

**MIGUEL ÂNGELO VILELA RODRIGUES**

**TEMA**

**A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios  
dos distritos de Vila Real e Bragança.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE:  
**MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Orientação:** Professor Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Março, 2005

## RESUMO

Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, associados às mudanças das concepções de Estado, mais ou menos intervencionista. As últimas décadas têm representado um ataque ao modelo de gestão pública associado ao Estado de Providência Social. Acusando-o de ser ineficiente e demasiado lento a reagir as necessidades dos cidadãos e as mutações do meio onde se insere. Também é acusado de prejudicar o desenvolvimento e o crescimento económico. É tido como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que desenvolvem a sua actuação com um único propósito, o aumento do seu bem-estar e do seu poder. Diversas pressões de carácter económico, financeiro, político, ideológico, bem como o esgotamento das soluções protagonizadas por este modelo, condicionaram o aparecimento de um novo modelo de gestão, a Nova Gestão Pública.

A NGP baseia-se então, na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da eficiência e da flexibilização da Gestão. A NGP convida novos actores a serem parte activa do Estado de Providencia Social.

Estas alterações, ao nível da Administração Central, acabaram por influenciar e condicionar a agenda da reforma e modernização administrativa dos Governos Locais. É nesta realidade que e a este nível que quisemos desenvolver o nosso trabalho, e perceber como foram sentidas as alterações induzidas pela NGP.

Assim escolhemos a questão do fornecimento de bens e serviços públicos através de dois meios alternativos, (com diferenças entre si), à solução tradicional dos serviços municipalizados, a Concessão de Serviços Públicos e a opção pela constituição de Empresas Municipais. Dentro destas alternativas tentamos perceber como se substancia a aplicação da Nova Gestão Pública.

## **ABSTRACT**

The public management's models, succeeded themselves, all over the years, connected to the changes in the conceptions of the State (more or last intervenient). The last decades represented a sever strike at the public management model associated to de Welfare State. They accused it to be inefficient, to slow to respond at the citizen's needs, and to the changes and mutation of his environment. He is also accused to damage the economic and development growth. He is consider has a mean that allow the creation of bureaucratic process and agents how only purposes is to feed their power and welfare. Different pressures, from economics, financial, politics, ideological, as well as the drawn up of solutions, presented by this model, motivated the appearance of a new model, the New Public Management.

The NPM argues the introductions of market type mechanisms, the adoption of private management practices, the introduction of competition between public services, all of this with the specific goal to manage a better public service to the citizens, raise of efficiency and a better flexibility in public management. The NPM provide the same service that the Welfare State, only it seeks to do it, with new actors.

All this changes, at the government level, ended to spread themselves into the reform's agenda in the Local Government. This was the specific reality that we want to study and analyse in our dissertation, to understand how, the modifications propose by the NPM were felt.

So we choose the issue of the public service's and good production, in two alternative ways (with differences between themselves) to the traditional solution of the Local Government's own services, we are talking about the contracting out to a private agent and the option to create a Local/Municipal Enterprise. In these two alternatives we seek to understand and explain how we find the New Public Management's support.

## INDICE

RESUMO.....	2
ABSTRACT.....	3
INDICE.....	4
INDICE DE TABELAS.....	7
INDICE DE GRÁFICOS.....	9
INDICE DE FIGURAS.....	10
ABREVIATURAS.....	11
AGRADECIMENTOS.....	12
Introdução.....	13

### *Capítulo I* *Modelos de Gestão Pública Tradicionais*

Introdução.....	23
1. Os Antecedentes do Welfare State.....	26
2. O Welfare State.....	29
2.1. O Modelo de Gestão Pública.....	33
3. As mudanças no Modelo de Gestão Pública.....	38
3.1. Razões económicas e financeiras.....	39
3.2. Razões Políticas e Ideológicas.....	41
3.3. As falhas do modelo vigente.....	44
Conclusão.....	47

### *Capítulo II* *Definindo a Nova Gestão Pública*

Introdução.....	50
1. A Nova Gestão Pública.....	53
2. Os modelos de Nova Gestão Pública.....	60
Modelo 1 – Focalização na Eficiência.....	60
Modelo 2 – Ênfase na descentralização.....	61
Modelo 3 – A procura da excelência.....	62
Modelo 4 – Orientação para o serviço público.....	63

3. <i>As diferentes correntes do Nova Gestão Pública</i> .....	64
3.1. <i>A Public Choice – A Teoria da Escolha Pública</i> .....	64
3.2. <i>O Managerialismo</i> .....	65
4. <i>Autonomização e flexibilização da gestão</i> .....	67
5. <i>Necessidade de competição de Mercado</i> .....	74
6. <i>Indicadores de Desempenho</i> .....	79
<i>Conclusão</i> .....	81

