras (3,18%) do que a percentagem de empresas da totalidade de Portugal que se dedicavam aos mesmos setores (11,11% e 5,60%, respetivamente), ainda que maior do que a percentagem de empresas a dedicar-se a esses setores da Área Metropolitana de Lisboa (2,39% e 2,96%, respetivamente). Por outro lado, a percentagem de empresas do município a dedicar-se aos setores das atividades administrativas e dos serviços de apoio (16,27%), das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (11,32%) e das atividades de informação e comunicação (1,43%) é menor do que a percentagem de empresas da Área Metropolitana a operar nos mesmos setores (19,46%, 13,78% e 2,44%, respetivamente) mas superior à percentagem de empresas portuguesas do mesmo setor (13,71%, 10,05% e 1,37%, respetivamente). Em sentido inverso, a percentagem de empresas do município a desenvolver atividade nos setores da saúde (10,08%) e da educação (6,28%) é maior do que a percentagem de empresas dos mesmos setores localizadas na Área Metropolitana de Lisboa (8,99% e 4,65%) ou na totalidade do país (7,59% e 4,57%).

O volume de negócios gerado pelas empresas não financeiras do município de Setúbal é, de acordo com a mesma fonte, de 5.096.312 milhares de euros, o que representa um aumento de 53,59% face a 2009. Este volume de negócios representa, assim, 1,49% do volume de negócios gerado por empresas não financeiras de Portugal e 3,33% do volume de negócios gerado pelas empresas da Área Metropolitana de Lisboa. Os setores que geraram, em 2016, maior volume de negócios no município de Setúbal foram, claramente, o do comércio por grosso e a retalho (46,35%) e o das indústrias transformadoras (34,94%). De acordo com dados do Diretório de Empresas do *website e-Inforna*, as 10 empresas do município com maior volume de faturação, em 2017, foram as seguintes: The Navigator Company, S.A., About the Future – Empresa Produtora de Papel, S.A.; the Navigator Pulp Setúbal, S.A.; Coca-Cola European Partners Portugal; Ascenza Agro, S.A.; Gonvarri – Produtos Siderúrgicos, S.A.; Navigator Tissue Ródão, S.A.; Lisnave – Estaleiros Navais, S.A.; Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.; e, EMA21 – Engenharia e Manutenção Industrial Século XXI, S.A.

Em relação ao número de trabalhadores, os dados do Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE, disponíveis no portal *Pordata*, revelam que as empresas não financeiras do município de Setúbal tinham, em 2016, 32.092

indivíduos ao seu serviço, o que representa uma quebra de 10,18% face a 2009. Este valor representa 2,51% do número de indivíduos ao serviço de empresas desta natureza da Área Metropolitana de Lisboa, o que faz com que seja o décimo município da região com maior número de indivíduos ao serviço deste tipo de empresas. Os setores de atividade que empregam um maior número de indivíduos no município de Setúbal são o das atividades administrativas e dos serviços de apoio (19,93%), o do comércio por grosso e a retalho (16,38%) e o das indústrias transformadoras (15,30%).

2.4.2. Descrição e Análise da Rede de Governação do Setor de Desenvolvimento Económico

Através das 16 entrevistas realizadas relativamente ao município de Setúbal e recorrendo às respostas às questões formuladas, foram identificados 125 atores como relevantes no âmbito do setor do desenvolvimento económico local de Setúbal.

Tal como é possível observar através da figura abaixo apresentada, existe um vasto conjunto de atores periféricos, que foram referidos como atores importantes por um único entrevistado, o que faz com que se possa referir que a rede de Setúbal tenha uma densidade bastante reduzida (1,81%). Esta menor densidade poderá ser explicada por uma relativa centralidade (29,22%) de um conjunto mais pequeno de atores na rede, o que significa que há alguma demarcação entre o centro e a periferia da rede.

Figura 9 Rede de Governação do Desenvolvimento Económico do Município de Setúbal



Fonte: construção própria, com base nas 21 entrevistas realizadas
NOTA: O tamanho do 'nó' reflete o número de menções do ator (*indegree centrality*).

Na tabela abaixo apresentada, é possível observar a lista de atores mais referidos como importantes pelos entrevistados. Tendo em consideração os valores normalizados de *indegree*, que correspondem ao número de vezes que determinado ator é referido por outro em diferentes contextos, é possível observar que o Executivo Municipal e a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra são os atores considerados como tendo maior centralidade no

domínio do desenvolvimento económico do município. Logo após estes dois atores, os mais referidos são o Instituto Politécnico de Setúbal e a Presidente da Câmara Municipal, que alguns entrevistados decidiram particularizar.

Para além dos atores acima mencionados, os atores mais referidos nas entrevistas são, para além da Cáritas de Setúbal, do setor empresarial, nomeadamente a Lisnave, a Volkswagen Autoeuropa (localizada no município vizinho de Palmela), a Casa Ermelinda Freitas, a Navigator e a Secil.

Tabela 41 Lista de dez atores com maiores valores de centralidade *indegree* (valores normalizados) da rede do município de Setúbal

Atores	<i>Normalised Degree</i>	<i>Normalised OutDeg</i>	<i>Normalised InDeg</i>
Executivo Municipal	11.290	0	11.29
APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	9.677	0	9.677
Instituto Politécnico de Setúbal	19.355	13.71	6.452
Presidente da Câmara Municipal de Setúbal	6.452	0	6.452
Cáritas de Setúbal	30.645	27.419	5.645
Lisnave	14.516	11.29	5.645
Volkswagen Autoeuropa	13.710	9.677	5.645
Casa Ermelinda Freitas	4.839	0	4.839
PORTUCEL/Navigator	4.839	0	4.839
Secil	32.258	31.452	4.839
Universidade de Lisboa	14.516	10.484	4.839

Através da análise de um outro conjunto de indicadores, é possível perceber ainda quais os atores que ocupam outras posições importantes para além das de atores centrais, nomeadamente que atores se relacionam mais com atores importantes, que atores podem servir de intermediários (*brokers*) ou que atores poderão ser considerados mais independentes – ver tabela seguinte.

Tabela 42 Lista de dez atores da Rede de Setúbal com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)

<i>Nodes</i>	<i>Normalised eigenvector centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised betweenness centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised closeness centrality</i>
Secil	47.155	Secil	2.842	Cáritas de Setúbal	55.856
Cáritas de Setúbal	44.348	Cáritas de Setúbal	2.712	Secil	54.386
Instituto Politécnico de Setúbal	42.046	Associação da Indústria da Península de Setúbal	1.819	Executivo Municipal	52.101
Associação da Indústria da Península de Setúbal	41.488	Instituto Politécnico de Setúbal	1.604	Instituto Politécnico de Setúbal	51.667

<i>Nodes</i>	<i>Normalised eigenvector centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised betweenness centrality</i>	<i>Nodes</i>	<i>Normalised closeness centrality</i>
Universidade de Lisboa	41.213	Lisnave	1.347	Lisnave	50.82
Diocese	40.361	Administração Local	1.291	Vereadores oposição	50
Vereadores oposição	34.506	Volkswagen Autoeuropa	1.11	APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	50
Executivo Municipal	32.241	Junta de Freguesia de São Sebastião	1.05	Diocese	49.6
Associação do Comércio e Serviços do Distrito de Setúbal	29.775	Universidade de Lisboa	0.868	Paróquia Nossa Senhora da Conceição	49.206
Lisnave	27.707	Associação Cristã Mocidade (ACM/YMCA)	0.825	Associação da Indústria da Península de Setúbal	49.206

Tal como é possível observar nas primeiras colunas da tabela anterior, a lista dos dez atores que melhor se posicionam por terem uma relação próxima com atores importantes incorporam atores que são, eles mesmos, considerados como importantes, tais como a Secil, a Cáritas de Setúbal, o Instituto Politécnico de Setúbal ou a Lisnave. Além destes atores, merecem ainda destaque pelo seu posicionamento privilegiado atores não-centrais como a AISET – Associação da Indústria da Península de Setúbal, a Diocese, Vereadores da Oposição ou a Associação do Comércio e Serviços do Distrito de Setúbal.

Ao nível da capacidade de estabelecer ligações entre atores da rede, os dados das colunas centrais da tabela indicam que existem igualmente atores centrais, tais como a Secil, a Cáritas de Setúbal, o Instituto Politécnico de Setúbal, a Lisnave ou a Volkswagen Autoeuropa, mas também outros atores como a AISET, a Administração Local, a Junta de Freguesia de São Sebastião ou a Associação Cristã Mocidade (ACM/YMCA).

Finalmente, em termos da ligação de cada ator da rede com os restantes (última coluna da Tabela), destacam-se a Cáritas de Setúbal e a Secil como os atores que mais próximo se encontram de todos os restantes na Rede de Setúbal, sublinhando o seu papel dinamizador no âmbito da política de desenvolvimento local. Logo em seguida, com um papel igualmente central, surgem o Executivo Municipal e o Instituto Politécnico de Setúbal.

3. Análise Comparativa das Redes

Após a análise de cada uma das redes individualmente, importa, por fim, proceder a uma análise comparativa entre elas, ainda que a nossa abordagem metodológica fosse de estudo de caso múltiplo, ao invés de estudo de caso comparativo, na medida em que o propósito do estudo é perceber tendências

gerais de governação em rede nos municípios portugueses, ao invés de proceder a uma comparação entre municípios.

Em primeiro lugar, importa referir que a dimensão das redes é relativamente semelhante entre municípios, muito embora se denote um número maior de atores em Braga (n=162) e em Aveiro (n=152) do que em Mirandela (n=130) ou em Setúbal (n=125). Embora esta diferença se possa dever também ao número de entrevistas realizadas (sobretudo, no caso de Setúbal), é possível verificar que existe uma relação entre a dimensão do município (em termos de população ou número de empresas) e o número de ‘nós’ da rede.

Em relação às medidas de densidade, através dos resultados apresentados na tabela seguinte é possível observar que as quatro redes apresentam um valor relativamente semelhante entre si, destacando-se apenas uma densidade ligeiramente inferior no caso de Aveiro. Tal significa que a rede de Aveiro terá uma maior percentagem de atores que, apesar de terem sido indicados por algum entrevistado como importantes, são periféricos e apenas têm uma ligação.

Tabela 43 Medidas de Densidade das Redes dos 4 Municípios

Rede de Governação	Tamanho da Rede	Densidade da Rede – dados direcionados (valores médios)	Densidade da Rede – dados não direcionados (valores médios)
Aveiro	152	1.51% (0.0320)	2.79% (0.0600)
Braga	162	1.80% (0.0378)	3.37% (0.0717)
Mirandela	130	1.84% (0.0354)	3.47% (0.0673)
Setúbal	125	1.81% (0.0339)	3.51% (0.0658)

Em relação à centralização, os dados da tabela seguinte demonstram que nenhuma das redes revela uma centralização excessivamente elevada. Importa, contudo, destacar que as redes de Aveiro e Braga demonstram um menor grau de centralização do que as redes de Mirandela e de Setúbal, havendo, portanto, uma menor concentração de poder num pequeno conjunto de atores nas duas primeiras cidades.

Tabela 44 Medidas de Centralização, Diâmetro e Distância Média dos Caminhos das Redes dos 4 Municípios

Rede de Governação	Centralização	Diâmetro	Distância Média dos Caminhos
Aveiro	25.36%	4	2.909
Braga	26.78%	4	2.877
Mirandela	29.54%	4	2.825
Setubal	29.22%	4	2.751

Em termos do grau de centralidade dos diferentes atores, um aspeto comum às quatro redes analisadas é a significativa centralidade do executivo municipal, em geral, e do/a seu/sua presidente, em particular – 12,58 e 8,61 em Aveiro, em 21 entrevistas; 14,91 e 10,56 em Braga, 26 entrevistas; 13,95 e 9,3, em Mirandela, 22 entrevistas; e, 11,29 e 6,45 em Setúbal, em 16 entrevistas. Tais resultados significam que o executivo municipal foi mencionado como ator importante em mais de metade das entrevistas de todas as redes e o/a presidente da Câmara Municipal foi particularizado/a em mais de um terço das entrevistas de cada uma das redes. Estes valores não são estranhos ao contexto português, que é habitualmente caracterizado por uma elevada (talvez até excessiva) dependência do poder político nos processos de governação e por um elevado ‘presidencialismo’ do poder político local. Ainda a propósito do poder local, importa destacar, por exemplo, a ausência da Administração Local ou da Assembleia Municipal da lista dos dez atores com maior centralidade em qualquer um dos quatro municípios analisados, à exceção do caso de Mirandela, onde a Assembleia Municipal é referida.

Tabela 45 Lista de Dez Atores com maiores valores de centralidade (valores normalizados) das redes dos 4 municípios

Nós (organizações)	<i>Normalised Degree</i>	<i>Normalised OutDeg</i>	<i>Normalised InDeg</i>
<i>Aveiro</i>			
Executivo Municipal	12.583	0	12.583
Universidade de Aveiro	25.828	21.854	12.583
Presidente da Câmara Municipal de Aveiro	19.868	15.894	8.609
Reitoria da Universidade de Aveiro	14.570	8.609	7.947
AIDA – Associação Industrial de Aveiro	6.623	0	6.623
Bosch	12.583	7.947	5.96
Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro	11.921	6.623	5.298
Altice	17.881	16.556	4.636
INOVA-RIA	13.245	10.596	4.636
OLI	9.272	5.298	4.636
<i>Braga</i>			
Universidade do Minho	14.907	0	14.907
Executivo Municipal	14.286	0	14.286
Diocese	11.180	0	11.18
Presidente da Câmara Municipal de Braga	29.814	23.602	10.559
InvestBraga	26.087	22.981	9.317
Bosch	15.528	9.317	8.696
Primavera	8.696	0	8.696
Reitoria da Universidade do Minho	13.043	5.59	8.696

Nós (organizações)	<i>Normalised Degree</i>	<i>Normalised OutDeg</i>	<i>Normalised InDeg</i>
INL – International Iberian Nanotechnology Laboratory	16.149	10.559	8.075
DST Group	12.422	8.075	7.453
Vereadores	15.528	11.801	6.832
<i>Mirandela</i>			
Executivo Municipal	13.953	0	13.953
Presidente da Câmara de Mirandela	21.705	16.279	9.302
Santa Casa da Misericórdia de Mirandela	18.605	10.853	8.527
Ex-Presidente da Câmara de Mirandela	10.853	3.876	7.752
Instituto Politécnico de Bragança	23.256	21.705	7.752
Hospital Privado de Mirandela	12.403	6.202	6.977
Assembleia Municipal de Mirandela	17.829	13.953	6.202
Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte	6.202	0	6.202
Eurofumeiro	5.426	0	5.426
Governo	5.426	0	5.426
<i>Setúbal</i>			
Executivo Municipal	11.290	0	11.29
APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	9.677	0	9.677
Instituto Politécnico de Setúbal	19.355	13.71	6.452
Presidente da Câmara Municipal de Setúbal	6.452	0	6.452
Cáritas de Setúbal	30.645	27.419	5.645
Lisnave	14.516	11.29	5.645
Volkswagen Autoeuropa	13.710	9.677	5.645
Casa Ermelinda Freitas	4.839	0	4.839
PORTUCEL/Navigator	4.839	0	4.839
Secil	32.258	31.452	4.839
Universidade de Lisboa	14.516	10.484	4.839

Uma outra tipologia de atores que ocupa bastante centralidade nos quatro municípios são as instituições de ensino superior, quer sejam universidades, no caso de Braga e Aveiro, quer sejam institutos politécnicos, nos casos de Setúbal e Mirandela. Apesar da existência deste traço em comum entre os quatro municípios, denota-se algumas diferenças entre eles, já que as instituições de ensino superior ocupam uma centralidade muito maior em Braga e em Aveiro, quer seja através da menção às universidades, no geral, ou à reitoria, em particular – respetivamente, 14,91 e 8,70, em Braga e 12,58 e 7,95, em Aveiro, o que significa que mais de metade dos entrevistados em cada um dos municípios mencionou a respetiva universidade como um ator relevante neste domínio. Já no caso de Setúbal e Mirandela, os respetivos institutos

politécnicos não foram referidos como atores relevantes com tanta frequência, muito embora figurem, em ambos os casos, na lista dos cinco atores mais referidos. Estes resultados também não causam grande surpresa, na medida em que as instituições de ensino superior ocupam crescentemente uma função dinamizadora da economia regional em Portugal, sobretudo as universidades cuja matriz de criação sempre foi o apoio ao desenvolvimento regional (como são o caso das Universidades do Minho e de Aveiro, ambas criadas em 1973), e os institutos politécnicos.

