



**INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA** Escola Superior de Comunicação,  
Administração e Turismo

## **A Cooperação Intermunicipal em Cabo Verde: A Influência de Fatores Políticos e Económicos**

**Júlia Maria Delgado Duarte**

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação da:

**Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira**

**Professora Doutora Cláudia S. Costa**

**Mirandela, outubro de 2019.**



**INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA** Escola Superior de Comunicação,  
Administração e Turismo

## **A Cooperação Intermunicipal em Cabo Verde: A Influência de Fatores Políticos e Económicos**

**Júlia Maria Delgado Duarte**

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação da:

**Professora Doutora Sónia Paula da Silva Nogueira**

**Professora Doutora Cláudia S. Costa**

**Mirandela, outubro de 2019.**





***Dedicatória***

*“Dedico este trabalho aos meus pais e irmãos”.*



## Resumo

A cooperação intermunicipal é um fenómeno que se vem generalizando um pouco por todo o mundo. A literatura evidencia que o estudo da cooperação intermunicipal tem adquirido uma notável importância, tanto no mundo académico, como no setor público, em particular no que respeita à investigação dos seus fatores explicativos.

As crises económicas mundiais, o crescente desenvolvimento dos serviços locais prestados e o elevado nível de exigências impostas pelos cidadãos na prestação dos serviços, levou a que o poder local repensasse a forma de como melhor servir, vendo-se obrigado a recorrer a alternativas para colmatar as deficiências.

Os municípios cabo-verdianos, enquanto órgãos democraticamente eleitos, desde 1991, estão atentos a estas alterações e às conseqüentes necessidades sentidas, desempenhando um papel importante no desenvolvimento local e do país. A estes, são atribuídas competências para prestar serviços em diferentes áreas (como sejam, a educação e formação profissional, saneamento, transporte, habitação, entre outras) assumindo, deste modo, um conjunto de funções que são indispensáveis para o bem-estar da população local.

Em Cabo Verde, a cooperação intermunicipal é um fenómeno novo. Neste contexto, a presente dissertação teve como objetivo principal identificar os fatores explicativos da decisão de cooperação nos municípios cabo-verdianos. O estudo teve como unidade de análise a totalidade dos municípios cabo-verdianos. Para tal, estudaram-se variáveis políticas (ideologia política) e socioeconómicas (densidade populacional, taxa de desemprego, receitas fiscais *per capita* e transferências do governo central *per capita*).

Os resultados obtidos apontaram que 65% dos municípios cabo-verdianos optam por fazer parte de uma cooperação intermunicipal. Também, os resultados demonstraram que das variáveis explicativas analisadas, somente as receitas fiscais *per capita* e as transferências do governo central *per capita* obtiveram resultados estatísticos significativos. As receitas fiscais *per capita* estão negativamente associadas à cooperação intermunicipal, com uma significância estatística de 99%, e as transferências do governo central *per capita* estão positivamente associadas à cooperação intermunicipal, com uma significância estatística de 95%. Na realidade cabo-verdiana, somente as variáveis económicas parecem ter impacto na cooperação intermunicipal.

**Palavras-chave:** Cooperação Intermunicipal; Cooperação Voluntária; Cooperação Imposta; Municípios; Associações de Municípios.



## Abstract

Intermunicipal cooperation is a phenomenon that has become widespread around the world. The literature shows that the study of intermunicipal cooperation has acquired a remarkable importance both in the academic world and in the public sector, in particular as regards the investigation of its explanatory factors.

The global economic crises, the growing development of local services provided, and the high demands placed on citizens in the provision of services have led local authorities to rethink how they can best serve themselves and are forced to resort to alternatives to address them the shortcomings.

Cape Verdean municipalities, as democratically elected bodies since 1991, are aware of these changes and their consequent needs, playing an important role in local and country development. They are empowered to provide services in different areas (such as vocational education and training, sanitation, transport, housing, among others), thus assuming a set of functions that are indispensable for the well-being of the population local.

In Cape Verde, inter-municipal cooperation is a new phenomenon. In this context the present dissertation had as main objective to identify the explanatory factors of the cooperation decision in the Cape Verdean municipalities. The study unit consisted of all Cape Verdean municipalities. For this purpose, political (political ideology) and socioeconomic variables (population density, unemployment rate, per capita tax revenues and per capita central government transfers) were studied.

The results show that 65% of Cape Verdean municipalities chose to be part of an intermunicipal cooperation. Also, the results showed that of the explanatory variables analyzed, only the per capita tax revenues and per capita central government transfers obtained significant statistical results. Per capita tax revenues are negatively associated with intermunicipal cooperation, with a statistical significance of 99%, and transfers from central government per capita are positively associated with intermunicipal cooperation, with a statistical significance of 95%. It appears that in Cape Verde only economic variables have an impact on intermunicipal cooperation.

**Keywords:** Intermunicipal Cooperation; Voluntary Cooperation; Imposed Cooperation; Municipalities; Municipal Associations.



## Agradecimentos

Gostaria de expressar o mais sincero e profundo apreço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o culminar de mais uma etapa da minha vida académica.

Primeiramente, agradeço de forma muito especial, e com um enorme carinho, às minhas orientadoras, Professoras Doutoradas Sónia Nogueira e Cláudia Costa pela dedicação, apoio, motivação e confiança demonstradas na elaboração desta dissertação, bem como pelas valiosas sugestões, críticas, correções, orientações e pela imensurável disponibilidade.

Os meus sinceros agradecimentos a todos aqueles que, diretamente, permitiram a realização desta dissertação, e que, gentilmente, disponibilizaram todas as informações necessárias para a realização da mesma. Em particular, um agradecimento especial ao Tribunal de Contas de Cabo Verde pela acessibilidade na disponibilização dos dados relativos à prestação de contas dos municípios cabo-verdianos. À Dra. Marta Lopes, ao Dr. Raúl Gomes, ao Dr. Mário Tavares e ao Dr. David Rocha, muito obrigada pela ajuda na compreensão dos documentos e recolha dos dados necessários à construção da base de dados. Também não poderia deixar de expressar o meu agradecimento à Dra. Máisa Pinto, pela pronta disponibilidade em me ajudar na obtenção de informações que foram importantíssimas para a execução do trabalho.

Um agradecimento especial, a todos os meus amigos, pelo carinho e amizade demonstrada e que sempre me acompanharam e apoiaram nesta etapa tão importante na minha vida.

Também um especial agradecimento ao meu namorado e amigo, pela força, dedicação e companheirismo.

Por último, gostaria de manifestar o meu reconhecimento a toda a minha família, em especial, aos meus pais e irmãos pelas palavras de encorajamento, carinho e presença em todos os bons e maus momentos.

Muito Obrigada a todos!



## **Lista de Abreviaturas e/ou Siglas**

AMFB – Associação de Municípios de Fogo e Brava

AMS – Associação dos Municípios de Santiago

AMSA – Associação dos Municípios de Santo Antão

ANMCV – Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CRVC – Constituição da República Cabo-verdiana

EM – Estatutos dos Municípios

INE – Instituto Nacional de Estatística

MPD – Movimento Para a Democracia

PAICV – Partido Africano para a Independência de Cabo Verde

UCID – União Cabo-verdiana Independente e Democrática



# Índice

<b>Índice de Figuras .....</b>	<b>xvii</b>
<b>Índice de Tabelas .....</b>	<b>xix</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>1. A Cooperação Intermunicipal .....</b>	<b>3</b>
1.1. Conceito de Cooperação Intermunicipal .....	4
1.2. Formas de Cooperação Intermunicipal .....	6
1.3. Fatores que Influenciam a Cooperação Intermunicipal.....	11
1.3.1. Fatores Políticos .....	12
1.3.2. Fatores Socioeconómicos .....	14
1.4. Custos de Transação.....	20
<b>2. A Cooperação Intermunicipal em Cabo Verde .....</b>	<b>23</b>
2.1. Os Municípios em Cabo Verde.....	23
2.2. As Associações de Municípios em Cabo Verde.....	26
<b>3. Hipóteses de Investigação .....</b>	<b>37</b>
<b>4. Enquadramento Metodológico .....</b>	<b>41</b>
4.1. Objetivo e Questão de Investigação.....	41
4.2. Opções Metodológicas .....	41
4.3. Variável Dependente .....	43
4.4. Variáveis Independentes .....	43
4.5. Variáveis de Controlo .....	45
<b>5. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados .....</b>	<b>47</b>
5.1. Estatística Descritiva .....	47
5.2. Modelo Econométrico .....	49
5.3. Resultados Empíricos: Apresentação e Discussão.....	50
<b>Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação.....</b>	<b>57</b>
<b>Lista de Referências .....</b>	<b>59</b>
<b>Apêndices .....</b>	<b>67</b>



## Índice de Figuras

<b>Figura 1.</b> Efeitos Marginais da Variável Receitas Fiscais <i>per capita</i> .....	54
<b>Figura 2.</b> Efeito Marginais, da Variável Transferências Governo Central <i>per capita</i> . ....	55



## Índice de Tabelas

<b>Tabela 1.</b> Formas de Cooperação Intermunicipal.....	10
<b>Tabela 2.</b> Autores Envolvidos nos Arranjos de Cooperação. ....	10
<b>Tabela 3.</b> Síntese dos Fatores Políticos e Socioeconómicos Estudados.....	19
<b>Tabela 4.</b> Relação entre Objetivo, Pergunta e Hipóteses de Investigação. ....	40
<b>Tabela 5.</b> Resumo das Variáveis, Hipóteses de Investigação, Fonte de Informação dos Dados, e Sinal Esperado. ....	46
<b>Tabela 6.</b> Estatística Descritiva das Variáveis Explicativas e de Controlo. ....	48
<b>Tabela 7.</b> Coeficientes de Correlação entre as Variáveis Explicativas e de Controlo. ....	49
<b>Tabela 8.</b> Resultados da Estimação Logit. ....	50
<b>Tabela 9.</b> Efeitos Marginais. ....	53



## Introdução

A cooperação intermunicipal é um fenómeno que surge depois da II Guerra Mundial, sob a forma de geminações entre as cidades da Europa Ocidental, com o principal objetivo de promover a paz, o entendimento internacional, a amizade e a reconciliação entre os povos mais fragilizados, assentando nos princípios da solidariedade e subsidiariedade (Ribeiro & Faria, 2009). No atual contexto, este fenómeno passou a ser visto como um meio alternativo nas reformas da prestação dos serviços públicos locais.

Durante as últimas décadas, os municípios têm enfrentado fortes desafios. A pressão do mercado, a globalização ou a União Europeia, por um lado, e, por outro lado, o aumento dos serviços públicos e as necessidades desses serviços, determinados pelos cidadãos, obrigaram os governos locais a inovarem e elegerem formas alternativas para melhor servir a população local. Os municípios ao perceberem que atuando sozinhos não conseguem dar resposta a todas as necessidades dos cidadãos locais, optam pela cooperação intermunicipal, no sentido de colmatar as dificuldades sentidas, ganhar eficiência e eficácia na produção e fornecimento do serviço público.

De acordo com a literatura são vários os estudos que se vêm debruçando sobre a cooperação intermunicipal, sobretudo para tentar demonstrar quais os fatores que influenciam a sua adoção. Porém, não existe consenso sobre quais os fatores que determinam a cooperação intermunicipal, uma vez que a generalidade dos estudos empíricos não consegue apresentar os resultados de forma clara e distinta, devido ao obstáculo das opções metodológicas para capturar a natureza dinâmica da decisão de cooperação (Bel & Fageda, 2007).

No entanto, a literatura parece revelar que os custos são determinantes na decisão de cooperar, essencialmente quando as economias de escala e os custos de transação são estudados de forma conjunta. Também, e embora não existindo consenso sobre os fatores que determinam a cooperação, os fatores estudados nas diferentes investigações realizadas parecem permitir identificar dois grupos: os fatores políticos e os fatores económicos.

A cooperação entre municípios é em alguns países tão antiga como os próprios municípios, mas noutros é um fenómeno relativamente recente, como acontece em Cabo Verde. Os municípios são órgãos eleitos democráticos somente a partir de 1991. Desde então o poder local em Cabo Verde tem vindo a desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento local e do país, em geral. Também afetados pela crise económica internacional, tendo em conta que o país depende em grande escala de financiamento externo, os municípios enfrentam grandes dificuldades para conseguir dar resposta aos crescentes padrões de bens e serviços exigidos pelos munícipes. Desta forma, é evidente a necessidade por parte dos

municípios em procurar alternativas que os auxiliem na prestação de serviços e fornecimento de bens.

Considerando a pertinência e a atualidade do tema, este trabalho de investigação pretende estudar os fatores políticos e socioeconómicos que determinam a cooperação intermunicipal em Cabo Verde. O presente trabalho de investigação pretende contribuir para a literatura científica, procurando investigar quais os fatores políticos e económicos que influenciam a cooperação intermunicipal em Cabo Verde. Numa perspetiva prática, a identificação dos fatores explicativos da decisão de cooperar, pretende constituir um instrumento de apoio à decisão na produção e prestação de serviços aos municípios para os executivos municipais. Considera-se que a cooperação intermunicipal revela ser um elemento importante, relativamente à organização territorial, na definição de objetivos e estratégias para a promoção dos municípios e articulação de estratégias de desenvolvimento a nível económico e social dos cooperantes, fomentando a competitividade entre os municípios.

Nesse sentido, este trabalho encontra-se dividido em cinco capítulos após o ponto introdutório. O primeiro capítulo tem como objetivo apresentar o conceito de cooperação intermunicipal e identificar os principais fatores explicativos da cooperação intermunicipal. São abordadas diversas definições do conceito de cooperação intermunicipal. Em seguida, são expostas e caracterizadas as diferentes formas de cooperação intermunicipal, seguindo-se uma pequena abordagem sobre a teoria dos custos de transação.

No segundo capítulo é pretendido abordar a evolução do poder local em Cabo Verde, mencionando as suas fases de desenvolvimento, focando sobretudo a fase pós-democracia, bem como o processo de cooperação intermunicipal em Cabo Verde, e, ainda, uma breve caracterização das Associações de Municípios existentes. No terceiro capítulo são expostas as hipóteses de investigação. Seguidamente, no quarto capítulo é apresentada a metodologia de investigação, com destaque para o objetivo, a questão de investigação, as opções metodológicas consideradas para o desenvolvimento da presente dissertação e, ainda, a apresentação das variáveis em estudo (dependente, independentes e de controlo).

No quinto, e último capítulo, é feita a análise e discussão dos principais resultados empíricos, atendendo à estatística descritiva e ao modelo econométrico. Esta investigação culmina com a apresentação das conclusões, limitações e linhas de investigação futura.

# 1. A Cooperação Intermunicipal

A cooperação intermunicipal, enquanto fenómeno que surgiu no Continente Europeu, na década de 40, ganhou proporções que se alargaram a todo o mundo, passando, assim, a ser considerada um meio indispensável para estabelecer relações de colaboração entre diversas comunidades e países (Afonso, 1998).

Hoje em dia, e numa perspetiva claramente diferente da natureza com que foi inicialmente estabelecida, para criar ligações, aproximar povos e ajudar na reconstrução de um Continente desestruturado ao nível económico e social (Afonso, 1998), muito se tem debatido sobre a questão da cooperação intermunicipal como um meio alternativo no contexto das reformas na prestação dos serviços públicos locais. As crises económicas mundiais, o crescente desenvolvimento dos serviços públicos e o elevado nível de exigências efetuadas pelos cidadãos na prestação daqueles serviços, implicaram que o poder local repensasse a sua forma de atuação, recorrendo a alternativas para colmatar as deficiências existentes. Perante estas circunstâncias, a cooperação intermunicipal tem sido uma alternativa privilegiada pelo poder local para poder aumentar a respetiva capacidade de resolução de problemas políticos e económicos e que, muitas das vezes, escapam às fronteiras de um único município (Hulst & van Montfort, 2007).

Nesse sentido, este primeiro capítulo tem como objetivo clarificar o conceito de cooperação intermunicipal e identificar os principais fatores que potenciam a cooperação intermunicipal. Assim, são abordadas diversas definições de cooperação intermunicipal, bem como a evolução do conceito. São expostas e caracterizadas as principais formas de cooperação intermunicipal e, são apresentados os principais fatores que potenciam a cooperação intermunicipal. Por fim, é abordada a teoria dos custos de transação como enquadramento teórico da cooperação intermunicipal.

## 1.1. Conceito de Cooperação Intermunicipal

A cooperação intermunicipal desenvolveu-se após a II Guerra Mundial, ganhando proporções nos países do Continente Europeu, que se encontravam estruturalmente fragilizados ao nível económico-social e político (Afonso, 2012). De acordo com o autor (Afonso, 2012), a cooperação intermunicipal passou a ser considerada como um meio imprescindível para estabelecer relacionamentos de colaboração entre comunidades, independentemente da raça, religião e cultura.

Alguns autores, como por exemplo, Ribeiro e Faria (2009) apontam a cooperação intermunicipal como uma forma de cooperação descentralizada que surgiu nos anos 40 do século XX, sob a forma de geminações entre as cidades da Europa Ocidental, com a finalidade de promover a paz, o entendimento internacional, a amizade e a reconciliação entre os povos mais fragilizados. Após a II Guerra Mundial vários municípios da Europa Ocidental procederam à criação de geminações, assentada em pilares de solidariedade e subsidiariedade (Ribeiro & Faria, 2009).

Neste contexto, Afonso (1998) salienta que as geminações passaram por três fases importantes: a primeira fase relativa aos anos 40 do século XX; a segunda fase surgiu nos países da Europa do Leste, com o declínio da Guerra Fria, e a terceira fase desenvolveu-se na década dos anos 70. Este autor (1998, p.29) considera que as geminações “são parcerias permanentes, formalizadas mediante acordos entre as partes, reconhecidas oficialmente, entre dois (bilateral) ou mais municípios (multilateral) e que promovem a troca de conhecimentos e de experiências, podendo envolver diferentes setores da sociedade civil (associações, ONG e outras organizações)”<sup>1</sup>. O processo de geminações expandiu-se aos países em vias de desenvolvimento, enfatizando uma nova tendência quanto à sua natureza e ao seu objetivo, com o intuito de demonstrar solidariedade com aqueles, países, através da ajuda material e financeira (Ribeiro & Faria, 2009).

No entanto, e segundo Fernandes (2012) é possível afirmar que efetivamente as circunstâncias das geminações mudaram. Na perspetiva do autor (Fernandes, 2012), se após a II Guerra Mundial o objetivo era o de aproximar os povos e promover a solidariedade, para a reconstrução da Europa, atualmente, nota-se que há um esgotamento da lógica e dos princípios que nortearam o surgimento e o desenvolvimento das geminações. De facto, estas parcerias devem ser vistas não só como uma oportunidade para fomentar a confiança mútua, compreensão e a amizade entre os povos, estabelecendo laços históricos e culturais, mas também como uma abordagem do “saber fazer” ao nível socioeconómico e tecnológico, da

---

<sup>1</sup> ONG – Organizações não governamentais.

defesa do ambiente, da formação profissional, do ordenamento do território, entre outros (Fernandes, 2012).

No atual contexto, a proximidade entre os municípios promovida pela cooperação intermunicipal deve reger-se por princípios universais de colaboração e de relacionamento, desenvolvendo linhas diversas de apoio e desenvolvimento urbano (Fernandes, 2012). O cito autor (Fernandes, 2012) defende que a cooperação intermunicipal pode ser considerada como um instrumento inquestionável para a solidificação das relações e para o desenvolvimento entre as instituições do poder local das diversas regiões. Assim, Balão (2014) considera que a cooperação intermunicipal proporciona a troca de conhecimento, partilha de informação e comparação entre as políticas desenvolvidas, com o intuito de enriquecer o nível de conhecimento, ganhar mais capacidade de negociação, tanto a nível interno como externo. A cooperação intermunicipal privilegia a cooperação técnica e cria iniciativas de capacitação entre municípios que trabalham juntos num determinado projeto ou iniciativas com fins específicos (Marmelo, 2012).

Sustentando a perspetiva de Ribeiro e Faria (2009), Costa (2005) atenta que a cooperação intermunicipal é uma forma de cooperação descentralizada que corresponde à fixação de relações entre duas ou mais comunidades, na qual os principais atores são os municípios ou seus equivalentes, de acordo com o sistema administrativo de cada país. Segundo o Costa (2005) a cooperação intermunicipal pode assumir efetivamente a forma de geminações (acordos que visam trocar conhecimentos e concretizar atividades, projetos ou programas, com uma perspetiva de médio e longo prazos); a forma de protocolos/acordos (realização de projetos específicos ou para assessorias técnicas), mas, também, a cooperação em rede para promover a troca de experiências. Neste sentido, Cadaval e Caramés (2006, p.41) vêm a cooperação intermunicipal como:

“(…) uma via “suave” para a reforma das estruturas administrativas locais, permitindo aos destinatários “aproveitarem-se” dos benefícios de uma gestão de escala maior, melhor cobertura dos orçamentos públicos contra os riscos fiscais e financeiros ou redistribuição equitativa dos recursos a nível local.”.