*Capítulo III*  
*Modernização e Reforma nos Governos Locais*

<i>Introdução</i> .....	84
1. <i>A modernização e a reforma no poder local</i> .....	86
2. <i>As dimensões da reforma</i> .....	89
O Recuso Compulsivo ao Mercado .....	89
Parcerias Público-Privadas mais Equilibradas .....	91
Gestão Pública e Gestão Política .....	92
Descentralização e Flexibilização .....	92
3. <i>O Caso Português</i> .....	96
3.1. <i>As Autarquias locais em Portugal</i> .....	96
3.1.1. <i>O pós 25 de Abril</i> .....	98
3.1.2. <i>As Finanças Locais</i> .....	101
3.2. <i>As Empresas Municipais e a Concessão do Serviço Público</i> .....	107
3.2.1. <i>Empresa Municipal</i> .....	108
3.2.2. <i>Concessão de Serviço Público</i> .....	114
3.3. <i>Enquadramento destas Soluções</i> .....	118
<i>Conclusão</i> .....	123

*Capítulo IV*  
*O Caso dos Municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança*

<i>Introdução</i> .....	126
1. <i>Apresentação dos Resultados relativos às Câmaras Municipais</i> .....	135
3. <i>Exploração estatística dos dados recolhidos</i> .....	151
4. <i>Apresentação dos Resultados relativos às Empresas Municipais</i> .....	195
4.1. <i>Caracterização de quem respondeu ao Inquérito</i> .....	195
4.2. <i>Caracterização das Empresas Municipais</i> .....	197
5. <i>Aplicabilidade da Nova Gestão Pública</i> .....	215
<i>Conclusão</i> .....	224

*Conclusão* ..... 228

*Bibliografia* ..... 237

*ANEXOS*

*ANEXO I*..... 254

*ANEXO II*..... 264

*ANEXO III*..... 277

## INDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Caracterização dos Município .....	127
Tabela 2 – Cargo ocupado por quem respondeu aos inquéritos .....	135
Tabela 3 – Habilitações Literárias .....	136
Tabela 4 – Escalão Etário .....	136
Tabela 5 – Número de Mandatos .....	137
Tabela 6 – Valores que guiam a Reforma Administrativa .....	138
Tabela 7 – Actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal .....	139
Tabela 8 – Natureza da Entidade .....	139
Tabela 9 – Antiguidade da relação com o agente externo .....	140
Tabela 10 – Iniciativa da decisão .....	140
Tabela 11 – Principais motivos para o recurso a uma entidade externa .....	141
Tabela 12 – Opinião sobre o desempenho da Entidade Externa .....	143
Tabela 13 – Opinião sobre as consequências e o impacto de recorrer a uma entidade externa .....	144
Tabela 14 – Principais motivos que levaram a opção pela constituição de uma Empresa Municipal .....	146
Tabela 15 – Principais motivos que levaram à opção pela concessão de serviço público .....	148
Tabela 16 – Razões da cessação de relação com o Agente Externo .....	149
Tabela 17 – Razões que afastam a opção pelo recurso a uma entidade externa .....	150
Tabela 18 – Níveis de Correlação .....	152
Tabela 19 – Validade da equação .....	153
Tabela 20 – Coeficientes da equação .....	153
Tabela 21 – Teste Chi-Quadrado .....	155
Tabela 22 – Teste Chi-Quadrado .....	156
Tabela 23 – Teste Mann-Whitney U .....	157
Tabela 24 – Teste Chi-Quadrado .....	158
Tabela 25 – Teste Mann-Whitney U .....	159
Tabela 26 – Teste Mann-Whitney U .....	160
Tabela 27 – Teste Chi-Quadrado .....	161
Tabela 28 – Distribuição das frequências e valores esperados .....	161
Tabela 29 – Estatística descritiva .....	162
Tabela 30 – Teste Chi-Quadrado .....	163
Tabela 31 – Teste Chi-Quadrado .....	164
Tabela 32 – Teste Chi-Quadrado .....	164
Tabela 33 – Teste Chi-Quadrado .....	165
Tabela 34 – Teste Chi-Quadrado .....	166
Tabela 35 – Teste Chi-Quadrado .....	167
Tabela 36 – Teste Chi-Quadrado .....	167
Tabela 37 – O Teste Kruskal Wallis H .....	169
Tabela 38 – O Teste Kruskal Wallis H .....	170
Tabela 39 – O Teste Kruskal Wallis H .....	171
Tabela 40 – Teste Chi-Quadrado .....	172
Tabela 41 – Teste Chi-Quadrado .....	173
Tabela 42 – Teste Chi-Quadrado .....	174
Tabela 43 – Teste Chi-Quadrado .....	174
Tabela 44 – Teste Chi-Quadrado .....	175