Ademais, denota-se ainda a presença de um significativo conjunto de empresas no grupo de atores mais referidos em cada um dos municípios – Bosch, Altice Labs, INOVA-RIA e OLI, em Aveiro; Bosch, Primavera e DST Group, em Braga; a Eurofumeiro, Sociedade Industrial de Transformação de Carnes, Lda., em Mirandela; e, Lisnave, Volkswagen Autoeuropa, Casa Ermelinda Freitas, Navigator e Secil, em Setúbal. No mesmo sentido, importa destacar a menção como atores importantes de entidades (associativas ou públicas) especialmente dedicadas ao desenvolvimento empresarial, como são os casos da Associação Industrial do Distrito de Aveiro e da InvestBraga, uma agência para a dinamização económica de Braga. Considerando que se tratam de redes de governação no domínio do desenvolvimento económico local, a referência a empresas, ou a organismos dedicados ao dinamismo empresarial, é, portanto, natural, sendo importante registar, contudo, a primazia de empresas de grandes dimensões do setor industrial.

Por fim, importa ainda destacar a importância atribuída pelos entrevistados a dois tipos de atores: por um lado, a outros organismos do setor público para além das autarquias, como é o caso Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte, em Mirandela, e da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra; e, por outro lado, organismos da sociedade civil, sobretudo ligados à Igreja, como é o caso da Diocese de Braga, da Santa Casa da Misericórdia de Mirandela e da Cáritas de Setúbal.

Em relação aos atores que, apesar de não terem um grau de centralidade elevado, se relacionam com atores mais centrais, é possível identificar a presença de organismos de vários tipos: organismos de representação de empresas (exs: a Associação Comercial de Braga, a Associação de Produtos Integrados de Mirandela, ou a Associação de Comércio e Serviços do Distrito de Setúbal); empresas mais pequenas, sobretudo no caso de Mirandela; atores políticos e administrativos menos centrais (exs: Administração Local da Câmara Municipal de Aveiro, ex-veredores do município de Mirandela, ou vereadores da oposição do município de Setúbal); bem como organismos da sociedade civil (Plataforma Cidades, em Aveiro, Santa Casa da Misericórdia de Braga, ou a Diocese de Setúbal).

No que respeita à centralidade por intermediação, encontram-se igualmente atores de diferente índole. Contudo, poder-se-ão destacar três grupos: em primeiro lugar, organismos públicos locais que não têm habitualmente tanto poder, tais como a administração local, em geral, nos casos de Mirandela e Setúbal, uma Junta de Freguesia de Setúbal, um teatro, a empresa municipal de habitação ou vereadores do município de Braga; em segundo, associações diversas, tais como a IPSS Florinhas do Vouga e a Associação de Desenvolvimento Local CORDA, ambas de Aveiro, a cooperativa cultural independente Velha-a-Branca de Braga, a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Mirandela, ou a Associação Cristã Mocidade (ACM/YMCA) de Setúbal; em terceiro, associações de desenvolvimento empresarial, tais como Associação da Indústria da Península de Setúbal ou a ABIMOTA – Associação Nacional das Indústrias de Duas Rodas.

Tabela 46 Lista de dez atores das Redes de Aveiro, Braga, Mirandela e Setúbal com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)

Nós (organizações)	Centralidade por proximidade (<i>eigenvector</i>)	Nós (organizações)	Centralidade por intermediação (<i>betweenness</i>)	Nós (organizações)	Centralidade por independência (<i>closeness</i>)
Aveiro					
Univ. Aveiro	80.478	Univ. Aveiro	5.034	Univ. De Aveiro	57.414
Plataforma Cidades	47.741	Altice	1.146	Executivo Municipal	53.169
PS – Distrital	36.809	Presidente da C.M. De Aveiro	1.14	Presidente da C.M. De Aveiro	52.069
Reitoria da Univ. Aveiro	33.928	ABIMOTA – Associação Nacional das Indústrias de Duas Rodas	1.056	PS – Distrital	50
Presidente da C.M. Aveiro	29.279	IPSS Florinhas do Vouga	0.899	Reitoria da Univ. Aveiro	48.397
Bosch	28.595	CORDA – Associação de Desenvolvimento Local	0.612	Bosch	47.634
Executivo Municipal	27.97	Reitoria da Univ. Aveiro	0.588	ABIMOTA – Associação Nacional das Indústrias de Duas Rodas	46.894
Administração Local	27.121	INOVA-RIA	0.585	Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro	46.605
INOVA-RIA	26.964	Plataforma Cidades	0.577	INOVA-RIA	46.605
Associação para a Educação e Valorização da Região de Aveiro	24.242	Comunicação social (local)	0.542	Altice	46.462
Braga					
InvestBraga	58.876	InvestBraga	2.515	Presidente da C.M. Braga	55.137

Nós (organizações)	Centralidade por proximidade (<i>eigenvector</i>)	Nós (organizações)	Centralidade por intermediação (<i>betweenness</i>)	Nós (organizações)	Centralidade por independência (<i>closeness</i>)
Univ. Minho	51.32	Presidente da C.M. Braga	2.173	Univ. Minho	54.027
Presidente da C.M. Braga	44.501	Theatro Circo	1.479	Executivo Municipal	53.846
Executivo Municipal	44.026	Velha-a-Branca	1.208	InvestBraga	53.667
Reitoria da Univ. Minho	31.246	Associação Comercial de Braga – ACB	1.205	Diocese	50.629
INL – International Iberian Nanotechnology Laboratory	31.011	Santa Casa da Misericórdia de Braga	1.053	Bosch	48.494
Vereadores	28.463	DST Group	0.927	DST Group	48.348
Santa Casa da Misericórdia de Braga	25.573	BragaHabit	0.859	Vereadores	48.06
Bosch	23.921	Vereadores	0.677	Reitoria da Univ. Minho	47.774
Associação Comercial de Braga – ACB	22.784	Bosch	0.493	Theatro Circo	47.774
Mirandela					
Instituto Politécnico de Bragança	72.543	Instituto Politécnico de Bragança	3.452	Presidente da C.M. Mirandela	54.43
Executivo Municipal	46.702	Paulo Sousa	3.015	Instituto Politécnico de Bragança	53.306
Santa Casa da Misericórdia de Mirandela	33.502	Assembleia Municipal de Mirandela	2.67	Paulo Sousa	52.016
Hospital Privado de Mirandela	31.765	Presidente da C.M. Mirandela	2.558	PAVIMIR	49.237
APITAD – Associação de Produtos Integrados	30.352	Administração Local	1.583	Executivo Municipal	49.049
Tecnologia e Produtos para Pastelaria e Panificação	30.05	Fábrica de alheiras “Topitéu”	1.476	Assembleia Municipal de Mirandela	48.496
Presidente da C.M. Mirandela	29.74	PAVIMIR	1.299	Fábrica de alheiras “Topitéu”	48.134
Ex-vereadores	28.502	Santa Casa da Misericórdia de Mirandela	1.197	APITAD – Associação de Produtos Integrados	47.955
PAVIMIR	27.126	Ex-vereadores	1.107	Hospital Privado de Mirandela	47.955
Assembleia Municipal de Mirandela	25.547	Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Mirandela	0.862	Administração Local	47.601
Setúbal					
Secil	47.155	Secil	2.842	Cáritas de Setúbal	55.856
Cáritas de Setúbal	44.348	Cáritas de Setúbal	2.712	Secil	54.386
Instituto Politécnico de Setúbal	42.046	Associação da Indústria da Península de Setúbal	1.819	Executivo Municipal	52.101

Nós (organizações)	Centralidade por proximidade (<i>eigenvector</i>)	Nós (organizações)	Centralidade por intermediação (<i>betweenness</i>)	Nós (organizações)	Centralidade por independência (<i>closeness</i>)
Associação da Indústria da Península de Setúbal	41.488	Instituto Politécnico de Setúbal	1.604	Instituto Politécnico de Setúbal	51.667
Univ. Lisboa	41.213	Lisnave	1.347	Lisnave	50.82
Diocese	40.361	Administração Local	1.291	Vereadores oposição	50
Vereadores oposição	34.506	Volkswagen Autoeuropa	1.11	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	50
Executivo Municipal	32.241	Junta de Freguesia de São Sebastião	1.05	Diocese	49.6
Associação do Comércio e Serviços do Distrito de Setúbal	29.775	Univ. Lisboa	0.868	Paróquia Nossa Senhora da Conceição	49.206
Lisnave	27.707	Associação Cristã Mocidade (ACM/ YMCA)	0.825	Associação da Indústria da Península de Setúbal	49.206

Conclusões

O papel dos governos locais mudou significativamente nas últimas duas décadas, tendo estes assumido a coordenação de múltiplos agentes envolvidos no desenho, adoção, implementação e avaliação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos direcionados para as necessidades e realidades locais. A constatação destas mudanças levou a equipa responsável por este projeto a propor-se analisar a qualidade da governação local em Portugal.

Nesse sentido, começamos por adotar uma definição de governação ajustada aos nossos objetivos. Governação refere-se às “regras de tomada de decisão coletiva em contextos onde está presente uma pluralidade de atores ou organizações e onde nenhum sistema de controlo formal consegue ditar por si só os termos da relação entre estes atores e organizações” (Chhotray e Stoker, 2009: 3). Desta definição destaca-se a ideia de que a governação se aplica à coordenação entre várias funções do mesmo nível de governo e às parcerias estratégicas entre todos os setores (público, privado e sem fins lucrativos) (Burger *et al.*, 2013; Vasanen, 2013).

O primeiro capítulo começou por discutir os princípios normativos e as dimensões da qualidade da governação local. Uma extensa revisão da literatura publicada, quer no âmbito académico, quer no seio de organizações internacionais, permitiu identificar cinco dimensões da qualidade da governação local: 1) voz dos cidadãos e prestação de contas; 2) estabilidade política; 3) eficácia governamental; 4) acesso e regulação do mercado; e 5) Estado de Direito e prevenção da corrupção.

O capítulo seguinte procurou inventariar todos os métodos atualmente utilizados na investigação empírica para medir a qualidade da governação local, bem como enumerar as principais vantagens e inconvenientes de cada um deles. Em função das múltiplas possibilidades, optámos pelo método de Análise de Decisão Multicritério (*Multicriteria Decision Analysis*) como o mais indicado para avaliar a qualidade da governação local em Portugal. Esta abordagem construtiva, que exige o envolvimento ativo por parte dos *stakeholders* na definição dos indicadores e respetivas ponderações, pareceu-nos apropriada na medida em que permitiu (da Cruz e Marques, 2013: 209):

- Envolver ativamente as partes interessadas na conceção do modelo de avaliação da qualidade da governação local;

- Determinar o desempenho dos governos locais em cada critério e / ou dimensão da governação local;
- Avaliar de forma participada o resultado global;
- Desenvolver uma sensação de propósito comum entre as partes interessadas no processo de avaliação da qualidade da governação local;
- Identificar os pontos de melhoria sobre os quais os decisores devem atuar com vista a melhorar os resultados em termos globais.

Identificado o método a utilizar e o modo como este foi implementado, o terceiro capítulo descreve os resultados da medição da qualidade da governação local em Portugal. As cinco dimensões e respetivos indicadores (num total de 22) foram avaliados para os 308 municípios portugueses. Cada dimensão deu origem a um subíndice de desempenho dos municípios nessa dimensão. Para cada um desses subíndices, foram apresentados *rankings* com os 25 municípios melhor classificados e realizadas análises estatísticas tendo em vista identificar os fatores que mais contribuíram para esse desempenho. A análise global à qualidade da governação dos municípios portugueses permite tirar algumas ilações importantes. De seguida, apresentamos uma síntese dessas conclusões por dimensão.

Dimensão A: Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas:

- As Assembleias Municipais dedicam uma parte das suas reuniões ordinárias a ouvir e a responder às questões levantadas pelos cidadãos e por entidades locais. Este grau de envolvimento e participação cívica ainda se encontra aquém do esperado, sendo que apenas em 10% dos municípios se pode falar de uma sociedade civil vibrante;
- Oitenta e seis municípios realizam Orçamentos Participativos, concursos em que os cidadãos podem propor pequenos projetos a serem desenvolvidos no âmbito local. Entre 2015 e 2017 estes municípios dedicaram quase 55 milhões de euros a estes projetos. Ainda assim, o envelope financeiro de despesas de capital dedicado aos orçamentos participativos é diminuto, com o valor médio alocado a situar-se nos 3,7%.
- A capacidade dos munícipes e dos membros da oposição em escrutinar os eleitos locais é ainda reduzida. Dos oito documentos de escrutínio, a maioria dos municípios possui menos de dois. A título de exemplo, a consolidação dos registos de interesse num formato acessível está disponível em apenas um município;
- O grau de transparência financeira e orçamental é genericamente elevado, destacando-se o elevado número de documentos disponíveis e facilmente acessíveis neste domínio;

- Sem surpresa, municípios com taxas de iliteracia superiores tendem a ter resultados mais baixos nesta dimensão.

Dimensão B: Estabilidade Política:

- A taxa média de participação eleitoral nos municípios portugueses ronda os 53%, mas este valor esconde disparidades importantes, com as taxas mais elevadas registadas em Arronches e Lages das Flores (acima dos 80%) e o valor mais baixo a cifrar-se em 37% (Cascais);
- Durante o mandato de 2013 a 2017, 269 autarquias desfrutaram de governos maioritários. Isto traduziu-se numa grande estabilidade política ao nível local, mesmo nas decisões mais importantes, como é o caso das referentes à aprovação das propostas de orçamentos;
- A concentração de poder ao nível local contribui para um maior nível de estabilidade política: municípios com listas vencedoras por larga maioria e autarquias com representação de um número reduzido de partidos obtêm classificações mais elevadas nesta dimensão;
- A alternância partidária não gera ruturas na estabilidade política, o que sugere continuidade política mesmo em casos de rotatividade no executivo. Diferenças vincadas entre a composição dos órgãos executivos e deliberativos também não rompem com a estabilidade política. O lado negativo deste resultado prende-se com o facto da assembleia municipal carecer de poderes substantivos para fiscalizar de forma efetiva as políticas públicas locais e a ação do executivo, estando o poder de decisão concentrado na câmara municipal.

Dimensão C: Eficácia Governamental

- Cento e oitenta e sete autarquias (cerca de 61% do universo português) têm dívidas a terceiros inferiores a 60% – valores considerados sustentáveis pelos critérios definidos pelo Pacto de Estabilidade Europeu. Setenta municípios contraíram dívidas superiores, mas ainda assim inferiores aos registados pelas suas receitas anuais. Os restantes 51 municípios (17% das câmaras municipais portuguesas) apresentam taxas superiores a 100%, indicando que as suas receitas anuais não são suficientes para cobrir a dívida acumulada;
- As câmaras municipais registam, em geral, um grau elevado de execução orçamental. Duzentos e oitenta e três municípios têm valores superiores a 80%. Vinte e cinco municípios – menos de 10% do universo português – têm taxas inferiores, sendo a execução orçamental inferior a 50% do montante avançado pelos seus compromissos iniciais em cinco desses municípios. Estas estatísticas indicam que os compromissos assumidos

são credíveis e os municípios são, na sua maioria, eficazes na execução dos seus objetivos anuais;

- Os dados recolhidos revelam realidades distintas na qualidade dos serviços de interesse económico geral prestados pelos municípios. Os serviços de recolha de resíduos obtiveram o melhor desempenho, logo seguidos dos serviços de abastecimento de água para consumo humano. No caso dos serviços de águas residuais, a qualidade fica claramente aquém do desejável para a esmagadora maioria dos municípios;
- Em média, os municípios portugueses gastam cerca de 15€ por habitante em serviços não-económicos (sociais, culturais, educacionais e recreacionais). A média esconde, contudo, realidades bastante díspares. 41 municípios não registaram qualquer gasto deste tipo no ano analisado. Por outro lado, 25 municípios (8% das 308 autarquias) fizeram gastos iguais ou superiores a 50€ por habitante;
- Os municípios com densidade populacional mais elevada apresentam maior eficácia governamental, possivelmente devido ao efeito de economias de densidade; em contraste, os municípios mais populosos apresentam menor eficácia governamental, o que se poderá dever à maior dificuldade quer na gestão dos recursos quer na resolução de problemas mais complexos;
- A eficácia governamental é superior quando os municípios apresentam valores mais elevados na dimensão de Estado de Direito e Prevenção da Corrupção.