Esta perspetiva é, igualmente, partilhada por Ferraresi, Migali e Rizzo (2018), uma vez que apontam a cooperação intermunicipal como uma forma comum de fornecer serviços públicos locais, explorar economias de escala e internalizar externalidades. Do mesmo modo, Agranoff e McGuire (2003) evidenciam que cooperação intermunicipal envolve o estabelecimento de contratos ou de produção conjunta com outros governos locais como meio de obter economias de escala, melhorar a qualidade do serviço prestado e promover a coordenação de serviços regionais em regiões locais mais fragmentadas. Teoricamente, e no entender de Bel, Fageda e Mur (2013), a cooperação intermunicipal pode ser uma alternativa quando se procura uma

escala de produção ideal para um determinado serviço local e, portanto, para alcançar economias de escala com menores custos de transação. Giacomini (2017) refere a cooperação intermunicipal como sendo uma relação de colaboração estável entre dois ou vários governos locais, com competências e recursos partilhados.

Neste seguimento, Steiner (2003) chama a atenção para o facto de que só se pode falar em cooperação intermunicipal, quando os governos locais organizam ou executam de forma ativa o cumprimento de uma tarefa, e não quando estão envolvidos de forma passiva. Assim sendo, a cooperação intermunicipal significa, na perspetiva de Teles (2016) que os municípios devem trabalhar/operar em conjunto, estabelecendo um acordo de colaboração que vai além das fronteiras organizacionais de cada um para alcançar resultados específicos.

A cooperação fundamenta-se no desaparecimento da relação assimétrica entre os sujeitos, dando lugar a uma relação idêntica, baseada, não no sentido de semelhança nos recursos ou capacidades, mas na vontade e livre disposição das entidades que caracteriza as relações de cooperação. Como consequência, nenhuma entidade, individualmente, detém o poder de decisão perante um conflito gerado por divergência de posições, a negociação converte-se seja dentro de canais formais ou informais na única via de resolução (Rodriguez, 2002).

De facto, e considerando os vários conceitos apresentados sobre cooperação intermunicipal, parece-nos evidente os benefícios que decorrem desta forma alternativa de governação, pelo que é pertinente incluir nesta análise uma breve discussão sobre as diferentes formas/modelos de cooperação intermunicipal.

## **1.2. Formas de Cooperação Intermunicipal**

A cooperação intermunicipal representa um fenómeno que apresenta diferentes formas. A sua natureza é diversa e varia, não só de país para país, mas também dentro das fronteiras nacionais (Teles, 2016). Diaz (citado em Mazelli & Niero, 2012), e do mesmo modo que Bel e Warner (2015) e Teles (2016), entendem que existem, entre outras, duas formas de convencer as entidades locais a cooperar: a cooperação voluntária, desenvolvida por iniciativa das entidades públicas e a cooperação imposta pelos governos centrais. Telles (2016) refere que esta forma de cooperação é adotada pelos municípios como um meio de unir esforços para resolver problemas comuns, principalmente para melhorar a qualidade e a eficácia na prestação de serviços, bem como superar os *deficits* organizacionais na prestação de serviços específicos. Entretanto, e segundo Telles (2016), esta forma de cooperação também é encarada como uma alternativa política às fórmulas impostas pelos governos centrais ou mesmo contra medidas drásticas, como é o caso da fusão municipal.

A cooperação intermunicipal voluntária caracteriza-se pela relação intergovernamental do tipo horizontal, ou seja, entre municípios do mesmo nível. O ato constitutivo desta forma de cooperação é de iniciativa do poder local, autorregulado, assente na autonomia do poder local e com competências acordadas entre os municípios associados, conforme sugere Diaz (citado em Mazelli & Niero, 2012).

Relativamente à cooperação intermunicipal imposta, os municípios estão centralmente obrigados a cooperarem. Como parte de uma agenda de reformas mais significativa e ampla, a cooperação imposta é frequentemente impulsionada ideologicamente e usada como uma ferramenta para reorganizar a governação territorial a nível nacional (Teles, 2016). Savitch e Vogel (2000) sugerem que, na maioria das vezes, é a forma de cooperação escolhida pelo governo central (imposta) que garante uma maior sustentabilidade dos compromissos a longo prazo. Essencialmente, a cooperação intermunicipal imposta é caracterizada pela relação que os municípios estabelecem com entidades de grau hierarquicamente superior (Mazelli & Niero, 2012). Os autores (2012) atentam que os municípios coordenam e cooperam, com o objetivo de desenvolverem as suas políticas económicas e sociais, através de ações descentralizadas e desconcentradas, com elevados níveis de complexidade na gestão e sustentabilidade ao longo do tempo.

Genericamente, a maioria dos casos de cooperação intermunicipal que ocorreram em todo o mundo, foi imposta, devido à natural resistência dos municípios em cooperarem (Bel & Warner, 2015). No entanto, e segundo os mesmos autores (2015), enquanto que nos Estados Unidos América, a cooperação intermunicipal é tendencialmente voluntária, no Continente Europeu a cooperação assume, na maioria dos casos, a forma formal e estrutural, exigindo mais rigor na sua regulamentação.

Considerando alguns exemplos do Continente Europeu, Kettunen e Teles (2014) apontam que no contexto finlandês a cooperação intermunicipal tanto pode ser voluntária, como imposta. Em situações como os serviços de saúde, nomeadamente a prestação de serviços a deficientes mentais e dos serviços prestados pelas escolas profissionais, a forma de cooperação intermunicipal é imposta. Os autores (2014) justificam tal situação na medida em que os municípios, de forma isolada, não poderiam prestar estes serviços com a qualidade e eficiência, que, cada vez mais, o cidadão reivindica na prestação de todo e qualquer tipo de serviço público.

Os arranjos institucionais, estabelecidos, voluntariamente, entre os governos locais ou incentivados (induzidos) pelas esferas superiores de governo, constituem um mecanismo que, para além de manter a autonomia, deixa em aberto a escolha dos parceiros, das políticas e do objetivo da ação conjunta. Os diferentes agentes locais podem prosseguir objetivos comuns, por meio de relações horizontais, flexíveis e

informais. Sem reestruturar fronteiras institucionais ou sem estabelecer uma unidade de governo específica, as relações intergovernamentais assentes na cooperação preservam o caráter policêntrico dos governos locais. (Mazelli & Niero, 2012, p.43)

Assim, e como em vários países da Europa, a realidade portuguesa comporta as duas formas de cooperação. Teles (2016) atenta que a cooperação voluntária engloba as Associações de Municípios, que surgiram da necessidade de colmatar as limitações de escala existentes ao nível dos municípios, procurando soluções para resolver problemas que por si só não conseguiam resolver. Atualmente, existem em Portugal 53 Associações de Municípios. O autor (2016) considera que a adesão à Comunidade Económica Europeia e a integração do país na União Europeia acelerou o desenvolvimento do associativismo municipal. A par daquelas associações, também é possível a existência de Associações de Freguesias, que constituem “pessoas coletivas de direito público, criadas por duas ou mais freguesias geograficamente contíguas ou inseridas no território do mesmo município para a realização de interesses comuns e específicos” (artigo 1.º da Lei n.º 175/99, de 21 de setembro).

De facto, o associativismo é um fenómeno, que se propagou por quase todo o mundo. De acordo com Tavares e Feiock (2013), na Europa existem muitos exemplos de Associações de Municípios de natureza voluntária. Todavia, são reguladas por acordos que são coerentes com o quadro legislativo adotados pelos governos federais, nacionais e/ou locais. Normalmente, essas Associações têm alcance limitado, visto que, os serviços públicos prestados estão limitados a uma área pública, incluindo o abastecimento de água, o sistema de resíduos sólidos ou o desenvolvimento económico, entre outros.

Ainda, em Portugal como havíamos referido, também existe a forma de cooperação imposta pelo governo central. Neste caso, falamos das 21 Comunidades Intermunicipais e duas Áreas Metropolitanas existentes. Estas encontram acento legal na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. As comunidades intermunicipais são pessoas coletivas de direito público, criadas por vários municípios para a realização de interesses comuns. Enquanto que, as áreas metropolitanas são pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial (Amaral, 2006). Estas têm como objetivo prosseguir interesses comuns aos municípios que as integram, de acordo com o n.º 1 do artigo 67.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. São constituídas por municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial.

Para além das diferentes formas de cooperação, também é usual encontrar referências quanto aos tipos de tarefas realizadas e quanto à quantidade de funções atribuídas às entidades intermunicipais. No primeiro caso, as tarefas podem ser de natureza ativa, ou seja, encontram-se diretamente ligadas à prestação do serviço público, ou podem ser de natureza coordenativa, tais como, os Conselhos de Governação (Bel & Warner, 2014). Relativamente à quantidade de funções atribuídas, estas podem ser de fins específicos ou de fins múltiplos.

Complementarmente, os responsáveis pelos órgãos de governação intermunicipal tanto podem ser eleitos, como nomeados (Bel & Warner, 2014).

Adicionalmente, e segundo Telles (2016), os modelos de cooperação intermunicipal diferem entre uma colaboração fragmentada e consolidada. Por outro lado, a cooperação intermunicipal também pode ser expressa através de acordos formais e informais promovidos pelos cooperantes. De facto, o grau de institucionalização e a natureza dos acordos podem diferir. Entidades supramunicipais institucionalizadas são passíveis de se envolver em interações informais, do mesmo modo que regiões não institucionalizadas e fragmentadas podem estabelecer relações contratuais com autoridades locais. A cooperação informal é usada, essencialmente, com o objetivo partilhar experiências, diminuir a assimetria de informação entre os cooperantes, já que nas relações informais os acordos não são juridicamente vinculativos. Acontece quando os municípios organizam reuniões ou trocam opiniões e experiências relativas a questões municipais (Steiner & Kaiser, 2018). Ainda assim, e não sendo vinculativo, a cooperação informal mostra ser de extrema importância, porque é o primeiro passo para a consciencialização inter-local, a construção de confiança e o desenvolvimento do capital social (Teles, 2016).

Ainda, e segundo o Teles (2016), na cooperação formal as relações são estabelecidas de forma legal e resultam na celebração de contratos entre todos os parceiros envolvidos. Exigem estruturas de tomada de decisão e uma avaliação cuidada dos custos e benefícios. Neste contexto, Bel e Warner (2015) atentam que a cooperação intermunicipal formal pode-se distinguir entre organizações burocráticas permanentes e acordos contratuais. As organizações burocráticas permanentes representam a forma mais institucionalizada de cooperação, pois, implicam a inclusão de atividades previamente executadas de forma municipal numa nova organização, que passa a ser administrada conjuntamente pelos municípios cooperantes. Por sua vez, os acordos contratuais assentam numa forma mais integrada de cooperação, na qual, se podem estabelecer procedimentos formais de tomada de decisão para a coordenação de políticas públicas locais ou para organizar a prestação de serviços públicos locais entre os parceiros envolvidos (Hulst & van Montfort, 2007).

Embora a intenção não passe por apresentar uma tipologia, ainda assim, Teles (2016) aponta quatro tipos diferentes de arranjos supramunicipais e visíveis na Tabela 1. São eles: i) a cooperação informal institucionalizada, quando são criadas novas entidades para garantir, principalmente, a coordenação de políticas entre autoridades locais; ii) a cooperação formal institucionalizada, muitas vezes, é consequência da criação de um nível de governo com competências específicas; iii) a cooperação informal não institucionalizada, geralmente, é utilizada como ferramenta para abordar problemas específicos sem continuidade, visto que, apresenta uma natureza esporádica da ação da governação local; e, por fim, iv) a cooperação

formal não institucionalizada, a qual se espera que ocorra nos casos em que os contratos são estabelecidos entre os agentes locais que interagem a nível supramunicipal, no sentido de prestar os serviços públicos específicos.

**Tabela 1.** Formas de Cooperação Intermunicipal.

Natureza da cooperação	Institucionalização	
	Alta	Baixa
Informal	Coordenação	Informação
Formal	Prestação de Serviço	Contratos

**Fonte:** Adaptado de Telles (2016).

Atendendo às diferenças quanto às formas/modelos de cooperação intermunicipal, também, é possível identificar diferentes atores envolvidos no processo de cooperação, influenciando a implementação das políticas públicas e representado diferentes *stakeholders* e legitimidades democráticas (Telles, 2016). Essas diferenças resultam do modelo de colaboração entre os municípios, gerando uma vasta diversidade de atores. O aspeto mais importante é o grau de envolvimento e de profundidade de cada um dos atores. Assim sendo, e conforme a Tabela 2, os principais atores internos são: os políticos locais, os burocratas locais, e outras organizações intermunicipais. Como atores externos aparecem os cidadãos, as autoridades públicas não locais, as empresas privadas e as organizações da sociedade civil (Telles, 2016). Este ponto, faz-nos perceber que de facto os protagonistas do processo de cooperação intermunicipal não são apenas os executivos municipais.

**Tabela 2.** Autores Envolvidos nos Arranjos de Cooperação.

Autores internos	Autores externos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticos Locais</li> <li>- Burocratas Locais</li> <li>- Outras Organizações Intermunicipais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadãos</li> <li>- Autoridades Públicas não Locais</li> <li>- Empresas Privadas</li> <li>- Organizações da Sociedade Civil</li> </ul>

**Fonte:** Adaptado de Telles (2016).

Para além das considerações sobre as diferentes formas de cooperação, a literatura também destaca os fatores que podem (ou não) influenciam a cooperação intermunicipal, e que de seguida são apresentados.

### **1.3. Fatores que Influenciam a Cooperação Intermunicipal**

Nos últimos 50 anos foram vários os desenvolvimentos que desencadearam o aumento dos serviços públicos. Cada vez mais, os cidadãos reivindicam mais qualidade na produção e prestação dos serviços públicos, exigindo o progresso de processos económicos e sociais. Esta pressão também se fez sentir no mercado europeu sobre os governos locais. No sentido de ultrapassar estas questões, vários países utilizaram diversas estratégias, entre as quais o recurso à cooperação intermunicipal (Hulst & van Montfort, 2007).

“Com poucas exceções, todos os países, de um modo geral, têm um sistema de governo local (ou agências designadas, como serviços públicos locais), através do qual as funções do governo que precisam ser prestadas localmente podem ser estruturadas” (Paddison, 2004, p.14). Reddy (1999) justifica este sistema salientando que o governo central, por si só, não é capaz de satisfazer todas as funções que lhe estão atribuídas, surgindo os municípios para desempenhar funções em áreas geográficas delimitadas. Os governos locais desempenham assim um papel importante na prestação de serviços públicos locais, como por exemplo, saneamento, transporte, habitação, entre outros, garantindo aos cidadãos o acesso equitativo da prestação dos serviços públicos locais e disponibilização de bens e serviços públicos com qualidade e de modo eficiente. Desta forma, os governos locais veem-se pressionados a considerar outras alternativas ao tradicional monopólio do governo em matéria de prestação de serviços públicos locais (Morgan & Hirlinger, 1991). A cooperação intermunicipal é efetivamente uma dessas alternativas.

Na literatura existente constata-se que a cooperação intermunicipal tem, cada vez mais, ganhado espaço tanto no mundo académico como no setor público, constituindo um meio que os municípios têm à sua disposição para aumentar a escala de produção dos serviços públicos, preservando a autonomia local (Soukopová & Vaceková, 2017). São vários os países da Europa, como França, Itália, Holanda, Espanha, Noruega, Suécia e Portugal, e também os Estados Unidos da América que, cada vez mais, vêm fazendo uso deste tipo de cooperação, com o objetivo de ganhar escala e melhorar a eficiência e eficácia na produção do serviço público (Bel, Fageda, & Mur, 2013). Todavia, é de realçar que os investigadores que incidiram os seus estudos na realidade americana, se encontram mais preocupados em analisar os efeitos económicos, a coordenação regional e as externalidades, enquanto que, na Europa, as investigações estão centralizadas apenas nos efeitos económicos da cooperação intermunicipal (Niaounakis & Blank, 2017). Estudos realizados nos países europeus e nos Estados Unidos de América, mostram que a cooperação intermunicipal é um meio imprescindível para ajudar os municípios de pequena dimensão a alcançar economias de

escala (Hefetz, Warner, & Vigoda-Gadot, 2012; Bel, Fageda, & Mur, 2013). Alguns autores têm ainda se dedicado ao estudo da cooperação intermunicipal, com o intuito de analisar os fatores que influenciam (ou não) a decisão de cooperar (Steiner, 2003; Zullo, 2009; Hefetz, Warner, & Vigoda-Gadot, 2012; Bel, Fageda, & Mur, 2013; Bel & Warner, 2015).

Através da literatura verifica-se que fatores políticos e económicos podem exercer influência sobre a cooperação intermunicipal.

### **1.3.1. Fatores Políticos**

A maioria dos estudos aponta como fatores políticos passíveis de explicar a cooperação intermunicipal a incerteza política e a ideologia política.

#### ***Incerteza Política***

De acordo com a literatura empírica, e contrariamente à ideologia política, o fator da incerteza política não tem sido muito explorado nos estudos que abordam a questão dos fatores que determinam a cooperação intermunicipal. Ainda assim, Sundell, Gilljam e Giné (2009) realizaram um estudo com o objetivo de identificar os fatores que determinam a contratação e a cooperação intermunicipal, em 290 municípios suecos, e consideraram como fatores políticos a incerteza política. Esta variável foi operacionalizada com base em três elementos: 1) nas diferenças entre as políticas preferenciais implementadas com o desvio padrão em termo da média ideológica; 2) o número de partidos em coligação no governo; e, 3) o peso eleitoral (variável *dummy* que indica se um representante de um partido dominante ocupa o cargo mais importante no governo local). O estudo demonstra que os três elementos da variável incerteza política têm um efeito positivo e significativo sobre a cooperação intermunicipal. Os políticos que enfrentam a incerteza política preferem cooperar. Isto porque, os municípios que enfrentam situações de incerteza política optam por diminuir a flexibilidade na governação cooperando com outros municípios.

#### ***Ideologia Política***

A ideologia política é um fator que vem sendo estudado, desde há muito, na reforma da Administração Pública, persistindo, no entanto, a discordância nos diferentes estudos sobre a influência deste fator na cooperação intermunicipal.

Bel e Fageda (2007), por exemplo, na investigação que realizaram para determinar os fatores que influenciam a privatização, concluíram que as atitudes ideológicas dos políticos não

parecem influenciar a escolha da prestação de serviços dos governos locais de forma sistemática, referindo que as decisões do executivo municipal parecem ser mais pragmáticas do que ideológicas. No estudo realizado por Bel e Warner (2015), também não foi possível determinar o impacto da ideologia política na cooperação intermunicipal, tendo os autores (2015) justificado os resultados pela ampla diversidade na forma como as variáveis políticas são especificadas.

Sundell, Gilljam e Giné (2009) também consideraram no seu estudo a ideologia política, devidamente operacionalizada através da afiliação política (centro-direita e esquerda) com a construção de uma variável *dummy* que assume o valor de 0 quando a ideologia é de centro-direita e 1 quando a ideologia é da esquerda. Os resultados alcançados evidenciaram um sinal indefinido, ou seja, não conseguiram comprovar qualquer associação da ideologia política com a cooperação intermunicipal, sugerindo, que a decisão de cooperar é pragmática e não política, corroborando assim as evidências obtidas por Bel e Fageda (2007).

No mesmo sentido, Blaeschke (2014) assinala que a ideologia política (direita *versus* esquerda) não tem qualquer efeito sobre a decisão de cooperar, o que parece evidenciar que a cooperação intermunicipal não é tão controversa quanto outras questões de política local. A opinião do autor vai ao encontro do argumento de Sundell, Gilljam e Giné (2009) quando afirma que as decisões de cooperar parecem ser feitas apenas segundo um ponto de vista pragmático.

Shoute, Budding e Gradus (2017) realizaram uma investigação com o intuito de analisar a influência das características do serviço, de políticas, de governação e financeiras nas escolhas dos municípios holandeses em quatro formas de prestação de serviços (cooperação interna, intermunicipal, empresa municipal e externalização do serviço). Deste modo, analisaram a ideologia política, no sentido de tentar explicar o efeito que exerce sobre a cooperação intermunicipal. A variável foi operacionalizada através da análise da afiliação partidária – ideologia política de esquerda ou de direita. Os resultados obtidos mostraram que os municípios de esquerda preferem a cooperação intermunicipal quando pretendem realizar um serviço interno através de uma empresa municipal. Estes resultados corroboram com os resultados do estudo de Sundell e Lapuente (2012) que também demonstraram que os municípios de esquerda têm uma preferência natural para realizarem serviços públicos em cooperação com outros municípios, enquanto que os municípios governados por partidos de direita optam pela contratação de serviços privados (Sundell & Lapuente, 2012).