Tabela 45 – Teste Chi-Quadrado.....	177
Tabela 46 – Teste Mann-Whitney U .....	178
Tabela 47 – Exploração dos Resultados.....	178
Tabela 48 – Teste Mann-Whitney U .....	179
Tabela 49 – Análise da Distribuição .....	180
Tabela 50 – Teste Chi-Quadrado.....	181
Tabela 51 – Teste Chi-Quadrado.....	182
Tabela 52 –Teste Chi-Quadrado.....	183
Tabela 53 – Teste Chi-Quadrado.....	183
Tabela 54 –Distribuição de frequências .....	184
Tabela 55 – Teste Chi-Quadrado.....	185
Tabela 56 – Teste Chi-Quadrado.....	185
Tabela 57 – Teste Chi-Quadrado.....	186
Tabela 58 – Teste Chi-Quadrado.....	187
Tabela 59 – Distribuição de frequências .....	187
Tabela 60 – Teste Chi-Quadrado.....	189
Tabela 61 – Teste Chi-Quadrado.....	189
Tabela 62 – Análise da mediana.....	190
Tabela 63 – Teste Chi-Quadrado.....	190
Tabela 64 – O Teste Kruskal Wallis H.....	191
Tabela 65 – Análise da Mediana .....	192
Tabela 66 – O Teste Kruskal Wallis H.....	193
Tabela 67 – Análise Estatística.....	193
Tabela 68 – O Teste Kruskal Wallis H.....	194
Tabela 69 – Cargo ocupado por quem respondeu aos inquéritos.....	195
Tabela 70 – Habilitações literárias .....	196
Tabela 71 – Escalão Etário .....	196
Tabela 72 – Habilitações Literárias .....	197
Tabela 73 – Experiência Profissional.....	197
Tabela 74 – Lugares na CA ocupados por elementos do executivo camarário.....	198
Tabela 75 – Classificação das tarefas das empresas municipais .....	201
Tabela 76 – Fiscalização por parte da CM .....	203
Tabela 77 – Fiscalização por parte da AM.....	203
Tabela 78 – Fiscalização por parte do ROC .....	203
Tabela 79 – Factores de independência e autonomia .....	204
Tabela 80 – Vantagens do Ajuste Directo .....	205
Tabela 81 – Opinião sobre a fiscalização externa .....	206
Tabela 82 – Valores que guiam a reforma administrativa.....	207
Tabela 83 – Distribuição da frequência de tipologia de contratos .....	207
Tabela 84 – Aspectos mais relevantes relacionados com os contractos de trabalho....	209
Tabela 85 – Periodicidade das comunicações ao CA.....	212
Tabela 86 – Periodicidade da comunicação à CM .....	213
Tabela 87 – Procedimento normalmente adoptado .....	214
Tabela 88 – Dados sobre a Actividade de uma Empresas Municipais.....	216
Tabela 89 – Dados sobre a Actividade de uma Empresas Municipais.....	217
Tabela 90 – Dados sobre a Actividade de uma Empresas Municipais.....	218

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparação do Poder de Compra e o Valor do Ouro (1929 – 1938) na Europa.....	30
Gráfico 2 – Percentagem de Desemprego .....	30
Gráfico 3 – Deficit dos Orçamentos Estatais.....	32
Gráfico 4 – Evolução do Emprego Público e das Necessidades de Financiamento na OCDE .....	34
Gráfico 5 – Evolução da Taxa de desemprego .....	39
Gráfico 6 – Índice de Preços ao Consumidor .....	39
Gráfico 7 – Evolução média do PIB.....	40
Gráfico 8 – Transferências sociais em percentagem do PIB.....	40
Gráfico 9 – Sexo .....	135
Gráfico 10 – Força Política no Poder .....	137
Gráfico 11 – Tipo de Maioria.....	138
Gráfico 12 – Sexo .....	195
Gráfico 13 – Existe um cargo auxiliar à gestão.....	199
Gráfico 14 – Formação do Administrador Delegado .....	199
Gráfico 15 – Planos Plurianuais .....	200
Gráfico 16 – Autoria dos planos plurianuais .....	200
Gráfico 17 – Indicadores de Desempenho.....	201
Gráfico 18 – Opinião sobre o desempenho da Entidade Externa.....	202
Gráfico 19 – Percentagem de pessoas que abandonaram a função pública em favor do contrato individual de trabalho .....	208
Gráfico 20 – Utilização de Indicadores de Desempenho nos RH's .....	209
Gráfico 21 – Contractos Programa .....	210
Gráfico 22 – Valores Transferidos .....	211
Gráfico 23 – Projecções futuras para a evolução do valor dos contractos programa... ..	211
Gráfico 24 – Tratamento das reclamações .....	212
Gráfico 25 – Comunicação ao município .....	213
Gráfico 26 – Comportamento do Resultado Líquido de Exercício .....	217

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1 – As componentes Organizacionais de Mintzberg.....	35
Figura 2 – Comparação Ideológica.....	44
Figura 3 – Componentes da Nova Gestão Pública .....	56
Figura 4 – A comparação dos modelos de gestão pública.....	57
Figura 5 – Comparação entre as agências do NGP e as tradicionais estruturas burocráticas.....	69
Figura 7 – A comparação entre o poder local na Europa .....	88
Figura 8 – Receitas Locais antes e após e Reforma Administrativa .....	95
Figura 9 – Relação entre Concessionário e Município.....	1195
Figura 10 – Distritos de Vila Real e Bragança .....	127