Dimensão D: Acesso e Regulação do Mercado

- De modo geral, as autarquias portuguesas garantem níveis saudáveis de concorrência em contratos de grande dimensão. Duzentos e cinquenta e três municípios realizaram menos de dois contratos por empresa no período de 2013-2016 (cerca de 60 registam apenas um por empresa). Isto indicia que, na maioria dos municípios, existe uma dispersão substantiva dos contratos por vários atores empresariais locais. Registaram-se, contudo, algumas exceções. Quatro municípios celebraram, em média, três ou mais contratos por empresa. O caso mais extremo indica a celebração de um total de nove contratos de grande dimensão com apenas duas empresas locais;
- Em termos médios, as câmaras municipais portuguesas cobram anualmente 207,86 euros em impostos por munícipe. Este valor, contudo, aparece enviesado devido a um conjunto de municípios que apresentam um fardo fiscal muito elevado. Catorze câmaras – todas nas regiões de Lisboa e Algarve, com exceção de Grândola – cobram mais de 500€ por pessoa por ano. Existe uma forte associação entre o rendimento, dinamismo

sazonal e a litoralidade, com a capacidade de cobrança de impostos ao nível do município;

- A volatilidade orçamental e o favorecimento contratual fazem diminuir a capacidade de acesso e qualidade da regulação do mercado. Municípios com mais elevada densidade populacional apresentam resultados mais elevados nesta dimensão.

Dimensão E: Estado de Direito e Prevenção da Corrupção:

- A maioria dos municípios portugueses demora menos de um mês para o pagamento de serviços, material, e equipamento consumido. De facto, 50% dos municípios fazem-no em menos de três semanas. Em contraste, verificam-se 22 municípios com valores atípicos extremos, demorando mais de 195 dias (cerca de seis meses e meio) a cumprir com os seus pagamentos. Três câmaras têm inclusive valores superiores a 1095 dias (ou seja, 3 anos), sendo o valor mais alto registado de 1586 dias;
- Em média, as autarquias portuguesas utilizam 39% dos montantes disponíveis para contratação pública para a realização de concursos públicos. Dez municípios (tendo realizado, em média, 103 contratos cada um) abstiveram-se de recorrer a concursos públicos no período analisado;
- O Tribunal de Contas analisou 3764 contratos entre 2013 e 2016. Destes contratos, apenas 118 não foram homologados (cerca de 3% do número total de contratos). O Tribunal homologou todos os contratos de 216 de 269 municípios de Portugal Continental. Isto significa que os 118 contratos não aprovados foram realizados por 53 municípios. Dentro destes municípios, apenas quatro obtiveram mais contratos reprovados do que aprovados. Estes valores indicam, portanto, uma boa qualidade dos contratos públicos que passam pelo Tribunal de Contas;
- Existem diferenças bastante significativas na capacidade de financiamento próprio dos municípios. As câmaras do Algarve e da zona de Grande Lisboa têm, em geral, altos níveis de autonomia financeira. Por outro lado, as câmaras das Ilhas e do interior do país são mais dependentes do financiamento do Estado.

Esta investigação confirma a ideia de que a qualidade da governação local é um fenómeno complexo, traduzindo-se em várias dimensões interligadas. A título de exemplo, constatamos que a qualidade e a eficácia dos serviços municipais estão também relacionadas com o respeito pelo Estado de Direito e a prevenção da corrupção. Esta última componente está, por sua vez, associada a uma maior transparência das instituições locais e a uma maior intervenção dos munícipes na vida política.

Outra das preocupações deste estudo incidiu sobre o funcionamento das redes de governação a nível local. A governação de redes e parcerias é frequentemente apresentada como uma alternativa aos mecanismos clássicos de coordenação (hierarquia e mercados). Foi precisamente o reconhecimento das limitações dos mercados e das hierarquias que conduziu ao aparecimento da governação de redes enquanto mecanismo alternativo de coordenação na adoção e implementação de políticas públicas destinadas a resolver problemas caracterizados pela complexidade e incerteza (Jessop, 2000; Kickert, Klijn e Koppenjan, 1997).

A literatura sobre a governação sugere a organização horizontal de atores mutuamente dependentes. Segundo Jessop (2000), a coordenação em redes ou parcerias é alcançada pelo estabelecimento de relações interpessoais, pela negociação interorganizacional, pela cooperação em projetos partilhados de longo prazo e pelo compromisso contínuo com o diálogo, de modo a gerar e promover a partilha de informação, reconhecendo sempre o problema da racionalidade limitada. Note-se que o autor sugere que a perspetiva da governação implica a coordenação dos setores público, privado e sem fins lucrativos na prossecução dos fins públicos.

No sentido de perceber de que modo os atores dos três setores se articulam a nível local em Portugal, este projeto contemplou quatro estudos de caso no âmbito do desenvolvimento económico local. Para o efeito, foram selecionados quatro municípios – Aveiro, Braga, Mirandela e Setúbal – para análise das suas redes de governação local através da utilização de técnicas de análise de redes sociais. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com informadores privilegiados nesta área de intervenção dos municípios nas quais foram abordados diversos temas de desenvolvimento local, incluindo crescimento inteligente, inovação e transferência de conhecimento, criação de emprego, entre muitos outros.

Este exercício de mapeamento e análise teve dois grandes objetivos ao avaliar o processo político a nível local (Klijn e Koppenjan, 2016):

- 1)** mapear os atores que desempenham papéis importantes no setor do desenvolvimento económico local dos municípios em análise que, potencialmente, envolverão atores dos três setores (público, privado e sem fins lucrativos);
- 2)** identificar quais as posições e relações de dependência entre os atores.

As principais conclusões são sintetizadas nos pontos seguintes:

- A dimensão das redes é semelhante nos quatro municípios, com um número de atores ligeiramente superior nos casos de Aveiro e Braga. A densidade das redes é também semelhante, embora ligeiramente inferior no caso de Aveiro;

- Em relação à centralização, nenhuma das redes revela uma centralização excessivamente elevada. Importa, contudo, destacar que as redes de Aveiro e Braga demonstram um menor grau de centralização do que as redes de Mirandela e de Setúbal, indiciando uma menor concentração de poder num pequeno conjunto de atores nas duas primeiras cidades;
- Em termos do grau de centralidade dos diferentes atores, um aspeto comum às quatro redes analisadas é a significativa centralidade do executivo municipal, em geral, e do/a seu/sua presidente, em particular. O executivo municipal é mencionado como ator importante em mais de metade das entrevistas de todas as redes e o/a presidente da Câmara Municipal foi particularizado/a em mais de um terço das entrevistas de cada uma das redes. Esta análise confirmou algo que o senso comum e as investigações empíricas anteriores já apontavam, isto é, que as estratégias de sucesso no desenvolvimento económico local são aquelas que envolvem esta relação estreita e visionária entre Câmaras Municipais, tecido empresarial e instituições do ensino superior. Neste sentido, os resultados da análise de redes de governação local são muito relevantes, porque reforçam, de um modo muito claro, a importância desta aliança estratégica entre estes três atores. Os casos de Aveiro e Braga são exemplos de sucesso, que devem servir de *benchmarking* para outros municípios que não foram alvo de estudo, mas que ambicionam e têm condições necessárias para vir a desenvolver estratégias semelhantes.
- As instituições de ensino superior possuem também um elevado grau de centralidade, quer sejam universidades, no caso de Braga e Aveiro, quer sejam institutos politécnicos, nos casos de Setúbal e Mirandela. A centralidade destas instituições é, no entanto, muito maior em Braga e em Aveiro, em que mais de metade dos entrevistados mencionou a respetiva universidade como um ator relevante neste domínio. Já nos casos de Setúbal e Mirandela, os respetivos institutos politécnicos não foram referidos como atores relevantes com tanta frequência, muito embora figurem, em ambos os casos, na lista dos cinco atores mais referidos;
- Destaca-se igualmente a presença de um conjunto significativo de empresas no grupo de atores mais referidos em cada um dos municípios – Bosch, Altice Labs, INOVA-RIA e OLI, em Aveiro; Bosch, Primavera e DST Group, em Braga; a Eurofumeiro, Sociedade Industrial de Transformação de Carnes, Lda., em Mirandela; e, Lisnave, Volkswagen Autoeuropa, Casa Ermelinda Freitas, Navigator e Secil, em Setúbal. No mesmo sentido, importa destacar a menção como atores importantes de entidades (associativas ou públicas) especialmente dedicadas ao desenvolvimento empresarial, como são os casos da Associação Industrial do

Distrito de Aveiro e da InvestBraga, uma agência para a dinamização económica de Braga;

- Por fim, importa ainda destacar a importância atribuída pelos entrevistados a dois tipos de atores: por um lado, a outros organismos do setor público para além das autarquias, como é o caso da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte, em Mirandela, e da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra; e, por outro lado, organismos da sociedade civil, sobretudo ligados à Igreja, como é o caso da Diocese de Braga, da Santa Casa da Misericórdia de Mirandela e da Cáritas de Setúbal.

Recomendações

Este estudo teve como objetivo central analisar a qualidade da governação local em Portugal. A última secção deste relatório apresenta um conjunto de recomendações que combinam os ensinamentos extraídos deste estudo com a experiência anterior dos autores na compreensão dos fenómenos da governação local.

No domínio da voz dos cidadãos e responsabilização dos eleitos locais considera-se desejável tornar obrigatórios os registos de interesses em todas as autarquias, dando aos cidadãos a possibilidade de aceder às declarações dos eleitos locais. No mesmo sentido, recomenda-se a publicitação *online* das declarações de património e rendimentos dos autarcas. Estas medidas visam tornar transparente o percurso político e profissional dos eleitos locais e devem ser acompanhadas da disponibilização de currículos detalhados dos eleitos locais, tanto do executivo como da assembleia municipal. Todos os cargos públicos e/ou privados exercidos no passado devem ser identificados e os percursos profissionais, interesses e patrimónios acompanhados no longo prazo após o abandono de funções autárquicas. Estas medidas têm como principal objetivo evitar eventuais benefícios ilícitos decorrentes do exercício de funções públicas. Os organismos responsáveis pela monitorização, controlo e sanção das práticas acima descritas devem ser dotados dos meios necessários a assegurar o correto desempenho das suas funções (ver também Coelho, 2015).

O segundo conjunto de recomendações prende-se com a necessidade de assegurar o pluralismo no exercício da governação local. Em linha com recomendações anteriormente formuladas (de Sousa, 2015), fica clara a necessidade de reforçar os poderes de fiscalização e responsabilização política das Assembleias Municipais. De um modo geral, estas encontram-se subassessoradas, sem unidades técnicas de apoio orçamental e com uma reduzida importância das comissões parlamentares. Aconselha-se, por isso, um reforço da assessoria técnica capaz de melhorar o desempenho das competências atribuídas ao nível da apreciação e fiscalização. No mesmo sentido, o papel da Oposição deve ser realçado pela instituição da obrigatoriedade de consulta dos Grupos políticos das Assembleias Municipais e dos vereadores da Oposição nas principais áreas de intervenção camarária, na elaboração do orçamento e das propostas de Grandes Opções do Plano e durante as auditorias, fiscalizações ou

inquéritos à autarquia. Ainda no âmbito de valorização da Oposição, o relatório de observância do Direito de Oposição deve refletir o seu exercício efetivo e não constituir apenas um documento produzido anualmente para mero cumprimento de uma obrigação formal-legal.

No âmbito da participação cívica e cidadania, sugere-se a adoção generalizada de processos de orçamento participativo nos municípios portugueses. Nos casos em que as autarquias já contam com vários anos de experiência com orçamentos participativos recomenda-se um reforço de verbas, sobretudo em municípios de maior dimensão. Estas iniciativas têm enorme potencial para aproximar os cidadãos do poder político e da concretização de políticas e projetos públicos, reduzindo desse modo a sensação de alienação e desconexão entre eleitos locais e cidadãos. Ainda neste domínio, seria importante reforçar a presença dos cidadãos em reuniões municipais abertas, quer das assembleias municipais, quer dos próprios executivos. Todas estas iniciativas de participação devem centrar-se em “princípios de emancipação social e diluição das fronteiras entre Estado e sociedade e de abertura ao diálogo conjugado com partilha do poder decisório sobre políticas e recursos” (Allegretti e Dias, 2015: 191).

Uma outra recomendação diz respeito à necessidade de apostar no desenho de estratégias e políticas de desenvolvimento económico de nível supramunicipal. Ao longo das entrevistas realizadas nos quatro municípios estudados, vários atores referiram percecionar, por vezes, um grande fosso entre o nível de tomada de decisão pública nacional, por vezes demasiado distante, e o nível local, que por vezes não tem escala ou capacidade suficientes para lidar com alguns assuntos fulcrais para o desenvolvimento económico local e regional. A identificação desse problema contrasta, contudo, com a reduzida referência a atores de nível supramunicipal – como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional ou as Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas – como atores estratégicos para o desenvolvimento económico dos quatro municípios. Assim, considera-se essencial que estas estruturas tenham um papel mais ativo no domínio do desenvolvimento económico local e regional, por forma a promover uma ação mais concertada entre municípios que frequentemente partilham desafios comuns. Este desígnio torna-se ainda importante dado outros interlocutores terem uma esfera de intervenção supramunicipal, tais como as associações industriais e comerciais, as associações de desenvolvimento ou as próprias instituições de ensino superior.

Fica clara também a necessidade de maior partilha de poder e influência por parte do executivo municipal, em geral, e do/a seu/sua presidente, em particular. Como ficou evidente nos resultados do capítulo IV deste relatório, existe uma forte preponderância destes atores nas redes locais de governação

no domínio do desenvolvimento económico local. Pela sua natureza, seria de esperar que outros atores também assumissem papéis de particular relevo, tais como empresas e, sobretudo, as suas associações representativas. Assim, considera-se que os executivos municipais deveriam promover mais instrumentos e espaços de auscultação e envolvimento destes atores nos processos de governação das políticas locais de desenvolvimento económico, os quais teriam necessariamente de funcionar de forma transparente e representativa, por forma a que não existisse uma concentração excessiva de poder por parte das maiores empresas do município/ região. Em paralelo, considera-se que as associações representativas de empresas deveriam fazer um esforço de capacitação e maior envolvimento nas políticas locais de desenvolvimento económico.

No mesmo sentido, considera-se essencial que as instituições de ensino superior desenvolvam um cada vez maior estreitamento de relações com o tecido empresarial da região onde estão instaladas e com os atores do setor público de nível municipal e supramunicipal. Tal como é possível observar através dos resultados apresentados no capítulo IV do relatório, existe algum trabalho nesse sentido nos municípios de Braga e Aveiro, onde as Universidades do Minho e de Aveiro têm já uma forte ligação com outros atores regionais, que advém da sua matriz de criação, sendo atores de forte influência a par do executivo municipal. O mesmo não parece, contudo, acontecer de forma tão clara com os institutos politécnicos sediados nos municípios analisados, o que pode indicar um certo afastamento desta tipologia de instituições da realidade económica local, contrariando, assim, o espírito da sua criação. Assim, considera-se essencial que as instituições de ensino superior desenvolvam (ou fortaleçam) os seus laços com atores políticos e económicos locais, por forma a potenciar a utilização do conhecimento que produzem em prol do desenvolvimento económico regional. Neste campo, a iniciativa, já consolidada, da Universidade de Aveiro de designação de membros da equipa reitoral para exercerem funções de cooperação Universidade-Sociedade parece ser um passo na direção correta.

Bibliografia

- AGRANOFF, R. (2014). Local Governments in Multilevel Systems. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 47–62.
- AKYOL, E., ALKAN, M., KAYA, A., TASDELEN, S. & AYDIN, A. (2018). Environmental Urbanization Assessment Using GIS and Multicriteria Decision Analysis: A Case Study for Denizli (Turkey) Municipal Area. *Advances in Civil Engineering*. Article ID 6915938. <https://doi.org/10.1155/2018/6915938>
- ALLEGRETTI, G. & DIAS, N. (2015). Participação e cidadania. In L. De Sousa, A. F. Tavares, N. F. Da Cruz e S. Jorge (orgs.) *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: ICS. pp. 185-191.
- ANDREW, C., & GOLDSMITH, M. (1998). From local government to local governance – and beyond? *International Political Science Review*, 19(2), 101–117.
- ANDREWS, M., HAY, R., & MYERS, J. (2010). Can governance indicators make sense? Towards a new approach to sector-specific measures of governance. *Oxford Development Studies*, 38(4), 391–410.
- BANA E COSTA, C., & OLIVEIRA, M. (2012). A multicriteria decision analysis model for faculty evaluation. *Omega*, 40, 424–436.
- BANA E COSTA, C., CARNERO, C., OLIVEIRA, M. (2012). A multi-criteria model for auditing a Predictive Maintenance Programme. *European Journal of Operational Research*, 217, 381-393.
- BERNSTEIN, D. J. (2001). Local government measurement use to focus on performance and results. *Evaluation and Program Planning*, 24(1), 95–101.
- BISCHOFF, C. S. (2013). Electorally unstable by supply or demand? – an examination of the causes of electoral volatility in advanced industrial democracies. *Public Choice*, 156(3-4), 537-561.
- BLAIS, A., & DOBRZYNSKA, A. (1998). Turnout in electoral democracies. *European Journal of Political Research*, 33, 239-261.
- BOUCKAERT, G., & VAN DE WALLE, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of “good governance”: difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329–343.
- BOVAIRD, T. (2004). Evaluating the Quality of Local Governance: Some Lessons from European Experience. *Local Governance*, 30(4), 178–187.
- BOVAIRD, T., & LÖFFLER, E. (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking “good local governance.” *International Review of Administrative Sciences*, 68(1), 9–24.
- BOVAIRD, T., & LÖFFLER, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative*, 69(1), 313–328.