Bel, Fageda e Mur (2013) efetuaram uma análise empírica sobre as decisões de cooperar na prestação de resíduos sólidos. O estudo incidiu sobre 92 municípios com mais de 1.000 habitantes da região de Aragão (Espanha). Para o efeito, analisaram a ideologia política com o intuito de verificarem se os políticos locais que decidem cooperar podem ser influenciados por

critérios ideológicos. Para a operacionalização da variável qualitativa definiram uma variável *dummy* que assume o valor '1' se o governo que lidera é de direita e o valor '0' em caso contrário. Os resultados obtidos não permitiram, aos autores, extrair uma conclusão clara sobre a influência da variável 'ideologia política' na tomada de decisão de optar pela cooperação intermunicipal. Contudo, e apesar da obtenção do sinal indefinido, as evidências empíricas obtidas revelaram que os autarcas de direita são mais relutantes em cooperar. Essa conclusão é justificada pelos autores pelo facto de a cooperação entre os municípios ter sido impulsionada pelas leis e regulamentos de instituições regionais com maioria de partidos de esquerda.

### **1.3.2. Fatores Socioeconómicos**

A maioria dos estudos aponta como principais fatores socioeconómicos: (i) densidade populacional; (ii) superavit/déficit; (iii) economias de escala; (iv) pressão fiscal; e (v) taxa de desemprego.

#### ***Densidade Populacional***

De acordo com a literatura pode-se constatar que a densidade populacional está negativamente associada com a cooperação intermunicipal, quando a população aumenta, mas numa situação de declínio da população, a probabilidade de adotar a cooperação intermunicipal aumenta, devido à necessidade de ganhar escala (Waner & Hefetz, 2002). Os autores justificam estes resultados pela necessidade de ganhar escala, ou seja, os pequenos municípios preferem a cooperação intermunicipal, o que lhes confere uma dimensão ideal, permitindo-lhes deste modo alcançar a escala desejada, uma vez que individualmente seria mais difícil. Deste modo, poder-se-á dizer que o aumento da densidade populacional está positivamente associado à cooperação só nos casos de perda de população.

Sundell, Gilljam e Giné (2009) entendem que o tamanho da população tem um efeito negativo e significativo sobre a cooperação intermunicipal. O tamanho da população prejudica a cooperação intermunicipal, isto porque quando maior é a população menor é a probabilidade de cooperar. O estudo realizado por Rodrigues, Tavares, Araújo e Filipe (2012), evidencia que a densidade populacional não exerce qualquer efeito sobre a cooperação intermunicipal. Os autores justificam os resultados assinalando que um município, com elevada densidade populacional é perfeitamente capaz de conseguir obter economias de escala assegurando a produção de serviço *in-house*. Brown e Potoski (2003) também demonstraram que os municípios com maior densidade populacional apresentam uma menor probabilidade de

cooperar, e vice-versa. Por sua vez, Plata-Díaz, Zafra-Gómez, Pérez-López e López-Hifiernández (2014) no estudo que desenvolveram nos 685 municípios espanhóis, com um número de habitantes compreendido entre 1.000 e 50.000, não conseguiram obter resultados claros que lhes permitissem afirmar que o tamanho da população tem impacto positivo ou negativo sobre a cooperação intermunicipal.

### ***Superavit/Deficit***

De acordo com o estudo de Zullo (2009), num estudo realizado no contexto americano, no qual fez uso dos dados do Censo de Governos do Estado Unidos da América, entre 1992 e 2002, com a finalidade de demonstrar se os municípios preferem privatizar ou optar pela cooperação intermunicipal, analisou o fator *deficit*, no intuito de provar se este exerce algum impacto tanto sobre a cooperação intermunicipal como na privatização. Os resultados parecem evidenciar que os municípios com orçamentos deficitários mais elevados podem estar negativamente associados à cooperação intermunicipal. O autor refere, ainda, que existem evidências estatísticas que demonstram que os municípios com um nível de endividamento mais elevado tendem a diminuir a prestação do número de serviços públicos. Todavia, afirma que os municípios que se encontram nesta situação, tanto podem optar pela privatização como pela cooperação intermunicipal.

### ***Economias de Escala***

A revisão de literatura realizada mostra que as economias de escala têm sido estudadas por vários autores quando se trata de analisar os fatores da cooperação intermunicipal ou uma outra qualquer forma de prestação de um determinado serviço público. De um modo geral, os estudos empíricos realizados mostram que o fator de economias de escala é operacionalizado através da população, uma vez que, e conforme atenta Bel e Warner (2015), os dados sobre a população são mais fáceis de obter quando comparados com a disponibilização de dados sobre o volume da prestação de um serviço público. A investigação realizada pelos autores Bel e Warner (2015), para identificar os fatores que influenciam a cooperação intermunicipal, revelou que as características do serviço público local prestado são o fator mais importante considerado nas economias de escala. Os autores utilizaram o número de habitantes como variável explicativa da cooperação intermunicipal. Os resultados obtidos permitiram aos autores afirmar que a dimensão da população tem um efeito negativo e significativo sobre a cooperação intermunicipal. Isto é, existe alguma evidência estatística para se poder afirmar que a probabilidade de cooperação intermunicipal diminui quando a população aumenta, tal como já referido.

Para além dos fatores políticos, Sundell, Gilljam e Giné (2009) também consideraram o fator de economias de escala. Os resultados alcançados permitiram-lhes afirmar que a variável economia de escala tem um efeito positivo e significativo sobre a cooperação intermunicipal. Os municípios de menor dimensão precisam cooperar para alcançar economias de escala. A probabilidade de existir cooperação intermunicipal parece ser mais evidente nos municípios de menor dimensão, uma vez que estes são incapazes de alcançar uma escala mais eficiente na prestação de serviços.

Similarmente, Blaeschke (2014) realizou um estudo nos 426 municípios de Hessen (Alemanha) no ano de 2011, o qual tinha como objetivo identificar os principais fatores que influenciam a decisão de cooperar por parte dos municípios de pequena dimensão (até 50.000 habitantes). Um dos fatores explicativos, entre os vários estudados, foi a dimensão do município. Segundo o autor, municípios de menor dimensão têm mais a ganhar com a exploração de economias de escala, designadamente quando os serviços prestados exigem um número mínimo de utilizadores ou um elevado investimento inicial.

West (2007) realizou um trabalho sobre a cooperação intermunicipal em França onde pretendeu, entre outros objetivos, estudar os incentivos da cooperação intermunicipal. Os resultados obtidos evidenciaram que as economias de escala induzem a cooperação intermunicipal, ou seja, é um determinante para a tomada de decisão de cooperar. Os municípios franceses decidem cooperar quando pretendem alcançar economias de escala para prestar determinados serviços públicos (West, 2007). O autor (2007) afirma que até 1992, a primeira fase de cooperação entre os municípios foi em grande medida por questões de economias de escala na provisão de serviços (por exemplo, o tratamento e distribuição de água, a gestão de resíduos sólidos, os transportes).

### ***Pressão Fiscal***

A pressão fiscal é amplamente entendida como um fator chave para a procura de cooperação intermunicipal. Blaeschke (2014) analisa este fator no estudo, já apresentado, em que este fator foi operacionalizado através da relação entre o valor da dívida municipal e das receitas totais. Os resultados obtidos demonstraram que a pressão fiscal tem um efeito positivo e significativo sobre a cooperação intermunicipal. Estes resultados confirmam, também, outros resultados obtidos em estudos anteriores, que mostram que a pressão fiscal constitui uma forte motivação para os municípios cooperarem. Uma maior pressão fiscal aumenta a necessidade de redução de custos, e, portanto, os municípios sobre uma forte pressão fiscal são mais propensos a cooperar do que os municípios com menor pressão fiscal.

Plata-Díaz *et al.* (2014) também consideram no seu estudo a pressão fiscal. Tal fator foi operacionalizado através da liquidez a curto prazo (capacidade de gerar liquidez para pagar as dívidas a curto prazo); flexibilidade (capacidade de resposta às mudanças na economia através do aumento ou redução da dívida pública); sustentabilidade (capacidade do município para manter, promover e proteger o bem-estar social da população, empregando os recursos financeiros públicos); independência financeira; e, o nível de dependência de financiamento externo, recebido através de transferências e subsídios. Similarmente, os resultados apontaram para um sinal positivo e significativo, tendo permitido aos autores concluir que quanto maior for a pressão fiscal maior é a probabilidade de os municípios cooperarem.

Igualmente, Mazzali e Niero (2015) no estudo que desenvolveram, tendo como amostra os governos locais do Estado de São Paulo, com a exceção da capital, tendo como objetivo identificar a influência das características económicas, fiscais, demográficas, sociais e geográficas dos municípios na constituição de acordos cooperativos intermunicipais. De entre as variáveis estudadas, os autores analisaram a pressão fiscal e a dependência face a recursos fiscais provenientes de entidades superiores. Os autores (2015) usaram a dívida *per capita* a longo prazo dos municípios para operacionalizar a variável pressão fiscal e as transferências intergovernamentais *per capita* como forma de operacionalizar a variável dependência de recursos fiscais. Os resultados evidenciam um sinal positivo e estatisticamente significativo das variáveis em análise sobre a cooperação intermunicipal. Por outras palavras, quanto maior o nível de pressão fiscal, maior a probabilidade do executivo municipal optar pela decisão de cooperar. Este resultado corrobora a ideia de Krueger e McGuire (2005). Os autores (2005) atentam que o peso dos fundos federais no orçamento dos municípios, devido aos imperativos estabelecidos pelo governo federal, é visto como um incentivo à procura da cooperação com outros municípios, dado que entendem que as soluções desenvolvidas em conjunto têm um maior impacto junto da instância federal do que soluções apresentadas de forma isolada.

A pressão fiscal foi também estudada nos trabalhos de Bel, Fageda e Mur (2013). Os autores (2013), tal como Blaeschke (2014), consideraram a relação entre os custos associados à dívida municipal (juros mais amortização) e receita total. Mais uma vez, os resultados demonstraram que municípios com maiores dificuldades financeiras são mais propensos em diminuir os custos e, uma possível estratégia para a redução destes, passa pela decisão de cooperar com outros municípios para a prestação de serviços públicos.

Por sua vez, Zullo (2009) no estudo previamente mencionado, analisou o fator pressão fiscal, que foi operacionalizado através do peso da dívida pública, da carga tributária, das receitas fiscais municipais e da dívida local. A análise realizada permitiu demonstrar que a pressão fiscal municipal tem um sinal positivo e significativo sobre a cooperação intermunicipal. Quanto

maior é a pressão fiscal maior é a probabilidade de os municípios cooperarem. Também, West (2007), e considerando a realidade dos municípios franceses, verificaram que a pressão fiscal tem um efeito positivo e significativo sobre a cooperação intermunicipal. No estudo, o autor concluiu que os municípios cooperam devido à necessidade de travar a pressão fiscal.

Para Kruguer e McGuire (2005), num estudo realizado em 2.825 cidades nos Estados Unidos da América, municípios que apresentam uma taxa tributária mais severa, a cooperação intermunicipal é vista pelos executivos municipais como um meio de diminuir tanto os custos como os impostos. Ainda, segundo os autores (2005), a decisão de optar pela cooperação intermunicipal é mais provável, num contexto onde se verifique uma agenda agressiva para a provisão de serviços públicos, uma vez que são necessários recursos adicionais que lhes permitam colmatar as deficiências. Esta situação demonstra que a pressão fiscal se encontra positivamente associada com a cooperação intermunicipal. Ou seja, poder-se-á dizer que quanto maior for a pressão fiscal, maior é a probabilidade de os executivos municipais optarem pela alternativa de cooperação intermunicipal.

### ***Taxa de Desemprego***

A literatura empírica não se tem debruçado muito sobre o estudo da taxa de desemprego, quando se trata de investigar os fatores que determinam a cooperação intermunicipal. Ainda assim, Zullo (2009) no estudo que realizou, considerou a influência da taxa de desemprego na cooperação intermunicipal. Nesta investigação, o autor obteve significância estatística que lhe permitiu concluir que a taxa de desemprego tem um sinal positivo sobre a cooperação intermunicipal. O desemprego é sintomático de uma economia regional fraca, o que reduz a capacidade dos governos em gerar serviços públicos locais para a cobrança das receitas fiscais. Pode-se assim dizer que um município com uma fraca economia não tem capacidade para responder às necessidades dos munícipes e, desta forma, o executivo municipal opta pela decisão de cooperar como forma de colmatar as deficiências existentes, aumentando assim as ofertas de emprego e conseqüentemente a diminuição do desemprego. Assim sendo, as probabilidades de cooperar aumentam quando a taxa de desemprego é mais elevada.

Na investigação realizada por Steiner (2003), aos municípios suecos, o autor afirma que o aumento da taxa de desemprego, nos anos 90, pode ser considerado uma das causas da cooperação intermunicipal. As evidências estatísticas obtidas revelaram que a taxa de desemprego apresenta um efeito positivo e significativo sobre a cooperação intermunicipal. Assim sendo, quanto mais elevada é a taxa de desemprego maior é a probabilidade de os municípios cooperarem. Para Kruguer e McGuire (2005), num estudo realizado em 2.825 cidades nos Estados Unidos da América, um contexto marcado pela pobreza e baixas taxas de crescimento pode favorecer a cooperação entre governos locais. Esta situação é mais visível

nas comunidades que enfrentam condições económicas e sociais mais severas (elevados níveis de desemprego e/ou de pobreza) que estão mais motivadas a adotar projetos que permitam o alívio do stress económico-social, sendo a cooperação intermunicipal uma opção muito viável.

Em síntese, a revisão de literatura realizada sobre os fatores supra referenciados permitiram evidenciar o efeito que estes exercem sobre a cooperação intermunicipal. Deste modo, na tabela seguinte é apresentada uma síntese da argumentação teórica e os resultados empíricos sobre a relação de causalidade dos fatores políticos e socioeconómicos sobre a cooperação intermunicipal.

**Tabela 3.** Síntese dos Fatores Políticos e Socioeconómicos Estudados.

<b>Fatores</b>	<b>Efeito Negativo</b>	<b>Efeito Positivo</b>	<b>Efeito Indefinido</b>
<b>Incerteza Política</b>		Sundell, Gilljam e Giné (2009)	
<b>Ideologia política</b>		Sundel e Lupend (2012) Shoute, Budding e Gradus (2017)	Bel e Fageda (2007) Sundell, Gilljam e Giné (2009) Bel, Fageda e Mur (2013) Blaeschke (2014) Bel e Warner (2015)
<b>Densidade populacional</b>	Brown e Potoski (2003) Sundell, Gilljam e Giné (2009)	Warner e Hefetz (2002)	Plata-Díaz <i>et al.</i> (2014) Rodrigues <i>et al.</i> (2012)
<b>Superavit/Deficit</b>	Zullo (2009)		
<b>Economias de Escala</b>		West (2007) Sundell, Gilljam e Giné (2009) Blaeschke (2014)	
<b>Pressão Fiscal</b>		Kruguer e McGuire (2005) West (2007) Bel, Fageda e Mur (2013) Blaeschke (2014) Plata-Díaz <i>et al.</i> (2014)	
<b>Taxa de Desemprego</b>		Steiner (2003) Kruguer e McGuire (2005), Zullo (2009)	

**Fonte:** Elaboração própria.

Além destes fatores, e que naturalmente podem influenciar a decisão do executivo municipal a optar pela cooperação intermunicipal, a literatura mostra que no contexto atual é imprescindível ter em consideração os custos de transação. Estes encontram-se intrinsecamente ligados a qualquer atividade/ligação, pelo que qualquer modelo de colaboração prevê custos e benefícios, incluindo os que são estabelecidos no contexto da cooperação intermunicipal (Telles, 2016).

#### **1.4. Custos de Transação**

A decisão de cooperar intermunicipalmente é um processo muito complexo, que exige uma análise cuidada da parte dos decisores municipais. De acordo com a literatura, os municípios têm, cada vez mais, maiores responsabilidades em termos de desenvolvimento do território, muitas vezes com recursos escassos, criando obstáculos para uma eficiente produção e prestação dos serviços públicos aos munícipes. Desta forma, mostra-se necessário procurar alternativas para solucionar os problemas, e é aqui que a cooperação intermunicipal se tem mostrado bastante eficiente. Neste contexto, a decisão de cooperação deve ser enquadrada na teoria dos custos de transação, uma vez que, é necessário prever os tipos de colaboração que melhor servem a diversidade de prestação de serviços públicos (Brown & Potoski, 2003).

A cooperação exige muito esforço e, portanto, é importante comparar cuidadosamente os custos e os benefícios a serem obtidos. Bel e Warner (2015) referem que cooperar permite aos municípios alcançar economias de escala e reduzir os custos de transação. Logo a alternativa de cooperar que apresente custos mais reduzidos equivale a uma alternativa maximizadora de eficiência (Pouder, 1996). Assim sendo, é necessário ter sempre em consideração todos os custos, quando se pretende optar pela cooperação intermunicipal, já que acompanham o processo de cooperação em todas as suas fases, ou seja, desde a negociação até à sua implementação e monitorização (Brown & Potoski, 2003; Rodrigues *et al.*, 2012). Os referidos custos podem ser classificados em *ex-ante* e *ex-post* e devem ser considerados simultaneamente aquando do estabelecimento dos contratos. Os custos *ex-ante* podem ocorrer quando uma organização procura outra no mercado para se relacionar, ou seja, quando procura obter informação sobre determinados fornecedores e sobre as suas competências, incluindo a negociação e a celebração de um determinado contrato. Os custos de transação *ex-post* são os custos em que se incorre após a realização do contrato, isto é, quando há a necessidade de se proceder a adaptações à execução do contrato em funções das falhas sentidas, ou com o respetivo acompanhamento e monitorização (Williamson, 1981). Segundo Williamson (1985), os custos *ex-post* podem aumentar e assumir diversas formas: o risco das

transações, quando se desviam dos termos em que foram acordadas; os custos de renegociação se, ambas as partes fizerem um esforço para corrigir o desvio contratual; os custos com a instalação e manutenção de estruturas específicas de gestão para supervisionar os desvios contratuais; e, os custos de supervisão para manter o compromisso assumido seguro. No contexto da cooperação intermunicipal estas situações podem efetivamente acontecer, sendo os fatores comportamentais, relativos à racionalidade limitada e ao comportamento oportunista de extrema relevância.

O comportamento oportunista não pode ser encarado como sendo uma característica inata do ser humano. Pode-se dizer que é uma característica que determinados indivíduos adotam quando lhes convém (Ribeiro, 2014). Williamson (1991) defende que o comportamento oportunista amplia a suposição convencional de que os agentes económicos são guiados por considerações de interesse próprio para dar lugar a um comportamento estratégico. No processo da cooperação as partes podem agir de forma contrária ao que foi acordado. Como forma de acautelar o risco associado a esta mudança, durante o processo de cooperação, os cooperantes podem, de forma preventiva (ainda que de maneira não precisa), conjeturar a presença de oportunismo e se protegerem contra determinados desvios (Williamson, 1985). Todavia, é muito difícil obter uma cooperação perfeita devido à assimetria de informação, bem como ao comportamento oportunista dos cooperantes (Arruda, Benevides, Faria, & Farina, 2013).

A essência da racionalidade limitada é que, embora a intenção dos seres humanos seja a de se comportar de forma racional, as suas decisões quase nunca são ideais numa ótica económica (Ribeiro, 2014). “O Homem não tem a capacidade cognitiva para chegar a decisões totalmente racionais” (Ribeiro, 2014, p.37). Sabendo que a racionalidade é limitada, as transações devem ser planeadas considerando todas as cenários possíveis, de forma a prevenir possíveis desvios e obter bons resultados (Arruda *et al.*, 2013).