## ABREVIATURAS

<b>ANMP</b>	- Associação Nacional de Municípios Portugueses
<b>CA</b>	- Conselho de Administração
<b>CCT</b>	- Compulsory Competitive Tendering
<b>CM</b>	- Câmara Municipal
<b>CPA</b>	- Código do Procedimento Administrativo
<b>DL</b>	- Decreto- Lei
<b>EIM</b>	- Empresa Intermunicipal
<b>EM</b>	- Empresa Municipal
<b>EUA</b>	- Estados Unidos da América
<b>FCM</b>	- Fundo de Coesão Municipal
<b>FEF</b>	- Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>FFF</b>	- Fundo de Financiamento das Freguesias
<b>FGM</b>	- Fundo Geral Municipal
<b>FMI</b>	- Fundo Monetário Internacional
<b>GAT</b>	- Gabinete de Apoio Técnico
<b>IRC</b>	- Imposto sobre os Rendimentos Colectivos
<b>IRS</b>	- Imposto sobre os Rendimentos Singulares
<b>IVA</b>	- Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>NFP</b>	- New Financial Project
<b>NPA</b>	- New Public Administration
<b>NPM</b>	- New Public Management
<b>NSM</b>	- New Steering Model
<b>OGE</b>	- Orçamento Geral do Estado
<b>OIT</b>	- Organização Internacional do Trabalho
<b>ONU</b>	- Organização da Nações Unidas
<b>POCAL</b>	- Plano Oficial de Contas para as Autarquias Locais
<b>PPP</b>	- Parcerias Público-Privado
<b>ROC</b>	- Revisor Oficial de Contas
<b>SA</b>	- Sociedade Anónima
<b>UE</b>	- União Europeia
<b>URSS</b>	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## **AGRADECIMENTOS**

Esta é das partes mais complicadas da dissertação de mestrado, há sempre o receio de esquecer um agradecimento, aquela pessoa que nós ajudou e sem a qual (indiferentemente da intensidade da ajuda) não teríamos conseguido terminar a nossa investigação.

Aos meus pais, por tudo que tiveram de suportar ao longo de todo o mestrado em Administração Pública. Este é o meu sincero agradecimento por tudo, desde o dia da inscrição até esta data de entrega. É impossível escrever e exprimir tamanha gratidão.

Ao Dr. Hugo Carvalho, colega de mestrado, pelas horas passadas a ler a tese a sugerir alterações. Pela discussão dos argumentos para conseguir torná-los mais sólidos e consistentes. Pelas primaveras “americanas” passadas.

À Vânia Martins, pela paciência, pelo apoio moral, em tantos dias de mal humor e de total absorção pela tese. E um especial agradecimento ao ponto das finanças locais.

À Dr. Rute Couto e a Dr. Susana Ferreira dos Santos, por serem amigas incansáveis às quais, por vezes, não damos o devido valor.

À Eng.<sup>a</sup> Joana, sem a qual não seria possível ter feito o tratamento estatístico.

Ao Dr. Marcelo Caetano, também colega de mestrado, pelos muito contactos feitos e que possibilitaram o tratamento empírico. Pelas conversas mantidas sobre a organização municipal e por me ter possibilitado conhecer profundamente as empresas municipais.

À Marisa, e a Eng.<sup>a</sup> Lucília Lage da Câmara Municipal de Vila Real, pelo empenho e pela disponibilidade que mostraram em me auxiliar em tudo que fosse necessário.

As pessoas que trabalham nas câmaras municipais e nas empresas municipais, que muitos fizeram para me ajudar a completar a parte empírica.

Ao Professor Doutor Joaquim Filipe de Araújo, pela brilhante orientação, por me ter feito descobrir novos horizontes, e por me ter mantido os pés bem assentes no chão, quando a nossa tendência é voar até perdermos o caminho.

## *Introdução*

## **Enquadramento**

Ao entrar no novo milénio, os desafios e as mudanças do mundo moderno, são enormes e colossais. A Europa atravessa um processo de unificação, fazendo com que as suas fronteiras se alarguem até ao médio oriente. Acolhe no seio das suas instituições, nações que, a bem pouco tempo, se encontravam do outro lado da cortina de ferro. As memórias da guerra-fria, parecem tão longínquas. O extremo oriente, assume-se como um dos grandes impulsionadores da economia mundial. É o mundo novo descoberto, desta vez sem o auxílio do navegador genovês.

Ultimamente, os actores económicos, exigem aumentos de eficiência do sector público, aliados a boa gestão das contas públicas, no sentido de serem garantidas às condições que proporcionem estabilidade e crescimento económico. Entendem que o peso da Administração Pública na riqueza nacional, absorve os ganhos de produtividades conseguidos nos restantes sectores.