- BOVAIRD, T., & LÖFFLER, E. (2007). Assessing the quality of local governance: A case study of public services. *Public Money & Management*, 27(4), 293–300.
- BRYSON, J., CROSBY, B., & STONE, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations. *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 44–55.
- BURGER, M. J., B. van der Knaap & R. S. Wall (2014). Polycentricity and the Multiplexity of Urban Networks. *European Planning Studies*, 22(4): 816–840.
- CALLAHAN, K. (2007). *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Boca Raton, CRC Press.
- CAMPBELL & AHRENS (1998). Innovative community services for rape victims: An application of multiple case study methodology. *American Journal of Community Psychology*, 26: 537–571.
- CHARRON, N., DIJKSTRA, L., & LAPUENTE, V. (2015). Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions. *Social Indicators Research*, 122(2), 315–346.
- CHARRON, N., & LAPUENTE, V. (2013). Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government? *Journal of Politics*, 75(3), 567–582.
- CHARRON, N., LAPUENTE, V., & DYKSTRA, L. (2012). *Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU*. European Commission – Regional Studies.
- CHHOTRAY, VASUDHA & Gerry Stoker (2009). *Governance Theory and Practice*. Hampshire, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- COELHO, T. D. (2015). Venalidade e transparência dos eleitos locais: conflitos de interesses e (des)interesse público. In L. De Sousa, A. F. Tavares, N. F. Da Cruz e S. Jorge (orgs.) *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: ICS. pp.51–60.
- CHRISTENSEN, T., & LÆGREID, P. (2007a). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
- DA CRUZ, N. F., & MARQUES, R. C. (2013). New development: The challenges of designing municipal governance indicators. *Public Money & Management*, 33(3), 209–212.
- DA CRUZ, N. F., & MARQUES, R. C. (2014a). Scorecards for sustainable local governments. *Cities*, 39(1), 165–170.
- DA CRUZ, N. F., & MARQUES, R. C. (2014b). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega*, 44, 91–103.
- DA CRUZ, N.F., & MARQUES, R. C. (2017). An Application of a Multicriteria Model to Assess the Quality of Local Governance. *Urban Affairs Review*. Forthcoming.
- DA CRUZ, N. F., TAVARES, A. F., MARQUES, R. C., JORGE, S., & DE SOUSA, L. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866–893.
- DAHLSTRÖM, C., PETERS, B. G., & PIERRE, J. (2011b). Steering Strategies in Western Democracies. In C. Dahlström, B. G. Peters, & J. Pierre, *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies* (pp. 263–275). Toronto: University of Toronto Press.

- DE SOUSA, L. (2015). Constrangimentos ao pluralismo I: sobre a relação Executivo-Oposição. In L. De Sousa, A. F. Tavares, N. F. Da Cruz e S. Jorge (orgs.) *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: ICS. pp.71-79.
- FEAGIN, J.; ORUM, A.; and SJOBERG, G. (eds.) (1991) *A case for case study*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- FIDÉLIS, T., & Pires, S. M. (2009). Surrender or resistance to the implementation of Local Agenda 21 in Portugal: the challenges of local governance for sustainable development. *Journal of Environmental Planning and Management*, 52(4), 497-518.
- FUKUYAMA, F. (2013). Commentary: what is governance? *Governance*, 26: 347-368.
- FLYVBJERG, B. (2006). Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219-245.
- GILBERT, A. (2015). Urban governance in the South: How did Bogotá lose its shine? *Urban Studies*, 52(4), 665-684.
- GISSENDANNER, S. (2004). Mayors, Governance Coalitions, and Strategic Capacity: Drawing Lessons from Germany for Theories of Urban Governance. *Urban Affairs Review*, 40(1), 44-77.
- GRECO, S., EHROGOTT, M., & FIGUEIRA, J. (2010). *Trends in multiple criteria decision analysis*. New York: Springer Science and Business Media.
- HÄIKIÖ, L. (2007). Expertise, Representation and the Common Good: Grounds for Legitimacy in the Urban Governance Network. *Urban Studies*, 44(11), 2147-2162.
- HENDRIKS, F. (2014). Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553-576.
- HOFFMAN-MARTINOT, V. (1994). Voter turnout in French municipal elections. In: Lopez-Nieto, L. (Ed.), *Local Elections in Europe*. Institut de Sciences politiques I socials, Barcelona, pp. 13-42.
- HOKAYEM, J., & KAIROUZ, A. (2014). Euro-Med: Public Management and Good Local Governance. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 124(1), 528-535.
- HORN, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- IVANYNA, B. M., & SHAH, A. (2009). Citizen-Centric Governance Indicators: Measuring and Monitoring Governance by Listening to the People and Not the Interest Groups. *Economics Discussion Papers*, 27(1), 1-38.
- JESSOP, R. (2000). Governance Failure. In Gerry Stoker (Ed.) *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan. pp.11-32.
- KAMPEN, J. K. (2010). On the (In)consistency of citizen and municipal level indicators of social capital and local government performance. *Social Indicators Research*, 97(2), 213-228.
- KEENEY, R.L. (1992). *Value-focused Thinking: A Path to Creative Decision Making*. Cambridge, Harvard University Press.
- KEIL, R. (1998). Globalization makes states: Perspectives of local governance in the age of the world city. *Review of International Political Economy*, 5(4), 616-646.

- KICKERT, W.J.M., E.-H. KLIJN e J. F.M. KOPPENJAN (eds.). (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- KICKERT, W., KLIJN, E., & KOPPENJAN, J. (1997d). Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In W. Kickert, E. H. Klijn, & J. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 1-13). London: Sage.
- KLIJN, E.-H., VAN BUUREN, A., & EDELENBOS, J. (2010). The Impact of Governance: A Normative and Empirical Discussion. In S. Croper, M. Ebers, C. Huxham, & P. Smith Ring, *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations* (pp. 294-308). New York: Oxford University Press.
- KLIJN, E.-H. & KOPPENJAN, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Abingdon, Routledge.
- KOOIMAN, J., & VAN VLIET, M. (1993). *Governance and public management*. In K. Eliassen & J. Kooiman (Eds.), *Modern Governance* (pp. 1-9). London: Sage.
- KOOIMAN, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- LAWRENCE, G. (2005). Promoting Sustainable Development: The Question of Governance. *New Directions in the Sociology of Global Development*, 11(1), 145-174.
- LAWTON, A., & MACAULAY, M. (2014). Localism in Practice: Investigating Citizen Participation and Good Governance in Local Government Standards of Conduct. *Public Administration Review*, 74(1), 75-83.
- LELAND, S., & THURMAIER, K. (2014). Political and Functional Local Government Consolidation: The Challenges for Core Public Administration Values and Regional Reform. *American Review of Public Administration*, 44(4), 29-46.
- LINKOV, I. & MOBERG, E. (2017). *Multi-Criteria Decision Analysis: Environmental Applications and Case Studies*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- MANDELL, M. (2014). Introduction. In R. Keast, M. Mandell, & R. Agranoff, *Network Theory in the Public Sector* (pp. 3-14). New York: Routledge.
- MCQUAID, R. (2010). Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. In S. Osborne, *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 127-148). Abingdon: Routledge.
- MICHELS, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- MORRISON, T. H. (2014). Developing a regional governance index: The institutional potential of rural regions. *Journal of Rural Studies*, 35(1), 101-111.
- MUNDA, G. (2004). Social multi-criteria evaluation: Methodological foundations and operational consequences. *European Journal of Operational Research*, 158(3), 662-677.
- MUNOZ, L. A., & BOLIVAR, M. P. R. (2015). Determining Factors of Transparency and Accountability in Local Governments: A Meta-Analytic Study. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 13(2), 129-160.
- MURPHY, P. (2000). Urban governance for more sustainable cities. *European Environment*, 10(5), 239-246.

- NEAL, Z. P. (2013). *The Connected City: How Networks are Shaping the Modern Metropolis*. New York, NY: Routledge.
- NEAMȚU, B. (2012). Measuring the social sustainability of urban communities: The role of local authorities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 37(1), 112–127.
- NELSON, K. L., & NOLLENBERGER, K. (2011). Conflict and Cooperation in Municipalities: Do Variations in Form of Government Have an Effect? *Urban Affairs Review*, 47(5), 696–720.
- NYHOLM, I., & HAVERI, A. (2009). Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. *Local Government Studies*, 35(1), 109–124.
- O'TOOLE, L. J. (1997). The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 7(3), 443–459.
- OLIVEIRA, A. G., & PISA, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290.
- PARK, C. M. (2003). Quality of local government and democratic citizenship. *Social Indicators Research*, 62–63(1–3), 291–319.
- PETERS, B. (2010). Meta-Governance and Public Management. In S. Osborne, *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 36–51). Abingdon: Routledge.
- PETERSON, P. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- PIERRE, J. (2014). Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 50(6), 864–889.
- PIRES, S. M., & FIDÉLIS, T. (2012). A proposal to explore the role of sustainability indicators in local governance contexts: The case of Palmela, Portugal. *Ecological Indicators*, 23(1), 608–615.
- PLÜSS, L. (2013). Urban Governance and its Impact on the Role Perception and Behaviour of European City Councillors. *Local Government Studies*, 39(5), 721–737.
- PRADO-LORENZO, J. M., GARCIA-SANCHEZ, I. M., & CUADRADO-BALLESTEROS, B. (2012). Sustainable cities: do political factors determine the quality of life? *Journal of Cleaner Production*, 21(1), 34–44.
- REDDY, P., NEMEC, J., & DE VRIES, M. S. (2015). The state of local government. *Public Policy and Administration*, 14(3), 160–176.
- RODRÍGUEZ-POSE, A., & DI CATALDO, M. (2015). Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, 15(4), 673–706.
- ROTBERG, R.I. (2014). Good governance means performance and results. *Governance*, 27, 511–518.
- SANDERSON, I. (1998). Beyond performance measurement? Assessing “value” in local government. *Local Government Studies*, 24(4), 1–25.

- SISKOS, E., ASKOUNIS, D., & PSARRAS, J. (2014). Multicriteria decision support for global e-government evaluation. *Omega*, 46, 51-63.
- SHAH, A. (2014). Responsibility with accountability: A FAIR governance framework for performance accountability of local governments. *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta U Rijeci-Proceedings of Rijeka Faculty of Economics*, 32(2), 343-377.
- SOMERVILLE, P. (2005). Community governance and democracy. *Policy and Politics*, 33(1), 117-144.
- SØRENSEN, E., & TORFING, J. (2007). Introduction – Governance Network Research: Towards a Second Generation. In E. Sørensen, & J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 1-21). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- SPAN, K. C. L., LUIJKX, K. G., SCHOLS, J. M. G. A., & SCHALK, R. (2012). The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. *American Review of Public Administration*, 42(2), 186-201.
- STAKE, R. (1995). *The art of case research*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- STOKER, G. (2000). *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*. In Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 91-109). Hampshire: Oxford University Press.
- STOKER, G. (2006) Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance, *American Review of Public Administration*, 36(1), 1-57
- TAVARES, A. F. & DA CRUZ, N. (2018). Explaining Local Government Transparency: An Analysis of Information Disclosed in Official Websites. *Government Information Quarterly*. Forthcoming.
- TELES, F. (2016a). *Local governance and inter-municipal cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- TELES, F. (2016b). Local Government and the Bailout: Reform Singularities in Portugal, *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 455-467.
- TORFING, J., PETERS, B., PIERRE, J., & SØRENSEN, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2015). *Local Governance Integrity: Principles and Standards*. Berlin.
- TSEBELIS, G. (1995). Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325.
- VAN ROOSBROEK, S., & VAN DOOREN, W. (2010). The quality of local governance – Ranking local governments in Belgium. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 1(4), 330-345.
- VERHOEST, K., BOUCKAERT, G., & PETERS, B. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 325-348.
- VON WINTERFELDT, D. & EDWARDS, W. (1986). *Decision analysis and behavioural research*. Cambridge University Press, New York.

- VASANEN, A. (2013). Functional Polycentricity: Examining Metropolitan Spatial Structure through the Connectivity of Urban Sub-centres. *Urban Studies*, 49(16), 3627-3644.
- WALLENIUS, J., DYER, J., FISHBURN, P., STEUR, R., ZIONTS, S., DEB, K. (2008). Multiple criteria decision making: multiattribute utility theory: recent accomplishments and what lies ahead. *Management Science*, 54, 1336-1349.
- WELCH, E. W. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93-115.
- YIN, R. (1994) *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.

ANEXOS

Anexo 1

Metodologia Adotada na Revisão da Literatura e das Boas Práticas

Foram usados dois motores de pesquisa académica – *Scopus* e *Web of Science* – para localizar e identificar conteúdo relevante em livros e revistas científicas. A pesquisa por “*local governance quality*” e termos relacionados resultou em 21.000 documentos. Por exemplo, foram identificados mais de 7.700 resultados para o termo ‘*local*’ + ‘*govern* quality*’. Para ser o mais abrangente possível, a pesquisa incluiu termos no plural, verbos e nomes dos termos pesquisados. Esta revisão abrangente da literatura científica foi complementada com a revisão das boas práticas internacionais.

As próximas secções explicam o processo de seleção da literatura.

Termos pesquisados e métodos de pesquisa

Além da decisão de usar os termos de pesquisa ‘*local*’ e ‘*urban governance quality*’ (i.e. *local* + ‘*govern* quality*’), foram enviados *e-mails* em março de 2016 para os cinco investigadores seniores do projeto para que pudessem identificar os termos mais relevantes (no máximo 10) a serem abordados na revisão da literatura. Os resultados deste processo estão resumidos na Tabela 47.

Tabela 47 – Palavras-chave identificadas pelos investigadores

Palavras	I1	I2	I3	I4	I5	Total
<i>Metropolitan</i>	X			X		2
<i>Regional</i>	X		X	X		3
<i>Development</i>	X					1
<i>Networks</i>	X					1
<i>Sustainable</i>	X					1
<i>Accountability</i>	X		X		X	3
<i>Capacity</i>	X					1
<i>Efficiency</i>	X					1
<i>Transparency</i>	X		X		X	3
<i>Index</i>	X	X		X		3
<i>Indicator</i>		X		X		2
<i>Sustainability</i>		X	X			2
<i>Public</i>		X				1
<i>Administration</i>		X				1
<i>Policy</i>		X	X			2
<i>Good</i>		X		X		2
<i>Evaluation</i>		X				1
<i>Assessment/Assessing</i>		X		X		2
<i>Decision-making</i>		X				1
<i>Democracy</i>			X		X	2
<i>Subnational/Sub-national</i>			X	X		2
<i>Responsiveness</i>			X		X	2
<i>Integrity</i>			X			1
<i>Measurement/Measuring</i>			X	X		2
<i>Participation</i>					X	1
<i>Legitimacy</i>					X	1
<i>Corruption</i>					X	1
Total	10	10	10	8	7	

I = Investigador

Para captar a amplitude da literatura publicada sobre o tema, foram identificados e utilizados na pesquisa bibliográfica diferentes termos, conforme explicado na Tabela 48.