Ainda, segundo os autores (2013) as dimensões das transações, também chamadas de fatores ambientais, envolvem a especificidade dos ativos, a frequência e a incerteza com que as transações ocorrem. A especificidade dos ativos está relacionada com os bens e direitos, a serem negociados que, de algum modo, pode mudar o comportamento dos cooperantes aquando da sua aquisição. Relativamente às transações, e considerando o argumento de Williamson (1999),

quanto mais frequentes forem os contratos de longo prazo e investimentos em ativos específicos, maior é a probabilidade para reduzir as incertezas e gerir comportamentos oportunistas. A frequência permite diluir os custos da adoção de mecanismos complexos de controlo por parte dos agentes envolvidos. Quanto maior a frequência de uma transação, maior o grau de confiança e o valor presente dos ganhos futuros e,

portanto, maior o custo associado às atitudes oportunistas. O comportamento dos agentes envolvidos pode ser influenciado pela frequência em que as relações ocorrem. (Arruda *et al.*, 2013, p.182)

A incerteza encontra-se intrinsecamente ligada à assimetria de informação. Devido à racionalidade limitada é impossível conhecer toda a informação sobre os custos. Mesmo verificando-se a presença de especialistas no mercado com informação mais privilegiada sobre os custos relevantes, os custos podem ser reduzidos, mas não são eliminados (Coase, 1960).

Quando um município escolhe fazer parte de uma cooperação, além de outras vantagens, também tem o objetivo de reduzir custos, principalmente aqueles municípios com dificuldades financeiras e com poucos recursos. Porém, quando os custos de transação são muito elevados, não se consegue alcançar a eficiência desejada (Feiock, Clingermayer, Shrestha, & Dasse, 2007).

Neste contexto, Blaeschke (2014) no estudo que desenvolveu nos pequenos municípios de Hassen, advoga que os custos de transação não podem ser vistos apenas como um enquadramento teórico da cooperação intermunicipal, mas sim como um verdadeiro determinante da cooperação intermunicipal, pois como já foi referido, os executivos municipais quando decidem optar pela cooperação têm sempre o cuidado (ou deviam) em analisar os custos/ benefícios da cooperação. Portanto, poder-se-á dizer que os custos de transação podem ser considerados como uma barreira para a cooperação intermunicipal. Pois, ainda segundo o autor (2014), um município só decide cooperar quando os ganhos esperados com a parceria de cooperação excedem os custos. Assim, poder-se-á dizer que a probabilidade de cooperar é maior em circunstância onde se verifiquem baixos custos de transação (Kruguer e McGuire 2005) e (Blaeschke, 2014).

Após este enquadramento teórico, e considerando que a cooperação intermunicipal tem sido aplicada em diversos países, este trabalho pretende contribuir para essa extensão, analisando a cooperação intermunicipal em Cabo Verde.

## **2. A Cooperação Intermunicipal em Cabo Verde**

No segundo capítulo abordar-se-á a cooperação intermunicipal em Cabo Verde, em particular o Regime Jurídico dos municípios (a única forma de Autarquia Local em Cabo Verde) e far-se-á uma breve caracterização das Associações de Municípios existentes no país, e dos municípios Cabo-verdianos, segundo apêndice 1.

### **2.1. Os Municípios em Cabo Verde**

A descentralização municipal em Cabo Verde divide-se em três períodos: i) período colonial; ii) período de 1975 a 1990; e, iii) período de 1991 até à Constituição de 1992 (Semedo, Veiga, Santos, & Barbosa, 2013).

De facto, o poder local em Cabo Verde começou a desenvolver-se verdadeiramente depois das primeiras eleições multipartidárias, de 13 de janeiro de 1991. No n.º 2 do artigo 2.º da Constituição de República de Cabo Verde (CRCV), é consagrado que:

A República de Cabo Verde reconhece e respeita, na organização do poder político a natureza unitária do Estado, a forma republicana de governo, a democracia pluralista, a separação e a interdependência dos poderes, a separação entre as igrejas e o Estado, a interdependência dos tribunais, a existência e a autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública. (CRCV, 2010, p.408)

Desde 2005, que a divisão administrativa do território, assenta em 22 municípios (ver Apêndice I) e 32 freguesias, distribuídos pelas ilhas de Santo Antão (3), São Nicolau (2), Fogo (3), Santiago (9) e nas restantes ilhas de S. Vicente, Sal, Boa Vista, Maio e Brava (1 município em cada ilha). Administrativamente, logo abaixo do governo, encontram-se os municípios, que governam os concelhos, e abaixo destes, as delegações municipais que administram as localidades. O art.º 117.º dos Estatutos dos Municípios (EM), estabelece que será criada em cada freguesia e noutras localidades do Município, onde houver necessidade, uma Delegação Municipal como unidade de desconcentração da Administração Municipal. Estas são criados principalmente nas localidades mais distantes, para garantir uma melhor eficiência e eficácia dos serviços públicos prestados às populações. Entretanto, o poder local cabo-verdiano encontra-se limitado apenas aos municípios, apesar de encontrar previsto no artigo 231.º da CRCV a existência de Autarquias Locais de grau inferior e superior.

A CRCV, nos artigos 233.º a 235.º, reconhece aos municípios a autonomia patrimonial e financeira, organizacional, regulamentar e normativa. Entretanto, como forma de reforçar esta autonomia, a Lei n.º 134/IV/95, de 3 de julho, que define os EM de Cabo Verde, nos artigos 2.º a 5.º e 6.º, também consagra as cinco vertentes da autonomia atribuída ao poder local, permitindo, desta forma, a consolidação do poder local: autonomia administrativa<sup>2</sup>, financeira<sup>3</sup>, patrimonial<sup>4</sup>, normativa<sup>5</sup> e organizativa<sup>6</sup> e a capacidade de articular um conjunto de políticas públicas com o poder central.

Dispõe, claramente, o artigo 233.º da CRCV que “as autarquias locais têm finanças e património próprios”. Também no artigo 5.º da Lei n.º 79/VI/2005, de 5 de setembro, relativamente ao Regime Financeiro das Autarquias Locais, se encontra explanado quais são as receitas dos municípios, deixando claro que o património do Estado não se confunde com o do município.

Neste sentido, a autonomia é também um limite material da revisão constitucional nos termos da alínea e), n.º 1 do artigo 290.º da CRCV. Para consolidar e reforçar a autonomia concedida às autarquias locais, encontra-se regulado no artigo 7.º do EM que o “exercício das suas competências, os órgãos municipais<sup>7</sup> são independentes e que suas deliberações ou decisões só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na Lei”. Relativamente, à autonomia normativa ou regulamentar que é um princípio constitucional, consagrada no artigo 235.º da Constituição, confere aos Municípios o poder de criar normas gerais e abstratas de âmbito municipal, em tudo que respeite as suas atribuições.

A tutela administrativa sobre as autarquias locais, explanada no artigo 236.º da CRCV, encontra-se intimamente ligada ao princípio da legalidade, pois consiste apenas na verificação do cumprimento da lei pelos órgãos autárquicos. Qualquer medida restritiva da autonomia local tem de ser precedida de parecer da Assembleia Municipal, de acordo com o preceituado no n.º 2 do art.º 236.º da CRCV. Ainda, de acordo com o n.º 3 do art.º 236.º da Constituição, os órgãos autárquicos só podem ser dissolvidos quando ocorra casos de ações ou omissões graves, consagradas na lei. Também, os órgãos municipais devem atuar em obediência à Constituição, aos preceitos legais e regulamentares e aos princípios gerais de direito, dentro

---

<sup>2</sup> O município goza de autonomia administrativa quando detém o poder de praticar atos administrativos.

<sup>3</sup> Um município possui autonomia financeira quando possui finanças próprias que lhe permitam elaborar, aprovar, alterar e executar o plano de atividades e o orçamento.

<sup>4</sup> Autonomia patrimonial consiste no poder que município tem para gerir o seu património próprio e, na qual responde pelas dívidas e encargos perante terceiros.

<sup>5</sup> O município goza de poder regulamentar próprio que lhe permite criar normas gerais com carácter obrigatório na área da sua jurisdição, sobre matéria integrada no quadro das suas atribuições, nos limites da Constituição e da lei.

<sup>6</sup> Autonomia organizativa traduz-se no poder que o município tem que lhe permite criar, organizar e fiscalizar serviços destinados a assegurar a prossecução das suas atribuições.

dos limites dos poderes que lhes são atribuídos, e em conformidade com os fins para os quais os mesmos poderes lhes foram conferidos.

O EM, nos artigos 26.º a 44.º da Lei n.º 134/IV/95, de 3 de julho, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, os princípios gerais, as atribuições, responsabilidades e competências municipais, sobretudo nas matérias de planeamento e execução de políticas. Enuncia e identifica de forma pormenorizada as atribuições dos municípios, nas diversas áreas de gestão, define e regula os órgãos do município, descrevendo, ainda, o modo da sua composição, constituição, funcionamento e competências. Ainda como forma de reforçar a importância do poder local, o art.º 18º da Lei n.º 69/VII/2010, de 16 de agosto (Lei-quadro da descentralização administrativa e o regime das parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal ou local), refere que, nos limites da lei “tudo o que respeite aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas” são consideradas atribuições dos municípios, tendo estas competências para promover a melhoria de qualidade de vida da população.

Na perspetiva de Caupers (2007), as autarquias locais asseguram a prossecução de interesses comuns, devido à proximidade geográfica, mediante a atividade de órgãos próprios representativos das populações.

Amaral (2006, p.480) define autarquias locais como “pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes.”.

Devido ao facto de prosseguirem interesses próprios das populações locais, as autarquias locais caracterizam-se como sendo um fenómeno de administração autónoma e não de administração indireta do Estado. Pode-se assim dizer que as autarquias locais, são por isso uma forma de autogoverno das coletividades locais, pois elas são detentoras de interesses especificamente locais, autónomos em relação aos interesses gerais da coletividade nacional. (Ferreira, 2012, p.22)

Igualmente, o n.º 2 do artigo 230.º da CRCV, define que as autarquias locais “são pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos das respectivas populações, que prosseguem os interesses próprios destas.”.

É importante referir que a figura do Presidente da Câmara Municipal não se encontra consagrada na Constituição, enquanto órgão, porém encontra assento legal no art.º 45.º do EM. Conforme explanado no n.º 1 do art.º 234.º da CRCV, os municípios, são constituídos por uma câmara municipal, que é o órgão executivo, e por uma assembleia municipal, órgão deliberativo. É curioso, o facto de o Presidente da Câmara Municipal não ter assento legal na

CRCV, mas o EM refere-o como um órgão que têm precedência em relação aos outros, ou seja, na hierarquia dos órgãos encontra-se em primeiro lugar (art.º 95.º do EM).

Os municípios cabo-verdianos vêm exercendo um papel imprescindível na defesa dos interesses das populações locais, sendo seus representantes nas principais reivindicações de participação equilibrada no desenvolvimento nacional e obreiro nas condições básicas de vida, como seja o emprego, saneamento, promoção social, educação, saúde, desporto (Livramento, s/d).

Não obstante o trabalho essencial que os municípios vêm desenvolvendo, atualmente, devido à globalização e às crises económicas, os municípios enfrentam um processo de complexificação das suas realidades, derivada das constantes e variadas alterações sociais resultantes do sistema (Marmelo, 2011). Estes desafios obrigam os executivos municipais a procurarem alternativas para que possam dar resposta às necessidades dos municípios. Deste modo, de seguida é feita a explanação das Associações de Municípios, pois segundo a literatura, estas, têm-se revelado um instrumento importante para ajudar a colmatar as ineficiências dos municípios, sobretudo no que se refere à produção e prestação dos serviços públicos.

## **2.2. As Associações de Municípios em Cabo Verde**

Devido às constantes transformações sociais, trabalhar de forma isolada torna-se cada vez mais complexo. Assim, e de acordo com Silva (2006), as Associações de Municípios surgiram no decurso da necessidade de os municípios unirem esforços em favorecimento das necessidades comuns, ao perceberem que sozinhos não conseguiam dar resposta a todas as necessidades dos municípios. Ou seja, as Associações de Municípios surgem devido à existência de interesses e de problemas comuns que, no entendimento dos autarcas, podem ser melhor solucionados quando prestados em conjunto. Neste contexto, Rocha e Faria (2004), corroboram a opinião de que as Associações de Municípios vêm sendo uma forma de unir forças para suprir as necessidades individuais dos municípios ao nível financeiro, tecnológico e humano, fundamentais para a prossecução das competências que lhes são atribuídas.

Hoje em dia a finalidade da cooperação intermunicipal não é apenas a de dar resposta aos problemas organizativos e de gestão dos municípios, mas também a de desempenhar um papel importante na reorganização administrativa, criando estruturas do tipo cooperativo mais flexíveis e com âmbitos de intervenção territorial apropriados às condicionalidades socioeconómicas e culturais locais (Teixeira, 2014).

Em Cabo Verde, devido à sua condição de insularidade, país arquipelágico e de descontinuidade territorial, os atores políticos sentiram também a necessidade de trabalhar em

conjunto, para poderem dar respostas às competências que lhes são atribuídas e às procuras dos cidadãos que hoje em dia, exigem, cada vez mais, recursos financeiros, humanos e materiais que excedem as capacidades dos municípios.

O associativismo em Cabo Verde iniciou-se com a aprovação do Decreto-Lei n.º 52-A/90, de 4 de julho, que no âmbito do Estatuto dos Municípios, previa nos seus artigos 113.ª a 116.ª a constituição de Associações de Municípios. Atualmente, este diploma foi revogado pela Lei n.º 134/IV/95, de 03 de julho, que prevê, igualmente, o Estatuto dos Municípios Cabo-Verdianos.

Neste contexto, e nesta altura, uma Associação de Municípios é pessoa coletiva de direito público, criada por dois ou mais municípios, e que tem como objetivo além da realização de interesses comuns, defender a integração das políticas a cargo dos respetivos membros e, ainda, realizar quaisquer interesses compreendidos nas atribuições dos mesmos, conforme estipulado nos artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de dezembro, que estabelece a criação e extinção das Associações de Municípios.

O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de dezembro, estabelece que uma Associação de Municípios é uma pessoa coletiva de direito público. A constituição da Associação de Municípios é da competência dos Conselhos Municipais dos municípios interessados em associarem-se. O processo de constituição pode ser da iniciativa dos Conselhos Municipais ou da Assembleia intermunicipal. Depois de aprovado o projeto de estatutos por todas as Assembleias Municipais, a associação é criada por escritura pública a lavrar pelo Notário do Município da sede da mesma, na qual são outorgantes os Presidentes dos Conselhos Municipais interessados, conforme estipulam os n.ºs 1 e 3 do art.º 3.º da Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de dezembro.

Segundo o art.º 4.º do diploma suprarreferido, cabe a cada associação criar o seu próprio Estatuto, onde será definida a sua sede, objeto e composição, a duração da associação (quando não constituída por tempo indeterminado), a quota de cada município para as despesas comuns, a competência dos seus órgãos e, bem assim, estabelecer todas as demais disposições necessárias ao seu bom funcionamento. De acordo com o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de dezembro, as associações têm como órgãos a Assembleia Intermunicipal e o Conselho de Administração.

A Assembleia Intermunicipal é o órgão deliberativo da associação e é constituída pelos presidentes ou seus substitutos e por três conselheiros de cada um dos conselhos associados. Consequentemente, os Presidentes dos Conselhos dos municípios membros, obrigatoriamente são membros da Assembleia Intermunicipal. A duração do mandato dos membros da Assembleia Intermunicipal é igual à do mandato para os órgãos do Município, ou seja, de quatro anos, salvo se, por qualquer motivo, o membro deixar de pertencer ao órgão do Município que representa (n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 6.º Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de dezembro).

No que se refere ao Conselho de Administração, este é um órgão executivo da Associação e encontra-se constituído por três representantes dos Municípios associados, eleitos entre os seus membros pela Assembleia Intermunicipal, sendo o Presidente escolhido entre os membros do Conselho da Administração. O mandato deste membro tem a duração de um ano, porém tacitamente renovável se depois do término do mandato, após a primeira reunião da Assembleia Intermunicipal não elegerem um novo Conselho Administrativo. Todavia, os membros do Conselho de Administração terminam as suas funções se deixarem de fazer parte do órgão do Município que representam (n.ºs 1, 2, 3 e 5 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de dezembro).

Relativamente às competências dos órgãos das associações, os n.ºs 1 e 2 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de dezembro estabelecem que estes exercem as competências que se encontram estipuladas nos seus respetivos Estatutos. Os Estatutos podem atribuir aos órgãos da Associação os poderes municipais apropriados à realização do respetivo objeto, excetuando aqueles que, pela sua própria natureza ou disposição da lei, devam ser exercidos diretamente pelos órgãos do Município.

As Associações de Municípios têm património próprio, gozam de autonomia administrativa e financeira, sendo submetidas, na sua atividade, à tutela administrativa do Estado e à fiscalização do Tribunal de Contas, nos mesmos termos que os municípios, de acordo com o plasmado nos artigos 10.º, 11.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de setembro. Neste sentido, está-se perante Associações de Municípios de direito público, de fins específicos, constituídas e participadas voluntariamente pelos municípios associados.

A Associação cessa pelo decurso do prazo, quando não for constituída por tempo indeterminado ou por deliberação de todos os Municípios associados. Quando a Associação é extinta o património da Associação, é distribuído entre os Municípios, na proporção da respetiva contribuição para as despesas da Associação, ressalvados os direitos de terceiros, se nos Estatutos não for estipulado de outra forma (art.º 19.º do diploma supra referenciado).

Entretanto, e atendendo à liberdade associativa por parte dos municípios, é aprovada a Lei n.º 50/VI/2004, de 13 de setembro, que estabelece, em moldes complementares, nos seus art.º 1.º e 2.º, que as Associações de Municípios podem constituir-se como pessoas coletivas privadas, para efeitos de representação institucional junto dos órgãos de soberania e da Administração Central. Segundo o diploma supracitado, no seu art.º 3.º, são de carácter nacional as associações de municípios, com um número de associados superior a dois terços dos municípios existentes.

Atualmente, em Cabo Verde existem três Associações de Municípios: a Associação de Municípios de Santo Antão (AMSA), a Associação de Municípios de Fogo e Brava (AMFB) e a Associação de Municípios de Santiago (AMS). É importante realçar que no ordenamento

jurídico Cabo-verdiano as Associações de Municípios tanto podem assumir a forma de uma pessoa coletiva de direito público como de direito privado. Assim, a AMSA e a AMFB, são pessoas coletivas de direito público, e regem-se pelo Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de dezembro, e a AMS é uma pessoa coletiva de direito privado, e assim sendo, rege-se pela Lei n.º 50/VI/2004, de 13 de setembro.

### ***Associação de Municípios de Santo Antão***

A primeira Associação de Municípios a ser criada no país foi a Associação de Municípios de Santo Antão (AMSA) que engloba os municípios da Ribeira Grande, Paul e Porto Novo. Esta foi constituída por escritura pública no dia 13 de fevereiro de 1994. De acordo com o n.º 1 do art.º 1.º dos seus Estatutos, trata-se uma pessoa coletiva de direito público. A AMSA não prossegue fins políticos ou partidários, exercendo as suas funções de forma autónoma, relativamente a quaisquer entidades públicas ou privadas, isto de acordo com o plasmado no n.º 4 do artigo 1.º dos Estatutos da Associação dos Municípios de Santo Antão (Estatutos da AMSA), publicados em 1994, no Boletim Oficial, 2ª série, n.º 27, de 4 de julho.

De acordo com o artigo 2.º dos Estatutos da AMSA, a associação prossegue objetivos gerais e específicos, sem colocar em causa as atribuições que são próprias de cada associado. Assim, e segundo o artigo 2.º dos Estatutos da AMSA, os objetivos gerais da AMSA são os seguintes: i) Defender, promover e dignificar os municípios associados; e, ii) Integrar as políticas económicas e políticas dos seus membros.

Como objetivos específicos os Estatutos definem: i) Aprovar o plano de desenvolvimento regional; ii) Realizar estudos e projetos que sejam benéficos para o desenvolvimento da ilha; iii) Partilhar experiência e informação técnica e administrativa; iv) Representar os membros perante organizações nacionais e internacionais e ainda perante os órgãos de soberania, entre outros; v) Implementar ações que visem a integração regional dos municípios; vi) Realização de estudos e projetos de incidência económica e social, bem como o acompanhamento da sua execução no interesse geral da ilha; e, vii) Desenvolvimento de ações de informação dos eleitos municipais e de aperfeiçoamento profissional do pessoal da Administração Local e dos serviços desconcentrados do Estado.

A AMSA tem património próprio que é constituído pelos bens e direitos que lhes foi transferido no ato da sua constituição, e os que, por elas, são posteriormente adquiridos. Possuem, ainda, recursos financeiros, constituídos pelas quotas que os associados pagam anualmente, pelas taxas cobradas na prestação de bens e serviços, pelo rendimento, relativamente a heranças, doações, empréstimos contraídos, legados e subvenções ou participações oriundas da

Administração Central, da cooperação nacional ou internacional (art.ºs 20.º e 21.º dos Estatutos da AMSA).