Nas últimas décadas, governos de toadas as partes do globo, lançaram esforços e desenvolveram iniciativas, de maneira a conseguir o sucesso de programas destinados à reforma e modernização da Administração Pública. Os cidadãos desejam e pedem, uma administração, mais compacta, mais rápidas, mais barata e mais eficientes (Kettl, 2000)

Os organismos, criados pelo *Welfare State* foram e continuam a ser, submetidos a uma enorme pressão para alterara os seus papeis, as suas estratégias, os seus processos e métodos de gestão (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew 1996). Este esforço para reformar e reinventar a administração e o Estado, nem é uma ideia nova, nem jamais foi feito. Bismarch no final do século XIX já o fizera, embora noutros moldes e com outras intenções (Osborne e Gaebler, 1992).

Assim o *New Public Management*, é uma expressão de sentido muito vasto, capaz de englobar experiências de reforma, desde o Reino Unido à Austrália e a Nova Zelândia. O que pode ser tido como fonte da sua riqueza, a diversidade e globalidade, pode também ser entendido como uma das suas fraquezas, a contradição de ideologias internas, bem como a falta de clarividência de conceitos e metodologias (Barzelay, 2001).

## **Justificação do Tema**

Ao longo da parte lectiva do mestrado em Administração Pública, fomos confrontados com determinadas matérias que nos fascinaram e que nos encorajaram a dirigir o maior número possível de trabalhos e artigos nesse campo. A Nova Gestão Pública. Um conceito intimamente ligado à reforma e à modernização da Administração Pública, que produz alterações à forma de fazer serviço público, a percepção que temos do Estado, ao nosso relacionamento com ele.

A Nova Gestão Pública parecia ser uma área de investigação, que detinha as respostas, para um sem número de questões, tantas vezes debatidas nas aulas de mestrado, de licenciatura, e inclusive com os meus alunos (após ter iniciado a minha carreira de docente no ensino superior ligado à Administração Pública). Respostas todas elas ligadas à problemática de como aumentar a eficiência da Administração Pública, tendo sempre presente a sua natureza e objectivos, e que consequência daí poderiam vir.

Muito se fala e se argumenta em nome da reforma administrativa, das falhas da Administração Pública, mas muitas vezes de maneira incorrecta, tendenciosa e falaciosa. Muitos defeitos lhe são apontados, quer ao seu *modus operandi*, quer às soluções que visam sanar as disfunções do modelo. Como outros já disseram “não foi nossa pretensão construir soluções doutrinárias inéditas, certos de que outros, mais íncritos, o tentaram ou fizeram. Antes somos animados pela máxima de que, por vezes, tão valioso como a solução, é o equacionar de um problema.”. Ou seja, não achamos ter maior ou melhor conhecimento destas matérias, simplesmente pretendemos, explorar e clarificar conceitos e, se possível, transmitir informação.

Não gostaríamos de acreditar, que a Administração Pública nasceu e foi criada para ser ineficiente. Cientes das dificuldades que se lhe apresentam, consideramos louváveis e dignos de uma discussão mais profunda, todos os esforços e abordagens teóricas que contribuam para um melhor modelo de gestão pública (quer economicamente quer socialmente), de maneira a garantir um digno serviço público.

A nossa pretensão, de verificar a possível introdução da nova gestão pública e as suas aplicações aos governos locais em Portugal, nasceu da evolução, que presenciamos (e a qual assistimos a diversas colóquios aquando da Licenciatura) na maneira de organizar os serviços municipais, e que sempre nos despertou muito interesse. O fornecimento de bens e serviços públicos, a cargo de divisões municipais, deu, progressivamente, lugar aos serviços municipalizados, que acabaram, nalguns casos, por ser, concessionados, privatizados, ou substituídos por empresas municipais. Estas abordagens mais recentes tentam recorrer a um sistema baseado nos mecanismos de mercado, na autonomia organizacional, por ordem a reduzir os custos de produção e os inerentes da actividade burocrática.

Acreditamos também, que a investigação académica deve ser valorizada e servir de base e de apoio à tomada de decisão. Numa região com algum défice de massa crítica, julgamos poder ser, uma mais valia para a mesma, se centralizarmos o nosso estudo nos distritos de Bragança e Vila Real.

Assim o que pretendemos é saber se a concessão de serviço público a um agente privado e/ou a constituição de uma empresa municipal são, de facto, manifestações da Nova Gestão Pública e que mutações sofrem com a sua aplicação aos governos locais que compõem os distritos de Bragança e Vila Real. Esta é a nossa problemática, que dá o mote à nossa investigação.