Tabela 48 – Termos de pesquisa e número total de títulos que resultaram das diferentes combinações de palavras

Palavras pesquisadas	Web of Science	Scopus	Total	Grupo EndNote	TOTAL Grupo	TOTAL (duplicados eliminados)
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e ("govern* quality")	8608	147	8755	Local+Govern*+Quality	8755	7747
Good e ("local govern*" ou "urban govern*" ou "cit* govern*" ou "regional govern*" ou "subnational govern*" ou "metropolitan govern*")	870	4737	5607	Good+Local+Govern*	5607	4222
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e ("good govern*")	4635	1343	5978	Local+Good Govern*	5978	4606
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e ("govern* indicator")	825	93	918	Local+Govern*+Indic*/Index	3024	2491
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e ("govern* index")	2072	34	2106			
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e "govern* measur*"	11726	194	194	Local+Govern*+Measur*	321	291
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e "govern* evaluat*"	9971	127	127			
("local govern*" ou "urban govern*" ou "cit* govern*" ou "regional govern*" ou "subnational govern*" ou "metropolitan govern*") e "assess*"	2574	12	2586	Local+Govern*+Assess*	2696	2136
(local ou urban ou "cit*" ou regional ou subnational ou metropolitan) e "govern* assess*"	48	62	110			
("local democracy" ou "urban democracy" ou "cit* democracy" ou "regional democracy" ou "subnational democracy" ou "metropolitan democracy") e "assess*"	30	79	109	Local+Democracy+Assess	135	114
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e "democracy assess*"	2	5	7			
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e "accountability assess*"	4	14	18			
(urban ou "cit*" ou local ou municipal ou regional ou metropolitan ou subnational) e "govern* transparency assess*"	0	1	1			
TOTAL					26302	21607

Resultados não incluídos

Na pesquisa *Scopus* e *Web of Science*, todos os resultados que incluíram os termos de pesquisa no título, no resumo ou nas palavras-chave do documento foram incluídos nos resultados. Para um resultado de pesquisa na *Web of Science* (*Local+Govern*+Measur**), a equipa de investigação decidiu não incluir esses títulos nos resultados finais por dois motivos: o número de resultados foi muito elevado e os títulos dos artigos eram bastante irrelevantes para o projeto, dado que enfatizavam apenas os termos “*measur**” ou “*evaluat**”, sem enfoque no “*local govern**”. Esta avaliação qualitativa exaustiva dos títulos resultou em cerca de 26.302 documentos. Todos os termos de pesquisa foram armazenados no programa Mendeley.

Processo de filtragem

O processo de filtragem compreendeu vários passos descritos em seguida.

Passo 1: Filtragem no Mendeley

Foi usado o *software* Mendeley para identificar os duplicados dos 26.302 resultados da pesquisa, reduzindo os resultados para 21.607 documentos.

Passo 2: Filtragem automática através da análise do título, do resumo e das palavras-chave

Os 21.607 documentos foram filtrados para que eliminar os que não tinham como foco o contexto local / regional / metropolitano. Este segundo filtro automático permitiu selecionar apenas os documentos que incluíam os seguintes termos nos seus títulos, resumos ou palavras-chave: “*governance*”, “*local*”, “*urban*”, “*regional*”, “*municipal*”, “*quality*”, “*metropolitan*”, “*subnational*”, “*accountability*”, “*transparency*”, “*index*”, e “*sustainability*”.

Em seguida, um terceiro filtro teve como objetivo excluir da base de dados da literatura aqueles documentos que incluíam alguns termos específicos nos seus títulos, a saber: “*health*”, “*school*”, “*education*”, “*water*”, “*waste*”, “*air*”, “*care*”, e “*e-government*”. Isto permitiu reduzir os resultados da pesquisa para 6.200 documentos. O objetivo era remover aqueles documentos que não se focavam na avaliação compreensiva da qualidade da governação local e, portanto, excluir as avaliações em setores específicos, seguindo as recomendações da UNDP (2009: 8): as avaliações da governação local “*should be comprehensive in capturing the principal dimensions and determinants of governance at the local level, such as the local political system (elections, human rights, rule of law, civil society, freedom of information), institutional issues (corruption, public administration, financial management, public procurement, etc.); social and cross-cutting issues (the policy*

process, the budget process, revenue mobilization, service delivery, gender, environmental sustainability, etc.) and the business/trade environment.”

Para garantir que documentos relevantes não fossem excluídos, não foram realizadas mais filtrações automáticas.

Passo 3: Filtragem das bases de dados a partir da leitura dos títulos e dos resumos

Nesta seleção foram analisados os títulos dos documentos um por um. Mais de 200 títulos eram duplicados que não foram excluídos automaticamente pelo Mendeley.

Durante a leitura dos títulos dos cerca de 6.000 documentos foi identificado um número elevado de documentos centrados em avaliações “globais” de desempenho/eficiência do governo local. Por este motivo, a equipa de investigação decidiu avaliar essas entradas (embora não se focassem numa perspetiva abrangente da qualidade da governação local) e gerar duas bases de dados separadas: uma base de dados com documentos sobre a qualidade da governação local, denominada “base de dados 1”, e uma base de dados com documentos sobre o desempenho dos governos locais, denominada “base de dados 2”.

O processo de filtragem destas duas bases de dados é explicado de seguida.

Filtragem da base de dados 1: literatura sobre a qualidade da governação local

Sempre que o título não fornecia informação suficiente sobre o conteúdo, procedeu-se à leitura e análise dos respetivos resumos (ou introduções, no caso dos livros ou capítulos de livros). Sendo o foco deste estudo a qualidade da governação local, toda a literatura não focada neste assunto foi excluída.

Para excluir documentos não relacionados, foram aplicados os seguintes critérios:

a) Assunto irrelevante para o projeto

Quase metade dos títulos excluídos nesta fase focavam um assunto não relacionado com o tema da investigação. Por exemplo, os títulos não filtrados incluíam: processos químicos detalhados ou cuidados de saúde (que não foram excluídos anteriormente com os filtros “*health*” e “*care*”), segurança e qualidade alimentar, qualidade de vida dos refugiados/nas favelas/dos assentamentos, e qualidade do ar. Todos os títulos referentes a questões locais que não estavam relacionadas com governação, qualidade da governação, administração pública, política e tomada de decisão, foram igualmente excluídos nesta fase.

- b) *Relacionado com questões técnicas ou operacionais de certas políticas*
- c) Documentos sobre aplicações informáticas e tecnologia para melhorar a administração local também foram excluídos.
- d) *Questões muito específicas sobre uma determinada cidade/setor ou estudos de caso*

Um elevado número de documentos focava na governação como tópico geral – ou seja, não na governação local – ou em estudos de caso sobre intervenções em cidades específicas. Por exemplo, muitos dos documentos excluídos descreviam questões de governação nas províncias chinesas ou em pequenas comunidades africanas.

Nos casos em que não foi possível aplicar estes critérios diretamente nos documentos analisados, decidiu-se incluir a literatura e determinar se ela deveria passar para a seguinte fase: a leitura integral do resumo ou introdução. Ao filtrar os artigos pela análise do título, o número de documentos relevantes foi reduzido para 507.

Seguidamente, procedeu-se à leitura integral dos resumos. Quando o resumo não estava disponível (por exemplo, ano de publicação precoce, livros, ou capítulos de livros), a introdução foi tomada como objeto de análise. Ao filtrar os artigos pela análise do resumo ou introdução, o número de documentos relevantes foi reduzido para perto de 100.

As 100 entradas da base de dados sobre a qualidade de governação local foram lidas na sua extensão total. As cópias eletrónicas dos artigos disponíveis foram adicionadas no Mendeley para apoiar a análise qualitativa que se seguiu.

Durante esta fase, foram excluídos os artigos que não focavam na qualidade da governação local ou que não continham conteúdo e/ou qualidade metodológica, bem como aqueles publicados em *proceedings* de congressos não sujeitos a revisão pelos pares.

O número de documentos relevantes foi reduzido para 61 (45 artigos e 16 capítulos de livros), utilizados no texto principal do Relatório Final do projeto.

Filtragem da base de dados 2: literatura sobre o desempenho/eficiência do governo local

Similarmente ao passo anterior, foi realizada uma revisão sistemática dos 6.000 artigos filtrados.

Os termos “*efficiency*”, “*performance*”, “*benchmarking*” e “*productivity*” foram combinados com os termos “*local govern**”, “*municipalit**” e “*city*” para realizar uma pesquisa nos 6.000 artigos resultantes da filtragem da segunda fase.

Ao filtrar os artigos com base na análise do título, o número de documentos relevantes foi reduzido para 134.

Seguidamente, procedeu-se à análise dos resumos e das introduções dos documentos. Todos os documentos que não focassem a avaliação do desempenho dos governos locais como um todo, concentrando-se num único serviço ou competência do governo local, foram excluídos, uma vez que os estudos que focam num único serviço público local dificultam a compreensão de quais dos *inputs* municipais são atribuídos a cada serviço específico. Os documentos ou estudos baseados em questionários de perceções ou que apresentavam apenas uma discussão teórica também foram excluídos.

Ao filtrar os artigos com base na análise do resumo ou da introdução, o número de documentos relevantes na base de dados 2 foi reduzido para 31 artigos.

Foi realizada uma análise qualitativa e quantitativa destes artigos (devido à dificuldade em aceder aos 16 capítulos de livro) e é explicada a seguir.

Quadro de Análise das Amostras Seleccionadas

Análise Qualitativa

Para realizar uma análise qualitativa de todos os artigos seleccionados, foram construídos alguns quadros de análise: três para a base de dados 1 sobre a qualidade da governação local (com as estruturas definidas nas Tabelas 49, 50 e 51) e um para a base de dados 2 sobre o desempenho/eficiência do governo local (com a estrutura da Tabela 52). Os resultados obtidos para cada uma destas tabelas encontram-se incluídos no corpo do texto deste Relatório Final.

Tabela 49 – Grelha de análise para artigos teóricos: Dimensões da governação municipal e possíveis critérios (modelo conceptual)

Artigo	Sumário	Definições-chave	Democracia	Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas				Estabilidade Política				Eficácia Governamental				Acesso e Regulação do Mercado			Estado de Direito e Prevenção da Corrupção				Outros princípios normativos da qualidade da governação
				Participação dos cidadãos	Responsabilidade política	Responsabilidade financeira	Transparência	Legitimidade política	Poder político de decisão	Pluralismo na tomada de decisão	Continuidade de políticas	Gestão da dívida	Credibilidade das políticas	Qualidade serviços económicos	Qualidade serviços não-económicos	Acesso ao mercado	Tarifas dos serviços essenciais	Impostos locais	Pagamento a fornecedores	Contratação pública	Qualidade dos contratos	Legalidade de procedimentos	

¹². Considerando as questões de interesse ao nível local e que o sistema judicial opera ao nível nacional, decidiu-se que o “Estado de Direito” e a “Prevenção da Corrupção” podem ser agregados na mesma dimensão.

A Tabela 49 apresenta as cinco dimensões da boa governação municipal e os seus critérios/indicadores, seguindo Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010)¹² e da Cruz e Marques (2013):

- **Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas:** critérios que captam até que ponto os cidadãos podem participar na seleção do seu governo local e têm acesso a documentos importantes para monitorizar o desempenho;
- **Estabilidade Política:** critérios que compreendem a “força política” dos governos locais e a estabilidade das políticas;
- **Eficácia Governamental:** indicadores que englobam a qualidade dos serviços públicos, a ausência de patrocínio político, a qualidade e a credibilidade das políticas formuladas e implementadas;
- **Acesso e Regulação do Mercado:** critérios que captam a capacidade do governo local para formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam a atividade do setor privado;
- **Estado de Direito e Prevenção da Corrupção:** critérios que medem o grau em que os atores confiam e respeitam as regras da sociedade e, em particular, a qualidade da execução de contratos e em que medida o poder público é exercido para ganhos privados.

A Tabela 49 foi preenchida com informações de cada um dos 45 artigos da base de dados 1 (qualidade da governação local). Durante a análise, sempre que o conteúdo correspondia a um ou mais dos indicadores pré-identificados de uma das dimensões, a respetiva célula era preenchida. Se outros indicadores ou dimensões fossem identificados no artigo, mas ainda não incluídos no quadro, a última coluna (“Outros Princípios Normativos de Qualidade da Governação”) era usada para os descrever.

A estrutura da Tabela 50 foi usada para sintetizar os principais princípios normativos discutidos nestes artigos, os significados comuns e os autores que mais exploram esse princípio/dimensão.

Tabela 50 – Análise dos artigos selecionados sobre a qualidade da governação local: análise dos princípios normativos

Princípio normativo/valor	Subprincípios	Significado	Autores
---------------------------	---------------	-------------	---------

A estrutura da Tabela 51 foi utilizada para a análise dos artigos selecionados sobre a qualidade da governação local, em relação aos indicadores e metodologia da análise de dados. Tal como no quadro de análise anterior, este foi completado com informações de cada um dos 45 artigos. Os indicadores

identificados em cada artigo foram listados e descritos na respectiva célula, bem como a metodologia utilizada para medir cada indicador e os resultados.

Tabela 51 – Análise dos artigos selecionados sobre qualidade da governação local: indicadores e metodologia

Artigo	Princípio normativo/Valor	Indicadores	Metodologia	Resultados/Comentários
--------	---------------------------	-------------	-------------	------------------------

A estrutura da Tabela 52 foi usada para resumir a análise dos artigos selecionados sobre o desempenho do governo local, bem como os indicadores e a metodologia da análise de dados empregues nesses artigos. A tabela descreve a metodologia de cada um dos 31 artigos e lista os respetivos indicadores (variáveis de *input* e *output* locais e os determinantes do desempenho).

Tabela 52 – Análise dos artigos selecionados sobre desempenho do governo local: indicadores e metodologia

Artigo	Metodologia	Indicadores		
		<i>Input</i>	<i>Output</i>	Determinantes de desempenho

Análise Quantitativa

Para realizar a análise quantitativa dos artigos incluídos na base de dados 1 (qualidade da governação local) e na base de dados 2 (desempenho do governo local), foram contabilizadas as ideias-chave e palavras-chave no corpo do artigo completo.

Tal como na primeira fase de filtragem, os termos de pesquisa usados foram ligeiramente ajustados para captar palavras com significado semelhante a essas palavras-chave. Por exemplo, isto permitiu combinar várias palavras como ‘*democracy*’, ‘*democracies*’, e ‘*democratic*’ numa única entrada na tabela – “*democra*”.

A estrutura da Tabela 53 lista todos os termos de pesquisa. Para cada termo foi criada uma variável binária que verifica a sua presença (= 1) ou ausência (= 0), e uma variável de contagem que regista a sua frequência em cada artigo. Foram contabilizados apenas os termos de pesquisa no corpo do texto. As referências e cabeçalhos foram excluídos.

Tabela 53 – Análise quantitativa

Local	Good	Governance	Quality	Urban	Metropolitan	Municipal	Subnational	Regional	Measur*	Democra*	Index	Assess*
-------	------	------------	---------	-------	--------------	-----------	-------------	----------	---------	----------	-------	---------

Anexo 2

Resumo dos princípios normativos fundamentais encontrados na literatura

Tabela 54 Princípios normativos da qualidade de governação municipal

Princípio	Valores relacionados	Significado	Autores
Participação ativa dos cidadãos e cidadania	Participação, Inclusão, Igualdade, Equidade, Responsabilidade, Responsividade, Legitimidade, Confiança	Procedimentos compreensivos para melhorar a participação e/ou visões articuladas de inclusão; Gerir as expectativas dos cidadãos, empresas e outras partes interessadas, de modo a que se tornem mais profundamente comprometidos com processos democráticos e mais envolvidos na gestão de políticas e serviços. Ativação da sociedade civil (através da informação, consulta e participação) nas políticas e gestão locais. Provisão de acesso a diferentes grupos da sociedade civil para processos de tomada de decisão e implementação; papeis iguais concedidos a minorias, mulheres, instituições legítimas e sociedades civis organizadas; os cidadãos passam de fabricantes comuns a cidadãos especialistas.	26 Artigos Andrew e Goldsmith (1998); Bovaird e Löffler (2007,2003,2002); Charron e Lapuente (2013); Charron, Dijkstra e Lapuente (2015); da Cruz e Marques (2014); Fidélis e Pires (2009); Gilbert (2015); Hendriks (2014); Hokayema e Kairouzb (2014);Ivanyna e Shah (2009); Lawton e Macaulay (2014); Michels (2011); Pires e Fidélis (2012); Murphy (2000); Neamțu (2012); Nyholm e Haveri (2009); Oliveira e Pisa (2015); O'Toole (1997); Park (2003); Plüss (2013); Reddy, Nemec e De Vries (2015); Rodriguez-Pose e Di Cataldo (2015); Somerville (2005); Welch (2012)
Responsabilidade/Apresentação de contas	Responsabilidade Política (responsividade, execução, transparência)	Responsabilidade por resultados e processos; decisores são responsáveis perante as pessoas pelas suas políticas e ações; responsabilidade entre a localidade e o centro; aplicação de princípios de recompensa e punição; como capacidade de resposta à obrigação de informar e justificar e como prestação de contas, o que significa a possibilidade de sanções (execução), devido à violação do dever.	20 Artigos Andrew e Goldsmith (1998); Bernstein (2001); Bouckaert e Van de Walle (2003); Bovaird e Löffler (2002,2003,2007); Fidélis e Pires (2009); da Cruz e Marques (2014); Hokayema e Kairouzb (2014); Ivanyna e Shah (2009); Leland e Thurmaier (2014); Neamțu (2012); Nyholm e Haveri (2009); Oliveira e Pisa (2015); O'Toole (1997); Park (2003); Plüss (2013); Reddy, Nemec e De Vries (2015); Rodriguez-Pose e Di Cataldo (2015); Shah (2014)
	Responsabilidade Financeira	Transparência fiscal na comunicação com as partes interessadas externas (empresas, cidadãos, média, etc.) sobre a relação custo-benefício das atividades; probidade fiscal (deve haver reconhecimento explícito de que o custo de governar as áreas urbanas deve refletir o benefício recebido e deve ser garantida uma administração cuidadosa dos recursos).	8 Artigos Bernstein (2001); Bovaird e Löffler (2002,2003); da Cruz e Marques (2014); Gilbert (2015); Leland e Thurmaier (2014); Munoz e Bolivar (2015); Murphy (2000)