Os n.ºs 1 e 2 do art.º 24.º prevêm que a AMSA só pode ser extinta por decisão de todos os municípios associados. Com a sua extinção todo o património é avaliado e dividido entre os municípios, segundo critério de equidade a estabelecer pela Assembleia Intermunicipal.

A AMSA é constituída pela Assembleia Intermunicipal, pelo Conselho Administrativo e pelo Presidente da Associação, conforme refere o art.º 6.º dos Estatutos da AMSA.

Encontra-se estipulado no n.º 1 do art.º 7.º dos Estatutos da AMSA que a Assembleia Intermunicipal é o órgão máximo de representação da Associação. O n.º 2 do art.º 7.º dos Estatutos da AMSA refere que são membros da Assembleia Intermunicipal: o Presidente da Câmara Municipal de cada um dos municípios associados; três vereadores eleitos por cada membro associado; três membros de cada Assembleia Municipal por ela eleitos e o Presidente de cada uma das Assembleias Municipais. Compete a este órgão as seguintes funções: i) eleger a mesa da Assembleia Intermunicipal; ii) Empossar o conselho diretivo e o Presidente da associação depois da sua designação pelo conselho diretivo; iii) Determinar as linhas gerais da atuação dos órgãos da associação do mandato subsequente; iv) Aprovar a estrutura orgânica dos serviços da Associação; v) Aprovar o regimento; vi) Aprovar o plano de desenvolvimento da ilha; vii) Aprovar após deliberação dos órgãos municipais o programa de atividades; e, viii) Aprovar o relatório geral da atividade e as contas apresentadas pelo Conselho Diretivo.

O Conselho Diretivo é o órgão executivo e encontra-se composto pelos Presidentes dos municípios associados, segundo o art.º 12.º dos Estatutos da AMSA. Este órgão tem como competências, segundo o art.º 13.º dos mesmos Estatutos: i) Dirigir superiormente a atividade da AMSA com vista à realização dos seus fins; ii) Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Intermunicipal o plano de desenvolvimento da ilha, os planos de atividades e o orçamento de funcionamento e de investimentos da Associação; iii) Elaborar, anualmente, o relatório geral de atividades e a conta de gerência da Associação até 31 de março de cada ano e submetê-los à aprovação da Assembleia Intermunicipal; iv) Gerir os recursos humanos e materiais da Associação; v) Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Intermunicipal a estrutura orgânica dos serviços da associação; vi) Delegar em qualquer dos titulares, nomeadamente no Presidente da Associação, alguma ou algumas das suas competências; vii) Executar as deliberações da Assembleia intermunicipal; e, viii) Praticar os demais atos necessários à realização dos objectivos da Associação que não estejam incluídos na competência da Assembleia Intermunicipal.

Relativamente ao Presidente da AMSA, e de acordo com o explanado no art.º 15.º do Estatutos, compete-lhe exercer as seguintes funções: i) Convocar, dirigir e coordenar as

reuniões do Conselho Diretivo; ii) Representar a Associação em juízo e fora dele; iii) Organizar as atividades do conselho diretivo, de forma a concretizar as atribuições que lhe são atribuídas.

### **Associação dos Municípios Fogo e Brava**

A Associação de Municípios Fogo e Brava (AMFB), foi constituída a 7 de janeiro de 1999. Da mesma forma que a AMSA, também é uma pessoa coletiva de direito público, que abrange os três municípios da ilha do Fogo (Mosteiros, São Filipe e Santa Catarina do Fogo) e o município da Ilha da Brava, conforme o explanado no art.º 1.º dos Estatutos da AMFB. Esta exerce as suas funções de forma autónoma, relativamente a quaisquer entidades públicas ou privadas, pois, não prossegue fins político-partidários ou lucrativos, conforme se encontra plasmado no n.º 4 do art.º 1.º dos Estatutos da AMFB, publicados no Boletim Oficial, 2ª série, n.º 8, de 22 de fevereiro de 1999.

Conforme refere o n.º 1 do art.º 2.º dos Estatutos da AMFB, a Associação tem como objetivo geral a promoção, defesa, dignificação e representação do poder local dos municípios associados, bem como a defesa e integração das políticas económicas e sociais dos seus membros, independentemente das atribuições próprias de cada município. Mas, os Estatutos também definem os seguintes objetivos específicos: i) A representação e defesa dos interesses dos municípios do Fogo e da Brava perante os órgãos de soberania; ii) A realização de estudos e projetos sobre assuntos relevantes do poder local; iii) A realização de estudos e projectos de incidência económica e social, bem como o acompanhamento da sua execução no interesse geral dos associados; iv) A aprovação do plano do desenvolvimento da região; vi) A criação de serviços e gabinetes destinados à prossecução dos seus fins e dos seus membros; vii) A implementação de ações de formação dos eleitos locais e de aperfeiçoamento profissional do pessoal da Administração Local e dos serviços desconcentrados do Estado; viii) A troca de experiências e de informações de natureza técnico-administrativo entre os seus membros; ix) A representação dos seus membros perante organizações nacionais e internacionais, nomeadamente no âmbito da cooperação e do planeamento; x) O desenvolvimento das relações de cooperação com a comunidade internacional e países amigos quando o interesse regional é superior ao municipal; xi) A implementação de ações visando a integração regional dos municípios; e, xii) O desenvolvimento de ações que visam a melhor articulação entre o poder local e os diferentes serviços desconcentrados na região. Conforme o estipulado no art.º 6.º dos Estatutos da AMFB, a Associação é constituída pela Assembleia Intermunicipal, pelo Conselho Administrativo e pelo Presidente da Associação.

Os associados perdem a qualidade de membros da Associação sempre que um membro abandona a AMFB, por meio de comunicação escrita à Assembleia Municipal respetiva, dirigida à mesa da Assembleia Intermunicipal com conhecimento ao Presidente da Associação, e pela expulsão deliberada pela Assembleia Intermunicipal, sob proposta do Conselho Diretivo, com

fundamento na prática de qualquer ato grave, contrário aos presentes Estatutos. Todavia, a expulsão não pode ser decidida sem que o Município seja ouvido pela mesa da Assembleia Intermunicipal, pelo menos quinze dias antes da convocação da Assembleia para a respetiva deliberação.

O art.º 4.º dos Estatutos da AMFB, confere aos membros da Associação alguns direitos, tais como a possibilidade de elegerem os membros da Assembleia Intermunicipal, participarem nas atividades da Associação, solicitarem informações e/ou esclarecimentos sobre os fins e funcionamento da Associação, bem como, beneficiarem dos bens e serviços prestados pela mesma. A Associação tem autonomia financeira, pois tem património próprio que é constituído pelos bens e direitos que lhe foi transferido no ato da sua constituição, e os que, por ela, são posteriormente adquiridos. Possui ainda recursos financeiros, constituídos pelas quotas que os associados pagam anualmente, pelas taxas cobradas na prestação de bens e serviços, pelo rendimento, relativamente a heranças, doações, legados e subvenções ou comparticipações, oriundos da Administração Central, da cooperação nacional ou internacional (art.ºs 22.º e 23.º dos Estatutos da AMFB).

Os Estatutos da Associação só podem ser alterados por deliberação da Assembleia Intermunicipal, precedida da aprovação das mesmas pelas Assembleias Municipais dos associados, conforme o estipulado no artigo 25.º dos Estatutos da AMFB.

A Associação Municipal, ao ser criada, existirá por tempo indeterminado, conforme estabelece o n.º 3 do art. 1.º dos Estatutos da AMFB. Todavia, se os associados decidirem extingui-la, o mesmo é feito por deliberação dos mesmos (n.ºs 1 e 2 do art.º 26.º dos Estatutos da AMFB).

A Assembleia Intermunicipal é o órgão máximo de representação da AMFB. São membros deste órgão: O Presidente da Câmara de cada um dos municípios associados; três Vereadores eleitos por cada membro associado; três membros de cada Assembleia Municipal por ela eleitos; e o Presidente de cada uma das Assembleias Municipais (n.º 2 art.º 7.º dos Estatutos da AMFB). De acordo com o art.º 10º dos referidos Estatutos são atribuídas as seguintes competências à Assembleia Intermunicipal: i) Aprovar o orçamento de funcionamento e de investimento da Associação; ii) Eleger a respetiva mesa; iii) Empossar o Conselho Diretivo, bem como o Presidente da Associação após a sua designação pelo Conselho Diretivo; iv) Estabelecer as linhas gerais de atuação dos órgãos da AMFB ao mandato subsequente; v) Aprovar os Estatutos, o Regimento e a estrutura orgânica da AMFB; vi) Apreciar o relatório geral de atividades e as contas apresentadas pelo Conselho Diretivo; vi) Aprovar o plano de desenvolvimento regional; vii) Ratificar o programa de atividades, após a aprovação dos órgãos municipais; viii) Aprovar as alterações dos Estatutos; ix) Autorizar a adesão da AMFB na Associação Nacional dos Municípios Cabo-verdianos; e, x) Autorizar a AMFB a contrair empréstimo junto das instituições de crédito.

O Conselho Diretivo é um órgão executivo que se encontra constituído pelos Presidentes dos municípios associados, de acordo com o estipulado no art.º 12.º dos Estatutos da AMFB. Conforme estabelece o art.º 13.º dos Estatutos AMFB, compete ao Conselho Diretivo: i) Dirigir superiormente a atividade da AMFB, com vista à realização dos seus fins; ii) Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Intermunicipal, o plano de desenvolvimento da ilha, os planos de atividades e o orçamento de funcionamento e de investimentos da Associação; iii) Elaborar, anualmente, o relatório geral de atividades e a conta de gerência da Associação até 31 de março de cada ano e submetê-los à aprovação da Assembleia intermunicipal; iv) Gerir os recursos humanos e materiais da Associação; v) Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Intermunicipal a estrutura orgânica dos serviços da associação; vi) Delegar em qualquer dos seus titulares, nomeadamente no Presidente da Associação, alguma ou algumas das suas competências; vii) Fazer executar as deliberações da Assembleia intermunicipal; e, viii) Praticar os demais atos necessários à realização dos objetivos da Associação que não estejam abrangidos pelas competências da Assembleia Intermunicipal.

No que refere ao Presidente da Associação, de acordo com o preceituado no art.º 15.º dos Estatutos AMFB, compete-lhe exercer as seguintes funções: i) Convocar as reuniões, dirigir e coordenar os trabalhos do Conselho Diretivo; ii) Dirigir os serviços da Associação e assegurar a gestão do seu pessoal; iii) Representar a associação em juízo e fora dele; iv) Executar as deliberações do Conselho Diretivo e assegurar todos os atos necessários à gestão da Associação, não incluídos na competência dos órgãos; v) Delegar em qualquer dos membros do Conselho Diretivo a prática de atos de sua competência; vi) Velar para que sejam atingidos os fins preconizados pela Associação; e, vii) Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos apresentados pelo Conselho Diretivo.

### **Associação dos Municípios de Santiago (AMS)**

A Associação dos Municípios de Santiago (AMS) abrange todos os nove municípios da ilha de Santiago, tendo sido constituída em 7 de dezembro de 2010. Ao contrário das duas Associações supracitadas, de acordo com o explanado no art.º 1.º dos Estatutos da AMS (publicados em 2011, no Boletim Oficial, 2ª série, N.º 16, de 29 de abril) esta é uma pessoa coletiva de direito privado. No entanto, esta Associação fez parte de uma outra Associação de Municípios, então designada por Associação de Municípios de Santiago Maio (AMSM), que foi constituída no ano de 1995, com o propósito de defender os interesses dos seus associados, Municípios da Ilha de Santiago e Maio, e a integração de políticas dos respectivos membros. Entretanto, esta associação não teve êxito, ou seja, não conseguiu alcançar os objetivos para qual foi criada (Ramos, 2002). Devido a esta situação, os autarcas dos municípios da ilha de

Santiago sentiram a necessidade de criarem uma associação que pudesse os ajudar a dar respostas a determinados problemas (prestação de serviços públicos) que de forma isolada não conseguiriam resolver. Nestas circunstâncias, foi então constituída a AMS. A ilha do Maio actualmente não faz parte de nenhuma associação de municípios.

A semelhança das outras Associações, também esta Associação tem duração indeterminada, conforme o art.º 4.º, na qual só podem ser membros apenas os municípios da ilha que preencherem os requisitos para tal (art.º 5.º e 6.º dos Estatutos da AMS). Esta Associação, salvaguardando a autonomia de cada membro, tem como objeto: i) Representar os municípios em assuntos de interesse comum perante quaisquer outras entidades privadas ou públicas, especialmente perante os órgãos de soberania e da Administração Central e em organizações internacionais; ii) Aumentar e fortalecer a capacidade técnica operacional dos associados, especialmente através de desenvolvimento de programas integrados de modernização administrativa e apoio na sua execução; intercâmbio cultural, habitação social, educação formação profissional, ação social, entre outros, de acordo com o n.º 1 do art.º 3º dos seus Estatutos. Todavia, para concretizar estes objetivos, a AMS poderá associar-se a outras entidades, públicas ou privadas, criar ou explorar serviços próprios e participar em pessoas coletivas que prossigam fins de interesse público (n.º 2 do art.º 3.º dos Estatutos da AMS).

Os direitos e os deveres da AMS encontram-se explanados no art.º 7.º, a saber: eleger a ser eleito para os órgãos da Associação; participar nos trabalhos e atividades da Associação; demitir-se da Associação; usufruir das vantagens e benefícios que a Associação venha a conceder, entre outros. A AMS tem deveres de: pagar as suas quotas regularmente; colaborar e cooperar de forma a alcançar e preservar o seu bom nome, prestígio e desenvolvimento da associação, entre outros (art.º 8.º dos Estatutos da AMS).

Conforme o exposto no art.º 32.º dos Estatutos, a AMS dispõe de património próprio que é constituído pelos bens e direitos patrimoniais adquiridos por si, ou que lhe tenham sido doados, concedidos, transferidos ou atribuídos de forma legal, a título definitivo, por qualquer entidade, pública ou privada, nacional ou estrangeira ou, ainda, que lhe passa a pertencer por força de lei ou contrato.

Um membro da Associação perde a qualidade de associado quando acontece uma das duas circunstâncias: i) Abandona da Associação, por deliberação da respetiva Assembleia Municipal sob proposta da câmara municipal; ii) Seja expulsa devido a repetida violação de deveres ou lesão grave de interesses da Associação. Ainda a referir que a perda de direito a ser membro da Associação, tem como consequência a perda todas as contribuições que havia prestado, a perda do património social, sem prejuízo da sua responsabilidade por todas as prestações relativas ao tempo em que foi associado (n.ºs 1 e 2 do art.º 9.º dos Estatutos da AMS).

Os Estatutos da AMS, refere no art.º 10.º, que são órgãos da AMS, a Assembleia Geral, o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e o Conselho Consultivo. A Assembleia Geral da AMS é composta pelos representantes legais de todos os associados, e cada associado é representado pelo Presidente do município ou por um Vereador a quem seja delegada a sua representação. O mandato de membro da Assembleia Geral da AMS é intrínseco à condição de Presidente de câmara municipal do associado: a posse, o exercício, a perda, a cessação, a renúncia ou a suspensão do mandato de Presidente de câmara municipal determinam o mesmo efeito no mandato de membro da Assembleia Geral da Associação, conforme o explanado no art.º 12.º dos Estatutos da AMS. Este órgão da Associação exerce as seguintes competências: i) Eleger a respetiva mesa; ii) Fixar, anualmente, a contribuição financeira dos associados para o funcionamento da Associação, sob proposta do Conselho de Administração ou de um terço, pelo menos dos associados; iii) Aprovar, alterar e revogar os regulamentos da Associação, sob proposta do Conselho de Administração ou de um terço, pelo menos, dos associados; entre outras competências elencadas no art.º 14.º dos Estatutos da AMS. O órgão em questão reúne três vezes num ano (abril, julho e novembro), mas podem reunir em secções extraordinárias as vezes que forem necessárias, conforme estipula o art.º 15.º dos Estatutos da AMS.

Relativamente ao Conselho de Administração, o art.º 16.º dos Estatutos da AMS definir que este é composto por um Presidente, um Vice-Presidente e um Vogal, eleitos pela Assembleia Geral, de entre os seus membros, desde que não desempenhem quaisquer funções na Mesa da Assembleia Geral. Compete a este órgão exercer várias funções que encontram explanados nos n.ºs 1 e 2 do art.º 18.º dos Estatutos AMS, a saber: i) Gerir a Associação e administrar os seus recursos, conforme o estipulado nos seus Estatutos; ii) Elaborar até 30 de outubro de cada ano, os instrumentos de gestão provisional da Associação relativos ao exercício anual seguinte e submetê-los à aprovação da Assembleia Geral; iii) Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Geral com o parecer do Conselho Fiscal, até 30 de março de cada ano, os documentos de prestação de contas relativos ao exercício anual anterior; e, iv) Aceitar doações, subvenções e, ainda, legados e heranças, mesmo que ao benefício de inventário; entre outros.

Contrariamente às AMSA e AMFB que têm como órgãos apenas a Assembleia Intermunicipal, o Conselho de Administração e o Presidente da Associação, na AMS, para além destes existem, ainda, o Conselho Consultivo e o Conselho Fiscal. São membros do Conselho Consultivo, os Presidentes das Assembleias Municipais dos associados, fazendo parte deste, nove personalidades com uma notável prestígio municipal, regional ou nacional e até nove representantes de parceiros de desenvolvimento dos municípios de Santiago, designados pela Assembleia Geral, e podem ainda associar membros como sejam as organizações da

sociedade civil ou outros parceiros, não tendo estes direito ao voto (n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 23º dos Estatutos da AMS). O Conselho Consultivo conforme refere o art.º 25.º dos Estatutos da AMS, tem como competência, orientar a Associação sobre estratégias a serem implementadas para a realização das suas atividades e, conseqüentemente, o do desenvolvimento da ilha, assim como sobre quaisquer outras matérias importantes para o funcionamento da Associação que lhe sejam submetidas pela Assembleia Geral ou pelo Conselho de Administração. No que se refere ao Conselho Fiscal, de acordo com o preceituado nos n.ºs 1 e 2 do art.º 20.º dos Estatutos da AMS, este é constituído por um Presidente, um Vice-Presidente e um Vogal, como efetivos e por um suplente, eleitos pela Assembleia Geral. O Presidente e o Vice-Presidente do Conselho Fiscal, devem ser, técnicos ou auditores oficiais de contas, com um curso superior nas áreas de direito ou finanças, ou entre secretários municipais. Compete ao Conselho Fiscal: i) Assegurar a fiscalização regular e a auditoria da gestão e das contas da Associação, garantindo a legalidade, regularidade e conformidade estatutária e regulamentar dos atos dos seus órgãos, designadamente aprovar o seu regimento; ii) Consultar os livros, a contabilidade e demais documentação da Associação, sempre que necessário; iii) Solicitar e obter do Conselho de Administração informações que julgue necessárias ao eficaz desempenho da sua função fiscalizadora; iv) Contratar serviços externos independentes de auditoria. Ainda de forma específica, compete ao Conselho Fiscal: i) Praticar quaisquer actos da competência do Conselho Fiscal sempre que circunstâncias excepcionais o exijam e não seja possível reunir o Conselho de urgência, devendo submeter os actos praticados a ratificação deste, na primeira reunião seguinte; ii) Exercer os demais poderes que lhe forem delegados pelo Conselho Fiscal ou conferidos por lei, pelos estatutos e regulamentos da associação ou por deliberação da Assembleia Geral.

Depois de efetuada a revisão de literatura e o contexto de análise deste trabalho de investigação, considera-se agora pertinente apresentar as hipóteses de investigação baseadas na literatura revista.

### **3. Hipóteses de Investigação**

De acordo com Baptista e Sousa (2011, p.26), “as hipóteses são uma resposta prévia ao problema proposto e, habitualmente, são desenvolvidas com base em estudos anteriormente realizados de acordo com o tema escolhido”, pelo que a “hipótese deve justificar o trabalho da parte empírica da investigação” (Hill & Hill, 2002, p.22). Na perspetiva de Barros (2008), a hipótese é uma afirmação provisória que, longe de ser uma proposição evidente por si mesma, pode ou não ser verdadeira, e que num trabalho científico, deve ser obrigatoriamente submetida a rigorosos procedimentos de confirmação e demonstração. Azevedo e Azevedo (2008, p.26) igualmente, advogam que “a formulação de uma hipótese exige ao investigador argúcia e espírito crítico” e “obriga-o, perante um emaranhado de dados, a estabelecer relações e formular teorias que terá de comprovar”. Os mesmos autores referem ainda que, “a não verificação da hipótese inicial não significa o falhanço de um projeto de investigação e “a apresentação das reais conclusões de um trabalho criteriosamente elaborado é um contributo importante para o progresso da ciência” (Azevedo & Azevedo, 2008, p.28). Deste modo, pretende-se com este capítulo apresentar as hipóteses de investigação que visam responder à pergunta de investigação de partida.