Para tal desenvolvemos a nossa dissertação de maneira a introduzir os vários modelos de gestão pública. Começando por traçar um quadro da Administração Pública nascida com o Estado de providencia social, a sua lógica de funcionamento, os condicionalismos que sustentaram o modelo, bem como os que levaram à necessidade da sua substituição. Continuamos a nossa análise, com a discussão de conceitos e com a apresentação de correntes académicas que substanciam e definem a Nova Gestão Pública enquanto movimento de reforma e modernização administrativa. Aproveitamos para, e à medida que vamos avançando na análise da reforma administrativa, apresentar e definir os pressupostos que vão, mais tarde, servir de comparação com os resultados dos inquéritos. Num capítulo seguinte, faremos a transposição da abordagem da Nova Gestão Pública aos governos locais. Isto é, saber que implicações resultaram para as autárquicas locais com o movimento de reforma administrativa central. Ou se foram

estas a, de alguma forma, assumirem o processo de reestruturação e introdução de novos instrumentos de gestão, “contagiando” a administração central. Neste mesmo capítulo, tentaremos apresentar as diferentes abordagens, protagonizadas por diversos países, à nova gestão autárquica, bem como caracterizar quer a concessão a um agente privado quer a constituição de uma empresa municipal. De seguida, o nosso trabalho continua com, o tratamento dos inquéritos realizados às câmaras municipais e às empresas municipais do nosso universo, de maneira a cumprir com as nossas metas e pretensões estabelecidas.

### **Âmbito e Objectivos**

Esta dissertação tem por âmbito o estudo aos recursos a entidades externas por parte dos municípios, para a prestação de bens e serviços público, nos distritos de Bragança e Vila Real.

São usadas diferentes abordagem à reforma e modernização da administração central e local. Este estudo pretende analisar e saber se a concessão de serviço público e a constituição de empresas municipais substanciam a aplicação da Nova Gestão Pública a nível dos governos locais, o que constitui a nossa hipótese de trabalho.

Como complemento de análise, procuramos saber se conseguíamos, identificar um padrão de comportamentos, por parte do municípios, que os levava a optar por via alternativas, no que concerne ao recurso a entidades externas.

### **Metodologia**

Segundo Quivy e Campenhoudt (1998) uma investigação académica é composta por três momentos distintos:

- Ruptura – Limpar a nossa mente de ideias predefinidas, e filtrar dos nosso conhecimentos teóricos certos condicionalismos que podem, de alguma maneira, conduzir a que os problemas propostos e as questões levantadas, sejam respondidos à partida, mesmo antes de qualquer estudo.

- Construção – Edificação e enriquecimento de conhecimentos teóricos que possa ser ferramentas de análise da realidade. A base de fundamentação daquilo que se vai tentar provar.
- Verificação – A evidencia empírica e a observação dos factos e respectiva comparação com o quadro de análise construído.

Um dos métodos de fazer investigação em ciências sociais é através dos métodos quantitativos. Estes, como refere Branco (2001:7), têm a sua origem na teoria positivista que procura explicar os factos partindo de um conjunto de conceitos que operacionaliza associando-lhe uma ou mais variáveis passíveis de serem medidas. Assim mediante o quadro conceptual de análise e os resultados obtidos, é provável que se possa retirar ilações que permitam confirmar ou rejeitar o objecto de análise.

Assim esta investigação um rumo sugerido por Quivy e Campenhoudt (1998), no sentido em que pretende:

1. Definir uma hipótese base – Definir a pergunta de partida que vai guiar toda a investigação, ou seja desenhar um fio condutor que justifique a inclusão de todos os capítulos. Importa também saber como, e se é viável a investigação a que nos propomos, para evitar o risco de enveredar por um caminho cujo fim seja inatingível.
2. Construção do quadro conceptual de análise – Fazer a revisão de literatura que permita enquadrar o tema em análise. Discutir conceitos, definir ideias, clarificar conteúdos. É nesta fase que se fundamenta academicamente o trabalho e que se apresentam pensamentos, opiniões e investigações já feitas por outros investigadores. É aqui que muitas vezes são descobertas, outras vertentes do problema, até agora ignoradas.
3. Observação – Identificar as variáveis de modo a operacionalizarem os conceitos previamente definidos. Recolher informações através da distribuição dos questionários dirigidos quer às câmaras quer às empresas municipais.
4. Análise dos dados – Transformação deste em informações que nos permitem retirar um número apropriados de ilações que auxiliem responder à questão de partida. Também existe a necessidade de ter o espírito aberto para a surgimento de novos dados que permitem identificar factos relevantes e anteriormente ignorados no quadro em análise.

5. Conclusões – O culminar de uma árdua tarefa. Deve ser um espelho da própria investigação que permita traves da sua leitura entender o conjunto das principais informações contidas no seu corpo.

## **Estrutura da Tese**

Durante este percurso académico tentamos estudar as mutações sofridas no modelo de gestão da Administração Pública, de maneira a responder às solicitações dos cidadãos, da conjectura social, económica e política. Concluído esta análise tentamos aferir se podíamos enquadrar estes passos e movimentos de reforma, numa estratégia mais global e se tinha pontos de comunhão com outros movimentos de reforma.