Princípio	Valores relacionados	Significado	Autores
Transparência	Acesso à informação; Comunicação	Acesso a informações e políticas públicas por parte daqueles que são governados; acessibilidade e abertura; divulgação de resultados (positivos e negativos); consideradas essenciais as ferramentas de comunicação proativas, eficazes e transparentes com a sociedade; um processo de comunicação unidirecional no qual a organização fornece informações a outras partes interessadas.	15 Artigos Bouckaert e Van de Walle (2003); Bovaird e Löffler (2007, 2003, 2002); da Cruz e Marques (2014); Gilbert (2015); Hendriks (2014); Hokayem e Kairouz (2014); Leland e Thurmaier (2014); Pires e Fidélis (2012); Munoz e Bolivar (2015); Oliveira e Pisa (2015); Plüss (2013); Reddy, Nemec e De Vries (2015); Welch (2012)
	Legitimidade Política	Eleições livres e justas; uma liderança forte e sólida é considerada extremamente importante para legitimar a agenda política local; equilibrar os interesses concorrentes de forma oportuna, apropriada e responsável, ao mesmo tempo em que atende às necessidades de todos os cidadãos; orientado para o consenso, significando a consulta com os cidadãos, grupos, comunidades, partidos políticos e outros na vida pública, bem como com as partes interessadas nas empresas para alcançar um resultado benéfico; nível de representatividade recebido nas urnas.	11 Artigos Bouckaert e Van de Walle (2003); Bovaird e Löffler (2007, 2003, 2002); Gissendanner (2004); Häikiö (2007); Hendriks (2014); Pires e Fidélis (2012); Plüss (2013); Prado-Lorenzo et al. (2012); Reddy, Nemec e De Vries (2015)
Estabilidade Política	Poder político de decisão	Separação de poderes para equilíbrio de interesses, a institucionalização de forças e responsabilidades compensatórias, de atores, e órgãos; confiança entre os atores.	3 Artigos Hendriks (2014); Leland e Thurmaier (2014); Nyholm e Haveri (2009)
	Pluralismo na tomada de decisão	Elaboração de orçamentos locais com participação ativa de vereadores e representantes da comunidade; contribuição do público ou dos seus representantes essencial para implementar a mudança sustentável.	5 Artigos Andrew e Goldsmith (1998); Bovaird e Löffler (2002); Hokayem e Kairouz (2014); Morrison (2014); Prado-Lorenzo et al. (2012)
	Continuidade das políticas	Planos de longo prazo, incorporando planos comunitários, planos de orçamento de capital e gestão de ativos; forte compromisso político por metas estratégicas; continuidade de administração; capacidade interna / organizacional dos governos locais.	10 Artigos Bernstein (2001); Bovaird e Löffler (2002); Fidélis e Pires (2009); Gilbert (2015); Hokayema e Kairouzb (2014); Ivanyna e Shah (2009); Lawrence (2005); Pires e Fidélis (2012); Nelson e Nollenberger (2011); Prado-Lorenzo et al. (2012)

Princípio	Valores relacionados	Significado	Autores
Eficácia	Gestão da dívida	Equilíbrio dos livros financeiros equilibrados – despesas mais elevadas devem ser financiadas pelo aumento da tributação ou por acordos de empréstimo realistas; eficiência dos gastos públicos na prestação de serviços locais.	8 Artigos Bernstein (2001); Bouckaert e Van de Walle (2003); da Cruz e Marques (2014); Gilbert (2015); Leland e Thurmaier (2014); Hendriks (2014); Hokayem e Kairouz (2014); Plüss (2013)
	Credibilidade das políticas	Até que ponto os objetivos do governo local são alcançados; alocação de recursos / processo orçamentário alinhados com os objetivos estratégicos; a eficácia dos programas governamentais geridos por funcionários; a qualidade da formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso do governo com tais políticas; competência técnica; ligada ao grau de satisfação ou até ao valor acrescentado das políticas.	16 Artigos Bernstein (2001); Bovaird e Löffler (2002); Charron, Dijkstra e Lapuente (2015); da Cruz e Marques (2014); Gilbert (2015); Gissendanner (2004); Hendriks (2014); Fidélis e Pires (2009); Gilbert (2015); Hokayem e Kairouz (2014); Lawrence, G (2005); Oliveira e Pisa (2015); O'Toole (1997); Park (2003); Plüss (2013); Rodriguez-Pose e Di Cataldo (2015)
	Qualidade dos serviços	Avaliar os resultados dos serviços através de inquéritos aos cidadãos, de relatórios de desempenho, de procedimentos de tratamento de reclamações, da qualidade dos sistemas, avaliações dos chefes de departamento, bem como de auditorias de desempenho; a eficácia e a eficiência só podem ser alcançadas quando forem satisfeitos certos critérios éticos e de gestão: educação e formação adequadas, mérito, ética e gestão eficaz da orçamentação; qualidade do serviço civil e o seu grau de independência em relação às pressões políticas; qualidade dos resultados dos serviços (em vez de qualidade de serviço ou nível de atividade de serviço); está ligado ao grau de satisfação ou até ao valor acrescentado.	12 Artigos Bernstein (2001); Bouckaert e Van de Walle (2003); Bovaird e Löffler (2003); Charron e Lapuente (2013); Charron, Dijkstra e Lapuente (2015); da Cruz e Marques (2014); Hokayem e Kairouz (2014); Leland e Thurmaier (2014); Oliveira e Pisa (2015); Plüss (2013); Reddy, Nemec e De Vries (2015); Rodriguez-Pose e Di Cataldo (2015)
Acesso e Regulação do Mercado	Impostos locais	Esforços fiscais.	2 Artigos da Cruz e Marques (2014); Gissendanner (2004)

Princípio	Valores relacionados	Significado	Autores
Estado de Direito e Prevenção da Corrupção	Legalidade de procedimentos	Respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos dos outros; baixa corrupção; imparcialidade e independência da pressão política; independência do judiciário, o nível de crime organizado, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro e confiança na polícia e nos tribunais; nenhuma forma de nepotismo, clientelismo; administração honesta; aplicação da lei pelas instituições públicas; cumprimento de regulamentos, leis e políticas internas e externas, fortalecendo a cultura do ambiente ético através de controlos internos e maior transparência.	16 Artigos Bouckaert e Van de Walle (2003); Bovaird e Löffler (2007, 2003, 2002); Charron e Lapuente (2013); Charron, Dijkstra e Lapuente (2015); da Cruz e Marques (2014); Gilbert (2015); Hendriks (2014); Hokayem e Kairouz (2014); Ivanyna e Shah (2009); Oliveira e Pisa (2015); Plüss (2013); Reddy, Nemec e De Vries (2015); Rodriguez-Pose e Di Cataldo (2015); Shah (2014)
	Qualidade de contratos	Gerir múltiplos contratos e relações com fornecedores; construir e manter parcerias responsáveis com utentes, comunidades e outras organizações; respeito pelos contratos.	3 Artigos Bovaird e Löffler (2002); Charron, Dijkstra e Lapuente (2015); Rodriguez-Pose e Di Cataldo (2015)
	Contratação pública	Procedimentos de contratação.	1 Artigos da Cruz e Marques (2014)
	Pagamento a fornecedores	Pagamento a fornecedores.	1 Artigos da Cruz e Marques (2014)
Outros princípios normativos			
Equidade	Igualdade	Inclusão social e igualdade (de oportunidade, de uso, de custo, de acesso ou de resultados) mais especificamente para aqueles considerados mais vulneráveis ou desfavorecidos; promoção da justiça social; ausência de pobreza; respeito pela diversidade.	7 Artigos Andrew e Goldsmith (1998); Bouckaert e Van de Walle (2003); Bovaird e Löffler (2007, 2003, 2002); Oliveira e Pisa (2015); Reddy, Nemec e De Vries (2015)
	Acesso e Equidade	Tratamento justo e honesto dos cidadãos; igualdade de acesso a serviços e empregos e atenção especial a alguns grupos minoritários e evitar privações nos resultados; eficiência social, incluindo distribuição equitativa de orçamentos e serviços; proteção dos pobres, minorias e membros desfavorecidos da sociedade.	6 Artigos Andrew e Goldsmith (1998); Ivanyna e Shah (2009); Leland e Thurmaier (2014); Oliveira e Pisa (2015); Reddy, Nemec e De Vries (2015); Shah (2014)

Princípio	Valores relacionados	Significado	Autores
	Coordenação	Articulação e coordenação de diversos atores institucionais e instrumentos no espaço e no tempo: 1) potencial de rede regional (central para medir a desenvoltura institucional das regiões); 2) combinação de instrumentos e níveis de sinergia (por exemplo, avaliação do desenvolvimento, tributação, incentivos, acordos voluntários, planejamento espacial, regulamentação, códigos de construção, costumes sociais); 3) 'coordenação temporal' (evidências de planejamento adaptativo de longo prazo podem incluir planos regionais baseados na modelação e avaliação de cenários, revisão periódica de políticas e arranjos institucionais (por exemplo, avaliação de programas, cláusulas de previsão para legislação, indexação) e sequenciamento de instrumentos de políticas ao longo do tempo (por exemplo, acordos voluntários com a indústria para reduzir o consumo de água, que então aumentam para metas legisladas se a indústria não fornecer); 4) apoio fiscal, administrativo e democrático mais amplo coordenação setorial ou horizontal dentro das agências governamentais; e integração regional ou vertical entre os governos.	12 Artigos Andrew e Goldsmith (1998); Bovaird e Löffler (2007, 2003, 2002); Fidélis e Pires (2009); Gissendanner (2004); Lawrence (2005); Pires e Fidélis (2012); Morrison (2014); Murphy (2000); Nyholm e Haveri (2009); O'Toole (1997)
	Sustentabilidade e Qualidade de Vida	Melhoria do desempenho em questões como igualdade, justiça social, melhoria ambiental e sustentabilidade; alcançar uma boa governança local considerando alguns princípios integrados pela "sociedade civil": i) consciência dos desafios do desenvolvimento sustentável; ii) capacidades de mobilização; iii) confiança / confiança nas políticas locais; iv) cumprimento das metas de desenvolvimento sustentável dos cidadãos / setor privado / etc.	6 Artigos Andrew e Goldsmith (1998); Bovaird e Löffler (2007, 2003, 2002); Fidélis e Pires (2009); Lawrence (2005)

Anexo 3

Referências dos Dados

A1: Participação ativa dos cidadãos nas reuniões da assembleia municipal

Ano de referência: 2015

Fontes: atas das sessões das Assembleias Municipais

Número de observações: 273

A2: Influência dos cidadãos nas escolhas orçamentais dos governos

Anos de referência: orçamentos participativos dos anos de 2015, 2016 e 2017. Soma das despesas de capital dos orçamentos de 2016, 2017, e 2018.

Fontes: *websites* dos municípios; notícias em jornais e rádios locais; Portal Autárquico; contacto direto com os municípios através de endereço eletrónico.

Número de observações: 293

A3: Capacidade dos munícipes e membros da oposição em escrutinar os eleitos

Anos de referência: 2013-2017

Fontes: Índice de Transparência Municipal 2016; relatórios sobre o Estatuto de Direito de Oposição produzidos entre 2013 e 2017; atas das sessões das assembleias municipais produzidas entre 2013 e 2017; contacto direto com os municípios através de endereço eletrónico.

Número de observações: 308

A4: Transparência das contas municipais

Anos de referência: 2015 (contabilidade analítica), 2016 (informação orçamental)

Fontes: inquérito realizado aos municípios sobre os sistemas de contabilidade interna; anexos e notas do balanço e demonstração de resultados; contas consolidadas; mapas de entidades participadas; documentos de prestação de contas, relatórios de contas e relatórios de gestão.

Número de observações: 308

A5: Transparência financeira

Ano de referência: 2015

Fonte: dimensão F do Índice de Transparência Municipal 2016

Número de observações: 308

B1: Taxa de participação em escrutínios eleitorais

Ano de referência: 2013

Fontes: Comissão Nacional de Eleições: informação sobre as eleições autárquicas

Número de observações: 308

B2: Composição do governo local

Ano de referência: 2013

Fontes: Comissão Nacional de Eleições

Número de observações: 308

B3: Capacidade do governo local em gerar consenso político

Ano de referência: 2015

Fontes: atas das reuniões das Câmaras Municipais que discutem o orçamento para o ano de 2016

Número de observações: 254

B4: Políticas de longo prazo

Anos de referência: planos estratégicos municipais em vigor em 2015-2016

Fontes: *websites* dos municípios, contacto direto com os municípios através de endereço eletrónico.

Número de observações: 308

C1: Dívida municipal

Ano de referência: 2015

Fonte: Portal Autárquico

Número de observações: 308

C2: Execução orçamental

Anos de referência: 2016

Fonte: bases de dados orçamentais disponibilizadas pelo Tribunal de Contas

Número de observações: 308

C3, C4 e C5: Qualidade dos serviços municipais

Ano de referência: 2015

Fonte: ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Número de observações: 245 (C3), 267 (C4), 230 (C5)

C6: Investimento em serviços sociais, culturais, educacionais e recreacionais

Ano de referência: 2016

Fontes: dados orçamentais dos municípios retirados das bases de dados do Tribunal de Contas; dados populacionais retirados dos Censos de 2011 disponível no Instituto Nacional de Estatística

Número de observações: 300

D1: Competitividade dos contratos municipais

Anos de referência: 2013-2016

Fontes: Portal Autárquico

Número de observações: 294 (apenas 281 autarquias registaram contratos superiores a 150 000€ no período analisado)

D2: Tarifas de serviços municipais

Ano de referência: 2015

Fonte: ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

Número de observações: 278

D3: Receitas municipais

Ano de referência: 2015

Fonte: dados orçamentais dos municípios retirados das bases de dados do Tribunal Autárquico; dados populacionais retirados dos Censos de 2011 disponível no Instituto Nacional de Estatística

Número de observações: 308

E1: Prazo médio para pagamento de serviços, material e equipamento

Anos de referência: 2015-2016

Fonte: Portal Autárquico

Número de observações: 308

E2: Preferência por métodos contratuais transparentes

Anos de referência: 2013-2016

Fonte: Portal BASE

Número de observações: 307

E3: Qualidade dos contratos públicos municipais

Anos de referência: 2013-2016

Fonte: Tribunal de Contas

Número de observações: 269

E4: Queixas dos munícipes relativas ao município e às suas entidades

Anos de referência: 2012-2015

Fonte: estatísticas sobre as queixas retiradas das bases de dados disponibilizadas pelo Provedor de Justiça; dados populacionais retirados dos Censos de 2011 disponível no Instituto Nacional de Estatística

Número de observações: 286

Anexo 4

Estatística inferencial

Os modelos estatísticos apresentados na secção III do relatório – ‘Medir a Qualidade da Governação Local: Resultados’ – são baseados no método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Este método calcula uma função linear de parâmetros desconhecidos, associados a um conjunto de variáveis explanatórias de uma variável dependente contínua. Esta função é representada pela seguinte equação genérica:

$$y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_n + \varepsilon$$

onde corresponde à constante do modelo; β_1 e β_n correspondem a coeficientes dos parâmetros da regressão; e ε corresponde a um termo de erro aleatório. Como foi referido no corpo de texto, o método de MQO segue um conjunto de pressupostos que limitam a sua aplicabilidade. A existência de erros esféricos é um pressuposto central, o que implica variância constante e inexistência de autocorrelação. A violação deste pressuposto pode levar a uma sobrestimação do grau de ajuste dos dados à reta de previsão e à própria significância dos parâmetros. Isto, por sua vez, pode induzir conclusões inválidas acerca das relações existentes entre as variáveis explanatórias e a variável dependente.

Os padrões de correlação cruzada dos erros não são problemáticos no caso das regressões apresentadas. Estas regressões incluem apenas dados seccionais (ou seja, não longitudinais). Na ausência de variação ao longo do tempo, torna-se desnecessário resolver problemas derivados da autocorrelação. Este tipo de estrutura, contudo, pode introduzir heteroscedasticidade dos resíduos. Estes problemas surgem quando a variação dos erros ao longo da reta de previsão do modelo não é homogênea. Para verificar a existência de heteroscedasticidade, foram corridos os testes de (1) Breusch-Pagan/Cook-Weisberg; e (2) Cameron e Trivedi. Adicionalmente, foram produzidos gráficos com a (3) distribuição dos resíduos ao longo da linha de previsão do modelo (*residual-vs-fitted plots*).