#### **3.1. Formulação das Hipóteses de Investigação**

A revisão da literatura permitiu identificar um conjunto de fatores que podem (ou não) determinar a cooperação intermunicipal. Assim, apresentam-se as hipóteses de investigação que têm como suporte a revisão de literatura efetuada.

De acordo com a mesma, não existe um consenso para que se possa considerar a ideologia política como sendo um fator determinante da cooperação intermunicipal. Os resultados alcançados nos estudos de Bel e Fageda (2007), Sundell, Gilljam e Giné (2009), Bel, Fageda e Mur (2013), Blaeschke (2014) e Bel e Warner (2015), não conseguiram determinar de forma clara a relação entre a ideologia política e a cooperação intermunicipal, o que evidencia um sinal indeterminado. Estes autores argumentam que a decisão do executivo optar pela cooperação intermunicipal é meramente pragmática e não política, ou seja, o executivo está focado apenas em tomar uma decisão que melhor atende às necessidades dos municípios. Assim sendo, poder-se-á dizer que a ideologia política do executivo municipal não influencia a decisão de cooperar. Sundell e Lapuente (2012) e Shoute, Budding e Gradus (2017) obtiveram resultados positivos, evidenciando o impacto da ideologia política sobre a cooperação intermunicipal. Estes, argumentam que, normalmente, os executivos municipais com ideologia de esquerda encontram-se mais propensos em optar pela cooperação intermunicipal do que os partidos de direita.

Não obstante, e considerando os diferentes resultados alcançados nos diferentes estudos empíricos, considerou-se pertinente testar se a ideologia política influencia a cooperação intermunicipal em Cabo Verde, mas sem considerar o sentido do efeito. Assim, formaliza-se a seguinte hipótese de investigação:

***H1: A ideologia política do executivo municipal influencia a cooperação intermunicipal.***

De acordo com a maioria dos estudos empíricos, a densidade populacional também está negativamente relacionada com a cooperação intermunicipal, já que os municípios com uma densidade populacional elevada têm mais condições para alcançar economias de escala, o que os torna economicamente autossuficientes, permitindo-lhes suportar os custos e não tenham necessidade de cooperar. Este argumento vai ao encontro dos resultados alcançados pelos autores Brown e Potoski (2003) e Sundell, Gilljam e Giné (2009). Desta forma, quando a população aumenta, a probabilidade de os municípios cooperarem diminui. Entretanto, Waner e Hefetz (2002), entendem que num município onde se verifique um declínio acentuado da densidade populacional, a cooperação intermunicipal é considerada uma alternativa viável, devido à necessidade de ganhar escala. Assim sendo, nesta situação, a densidade populacional encontra-se associada positivamente, ou seja, a diminuição da densidade populacional aumenta as probabilidades de cooperar.

Contrariamente, Plata-Díaz *et al.* (2014 e Rodrigues *et al.* (2012), não alcançaram resultados claros nos estudos realizados, que lhes permitissem afirmar com clareza e distinção o impacto do tamanho da população sobre a cooperação intermunicipal. Atendendo à diversidade dos resultados obtidos na literatura, optou-se por testar o impacto da densidade populacional sobre a cooperação intermunicipal, sem considerar novamente o sentido do efeito. Deste modo, formulou-se a segunda hipótese de investigação:

***H2: A densidade populacional do município influencia a cooperação intermunicipal.***

A pressão fiscal, também, é um dos principais fatores que influencia a cooperação intermunicipal. Os diversos estudos empíricos realizados (West, 2007; Zullo, 2009; Bel, Fageda, & Mur, 2013; Blaeschke, 2014; Plata-Díaz *et al.*, 2014; e Bel & Warner, 2015), assinalam a influência positiva da pressão fiscal na cooperação intermunicipal. Uma forte pressão fiscal acarreta dificuldades financeiras, por vezes severas, pelo que os municípios sentem a necessidade de diminuir os custos.

De facto, existe consenso entre os autores de que quanto maior é a pressão fiscal maior é a probabilidade de o executivo municipal cooperar. Campino (2001), entende que o poder económico dos municípios se encontra ligado não só às receitas e despesas municipais, mas também às transferências que são efetuadas por via do Orçamento do Estado. Assim sendo,

achamos pertinente testar a pressão fiscal, considerando, quer as receitas fiscais, quer as transferências provenientes do Governo Central. Optou-se, assim, pela formulação das seguintes hipóteses de investigação:

***H1<sub>3</sub>: A pressão fiscal do município influencia a cooperação intermunicipal.***

***H1<sub>3a</sub>: Quanto menor o nível de receitas fiscais maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.***

***H1<sub>3b</sub>: Quanto menor o nível de transferências do governo central maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.***

Os resultados de Steiner (2003), Kruguer e McGuire (2005) e Zullo (2009) sugerem que a taxa de desemprego é um fator determinante da cooperação intermunicipal. Zullo (2009) afirma que uma economia fraca, ou seja, um município com um fraco desenvolvimento económico, a taxa de desemprego tende a aumentar. Esta ideia, é corroborada por Kruguer e McGuire (2005), que advogam que nas comunidades onde a taxa de desemprego e o nível de pobreza são elevados, os decisores políticos encontram-se mais propensos a optarem pela cooperação intermunicipal, como forma de contornar os problemas económicos, aliviando, desta forma, a pressão económica e social. A perspetiva deste autor, vai ao encontro dos resultados alcançados por Steiner (2003), onde demonstrou que a taxa de desemprego nos anos 90, foi uma das causas que incentivaram os decisores a optarem pela cooperação intermunicipal. Considerando que este fator se encontra ainda pouco explorado na literatura, e na perspetiva de explorar este fator, definiu-se a seguinte hipótese de trabalho:

***H1<sub>4</sub>: Quanto maior a taxa de desemprego maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.***

Após a explanação das hipóteses de investigação, na tabela 4, apresenta-se um resumo da relação entre o objetivo, a pergunta de investigação e as hipóteses de investigação formuladas.

**Tabela 4.** Relação entre Objetivo, Pergunta e Hipóteses de Investigação.

Objetivo	Pergunta de investigação	Hipóteses de investigação
Identificar quais os fatores que determinam a cooperação intermunicipal em Cabo Verde.	Quais são os fatores políticos e económicos que determinam a cooperação intermunicipal em Cabo Verde?	<p>HI<sub>1</sub>: A ideologia política do executivo municipal influencia a cooperação intermunicipal.</p> <p>HI<sub>2</sub>: A densidade populacional do município influencia a cooperação intermunicipal.</p> <p>HI<sub>3</sub>: A pressão fiscal do município influencia a cooperação intermunicipal.</p> <p>HI<sub>3a</sub>: Quanto menor o nível de receitas fiscais maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.</p> <p>HI<sub>3b</sub>: Quanto menor o nível de transferências do governo central maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.</p> <p>HI<sub>4</sub>: Quanto maior a taxa de desemprego maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.</p>

**Fonte:** Elaboração própria.

## 4. Enquadramento Metodológico

Depois de apresentada a revisão de literatura sobre os fatores determinantes da cooperação intermunicipal, assim como a formulação das hipóteses de investigação, é oportuno apresentar as principais considerações metodológicas a que obedece este trabalho científico, caracterizando a variável dependente, as variáveis independentes e as variáveis de controlo.

### 4.1. Objetivo e Questão de Investigação

Qualquer projeto de investigação inicia-se quando por curiosidade, preocupação, discussão ou até por alguma recomendação é pretendido saber mais sobre um determinado fenómeno, tema ou problema. Para tal, torna-se necessário que haja uma clara definição do problema de investigação, de modo a identificar quais os elementos significativos e específicos para a realização de uma objetiva e detalhada investigação (Mark, 1996; Malhotra, 2002).

Orientada pela revisão da literatura teórica e empírica realizada, e de modo a complementar os resultados alcançados em estudos anteriores, esta investigação pretende identificar os fatores que determinam a cooperação intermunicipal em Cabo Verde. Deste modo, pretende-se, nesta investigação, dar resposta à seguinte questão de investigação: ***Quais são os fatores políticos e económicos que determinam a cooperação intermunicipal em Cabo Verde?***

### 4.2. Opções Metodológicas

Na escolha do caminho a percorrer, o investigador depara-se com muitas possibilidades e, porque não existe um só caminho adequado que sirva de orientação, torna-se necessário optar por uma determinada metodologia (Canastra, Haanstra, & Vilanculos, 2015). Assim, a escolha do caminho a seguir depende dos objetivos da investigação e do tipo de problema (Duarte, 2010).

Nesta lógica, são duas as escolas de pensamento, relativamente ao desenvolvimento do conhecimento científico: a filosofia subjacente à corrente positivista lógica e a filosofia subjacente à corrente naturalista (Duarte, 2010). Estes métodos fundamentam-se pela questão da investigação e assentam em cinco elementos básicos: identificação do fenómeno; estruturação do estudo; organização de dados; análise dos dados e descrição das descobertas Marcus e Liehr (citado em Duarte, 2010).

As duas escolas de pensamento criam diferentes modelos de investigação: o método de investigação quantitativo e o método de investigação qualitativo (Lessard-Hébert, Goyette, & Bountin, 2005).

As investigações qualitativas enaltecem, designadamente a compreensão dos problemas a partir da perspetiva dos sujeitos da investigação. Bogdan e Biklen (2013) consideram que esta abordagem possibilita descrever um fenómeno em profundidade através da apreensão de significados e dos estados subjetivos dos sujeitos. Neste tipo de abordagem há sempre uma tentativa de perceber, de forma mais pormenorizada, as perspetivas e os pontos de vista dos indivíduos sobre determinado assunto.

Por sua vez, as investigações quantitativas, *“usam os dados para testar hipóteses com base na medição numérica e na análise estatística de forma a estabelecer padrões de comportamento”* (Hernandez, Hernandez, & Baptista, 2006, p.5). Desta forma segundo Fortin (2003), o método de investigação quantitativa é um processo sistemático de recolha de dados observáveis e quantificáveis. É baseado na observação de factos objetivos de conhecimento e de fenómenos que existem independentemente do investigador.

Nesta investigação é pretendido estudar os fatores determinantes da cooperação intermunicipal, particularmente, os fatores que influenciam os municípios cabo-verdianos a cooperarem. Neste contexto, considera-se que este estudo se possa classificar segundo uma abordagem positivista, optando pela metodologia de investigação quantitativa.

Quanto ao método de recolha dos dados, a opção mais adequada foi a construção de uma base de dados que abrangeu os 22 municípios do país, considerando um conjunto de variáveis políticas e económicas, em consonância com a literatura revista.

A base de dados foi elaborada através de informação disponibilizada pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde, Comissão Nacional de Eleições de Cabo Verde e pelo Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde, pois, de acordo com Major e Vieira (2018), a pesquisa pode versar sobre a análise de fontes documentais dos municípios, recolhidas através diversas fontes.

O período analisado compreende os anos de 2008 a 2017, e os dados são usados para todas as variáveis. A seleção deste período deve-se ao facto de, somente a partir do ano de 2008, a obtenção dos dados ser mais completa, permitindo ao investigador compilar um conjunto de dados que possibilitará alcançar os objetivos preconizados com a investigação.

### 4.3. Variável Dependente

Uma variável é um “atributo que reflete ou expressa um conceito ou construto e pode assumir diferentes valores” (Donald, Asghar & Jacobs, 1989, p.29). Segundo Almeida e Freire (1997), uma variável dependente pode ser definida como a característica que surge ou muda quando o investigador elimina ou altera a variável independente. Ou seja, são aquelas cujos resultados encontram dependentes do comportamento das variáveis independentes, que são manipuladas pelo investigador.

A variável dependente apresentada no estudo é a cooperação (**coop**). Assim sendo, decidiu-se seguir a estratégia metodológica adotada por Plata-Diaz *et al.* (2014) e Bel e Warner (2015) para justificar a variável *dummy*. Trata-se de uma variável *dummy* que assume o valor zero ('0') quando o município não assume qualquer forma de cooperação e o valor um ('1') quando estabelece cooperação com outros municípios.

O objetivo do estudo é analisar se as variáveis independentes, e as variáveis de controlo são significativas sobre a cooperação intermunicipal.

### 4.4. Variáveis Independentes

Segundo Coutinho (2014, p.73) a variável independente

(...) é a variável que o investigador manipula, ou seja, é aquela em que os grupos de estudo diferem e cujo efeito o investigador vai determinar e pode ser uma situação, característica ou fenómeno que pode assumir pelo menos dois níveis de forma a comparar grupos.

Como forma de aferir os fatores determinantes da cooperação intermunicipal em Cabo Verde, consideraram-se as variáveis independentes que a seguir se explicam.

Para averiguar a influência da ideologia do partido político (**ideol.pol**) do município como fator determinante para a cooperação intermunicipal, será usada uma variável *dummy*, assumindo o valor '1' (um) quando o partido do município é de direita e valor '0' (zero) quando contrário. Para justificar esta variável, seguir-se-á a estratégia aplicada pelos autores Plata-Diaz *et al.* (2014) e Schoute, Budding e Gradus (2017).

Os partidos políticos de maior expressão na sociedade política cabo-verdiana são o Partido Africano para a Independência de Cabo Verde (PAICV), o Movimento para a Democracia (MpD) e a União Cabo-verdiana Independente e Democrática (UCID). Considerando que a política cabo-verdiana assenta numa bipolarização entre os partidos MpD e PAICV, que têm

alternado no poder central e local. Para a construção da variável considerar-se-á de direita o partido MpD e de esquerda o PAICV.

Para enquadrar os municípios governados por partidos independentes na dicotomia (direita *versus* esquerda) foi necessário apurar se o Presidente do órgão do executivo do município foi apoiado por algum partido político ou averiguar se o Presidente alguma vez foi membro de um dos partidos políticos. Os dados para materializar esta variável serão recolhidos através de consulta do *websíte* da Comissão Nacional de Eleições (CNE).

A densidade populacional (**dens.pop**) é entendida como a intensidade do povoamento expressa pela relação entre o número de habitantes e a superfície do território (habitualmente número de habitantes por quilómetro quadrado ([www.ine.cv](http://www.ine.cv)). Na análise dos determinantes, optar-se-á por não considerar a economia de escala, por existir uma forte correlação entre esta, e a densidade populacional. A literatura mostra que o determinante das economias de escala normalmente é operacionalizado através da densidade populacional.

Para operacionalizar a variável pressão fiscal (**press.fisc**), far-se-á uso dos dados referentes às receitas fiscais *per capita* dos municípios (**rec.fis**) e das transferências financeiras *per capita* provenientes do governo central (**transf.finan**). As receitas fiscais são provenientes de impostos, arrecadados pelos municípios, como meio de contribuir para o financiamento das atividades municipais. São receitas fiscais: o imposto único sobre o património, a taxa ecológica, o imposto de selo e o imposto de circulação veículo automóvel. Enquanto que as transferências financeiras do Governo Central são efetuadas via Orçamento do Estado, ou seja, é uma quantia que é transferida para os municípios mensalmente para que estes possam fazer face às suas despesas. A operacionalização desta variável é justificada com base nos estudos realizados por Zullo (2009), Plata-Díaz *et al.* (2014) e Mazzali e Niero (2015). Os dados serão obtidos através da análise das contas de gerência dos municípios, disponibilizados pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde.

A taxa de desemprego (**tx.desemp**) corresponde ao número total de desempregados em relação à população ativa correspondente. Os desempregados refletem o grau de incapacidade da economia para dar emprego à sua mão-de-obra. Inclui todas as pessoas sem trabalho disponíveis e à procura de trabalho ([www.ine.cv](http://www.ine.cv)). A variável representa o peso da população desempregada sobre o total da população ativa do município. Esta variável será materializada a partir dos dados recolhidos em fonte documental disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde.

## 4.5. Variáveis de Controlo

Como variáveis de controlo considerou-se a influência do governo central (**gov.cent**) sobre a cooperação intermunicipal como forma de variável de controlo. Trata-se de uma variável *dummy* que assume o valor de '1' quando a ideologia política do governo local coincide com a do governo central e '0' quando o contrário. O objetivo desta variável é controlar a influência da ideologia política sobre a cooperação intermunicipal. Ou seja, tentar apurar se a cooperação intermunicipal é mais comum nos municípios onde o poder central e o poder local assumem a mesma ideologia política. Esta variável será materializada através da recolha de dados recolhidos no *website* da CNE. Supletivamente, considerar-se-á também a variável dos **Km<sup>2</sup>**. (distância entre a capital e os municípios). Com esta variável o objetivo é controlar o impacto que a distância entre os municípios exerce sobre a cooperação intermunicipal. Pretende-se evidenciar se os municípios mais distantes têm maior probabilidade de cooperação ou não.

A tabela seguinte apresenta, de forma sintetizada, o grupo de variáveis definidas, bem como as hipóteses de investigação, a fonte de informação dos dados para a construção das variáveis e o sinal esperado.

**Tabela 5.** Resumo das Variáveis, Hipóteses de Investigação, Fonte de Informação dos Dados, e Sinal Esperado.

<b>Grupo de variáveis</b>	<b>HI</b>	<b>Descrição</b>	<b>Abreviatura</b>	<b>Fonte</b>	<b>Sinal esperado</b>
<b>Cooperação</b>		Cooperação	<b>coop</b>	Estatuto das Associações de Municípios	
<b>Políticas</b>	HI <sub>1</sub>	Ideologia política	<b>ideol.pol</b>	CNE	-/+
<b>Económicas</b>	HI <sub>2</sub>	Densidade populacional	<b>dens.pop</b>	INE	-
	HI <sub>3a</sub>	Receitas fiscais	<b>rec.fis</b>	Tribunal de Contas	+
	HI <sub>3b</sub>	Transferências financeiras	<b>transf.finan</b>	Tribunal de Contas	+
	HI <sub>4</sub>	Taxa de desemprego	<b>Tx.desemp</b>	INE	+
<b>Controlo</b>		Governo Central	<b>gov.cent</b>	CNE	
		Km <sup>2</sup>	<b>Km<sup>2</sup></b>	INE	

**Fonte:** Elaboração própria.

## 5. Apresentação, Análise e Discussão dos Resultados

Neste capítulo pretende-se apresentar, analisar e discutir os resultados alcançados, a partir da aplicação do modelo *logit*, de forma a aferir sobre as hipóteses de investigação formuladas. Assim, procurar-se-á identificar quais os fatores que influenciam a cooperação intermunicipal em Cabo Verde, tentando validar as relações de causalidade previstas nas hipóteses de investigação. Deste modo, é apresentada a estatística descritiva das variáveis analisadas na estimação do modelo *logit* seguindo-se a apresentação e discussão dos resultados obtidos.

### 5.1. Estatística Descritiva

A tabela 6 descreve de modo estatístico a variável dependente e as variáveis independentes definidas na estimação do modelo. A variável dependente, medida sobre a forma de uma variável *dummy*, considerando o período de 2008 a 2017. Dos 22 municípios estudados ao longo destes 9 anos, recolheram-se 220 observações, no universo dos 287 possíveis, o que representa quase 70% de observações. A média desta variável é de 0.65, o que significa que 65% dos municípios cabo-verdianos cooperam entre si. Considerando que esta variável assume valores entre 0 e 1, verifica-se que, em média, a cooperação intermunicipal é significativa.

Relativamente às variáveis explicativas da cooperação intermunicipal, conseguiu-se apurar o mesmo número de observações. A variável ideologia política, que é medida através da variável dicotómica, que assume valor '1' (um) quando o partido do município é de direita e valor '0' (zero) quando contrário, evidencie um valor médio de aproximadamente 0.64, com um desvio padrão de aproximadamente 0.48, um valor mínimo de 0 e máximo de 1. Por sua vez, a variável densidade populacional que é medida através do número de pessoas por km<sup>2</sup>, apresenta um valor médio de aproximadamente de 184.59, um valor mínimo de aproximadamente 3.32 e um valor máximo de máximo de 1642.94 pessoas por km<sup>2</sup>. No que toca à variável taxa de desemprego, que foi materializada através da análise do número percentual de pessoas desempregadas no município, observou-se que o valor médio situa-se aproximadamente nos 66.31, apresentando um valor mínimo de 3 e um valor máximo de 287, o que significa que em média 66% das pessoas se encontram desempregadas. A variável receitas fiscais *per capita*, foi operacionalizada com base nos impostos arrecadados pelos municípios. Os resultados obtidos demonstram que a média das receitas fiscais é de aproximadamente de 12.30, o valor mínimo de aproximadamente 4.49 e máximo de aproximadamente de 18.03. Quanto à variável transferência do governo central *per capita*,

observou-se que a média das transferências se situam em 13.43 (valor aproximado), com um valor mínimo de aproximadamente 6.00 e um valor máximo de aproximadamente de 16.58.