**Capítulo I** – Começamos por mostrar a evolução dos modelos de gestão pública, que se associam, normalmente, a uma ideologia de Estado. Sempre que esta concepção muda, as funções do Estado, normalmente, também são afectadas. A novas competência, em novas áreas de acção, são necessárias novas ferramentas de gestão, novas ideias e diferentes atitudes. Traçamos o caminho desde uma época mais liberal, onde o Estado era chamado a cumprir com as, agora denominadas, funções fundamentais de soberania, e a sua intervenção no contexto social e económico assumia um carácter bastante residual, para não dizer inexistente. Nestas condições o modelo de gestão pública seria obviamente distinto daquele que se seguiu, associado ao modelo de Estado de Providencia Social. Continuamos o nosso estudo, com a apresentação deste, e com a caracterização do modelo de gestão inerente, denominado de “administração profissional”. A maior intervenção do Estado obrigou a sua redimensionação e ao apuramento de estruturas e mecanismos internos de produção e controlo, de maneira a garantir a coesão e operacionalidade necessária a sua existência. Concluimos a primeira parte do nosso trabalho, com a contextualização do ambiente, que lançou novos desafios ao modelo de gestão, em vigor na altura, em tal medida que foi necessário fazerem-se vários reajustes e reformas.

**Capítulo II** – É destas reformas que continuamos a analisar no nosso trabalho. Saber onde surgiram, o que as motivaram, quais os seus objectivos, quais as suas justificações, como poderiam ser implementadas. Tentamos entender e identificar as traves mestres

desta reforma no intuito de melhor a entendermos. Assim conseguimos isolar alguns objectivos que nos pareciam comuns e generalizados a diversos países

1. Utilização de mecanismos de mercado
2. Utilização de ferramentas de gestão privada na Administração Pública
3. Alteração das relações organizacionais, com a maior utilização das relações contratuais em substituição das burocráticas
4. Alteração da morfologia da Administração Pública
5. Maior responsabilização e autonomia dos gestores públicos
6. Maior qualidade e focalização nas necessidades dos cidadãos.

Tentamos também encontrar e caracterizar os fundamentos teóricos desta reforma, na teoria da escolha pública, no novo institucionalismo económico, no managerialismo e na gestão da qualidade. Tentamos também identificar quais as principais alterações as estruturas, aos mecanismos de controlo, à concepção de serviço público como também entender as alterações ao nível dos próprios agentes que proporcionam bens e serviços públicos.

**Capítulo III** – Definido o nosso modelo de gestão, passamos para um patamar diferente. Entramos na área do poder local. Procuramos saber que tipo de reforma e que planos de acção foram implementados para conseguir objectivos em tudo semelhantes, aos definidos para a administração central. Neste caso também conseguimos identificar diversos estágios de evolução, desde a imposição ao poder local, por parte da administração central, em recorrer ao mercado, até ao florescimento natural e espontâneo de parcerias publico-privado, na prestação de bens e serviços públicos.

**Capítulo IV** – Terminada a parte teórica, o estudo empírico permitiu-nos comparar os conceitos e pressupostos, por nós, definidos como identificadores de práticas de reforma da nova gestão pública. Assim somos da opinião que a reforma dos governos locais, é uma reforma caracterizada pela continuidade, feita a espaços, sob a égide dos postulados definidos para a nova gestão pública. Não nos parece termos assistido a muitos episódios de ruptura abrupta com modelos de gestão anteriores. As modificações à reforma dos governos locais parecem-nos ter sido introduzidas de maneira a permitir um normal tempo de adaptação. Na vertente por nós estudada, da prestação de bens e serviços, notamos que há uma proliferação de parcerias, sejam com agentes público ou

privados. Parece-nos que no nosso estudo, foram acolhidos e implementados, diversos aspectos relacionados com a nova gestão pública. Verificamos a utilização de mecanismos de mercado, bem como a introdução de várias ferramentas de gestão privada, assistimos à fragmentação das estruturas públicas e ao nascimento de novas organizações para actuar com uma nova ideologia, presenciamos o desenvolvimento de uma nova relações entre as organizações, acreditamos no florescimento de uma nova relação entre o cidadão e que lhe presta agora bens e serviços público.

### **Limitações e Adversidades**

Como principal limitação, identificamos o processo de constituição de comunidades urbanas (á data que escrevemos estas linhas, o processo está numa fase de impugnação judicial), o que acabou por eliminar a Associação de Municípios de Trás-os-Montes e Alto Douro, que constituía, a partida, o espaço do nosso estudo. Assim, já numa fase avançada do nosso trabalho, fomos forçados a escolher, entre o término do processo da constituição das ditas comunidades, ou avançar com o estudo, tendo por base dos distritos de Bragança e Vila Real. A luz dos últimos acontecimentos, parece que a escolha foi acertada.

Outra limitação reside no facto de algumas Empresas Municipais analisadas estarem no início da sua vida comercial. Este factor revela-se uma importante limitação na análise histórica e na evolução comercial reflectida nos relatórios e contas.

## *Capítulo I*

### *Modelos de Gestão Pública Tradicionais*

## Introdução

Durante todo o século XX assistimos a duas guerras mundiais, a diversas crises económicas e financeiras (com destaque para as ocorridas em 1929 e a de 1973), ao extremar de posições ideológicas entre países, à construção de várias organizações de cooperação internacional (ONU, FMI, Banco Mundial, GATT, OIT), à autodeterminação das antigas colónias Europeias, à unificação da Europa (ou parte dela) sob a égide da UE e seu posterior alargamento, ao desagregamento da URSS, etc...