Esta bateria de testes sugere a existência de heteroscedasticidade em alguns modelos. Para resolver este problema, foram incluídos erros robustos em todas as especificações, permitindo relaxar este pressuposto. Ainda no

sentido de testar a robustez dos resultados foram estimados modelos adicionais de Mínimos Quadrados Ordinários com dados transversais. Estas especificações incluem erros robustos à existência de correlação dentro de grupos de observações (designados como *clusters*). No caso das regressões apresentadas, estes *clusters* correspondem aos distritos portugueses.

Por fim, foram realizados testes para medir a multicolinearidade nos modelos. Estes problemas surgem quando as variáveis independentes estão altamente correlacionadas. Embora a inexistência de multicolinearidade não seja um requisito dos modelos de MQO (pois não afeta a significância dos coeficientes ou a direção das variáveis), a sua existência pode levar a uma sobrestimação dos coeficientes. De qualquer das formas, os testes de fatores de inflação de variância (*variance inflation factor tests*) não revelaram problemas substantivos nestes modelos.

De seguida, é possível consultar as tabelas dos modelos de regressão apresentados na secção III do Relatório. Ao contrário dos gráficos apresentados no corpo de texto, estas tabelas não incluem coeficientes estandardizados, que foram utilizados no corpo do texto para facilitar a interpretação gráfica. Toda a informação que não a dos coeficientes é idêntica à dos modelos apresentados nos gráficos.

*Os p-values apresentados nas tabelas seguem a seguinte nomenclatura: *** <= 0.001; ** <= 0.01; * <= 0.05. Os indicadores sucedidos por † foram incluídos nos modelos como variáveis categóricas.*

Tabela 55 Determinantes da dimensão A – “Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas”
Modelo idêntico ao apresentado no gráfico 3 da secção III.

Variáveis	MQO	MQO (dados transversais)
Taxa de iliteracia	-2.15*** (0.66)	-1.91** (0.73)
Poder de compra (2013)	17.16 (14.76)	16.59 (15.96)
Casamentos católicos (2011)	7.73 (10.11)	11.6 (11.94)
Densidade Populacional (2011)	-0.01*** (0)	-0.01** (0)
Ilhas †	-19.39* (8.26)	-16.04 (14.79)
População (2011)	0** (0)	0** (0)
<i>a</i>	28.33 (15.12)	25.34 (17.24)

Variáveis	MQO	MQO (dados transversais)
<i>R</i> ²	0.14	0.14
<i>R</i> ² (dentro dos <i>clusters</i>)		0.07
<i>R</i> ² (entre <i>clusters</i>)		0.43
<i>N</i>	308	308
<i>Clusters</i>		22

Tabela 56 Determinantes da dimensão B – “Estabilidade Política”

Modelo idêntico ao apresentado no gráfico 5 da secção III.

Variáveis	OLS	OLS em painel
Margem de vitória (CM 2013)	109.22*** (14.48)	111.47*** (16.62)
Número efetivo de partidos na CM (2013)	-37.43*** (4.79)	-35.51*** (4.29)
Composição CM/AM (2013)	3.75 (38.14)	3.39 (30.36)
Alternância (2013) [†]	-0.81 (3.98)	-1.7 (4.4)
Ilhas [†]	-2.23 (4.83)	-2.38 (5.43)
População (2011)	-0* (0)	-0* (0)
<i>A</i>	95.44*** (11.17)	91.48*** (11.14)
<i>R</i> ²	0.5	0.5
<i>R</i> ² (dentro dos <i>clusters</i>)		0.47
<i>R</i> ² (entre <i>clusters</i>)		0.65
<i>N</i>	308	308
<i>Clusters</i>		22

Tabela 57 Determinantes da dimensão C – “Eficácia Governamental”

Modelo idêntico ao apresentado no gráfico 9 da secção III.

Variáveis	OLS	OLS em painel
Dimensão E – Estado de Direito e Prevenção da Corrupção	0.25*** (0.05)	0.25*** (0.05)
Autonomia Financeira (2016)	7.79 (16.44)	6.51 (16.09)
Número de cidades	-3.55 (4.31)	0.52 (3.96)
Densidade Populacional (2011)	0.01*** (0)	0.01** (0)
Ilhas [†]	3.64 (13.68)	2.61 (19.1)

Variáveis	OLS	OLS em painel
População (2011)	-0* (0)	-0* (0)
A	10.54 (6.12)	9.96 (6.92)
R ²	0.11	0.11
R ² (dentro dos <i>clusters</i>)		0.11
R ² (entre <i>clusters</i>)		0.1
N	308	308
Clusters		22

Tabela 58 Determinantes da dimensão D – “Acesso e Regulação do Mercado”
Modelo idêntico ao apresentado no gráfico 12 da secção III.

Variáveis	OLS	OLS em painel
Autonomia Financeira (2016)	-75.86*** (23.12)	-77.87** (26.25)
Volatilidade orçamental (2013-2016)	-49.03* (19.2)	-47.75* (20.11)
Favorecimento contratual (2013-2016)	-141.89*** (16.14)	-137.32*** (12.87)
Densidade Populacional (2011)	0.01* (0)	0.01** (0)
Ilhas †	17.69 (17.03)	18.9 (22.27)
População (2011)	-0** (0)	-0** (0)
A	143.1*** (12.3)	142.54*** (14.51)
R ²	0.31	0.31
R ² (dentro dos <i>clusters</i>)		0.27
R ² (entre <i>clusters</i>)		0.47
N	308	308
Clusters		22

Tabela 59 Determinantes da dimensão E – “Estado de Direito e Prevenção da Corrupção”
Modelo idêntico ao apresentado no gráfico 17 da secção III.

Variáveis	OLS	OLS em painel
Dimensão A – Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas	0.34*** (0.08)	0.34*** (0.09)
Número de listas concorrentes (CM 2013)	-9.76** (3.4)	-9.75*** (2.68)
Composição CM/AM (2013)	122.29* (54.06)	122.19** (39.09)

Variáveis	OLS	OLS em painel
Volatilidade eleitoral (2013)	-20.92 (23.93)	-20.95 (20.31)
Ilhas t	-11.66 (11.28)	-11.63 (10.95)
População (2011)	0* (0)	0** (0)
A	28.74 (14.67)	28.68* (12.74)
R^2	0.11	0.11
R^2 (dentro dos <i>clusters</i>)		0.07
R^2 (entre <i>clusters</i>)		0.42
N	308	308
<i>Clusters</i>		22

Anexo 5

Matriz de correlações

	A1	A2	A3	A4	A5	B1	B2	B3	B4	C1	C2	C3	C4	C5	C6	D1	D2	D3	E1	E2	E3	E4
A1	1																					
A2	0.01	1																				
A3	0.08	0.04	1																			
A4	-0.04	0.1	0.1	1																		
A5	0.13	-0.19	0.28	0.16	1																	
B1	0.05	-0.12	0	-0.19	0.11	1																
B2	0.21	0	0.04	-0.06	-0.06	0.07	1															
B3	0.14	0.22	-0.01	-0.06	-0.01	-0.05	0.38	1														
B4	-0.05	-0.05	-0.01	0.06	-0.07	0.15	-0.02	0.02	1													
C1	-0.07	-0.01	0.01	-0.03	-0.01	0.04	-0.04	0.1	0.09	1												
C2	0.04	0.07	-0.01	0.03	0.02	-0.09	-0.22	-0.08	0.04	-0.38	1											
C3	-0.12	-0.05	-0.12	0.02	-0.02	0.06	-0.15	0	0.08	0.11	0	1										
C4	0.06	-0.05	-0.02	-0.12	-0.06	0.31	0	-0.01	-0.06	-0.2	0.15	0.02	1									
C5	-0.13	0.06	0.11	0.2	-0.02	-0.11	0.07	-0.08	0.04	-0.05	0.08	0.03	0.04	1								
C6	0.08	-0.05	0.23	0.03	0.15	-0.05	0.06	0.22	0.08	-0.09	0.07	0	0.13	0.02	1							
D1	0.16	-0.06	-0.03	-0.13	-0.03	0.02	-0.07	0.06	-0.08	-0.07	0.13	0.02	0.08	0.08	0	1						
D2	0.08	0.05	-0.01	-0.12	-0.02	0.41	0.09	0.11	0.11	-0.1	0.13	0.02	0.26	-0.06	0.08	0.02	1					
D3	-0.36	-0.01	-0.12	0.2	-0.08	-0.46	-0.09	-0.03	-0.1	0.14	-0.07	0.13	-0.4	0.05	-0.02	0.05	-0.31	1				
E1	-0.1	-0.05	-0.1	0.1	-0.02	-0.12	0.01	0.03	-0.03	0.46	-0.29	0.09	-0.35	0.07	-0.09	-0.11	-0.23	0.28	1			
E2	-0.07	0.05	0.01	-0.01	-0.18	-0.07	0.05	0.09	-0.05	0.17	-0.11	0.05	0.13	0	-0.13	0.01	0	-0.06	-0.01	1		
E3	0.01	-0.05	-0.08	-0.06	-0.01	-0.1	0.07	0.09	-0.29	0.16	-0.14	0.01	-0.14	0	-0.07	-0.08	-0.17	0.2	0.55	-0.02	1	
E4	-0.08	-0.03	-0.03	0.17	0.14	-0.02	-0.07	-0.1	0.02	0.02	-0.07	0.1	-0.11	-0.05	0.08	-0.15	-0.14	0.38	0.08	-0.16	0.11	1

Anexo 6

Consentimento informado

“A Qualidade da Governação Local em Portugal”

Universidade de Aveiro

GOVCOPP, unidade de investigação em Governança, Competitividade
e Políticas Públicas

Universidade do Minho

CICP, Centro de Investigação em Ciência Política

Projeto financiado pela

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Coordenação e Direção do Projeto

Luís de Sousa

Investigador Auxiliar, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa
luís.sousa@ics.ulisboa.pt

Nuno F. da Cruz

Investigador Auxiliar, London School of Economics & Political Science
N.M.Ferreira-Da-Cruz@lse.ac.uk

António F. Tavares

Professor Associado, Universidade do Minho
atavares@eeg.uminho.pt

Filipe Teles

Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro
filipe.teles@ua.pt

Informação para os Participantes

Obrigado por aceitar participar no nosso estudo.

Esta folha de informação descreve os objetivos do estudo e fornece uma descrição do seu envolvimento e dos seus direitos como participante.

1. Finalidade do estudo

O objetivo deste estudo é investigar as políticas do desenvolvimento económico em quatro municípios-piloto como parte de um trabalho mais abrangente sobre práticas de governação municipal em Portugal. Os nossos estudos de caso procuram analisar os processos e entidades que contribuem para ou influenciam o desenho e implementação de estratégias de desenvolvimento económico num determinado município.

2. Uso da informação

Usaremos a informação recolhida para redigir relatórios e documentos sobre o projeto, artigos científicos e livros sobre a qualidade da governação local em Portugal.

3. Métodos de pesquisa

O método escolhido para recolher informação para este estudo é a entrevista estruturada presencial e, excecionalmente, por telefone. O nosso objetivo é construir e formalizar uma narrativa de análise baseada no conhecimento público e profissional dos entrevistados sobre estas matérias. Sempre que for consentido pelos entrevistados, usaremos um gravador de voz para registar a conversa de modo a proporcionar uma análise mais fidedigna do seu conteúdo.

4. Confidencialidade

Os registos deste estudo serão mantidos em confidencialidade. Nenhuma identidade individual será usada em relatórios ou publicações resultantes do estudo. As pessoas naturais entrevistadas receberão códigos que serão usados em todos os registos e relatórios verbais e escritos. As instituições ou organizações envolvidas serão citadas, sempre que necessário. De igual forma, serão dados códigos a todos os arquivos digitais, transcrições e resumos e estes serão armazenados separadamente de qualquer nome ou outra identificação direta dos participantes. Apenas os investigadores envolvidos na pesquisa terão acesso aos arquivos e aos registos digitais ou de áudio.

5. Disponibilidade do estudo

Se desejar, poderá receber uma cópia dos documentos finais desta pesquisa, que disponibilizaremos aos participantes neste estudo, para que tenha a oportunidade de sugerir correções ou alterações, se necessário.

6. Participação voluntária

A sua participação neste projeto de investigação é voluntária. Pode recusar responder a qualquer pergunta que lhe seja colocada e solicitar que seja desligada a gravação a qualquer momento. Poderá também retirar-se em qualquer momento da entrevista, por qualquer motivo e sem qualquer prejuízo.

Nome e assinatura do entrevistador:

Nome: _____

Assinatura: _____ Data: _____

Nome e assinatura do entrevistado:

Nome: _____

Assinatura: _____ Data: _____

Anexo 7

Guião da entrevista (versão 1)

- Q1. Quais são os principais desafios que o município enfrenta relativamente às políticas de desenvolvimento local?
- Q2. Na sua opinião, quem são os principais atores para a estratégia de desenvolvimento local do município?
- Q3. E, atualmente, quem são os visionários? (no que toca às estratégias de desenvolvimento económico para o município)
- Q4. Acha que algumas pessoas ou organizações têm sido consistentemente postas à margem ou consideradas irrelevantes nos últimos anos no desenvolvimento da estratégia de desenvolvimento económico?
- Q5. Existem alguns atores “emergentes”? (i.e. pessoas ou organizações que não são muito importantes agora mas que podem vir a ser no futuro)
- Q6. Qual é o foco do seu trabalho no momento? De todas as pessoas/organizações envolvidas nestes processos, quais são ou têm sido as mais úteis para si?
- Q7. A quem costuma normalmente pedir ajuda quando enfrenta um problema mais desafiante?
- Q8. Quem lhe fornece a informação mais atualizada e importante?
- Q9. Habitualmente, com quem costuma discutir ideias novas ou inovadoras?
- Q10. Precisa do apoio de quem para implementar as suas iniciativas na área do desenvolvimento económico local?

- Q11. Que perspectivas precisa de ter em linha de conta para lidar com a oposição? (as suas ideias/iniciativas)
- Q12. Em quem confia quando precisa de recorrer a conhecimentos ou técnicas que não possui e são importantes (ou cada vez mais importantes) para o setor?
- Q13. Se fosse encarregue de levar a cabo uma estratégia de desenvolvimento económico local para o município, quem incluiria na sua equipa? (sem qualquer tipo de reservas)
- Q14. Se pudesse agendar uma sessão semanal de *brainstorming* informal (e.g. num café ou restaurante) sobre estratégias para o desenvolvimento económico local, quais as três pessoas que convidaria?
- Q15. Que pessoas ou organizações têm maior capacidade para influenciar a opinião pública no âmbito do desenvolvimento económico do município?
- Fim.** Quem acha que devemos entrevistar também? Poderíamos mencionar o seu nome ao entrar em contacto com estas pessoas?

Anexo 8

Guião da entrevista (versão 2)

- Q1. Quais são os principais desafios que o município enfrenta relativamente às políticas de desenvolvimento local?
- Q2. Na sua opinião, quem são os principais atores para a estratégia de desenvolvimento local do município?
- Q3. E, atualmente, quem são os visionários? (no que toca às estratégias de desenvolvimento económico para o município)
- Q4. Acha que algumas pessoas ou organizações têm sido consistentemente postas à margem ou consideradas irrelevantes nos últimos anos no desenvolvimento da estratégia de desenvolvimento económico?
- Q5. Existem alguns atores “emergentes”? (i.e. pessoas ou organizações que não são muito importantes agora mas que podem vir a ser no futuro)
- Q6. Qual é o foco do seu trabalho no momento? De todas as pessoas/organizações envolvidas nestes processos, quais são ou têm sido as mais úteis para si?
- Q7. A quem costuma normalmente pedir ajuda quando enfrenta um problema mais desafiante?
- Q8. Quem lhe fornece a informação mais atualizada e importante?
- Q9. Habitualmente, com quem costuma discutir ideias novas ou inovadoras?
- Q10. Precisa do apoio de quem para implementar as suas iniciativas na área do desenvolvimento económico local?

- Q11. Quem funciona como bloqueio à implementação das suas iniciativas na área do desenvolvimento económico local?
- Q12. Em quem confia quando precisa de recorrer a conhecimentos ou técnicas que não possui e são importantes (ou cada vez mais importantes) para o setor?
- Q13. Se fosse encarregue de levar a cabo uma estratégia de desenvolvimento económico local para o município, quem incluiria na sua equipa? (sem qualquer tipo de reservas)
- Q14. Se pudesse agendar uma sessão semanal de *brainstorming* informal (e.g. num café ou restaurante) sobre estratégias para o desenvolvimento económico local, quais as três pessoas que convidaria?
- Q15. Que pessoas ou organizações têm maior capacidade para influenciar a opinião pública no âmbito do desenvolvimento económico do município?
- Fim.** Quem acha que devemos entrevistar também? Poderíamos mencionar o seu nome ao entrar em contacto com estas pessoas.