Para além do estudo das variáveis explicativas, procedeu-se ainda à análise das variáveis de controlo, na qual apuraram-se 220 observações. A variável de controlo governo central, variável *dummy* que assume o valor de '1' quando a ideologia política do governo local coincide com a do governo central e '0' quando o contrário. Os resultados apontam que, em média, 51% dos municípios cabo-verdiano têm a mesma ideologia política do gov.cent. No que se refere a variável Km<sup>2</sup>, a média é de aproximadamente 179.66 e o valor mínimo de 28.7 e o valor máximo de 620.

**Tabela 6.** Estatística Descritiva das Variáveis.

Variável	Unidade de expressão	N.º de observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
<b>coop</b>	1-Sim 0-Não	220	0.65	0.4780573	0	1
<b>ideol.pol</b>	0-Esquerda 1-Direita	220	0.6363636	0.4821427	0	1
<b>dens.pop</b>	N habitantes/ Km <sup>2</sup>	220	184.5945	293.851	3.317774	1642.841
<b>tx.desemp</b>	%	220	66.30818	65.0559	3	289
<b>rec.fis</b>	Logaritmo	220	12.29845	1.866208	4.493411	18.03186
<b>transf.finan</b>	Logaritmo	220	13.4252	1.334652	5.995688	16.57803
<b>gov.cent</b>	1-Coincide 0-Não	220	0.5181818	0.5008088	0	1
<b>Km<sup>2</sup></b>		220	179.6636	154.5626	28.7	620

**Fonte:** Elaboração própria.

Na Tabela 7, são apresentados os coeficientes de correlação das variáveis explicativas com o propósito de analisar uma possível existência de multicolineariedade. Existe multicolinearidade em um modelo, quando duas ou mais variáveis independentes são fortemente relacionadas linearmente entre si, dificultando assim a alteração de uma sem que a outra também seja alterada. Ou seja, a modificação no valor da variável dependente leva a alterações no valor da outra variável independente (Gujarati, 2003).

**Tabela 7.** Coeficientes de Correlação entre as Variáveis Explicativas e de Controlo.

	ideol.pol	dens.pop	tx.desemp	rec.fis	transf.finan	gov.cent	Km <sup>2</sup>
ideol.pol	1.0000						
dens.pop	0.1726	1.0000					
tx.desemp	0.0960	0.0814	1.0000				
rec.fis	0.0089	-0.1369	-0.0382	1.0000			
transf.finan	-0.1210	-0.2747	-0.0728	0.1444	1.0000		
gov.cent	-0.6533	-0.1439	-0.3157	-0.0188	0.0907	1.0000	
Km <sup>2</sup>	0.1848	-0.2292	0.1135	0.1576	-0.0572	-0.1395	1.0000

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados obtidos para os diferentes coeficientes de correlação evidenciam que as variáveis não estão correlacionadas, ou seja, são independentes. O estudo da correlação permite a obtenção de um número que diminui o grau de relacionamento linear entre duas variáveis (Gujarati, 2003).

Na revisão de literatura foram considerados vários fatores que poderiam ser considerados no estudo, mas por apresentarem uma forte correlação entre eles, fizemos uma filtragem de forma a eliminar essa correlação, de forma a obter resultados sólidos, claros e evidentes que nos permitissem confirmar ou não as hipóteses de investigação.

## 5.2. Modelo Econométrico

Depois da explicação das variáveis incluídas no modelo, segue-se o desenvolvimento do modelo de regressão categorial para explicar os fatores que explicam a cooperação intermunicipal.

Uma vez que a variável dependente deste estudo é uma variável binária, a escolha do modelo econométrico recai em modelos de escolha binária, o modelo *logit*. Ambos os modelos *logit* e *probit* asseguram que as probabilidades estimadas se situam entre 0 e 1, e que se relacionam não linearmente com as variáveis explicativas. Estes modelos apresentam resultados muito similares, pois usam o mesmo método de estimação, diferenciando-se apenas na sua função de distribuição associada (Katchova, 2013).

Enquanto o modelo *probit* segue uma distribuição mais linear, entre os limites da variável, o modelo *logit* fá-lo de forma menos abrupta (Rodrigues, 2012).

### 5.3. Resultados Empíricos: Apresentação e Discussão

Os resultados da estimação do modelo *logit* para as variáveis explicativas e de controle são apresentados na Tabela 8. Assim, são apresentados três diferentes modelos, sendo que no primeiro modelo foram incluídas as variáveis políticas e de controle. No segundo modelo foram incluídas as variáveis económicas e de controle e no terceiro modelo um modelo geral que inclui as variáveis políticas, económicas e de controle.

Nos três modelos, relativamente às variáveis explicativas, somente se obteve resultados estatisticamente significativos para as seguintes variáveis: receitas fiscais *per capita* (99%) e transferências do governo *per capita* (95%). No que se refere às variáveis de controle, apenas a variável Km<sup>2</sup> obteve resultados estatísticos significativos (95%).

**Tabela 8.** Resultados da Estimação *Logit*.

	(1)	(2)	(3)
	Variáveis políticas	Variáveis económicas	Todas as variáveis
	<i>Odds Ratios</i>		
<b>ideol.pol</b>	0.559 (0.227)		0.543 (0.236)
<b>dens.pop</b>		1.000 (0.001)	1.000 (0.001)
<b>tx.desemp</b>		1.003 (0.003)	1.003 (0.003)
<b>rec.fis</b>		0.668*** (0.066)	0.662*** (0.066)
<b>transf.finan</b>		1.335** (0.163)	1.330** (0.162)
<b>gov.cent</b>	1.044 (0.390)	1.670 (0.547)	1.172 (0.483)
<b>Km<sup>2</sup></b>	0.998** (0.001)	0.998 (0.001)	0.999 (0.001)
<b>Constant</b>	4.006*** (1.874)	4.691 (8.831)	9.650 (18.984)
<b>Observations</b>	220	220	220
<b>chi<sup>2</sup></b>	11.23	33.88	35.88
<b>Prob&gt;chi<sup>2</sup></b>	0.0106	0.0000	0.0000

**Nota:** Resultados de erros de padrão apresentados em parênteses.  
Significância: \*90%, \*\*95%, \*\*\* 99%.

**Fonte:** Elaboração própria.

Depois da apresentação dos resultados, prossegue-se a análise dos mesmos em relação às hipóteses de investigação previamente apresentadas.

***H1: A ideologia política do executivo municipal influencia a cooperação intermunicipal.***

Esta hipótese de investigação foi operacionalizada através de uma variável *dummy*, que assume o valor de '1' (um) quando o partido é de direita e '0' (zero) quando é de esquerda. O objetivo desta hipótese é aferir se no contexto cabo-verdiano a ideologia política dos partidos influencia os executivos municipais na tomada de decisão de cooperar. Em todos os modelos, os resultados da ideologia política não são estatisticamente significativos. Atendendo a estes resultados, ficou demonstrado que a variável não é considerada um determinante da cooperação intermunicipal. Estes resultados são corroborados por Bel e Fageda (2007), Sundell, Gilljame e Giné (2009) e Blaeschke (2014), que defendem que a decisão de cooperar é meramente pragmática, ou seja, a ideologia política dos executivos municipais não exerce qualquer impacto sobre a cooperação intermunicipal.

***H2: A densidade populacional do município influencia a cooperação intermunicipal.***

Esta segunda hipótese tem como finalidade avaliar se o aumento ou a diminuição da população num município influencia a cooperação intermunicipal. Ou seja, perceber se a cooperação intermunicipal é influenciada por um município com uma densidade populacional elevada, ou por município com uma densidade populacional relativamente reduzida. A variável densidade populacional foi testada e os resultados dos dois modelos não são estatisticamente significativos, o que significa que a alteração da densidade populacional não influencia a cooperação intermunicipal. Embora estes resultados não se enquadrem nos resultados da maioria dos restantes estudos apresentados, permitem corroborar os resultados de Plata-Díaz *et al.* (2013), que também não conseguiram provar o impacto da densidade populacional na cooperação intermunicipal.

***H3a: Quanto menor o nível de receitas fiscais maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.***

***H3b: Quanto menor o nível de transferências do governo central maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.***

A formulação da terceira hipótese de investigação teve como objetivo analisar o impacto que a pressão fiscal exerce sobre a cooperação intermunicipal. Os resultados revelam que as receitas fiscais *per capita* são estatisticamente significativas (com 99% de confiança), apresentando uma relação negativa com a cooperação intermunicipal. Estes resultados

indicam que quanto menor for as receitas fiscais *per capita* maior é a probabilidade de os executivos municipais optarem pela cooperação intermunicipal. Este resultado parece corroborar os trabalhos de Zullo, (2009), Plata-Diaz *et al.* (2014) e Mazzali e Niero (2015), que argumentam que quanto maior é a pressão fiscal maior é a necessidade de cooperar. Não se pode deixar de realçar que também os estudos desenvolvidos por Kruguer e McGuire (2005), West (2007), Bel, Fageda e Mur (2013), Blaeschke (2014) e Bel e Warner (2015), obtiveram os mesmos resultados.

Considerando a análise das transferências financeiras do governo central, os resultados não são totalmente consistentes com a literatura, evidenciando significância estatística (com 95% de confiança). Os mesmos sugerem uma relação positiva, ou seja, quanto maior for o volume das transferências, maior é a probabilidade de os executivos municipais decidirem pela cooperação intermunicipal.

#### ***H4: Quanto maior a taxa de desemprego maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal***

Esta hipótese tem como objetivo avaliar o impacto que a taxa de desemprego exerce sobre a cooperação intermunicipal, ou seja, demonstrar se esta é um fator determinante que pode influenciar a decisão do executivo municipal optar pela cooperação. Os resultados obtidos não permitiram alcançar uma resposta da influência desta variável, uma vez que não são estatisticamente significantes. Apesar, dos resultados não serem significativos, é possível verificar que a taxa de desemprego não apresenta o sinal esperado, não confirmando os resultados de Steiner (2003), Krueger e McGuire (2005) e Zullo (2009), que obtiveram resultados positivos e significativos da taxa de desemprego sobre a cooperação intermunicipal.

No que se refere à variável de controlo governo central, que é uma variável *dummy*, que assume o valor de '1' (um) quando o partido político do governo local coincide com o partido político do governo central e '0' (zero) se não coincide, os resultados alcançados nos três modelos também não são estatisticamente significativos, ou seja, no contexto cabo-verdiano, esta variável não tem qualquer efeito sobre a cooperação intermunicipal. Quanto ao resultado sobre a variável  $km^2$ , os resultados foram estatisticamente significativos no primeiro modelo (com 95% de confiança), evidenciando uma relação negativa, ou seja, o aumento de 1  $km^2$  pode diminuir as probabilidades de cooperar.

As estimativas obtidas para os coeficientes através do modelo *logit* apenas fornecem informação do sinal esperado dos efeitos marginais, não a sua magnitude, pelo que a informação fica incompleta, ou seja, estar-se-ia perante aquilo que se designa de uma variável latente. Entretanto, pode-se interpretar os coeficientes de duas formas: através da estimação dos *odds ratios* ou através dos efeitos marginais (Gujarati, 2003).

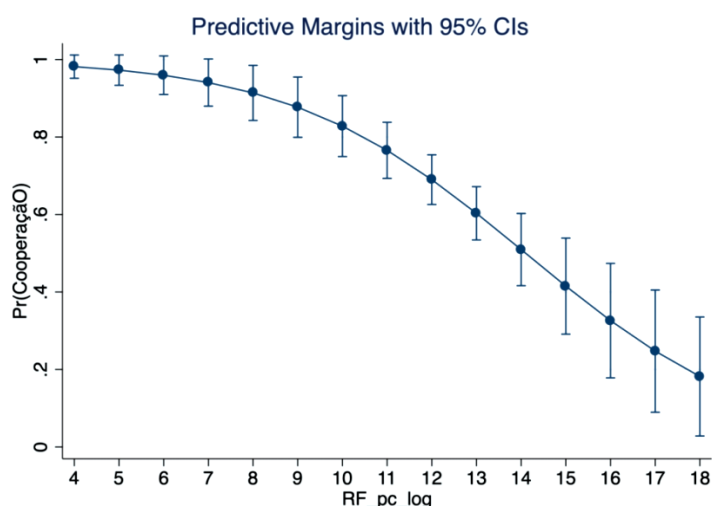
Desta forma, na tabela 9, serão apresentados os resultados dos efeitos marginais, das variáveis explicativas. Todavia, a análise incidirá apenas nas duas variáveis que são estatisticamente significativas (receitas fiscais *per capita* e transferências governo central *per capita*). Como se pode observar na tabela, para os primeiros, optou-se por inserir o efeito marginal médio, enquanto para os segundos fez-se uso de mudanças discretas de um desvio padrão. No que se refere às variáveis *dummy* no modelo, calculou-se a mudança na faixa entre 0 e 1. No geral, a probabilidade da cooperação intermunicipal no contexto cabo-verdiano é de 65%.

**Tabela 9.** Efeitos Marginais.

<b>Variáveis Contínuas</b>	<b>+1</b>	<b>SD</b>	<b>Média Marginal</b>
<b>dens.pop</b>	0.000	0.023	0.000
<b>tx.desemp</b>	0.001	0.035	0.001
<b>rec.fis</b>	-0.082***	-0.157***	-0.079***
<b>transf.finan</b>	0.053**	0.069**	0.055**
<b>Km2</b>	-0.000	-0.041	-0.000
<b>Variáveis Dummy</b>	<b>1 vs. 0</b>		
ideol.pol	-0.123	-0.058	-0.117
gov.cent	0.030	0.015	0.030
<b>Previsão Média</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	
Pr(y  base)	0.350	0.650	

**Fonte:** Elaboração própria.

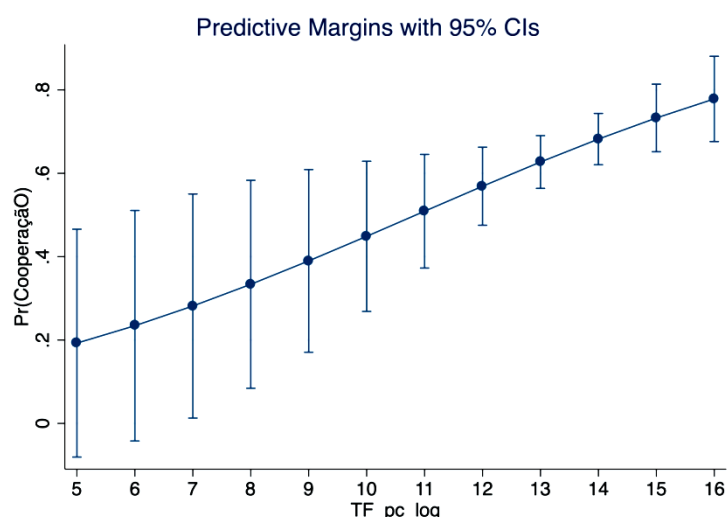
Para uma melhor análise e compreensão dos resultados obtidos, optou-se por apresentar os resultados das variáveis estatisticamente significativas em gráficos. Das variáveis económicas analisadas, apenas as receitas fiscais *per capita* alcançam resultado estatístico significativo. Um aumento do volume das receitas fiscais *per capita* diminui a probabilidade de o executivo municipal optar pela cooperação intermunicipal. Através da análise à Figura 1 pode-se inferir, a partir dos resultados, que a probabilidade de cooperação intermunicipal se torna significativa quanto menores são os valores das receitas fiscais *per capita*.



**Figura 1.** Efeitos Marginais da Variável Receitas Fiscais *per capita*.

**Fonte:** Elaboração própria.

Em relação às transferências do governo central, conforme mostra a Figura 2, verifica-se que à medida que as transferências provenientes do governo central *per capita* vão aumentando, a tendência para a cooperação intermunicipal aumenta. Ou seja, quanto maior as transferências do governo central *per capita*, maior é a probabilidade de os executivos municipais optarem pela cooperação intermunicipal. Neste sentido, está-se perante uma relação direta entre a cooperação e as transf.finan *per capita* do governo central. Era expectável que os resultados alcançados na análise corroborassem com a literatura, no sentido de confirmar a posição defendida, de que quanto maior são as transf.financ do governo central, menor a necessidade de cooperar. Pois, entende-se, que um município com meios financeiros que lhe permite desenvolver todas as suas atividades, não tenha necessidade de cooperar com outros municípios para fazer face às suas despesas. Poderia justificar-se estes resultados no contexto cabo-verdiano, considerando que é um país com fraca capacidade financeira, que ainda depende muito da ajuda externa e devido à fraca capacidade dos municípios para gerar receitas próprias, preferem cooperar com outros municípios para assegurarem a sua provisão, mesmo numa situação em que as transferências financeiras do governo central sejam elevadas. Todavia, Krueger e McGuire (2005), consideram que as transferências provenientes dos fundos centrais incentivam os executivos municipais a optarem pela cooperação, assumindo que o trabalho desenvolvido por uma cooperação exerce mais impacto na instância municipal.



**Figura 2.** Efeito Marginais, da Variável Transferências Governo Central *per capita*.

**Fonte:** Elaboração própria.

Para finalizar esta análise apresenta-se, de forma sintetizada, a informação relativa à validação das hipóteses de investigação (Tabela 10).

**Tabela 10.** Validação das Hipóteses de Investigação.

Hipótese de Investigação	Validação
<i>HI<sub>1</sub>: A ideologia política do executivo municipal influencia a cooperação intermunicipal.</i>	Não suportada
<i>HI<sub>2</sub>: A densidade populacional do município influencia a cooperação intermunicipal.</i>	Não suportada
<i>HI<sub>3</sub>: A pressão fiscal do município influencia a cooperação intermunicipal.</i>	Suportada parcialmente
<i>HI<sub>3a</sub>: Quanto menor o nível de receitas fiscais maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.</i>	
<i>HI<sub>3b</sub>: Quanto menor o nível de transferências do governo central maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal.</i>	
<i>HI<sub>4</sub>: Quanto maior a taxa de desemprego maior é a probabilidade de cooperação intermunicipal</i>	Não suportada

**Fonte:** Elaboração própria.



## Conclusões, Limitações do Estudo e Futuras Linhas de Investigação

De acordo com a literatura, o setor público e os académicos têm destacado o papel da cooperação intermunicipal, como sendo uma importante reforma na prestação dos serviços públicos. Os obstáculos enfrentados pelos municípios, muitas vezes provocados por dificuldades financeiras, têm impossibilitado os executivos municipais de desempenhar as suas funções, nomeadamente a prestação de bens e serviços aos seus munícipes.

Esta dissertação foi desenvolvida para dar resposta à seguinte pergunta de investigação “Quais são os fatores políticos e económicos que determinam a cooperação intermunicipal em Cabo Verde?”. Em particular pretendeu-se identificar quais os fatores que determinam a cooperação intermunicipal nos municípios cabo-verdianos. Para a materialização do objetivo do estudo, testou-se várias hipóteses, usando dados para o universo dos 22 municípios, recolhidos de diferentes fontes (Tribunal de Contas de Cabo-Verde, Instituto Nacional de Estatística de Cabo-Verde e Comissão Nacional das Eleições de Cabo-Verde) entre o período de 2008 a 2017. Recorreu-se ao modelo *Logit* para testar as hipóteses de investigação desenvolvidas com base em estudos empíricos.

Os resultados alcançados mostram que apenas duas das hipóteses de investigação formuladas apresentam resultados estatisticamente significativos, apontando como determinantes significativos, as receitas fiscais *per capita* e as transferências do governo central *per capita*. Concretamente, os resultados apontam que 65% dos municípios cabo-verdianos estão envolvidos num contexto de cooperação intermunicipal. Dos fatores políticos e socioeconómicos analisados, os resultados apontaram resultados estatísticos significativos, para as receitas fiscais *per capita* e as transferências do governo central *per capita*. Sendo que as receitas estão negativamente associadas à cooperação intermunicipal e as transferências estão positivamente associadas à cooperação intermunicipal.

Assim como em todas as investigações científicas, a realização deste trabalho deparou-se com algumas limitações. Importa destacar a extrema dificuldade na obtenção de dados estatísticos importantes para a construção da base de dados. É também de referir a escassez de literatura científica existente sobre os determinantes da cooperação intermunicipal no contexto africano. Todavia, espera-se, por um lado, ter contribuído para o desenvolvimento da literatura, incentivando a investigação desta área e, por outro lado, ter provido os municípios cabo-verdianos de um instrumento eficaz e eficiente na prestação de um melhor serviço público.

Apesar do trabalho desenvolvido e, numa perspetiva genérica, esta dissertação não esgota o estudo sobre o tema. Constatou-se que a cooperação intermunicipal é um fenómeno bastante complexo, que cada vez mais tem atraído a atenção dos investigadores. Nesse sentido, como

forma de aprofundar a investigação, de modo a disponibilizar mais informação teórica e empírica sobre a temática, sugere-se como recomendações para investigações futuras, a análise das perceções técnicas e políticas quanto aos benefícios da cooperação intermunicipal, bem como a investigação da capacidade de governação das Associações de Municípios de Cabo-Verde.

## Lista de Referências

- Afonso, L. (2012). *Cooperação Intermunicipal de Portugal e a Província de Benguela (Angola). Estudo de Caso das Geminações Celebradas entre as Câmaras Municipais de Portugal com as suas Congéneres em Benguela*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade Técnica de Lisboa.
- Afonso, M. (1998). *Cooperação Descentralizada. O Caso dos Municípios Portugueses*. Lisboa: CIDAC.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management. *International Journal of Public Administration*, 26, 1401-1422.
- Almeida, L. & Freire, T. (1997). *Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação*. Coimbra: APPORT.
- Amaral, D. (2006). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I, 3ª ed. Coimbra, Editora Almedina.
- Arruda, A.; Benevides, G.; Faria, A., & Farina, M. (2013). Teoria dos Custos de Transação: Análise Bibliométrica e Sociométrica nos Emanpads de 1997-2010. *Revista da Administração da Unimep*, (11)2, 174-199.
- Azevedo, C. & Azevedo, A. (2008). *Metodologia científica. Contributos práticos para a elaboração de trabalhos académicos*. 9ª ed. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Balão, A. (2014). Cooperação Intermunicipal: Um Campo para a Análise Sociológica. *Revista da associação portuguesa da sociologia*, (8), 1-18.
- Baptista, C. & Sousa, M. (2011). *Como fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios, Segundo Bolonha*. 4ª ed. Lisboa: Pactor.
- Barros, J. (2008). As Hipóteses nas Ciências Humanas: Considerações sobre a Natureza, Funções e Usos das Hipóteses. Sísifo. *Revista de Ciências da Educação*, (7), 151-162.
- Bel, G. & Fageda, X. (2007). Why do Local Governments Privatize Public Services? A Survey of Empirical Studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Bel, G. & Warner (2015). *Factors Explaining Intermunicipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis*. Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional Pública Document de Treball 2015/21 1/43 Research Institute of Applied Economics. Working Paper 2015/211/43.
- Bel, G. & Warner, E. (2013). *Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence an Empirical Analysis*. University of Barcelona. University of Zaragoza, Spain Published.

- Bel, G.; Fageda, X., & Mur, M. (2013). Why do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, (39)3, 435-454. Doi: 10.1080/03003930.2013.781024
- Blaeschke, F. (2014). *What Drives Small Municipalities to Cooperate? Evidence from Hessian Municipalities*. *Joint Discussion Paper Series in Economics*, (14), Marburg.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (2013). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. 2ª ed. Porto: Porto Editora.
- Brown, L. & Potoski, M. (2003). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2), 275-297.
- Cadaval, M. & Caramés, L. (2006). Una Aproximación a los Modelos de Intermunicipalidad. *Urban Public Economics Review*, (6), 33-67.
- Campino, J. (2001). *Transferências do Governo Central para os Municípios: Impacto nas Despesas e Efeitos de Igualização*. (Tese de Doutoramento). Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial. Universidade de Aveiro.
- Canastra, F.; Haanstra, F., & Vilanculos, M. (2015). *Manual de Investigação Científica da Universidade Católica de Moçambique*, 1.ªed. Instituto Integrado de Apoio à Investigação Científica.
- Caupers, J. (2007). *Introdução ao Direito Administrativo*. Vol. X, 9ª ed. Lisboa: Editora Âncora.
- Coase, R. H. (1960). "The Problem of Social Cost". In: *Journal of Law and Economics*, (3), 1-44.
- Costa, M. (2005). *Redes Intermunicipais: Uma Nova Dimensão Económica no Quadro da CPLP? (Dissertação de Mestrado)*. Universidade Técnica de Lisboa.
- Coutinho, C. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Donalde, A.; Asgha, R., & Jacobs, L. (1989). *Introducion a la Investigacion Pedagógica*. Mexico: MacGraw Hill, S.A.
- Duarte, P. (2010). *As Unidades de Cuidados Continuados como Redes Inter-organizacionais Factores: Facilitadores e Obstáculos*. (Dissertação de Mestrado). Departamento de gestão e economia. Universidade da Beira Interior.
- Feiock, R. C.; Clingermayer, J.; Shrestha, M., & Dasse, C. (2007). Contracting and Sector Choice Across Different Types of Municipal Services. *State and Local Government Review*, 39(2), 72-83.

- Fernandes, M. (2012). *Cooperação Descentralizada e Intermunicipal: Acordos de Cooperação no Distrito Vila Real como Fator de Desenvolvimento Local*. (Dissertação de Mestrado) Universidade de Trás os Montes e Alto Douro
- Ferraresi, M.; Migali, G., & Rizzo, M. (2018). Does Intermunicipal Cooperation Promote Efficiency Gains? Evidence from Italian Municipal. *Unions journal of regional science*, 58(5), 1017-1044.
- Ferreira, P. (2012). *O Impacto dos Impostos no Orçamento das Câmaras Municipais. O Caso do Município do Tarrafal de Santiago*. (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho.
- Fortin, M. (2003). *O Processo de Investigação: da Conceção à Realização*. 3ªEd. Loures, Lusociência.
- Giacomini, D. (2017). Intermunicipal Cooperation. In book: *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*, publisher: springer. Editors: Ali Farazmand, 1-5.
- Gujarati, D. (2003). *Basics Econometrics*, 4.ª ed. United States Military Academy, West Point. McGraw-Hill.
- Hefetz, A.; Warner, M., & Vigoda-Gadot, E. (2012). Privatization and Intermunicipal Contracting: the us Local Government Experience 1992–2007. *Environment and Planning: Government and Policy*, 30, 675-692
- Hernandez, R.; Hernandez, C., & Baptista, P. (2006). *Metodologia de Pesquisa*. 3ªed., São Paulo.
- Hill, M. & Hill, A. (2002). *Investigação por Questionário*. 2ª ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- Hulst, R., & Van Montfort, A. (2007). *Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon*, 1-21. Amsterdam: Springer.10.1068/c11166.
- Katchova, A. (2013). Probit and Logit Models. Recuperado em, <https://sites.google.com/site/econometricsacademy/econometrics-models/probit-and-logit-models>
- Kettunen, P. & Teles, F. (2014). Municipal Cooperation: Territorial Networks and Inter-Institutional Partnerships 1-7.
- Krueger, S. & Mcguire, M. (2005) *A transaction costs explanation of interlocal government collaboration*. Michigan: Wayne State University. (Working Group on Interlocal Services Cooperation, (21),1-44.
- Lessard-Hebert, M.; Goyette, G., & Boutin, G. (2005). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*. 2.ªed. Instituto Piaget, Lisboa.
- Major, M. & Vieira, R. (2018). *Contabilidade e Controlo de Gestão: Teoria, Metodologia e Prática* (2ª ED.). Lisboa: Escolar Editora.

- Malhotra, N. (2002). *Pesquisa de Marketing: uma Orientação Aplicada*. Tradução de Nilvado Montingelli Jr. & Farias, A. (3ª ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Mark, R. (1996). *Research Made Simple. A Handbook for Social Workers*. U.K.: Sage Publications.
- Marmelo, E. (2011). *Cooperação entre Municípios: um Estudo Exploratório sobre as Formas e os Factores de Sucesso (Dissertação de Mestrado)*. Universidade da Beira Interior.
- Mazzali, L. & Niero, J. (2012). Gestão das Relações Intermunicipais. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade*. 2(2), 1-47.
- Mazzali, L. & Niero, J. (2014). Arranjos Intermunicipais de Desenvolvimento: Fatores Condicionantes da Propensão a Cooperar por parte dos Governos Locais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 11(2), 60-92.
- Mejere, K.; Pinterič, M., & Saparniene (2014). Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter? *Lex Localis. Journal of Local Self Government*. 12(3), 643-658.
- Morgan, D. & Hirlinger, M. (1991). Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation. *Urban Affairs Review*, 27(1), 128-144.
- Niaounakis, T. & Blank, J. (2017). Inter-Municipal Cooperation, Economies of Scale and Cost Efficiency: an Application of Stochastic Frontier Analysis to Dutch Municipal Tax Departments. *Local Government Studies*, 43(4), 533-554.
- Paddison, R. (2004). Redrawing Local Boundaries: Deriving the Principles for Politically just Procedures, In: Meligrana, J. (ed.) *Redrawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*. Toronto: University of British Columbia Press, 19-37.
- Plata-Díaz, Zafra-Gómez, Pérez-López, & López-Hernández (2014). *Alternative Management Structures for Municipal Waste Collection Services: The Influence of Economic and Political Factors*. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. s/n, Universidad de Granada, Spain. (11), 1967-1976.
- Pouder, W. (1996). Privatizing Services in Local Government: An Empirical Assessment of Efficiency and Institutional Explanations. *Public Administration Quarterly*, 103-127.
- Ramos, M. (2002). A cooperação Descentralizada em Cabo Verde. Unidade de Coordenação do Projeto. *Projecto de Reforma e Capacitação do Sector Público II*, 1-60.
- Reddy, S. (1999). Local Government Democratisation and Decentralisation: Theoretical Considerations and Recent Trends and Developments, In: Reddy, P. S. (eds.) *Local Government Democratisation and Decentralisation: A Review of the Southern African Region (Kenwyn: Juta)*, 9-29.

- Ribeiro, H. & Faria, R. (2009). *A Cooperação Intermunicipal Portuguesa*. Centros de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. *Coleção de Documentos de Trabalho n.º 81*. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.
- Ribeiro, S. (2014). *Externalização dos Serviços Municipais: o Serviço Público como Alternativa a si Próprio*. (Dissertação de Mestrado). Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho.
- Rocha, C. & Faria, C. (2004). *Cooperação Intermunicipal, Re-territorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: a Experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais*. *Cadernos Metrópole*, (11), 73-105.
- Rodrigues, M.; Tavares, A., & Araújo, F. (2012). Municipal Service Delivery: the Role of Transaction Costs in the Choice Between Alternative Governance Mechanisms. *Local Government Studies*, 38(5), 615-638.
- Rodriguez, E. (2002). El Rol de los Gobiernos Locales en los Mecanismos de Coordinación Intergubernamental. *Anais del Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 7, 1-17.
- Savitch, H. & Vogel, R. (2000). New Regionalism and Its Policy Agenda. *State & Local Government Review*, 32(3), 158-168.
- Schoute, M., Budding, T., & Gradus, R. (2017). Municipalities Choices of Service Delivery Modes: The Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. *International Public Management Journal*. Doi: 10.1080/10967494.2017.1297337
- Semedo, J.; Veiga, C.; Santos, J., & Barbosa, F. (2013). *Estudo Diagnóstico sobre o Processo de Descentralização em Cabo Verde*. Recuperado em, <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/CPV/Relat%C3%B3rio%20Final%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%2006%2010%2013%20%20pdf.pdf>
- Silva, N. (2006). *A Cooperação das Câmaras Municipais nas Associações de Municípios: O Caso do Distrito de Braga*. (Dissertação de Mestrado). Universidade do Minho.
- Soukopová, J. & Vaceková, G. (2017). Internal Factors of Inter-Municipal Cooperation: What Matters most and Why? *Local Government Studies*, (44), 105-126. Doi: 10.1080/03003930.2017.1395739.
- Steiner, R. (2003). The Causes Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551-571. Doi: 10.1080/1471903032000178581.
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2018). Inter-Municipal Cooperation in Switzerland. In Teles, F. & Swianiewicz, P. (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe, Governance and Public Management* (pp. 1- 354). DOI 10.1007/978-3-319-62819-6\_9

Sundell, A. & Lapuente, V. (2012). Adam Smith or Machiavelli? Political Incentives for Contracting out Local Public Services. *Public Choice*, 153(3): 469-485.

Sundell, A. Gilljam, M. & Giné, V. (2009). *Patterns of Local Public Administration Reform: Perceived Effects and Determinants of Contracting and Intermunicipal Cooperation among Local Governments in Sweden*. Paper Presented in APSA 2009 Meeting, Toronto.

Tavares, A.; Feioc, R., & Turnbull, A. (2014). *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework*, 1-42.

Teixeira, F. (2014). *A Cooperação Intermunicipal no Direito Português. (Dissertação de Mestrado)*. Universidade de Aveiro.

Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Tiller, J. & Jakus, M. (2005). Applying the Miceli Model to Explain Cooperation in Municipal Solid Waste Management. *Agricultural and Resource Economics Review*, 34(2), 217-225.

Warner, E. & Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services. An Assessment of Efficiency, Equity and Voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), 70-89.

West, K. (2007). Inter-Municipal Cooperation In France: Incentives, Instrumentality and Empty. In: Shells, R. Hulst & van Montfort, A. (eds.), *Inter-Municipal cooperation in Europe* (pp. 67-90).

Williamson, O. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Free press: New York.

Williamson, O. (1991). Strategizing, Economizing and Economic Organization. *Strategic Management Journal*. (12), 75-94.

Zullo, R. (2009). Does Fiscal Stress Induce Privatization? Correlates of Private and Governance Intermunicipal Contracting, 1992-2002. *Journal of Policy, Administration and Institutions*, 22(3), 459-481.

### **Legislação:**

Constituição da República de Cabo Verde, 2ª Revisão ordinária, in Boletim Oficial de Cabo Verde, Suplemento, I Série N.º 17 de 3 de maio de 2010 (Retificado pelo Boletim Oficial n.º 28 de 26 de julho de 2010, I Série).

Decreto-Lei n.º 106/90, de 8 de setembro. Estabelece a criação e extinção das Associações de Municípios de Cabo Verde.

Decreto-Lei n.º 52-A/90, de 4 de Junho. Estabelece o regime das Associação dos municípios de Cabo Verde, revogado pela Lei n.º 134/IV/95, de 03 de Julho, que estabelece o Estatuto dos Municípios Cabo-Verdianos.

Estatutos da Associação dos Municípios de Santo Antão. Boletim Oficial, 2ª série, N.º 27, de 4 de julho de 1994.

Estatutos da Associação dos Municípios Fogo e Brava. Boletim Oficial, 2ª série, N.º 8, de 22 de fevereiro de 1999.

Estatutos dos Municípios de Santiago. Boletim Oficial, 2ª série, N.º 16, de 29 de abril de 2011.

Lei n.º 134/IV/95, (1995, 3 de Julho). Estatutos dos municípios (posteriormente alterada pelas Leis n.º 147/IV/95, de 7 de novembro, 82/V/98, de 21 de dezembro, e 57/VII/2010, de 9 de março, e pelo Decreto-legislativo n.º 6/2010, de 21 de junho).

Lei n.º 175/99 (99 de 21 de Setembro). Regime Jurídico Comum das Associações de Freguesias de Direito Público, Diário da República, 1ª série A, 221, 6550 – 6553.

Lei n.º 50/VI/2004 (2004, 13 de setembro). Estabelece o regime jurídico das associações representativas dos Municípios. Boletim Oficial, 1ª série, 27.

Lei n.º 69/VII/2010 (2010, 16 de Agosto). Estabelece o quadro da descentralização administrativa bem como o regime de parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal ou local. Boletim Oficial, 1ª série, 31.

Lei n.º 75/2013 (2013, 12 de setembro). Regime Jurídico das Autarquias Locais, Diário da República, 1ª série, 176, 5688-5724.

Lei n.º 79/VI/2005 (2005, 5 de Setembro). Aprova o novo regime das Finanças Locais. Boletim Oficial, 1ª série, 36.



## **Apêndices**

**Apêndice I – Síntese das principais características dos municípios de Cabo Verde  
(continua).**

<b>Ilhas</b>	<b>Caraterísticas</b>	<b>Municípios</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>População (ano 2017)</b>
<b>Santo Antão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segunda maior ilha do arquipélago, com uma área de 779 km<sup>2</sup>.</li> <li>• Foi descoberta no ano de 1462.</li> <li>• O ponto mais alto da ilha é o vulcão inativo, Topo de Coroa, com 1.979m.</li> <li>• O seu maior centro urbano é a cidade do Porto Novo.</li> <li>• Organizada em três concelhos, subdivididos em sete freguesias.</li> </ul>	Ribeira Grande	166	16.348
		Porto Novo	557	17.188
		Paul	54,3	5.789
<b>São Vicente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segunda ilha com maior número de habitantes;</li> <li>• A sua cidade é Mindelo, sendo o principal centro urbano da ilha e a segunda do país;</li> <li>• A população tem como principal fonte de receita a pesca, o turismo e a exploração da baía do Porto Grande.</li> <li>• Possui apenas um concelho e uma freguesia</li> </ul>	São Vicente	227	82.679
<b>São Nicolau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A população: 14.217mil habitantes.</li> <li>• Ocupa uma área de 357 Km<sup>2</sup>.</li> <li>• A pesca e a agricultura são os principais meios de subsistência dos habitantes da ilha.</li> <li>• Encontra-se organizado em dois concelhos e três freguesias</li> </ul>	Tarrafal S. Nicolau	121,5	5.224
		Ribeira Brava		7.035
<b>Sal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A ilha só começou a ser habitada em 1833, com o início da exploração das salinas.</li> <li>• É a ilha do arquipélago mais procurada pelos turistas devido às suas extensas praias de areia branca.</li> <li>• É organizado em um concelho e uma freguesia.</li> </ul>	Sal	216	36.768
<b>Boavista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É a terceira maior ilha do arquipélago;</li> <li>• Com os 55km de praias e areia branca, a indústria do turismo começou a explorar o potencial da ilha, e hoje em dia é vista com o sinónimo de trabalho e melhoria de vida.</li> <li>• O maior centro urbano da ilha é a vila de sal rei;</li> <li>• É organizada em um concelho e duas freguesias.</li> </ul>	Boavista	620	16.660

**Apêndice I – Síntese das principais características dos municípios de Cabo Verde  
(continuação).**

<b>Ilhas</b>	<b>Caraterísticas</b>	<b>Municípios</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>População (ano 2017)</b>
<b>Maio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A ilha do Maio foi descoberta em 1460 e o só começou a ser povoada no final do século XVI.</li> <li>• O povoamento da ilha surgiu devido à exploração das salinas.</li> <li>• O maior centro urbano da ilha é a vila do Maio, que é conhecida também por Vila do Porto Inglês.</li> <li>• É uma das ilhas mais pobres e mais bela do arquipélago.</li> <li>• É organizada em um concelho e uma freguesia.</li> </ul>	Maio	275	6.817
<b>Santiago</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A ilha de Santiago foi a primeira ilha a ser descoberta no arquipélago no ano de 1460,</li> <li>• É a maior ilha do arquipélago, com uma área de 991 km<sup>2</sup>.</li> <li>• A população da ilha no ano de 2017 era de 301.748 mil habitantes.</li> <li>• A cidade da praia é a capital do arquipélago e também o seu maior centro urbano.</li> <li>• Administrativamente é constituído por nove concelhos e onze freguesias.</li> </ul>	Tarfal	112,4	18.217
		S. Catarina	214,2	45.921
		Santa Cruz	109,8	26.190
		Praia	96,8	159.027
		São Domingos	137,6	14.102
		São Miguel	90,4	14.298
		São Salvador do Mundo	28,7	8.631
		São Lourenço dos Órgãos	39,5	7.033
<b>Fogo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A população da ilha é de 38.491 mil habitantes.</li> <li>• A ilha é vulcânica. O vulcão Pico do Fogo, com 2829m tem estado ativo, e é a maior atracção turística da ilha.</li> <li>• É conhecida não só pelo vulcão, mas também pela sua produção de vinho e café.</li> <li>• É a única ilha do arquipélago que produz e exporta o vinho.</li> <li>• Está organizado administrativamente em três concelhos e três freguesias</li> </ul>	Mosteiros	85	9.310
		São Filipe	391	20.852
		Santa Catarina do Fogo	125	5.274
<b>Brava</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A ilha foi descoberta entre os anos de 1461 e 1462.</li> <li>• É a menor ilha do arquipélago.</li> <li>• É conhecida também por ilha das flores, devido ao seu aspeto florido e variedade de flores.</li> <li>• Encontra administrativamente organizado em um concelho e duas freguesias.</li> </ul>	Brava	67	5.579

Fonte: Elaboração própria.