ÍNDICE DE FIGURAS

- 40** **Figura 1** Árvore de Dimensões e Indicadores do Índice de Qualidade da Governação Local (da Cruz e Marques, 2017)
- 103** **Figura 2** Mapa do Município de Aveiro, dividido por freguesias
- 108** **Figura 3** Rede de Governação do Desenvolvimento Económico do Município de Aveiro
- 111** **Figura 4** Mapa do Município de Braga, dividido por freguesias
- 117** **Figura 5** Rede de Governação do setor do Desenvolvimento Económico do Município de Braga
- 120** **Figura 6** Mapa do Município de Mirandela, dividido por freguesias
- 126** **Figura 7** Rede de Governação do Desenvolvimento Económico do Município de Mirandela
- 129** **Figura 8** Mapa do Município de Setúbal, dividido por freguesias
- 135** **Figura 9** Rede de Governação do Desenvolvimento Económico do Município de Setúbal

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- 43 Gráfico 1** Perfis de Desempenho Utilizados para Determinar o Peso dos Coeficientes
- 44 Gráfico 2** Pesos do índice de governação municipal
- 57 Gráfico 3** Determinantes da dimensão Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas (coeficientes estandardizados)
- 58 Gráfico 4** Taxa de participação eleitoral nas eleições autárquicas de 2013
- 65 Gráfico 5** Determinantes da dimensão Estabilidade Política (coeficientes estandardizados)
- 66 Gráfico 6** Dívida municipal ponderada pela receita anual
- 67 Gráfico 7** Percentagem de execução orçamental dos compromissos iniciais
- 70 Gráfico 8** Despesa em serviços sociais, culturais, educacionais e recreacionais
- 74 Gráfico 9** Determinantes da dimensão Eficácia Governamental (coeficientes estandardizados)
- 75 Gráfico 10** Competitividade nos contratos municipais de grande dimensão
- 78 Gráfico 11** Receitas municipais por pessoa
- 82 Gráfico 12** Determinantes da dimensão Acesso e Regulação do Mercado (coeficientes estandardizados)
- 83 Gráfico 13** Pagamento de serviços, material e equipamento
- 84 Gráfico 14** Frequência de utilização dos concursos públicos
- 85 Gráfico 15** Proporção de contratos municipais não homologados pelo Tribunal de Contas
- 85 Gráfico 16** Queixas relativas ao município e suas entidades por 1000 habitantes
- 89 Gráfico 17** Determinantes da dimensão Estado de Direito e Prevenção da Corrupção (coeficientes estandardizados)
- 106 Gráfico 18** Distribuição das empresas do Município de Aveiro por setor de atividade, em 2016 (%)
- 115 Gráfico 19** Distribuição das empresas do Município de Braga por setor de atividade, em 2016 (%)
- 124 Gráfico 20** Distribuição das empresas do Município de Mirandela por setor de atividade, em 2016 (%)
- 132 Gráfico 21** Distribuição das empresas do município de Setúbal por setor de atividade, em 2016 (%)

ÍNDICE DE TABELAS

- 23** **Tabela 1** Grelha de análise para artigos teóricos: Dimensões da governação municipal e possíveis critérios (modelo conceptual)
- 24** **Tabela 2** Resumo das principais dimensões na literatura sobre qualidade da governação local
- 47** **Tabela 3** Participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil nas reuniões da Assembleia Municipal no ano de 2015
- 49** **Tabela 4** Documentos de escrutínio dos eleitos, por município
- 50** **Tabela 5** Documentos de escrutínio dos eleitos, por tipo
- 51** **Tabela 6** Documentos de transparência das contas municipais, por município
- 51** **Tabela 7** Documentos de transparência das contas municipais, por tipo
- 52** **Tabela 8** Documentos de transparência orçamental, por município
- 52** **Tabela 9** Documentos de transparência orçamental, por tipo
- 53** **Tabela 10** Municípios com melhor classificação na dimensão de “Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas”
- 56** **Tabela 11** Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão
- 59** **Tabela 12** Percentagem de mandatos atribuídos à lista vencedora da câmara municipal nas eleições autárquicas de 2013
- 59** **Tabela 13** Governos das Câmaras Municipais após as eleições autárquicas de 2013, por tipo
- 60** **Tabela 14** Percentagem de votos a favor nas primeiras propostas dos orçamentos municipais
- 60** **Tabela 15** Decisões camarárias relativamente às primeiras propostas dos orçamentos municipais
- 61** **Tabela 16** Planeamento de políticas de longo prazo
- 62** **Tabela 17** Municípios com melhor classificação na dimensão de “Estabilidade Política”
- 64** **Tabela 18** Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão
- 67** **Tabela 19** Critérios de qualidade dos serviços municipais de águas para consumo
- 68** **Tabela 20** Critérios de qualidade dos serviços municipais de águas residuais
- 68** **Tabela 21** Critérios de qualidade dos serviços municipais de recolha de resíduos
- 69** **Tabela 22** Qualidade dos serviços de águas para consumo, águas residuais e recolha de resíduos
- 71** **Tabela 23** Municípios com melhor classificação na dimensão de “Eficácia Governamental”
- 73** **Tabela 24** Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão
- 77** **Tabela 25** Sustentabilidade dos serviços municipais de carácter económico
- 79** **Tabela 26** Municípios com melhor classificação na dimensão de “Acesso e Regulação do Mercado”
- 81** **Tabela 27** Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão

-
- 86 Tabela 28** Municípios com melhor classificação na dimensão de “Estado de Direito e Prevenção da Corrupção”
- 88 Tabela 29** Variáveis independentes incluídas nos modelos de regressão
- 90 Tabela 30** Municípios com melhor classificação no Índice de Governação Local
- 105 Tabela 31** Global e das Diferentes Dimensões do Índice de Transparência Municipal (2017) do Município de Aveiro
- 109 Tabela 32** Lista de dez atores com maiores valores de centralidade *indegree* (valores normalizados) da rede do Município de Aveiro
- 110 Tabela 33** Lista de dez atores da Rede de Aveiro com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)
- 113 Tabela 34** Scores Global e das Diferentes Dimensões do Índice de Transparência Municipal (2017) do Município de Braga
- 118 Tabela 35** Lista de dez atores com maiores valores de centralidade *indegree* (valores normalizados) da rede do município de Braga
- 118 Tabela 36** Lista de dez atores da Rede de Braga com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)
- 122 Tabela 37** Scores Global e das Diferentes Dimensões do Índice de Transparência Municipal (2017) do Município de Mirandela
- 127 Tabela 38** Lista de dez atores com maiores valores de centralidade *indegree* (valores normalizados) da rede do município de Mirandela
- 127 Tabela 39** Lista de dez atores da Rede de Mirandela com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)
- 131 Tabela 40** Scores Global e das Diferentes Dimensões do Índice de Transparência Municipal (2017) do Município de Setúbal
- 136 Tabela 41** Lista de dez atores com maiores valores de centralidade *indegree* (valores normalizados) da rede do município de Setúbal
- 136 Tabela 42** Lista de dez atores da Rede de Setúbal com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)
- 138 Tabela 43** Medidas de Densidade das Redes dos 4 Municípios
- 138 Tabela 44** Medidas de Centralização, Diâmetro e Distância Média dos Caminhos das Redes dos 4 Municípios
- 139 Tabela 45** Lista de Dez Atores com maiores valores de centralidade (valores normalizados) das redes dos 4 municípios
- 142 Tabela 46** Lista de dez atores das Redes de Aveiro, Braga, Mirandela e Setúbal com maiores valores de centralidade por proximidade (*eigenvector*), intermediação (*betweenness*) e independência (*closeness*)
- 168 Tabela 47** – Palavras-chave identificadas pelos investigadores

-
- 169 Tabela 48** – Termos de pesquisa e número total de títulos que resultaram das diferentes combinações de palavras
- 173 Tabela 49** – Grelha de análise para artigos teóricos: Dimensões da governação municipal e possíveis critérios (modelo conceptual)
- 174 Tabela 50** – Análise dos artigos selecionados sobre a qualidade da governação local: análise dos princípios normativos
- 175 Tabela 51** – Análise dos artigos selecionados sobre qualidade da governação local: indicadores e metodologia
- 175 Tabela 52** – Análise dos artigos selecionados sobre desempenho do governo local: indicadores e metodologia
- 175 Tabela 53** – Análise quantitativa
- 176 Tabela 54** Princípios normativos da qualidade de governação municipal
- 188 Tabela 55** Determinantes da dimensão A – “Voz dos Cidadãos e Prestação de Contas”
- 189 Tabela 56** Determinantes da dimensão B – “Estabilidade Política”
- 189 Tabela 57** Determinantes da dimensão C – “Eficácia Governamental”
- 190 Tabela 58** Determinantes da dimensão D – “Acesso e Regulação do Mercado”
- 190 Tabela 59** Determinantes da dimensão E – “Estado de Direito e Prevenção da Corrupção”

ECONOMIA

O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal

Coordenado por Rodrigo Sarmiento de Beires; 2013.

Custos e preços na Saúde: passado, presente e futuro

Coordenado por Carlos Costa; 2013.

25 anos de Portugal Europeu: a economia, a sociedade e os fundos estruturais

Coordenado por Augusto Mateus; 2013.

Que economia queremos?

Coordenado por João Ferrão; 2014.

A economia do futuro: a visão de cidadãos, empresários e autarcas

Coordenado por João Ferrão; 2014.

Três décadas de Portugal Europeu: balanço e perspectivas

Coordenado por Augusto Mateus; 2015.

Empresas privadas e municípios: dinâmicas e desempenhos

Coordenado por José Tavares; 2016.

Investimento em infra-estruturas em Portugal

Coordenado por Alfredo Marvão Pereira; 2016.

Benefícios do Ensino Superior

Coordenado por Hugo Figueiredo e Miguel Portela; 2017.

Diversificação e crescimento da economia portuguesa

Coordenado por Leonor Sopas; 2018.

Dinâmica empresarial e desigualdade

Coordenado por Rui Baptista; 2018.

Encerramento de multinacionais: o capital que fica

Coordenado por Pedro de Faria; 2018.

INSTITUIÇÕES

Droga e Propinas: avaliações de impacto legislativo

Coordenado por Ricardo Gonçalves; 2012.

Justiça Económica em Portugal: a citação do réu no processo civil

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: factos e números

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: gestão processual e oralidade

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: meios de resolução alternativa de litígios

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: novo modelo processual

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: o sistema judiciário

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: produção de prova

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: recuperação do IVA

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Justiça Económica em Portugal: síntese e propostas

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

Segredo de Justiça

Coordenado por Fernando Gascón Inchausti; 2013.

Feitura das Leis: Portugal e a Europa

Coordenado por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif; 2014.

Portugal nas decisões europeias

Coordenado por Alexander Trechsel, Richard Rose; 2014.

Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal

Coordenado por Alejandro Portes e M. Margarida Marques; 2015.

O Ministério Público na Europa

Coordenado por José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo; 2015.

Juízes na Europa: formação, selecção, promoção e avaliação

Coordenado por Carlos Gómez Ligüerre; 2015.

Limitação de mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral

Coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga; 2017.

O Estado por dentro: uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal

Coordenado por Daniel Seabra Lopes; 2017.

O impacto económico dos fundos europeus: a experiência dos municípios portugueses

Coordenado por José Tavares; 2017.

Orçamento, economia e democracia: uma proposta de arquitetura institucional

Coordenado por Abel M. Mateus; 2018.

SOCIEDADE

Como se aprende a ler?

Coordenado por Isabel Leite; 2010.

Fazer contas ensina a pensar?

Coordenado por António Bivar; 2010.

Desigualdade económica em Portugal

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2012.

Projeções 2030 e o futuro

Coordenado por Maria Filomena Mendes e Maria João Valente Rosa; 2012.

Envelhecimento activo em Portugal: trabalho, reforma, lazer e redes sociais

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

Escolas para o século XXI: liberdade e autonomia na educação

Coordenado por Alexandre Homem Cristo; 2013.

Informação e Saúde

Rita Espanha; 2013.

Informação e Saúde

Coordenado por Rita Espanha; 2013.

Literatura e ensino do português

Coordenado por José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus; 2013.

Processos de envelhecimento em Portugal: usos do tempo, redes sociais e condições de vida

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013

Que ciência se aprende na escola?

Coordenado por Margarida Afonso; 2013.

Inquérito à Fecundidade 2013

INE e FFMS; 2014.

A Ciência na Educação Pré-Escolar

Coordenado por Maria Lúcia Santos, Maria Filomena Gaspar, Sofia Saraiva Santos; 2014.

Dinâmicas demográficas e envelhecimento da população portuguesa (1950-2011): evolução e perspectivas

Coordenado por Mário Leston Bandeira; 2014.

Ensino da leitura no 1.º ciclo do ensino básico: crenças, conhecimentos e formação dos professores

Coordenado por João A. Lopes; 2014.

Ciência e Tecnologia em Portugal: Métricas e impacto (1995-2012)

Coordenado por Armando Vieira e Carlos Fiolhais; 2014.

Mortalidade Infantil em Portugal: evolução dos indicadores e factores associados de 1988 a 2008

Coordenado por Xavier Barreto e José Pedro Correia; 2014.

Os tempos na escola: estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países

Coordenado por Maria Isabel Festas; 2014.

Cultura científica em Portugal

Coordenado por António Granado e José Vítor Malheiros; 2015.

O multimédia no ensino das ciências

Coordenado por João Paiva; 2015.

O quinto compromisso: desenvolvimento de um sistema de garantia de desempenho educativo em Portugal

Coordenado por Margaret E. Raymond; 2015.

Desigualdade do rendimento e pobreza em Portugal: as consequências sociais do programa de ajustamento

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2016.

Determinantes da fecundidade em Portugal

Coordenado por Maria Filomena Mendes; 2016.

Será a repetição de ano benéfica para os alunos?

Coordenado por Luís Catela Nunes; 2016.

Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares

Coordenado por Jorge Pereira da Silva e Gonçalo Almeida Ribeiro; 2017.

Migrações e sustentabilidade demográfica: perspectivas de evolução da sociedade e economia portuguesas

Coordenado por João Peixoto; 2017.

Mobilidade social em Portugal

Coordenado por Teresa Bago d'Uva; 2017.

Porque melhoraram os resultados do PISA em Portugal? Estudo longitudinal e comparado (2000-2015)

Coordenado por Anália Torres; 2018.

Igualdade de género ao longo da vida: Portugal no contexto europeu

Coordenado por Anália Torres; 2018.

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Diretor de Estudos: Gonçalo Saraiva Matias

Consultor da área de Instituições: Carlos Jalali

Outros estudos

Avaliações de impacto legislativo: droga e propinas

Coordenado por Ricardo Gonçalves; 2012.

Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida.

Justiça económica em Portugal

Coordenado por Nuno Garoupa, Pedro Magalhães e Mariana França Gouveia; 2013.

Publicado em 9 volumes.

Segredo de justiça

Fernando Gascón Inchausti; 2013.

Feitura das leis: Portugal e a Europa

João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif; 2014.

Portugal nas decisões europeias

Coordenado por Alexander Treschel e Richard Rose; 2014.

Juizes na Europa: formao, selecção, promoção e avaliação

Carlos Gómez Ligerre; 2015.

Valores, qualidade institucional e desenvolvimento em Portugal

Alejandro Portes e Maria Margarida Marques; 2015.

O Ministério Público na Europa

José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo; 2015.

Limitação de mandatos: o impacto nas finanças

locais e na participação eleitoral

Coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga; 2017.

O Estado por dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal

Daniel Seabra Lopes, Catarina Frois, João Mineiro, Raquel Carvalheira, Ricardo Gomes Moreira e Sofia Bento; 2017.

O impacto económico dos fundos europeus: a experiência dos municípios portugueses

Coordenado por José Tavares; 2017.

Orçamento, economia e democracia: uma proposta de arquitetura institucional

Coordenado por Abel M. Mateus; 2018.

Diretor de Publicações: Antnio Araújo

Conheça todos os projetos da Fundação em www.ffms.pt

Quais são os fatores que determinam a qualidade da governação local e como medi-los? Este estudo propõe-se avaliar a qualidade da governação local nos 308 municípios portugueses, através de um índice multidimensional, composto por 22 indicadores identificados e ponderados por um grupo de peritos e perceber quem são e como interagem os principais atores nas redes de governação local em matéria de desenvolvimento económico.