Todos estes acontecimentos alteraram o papel do Estado bem como o modelo de gestão pública utilizado. Do liberalismo inicial, passou-se para um progressivo intervencionismo, e sobretudo a partir da década de 30, para que, nas últimas décadas, ressurgissem concepções neo-liberais. Um pouco por todo o mundo, foi este o padrão de evolução, o que não invalida, que as diferenças entre países, alterassem a natureza, o grau e a sua temporalidade.

A nossa atenção vai sobretudo para o último terço de século, e para os movimentos de reforma administrativa que o caracterizam. Aquilo que pretendemos com este capítulo é apresentar, ao mesmo tempo que o papel do Estado vai mudando e se opta uma concepção mais intervencionista ou reguladora da vida económica e social, as mudanças ao nível dos modelos de gestão pública, no intuito de melhor compreender o que é, e como se chegou ao *New Public Management* (NPM). Ser capaz de saber em que direcção caminha a reforma e modernização da Administração Pública e quais são as suas linhas de força.

Antes da construção do Estado de Providencial Social, seguia uma linha de acção, que se pode classificar como tipicamente liberal, na medida em que se abstinha de intervir na vida economia e social, limitando-se a desenvolver actividades clássicas de soberania. Actividades essas que, segundo Fernandes (1995), passavam pela defesa nacional contra forças externas e internas, representação diplomática nacional, celebração de acordos internacionais, e reclamação institucional de direitos do Estado.

A opção pelo modelo de Estado de Providência Social mudou a Administração Pública, bem como as suas relações com os cidadãos. Forra criado, no intuito de responder a problemas relacionados com:

- Falta de crescimento económico;
- Abrandamento no desenvolvimento económico;
- Aumento do desemprego;
- Precárias condições de protecção social.

Tratava-se de assumir uma estratégia que passava por realizar projectos de investimento público, capazes de absorver a massa de população desempregada e, por efeito de arrastamento, impulsionar a economia. Mas o Estado de Providencia Social não se restringe ao cenário económico. Como o próprio nome indica, passaram a ser fornecidos, aos cidadãos, bens e serviços, de natureza completamente diferente daqueles que estavam a ser fornecidos até então. Foram criados programas de serviço público nas áreas da educação, da saúde, no combate à precariedade das condições de trabalho, bem como no âmbito da acção social. Estas medidas condicionaram o aumento da Administração Pública, quer em termos de competências, organismos, funcionários, e orçamento.

A alteração das tarefas e das responsabilidades do Estado, foi como que um convite à entrada de profissionais, estes altamente qualificados e detentores de formação muito específica, para os quadros da Administração Pública. Constituindo-se assim numa classe de elevado poder e prestígio.

Elevadas taxas de inflação, aliadas ao aumento no nível de desemprego e a um arrefecimento do crescimento económico, alimentam a discussão acerca da validade e da sustentabilidade do modelo seguido. Economistas de corrente neo-liberal, apresentam sucessivos argumentos para modificações, nas estruturas e nos processos da Administração Pública. A própria acção e disfunção do Estado contribuiu para a necessidade de reforma e de modernização.

Não nos parece que aquilo que esteve em causa foi a intervenção ou não, do Estado na vida económica e social. Também não nos parece que a questão de fundo, foi saber

quais os bens e serviços que deveriam ser produzidos pelo Estado, aos cidadãos. Antes parece-nos que a questão, que dividia opiniões, era saber como se deveria fazer essa intervenção.

O modelo de Providência Social contrapunha-se ao modelo liberal, pela maior actividade e intervenção do Estado e pelo maior peso e actividade da Administração Pública. Os movimentos de reforma administrativa não parecem advogar um regresso ao passado, no sentido do afastamento do Estado dos assuntos socio-económicos, mas um sim um modelo diferente de intervenção. Um modelo de Estado mais regulador e financiador em vez de produtor.

## **1. Os Antecedentes do Welfare State**

O domínio dos regimes absolutistas durante do século XVI e XVII sobretudo na Alemanha, Suécia, Rússia, Áustria e França levou a um aumento significativo das funções estatais, acompanhado de um aumento de funcionários e um aumento da complexidade das funções e tarefas a desempenhar (Kickert e Stillman, 1996:65). No caso da Alemanha, os cameralistas constituem um corpo de funcionários dotados do conhecimento específico para auxiliar a gestão das coisas públicas. Surgem como uma tentativa de sistematizar o estudo da Administração Pública e uma tentativa de desenvolver os princípios de uma ciência administrativa, com vista a melhorar e eficácia da gestão pública dos governos absolutistas. Assenta em três áreas de conhecimento, a economia, as finanças públicas e a ordem e segurança pública (Hood, 1998:83) (Rocha, 2001:14) (Kickert e Stillman, 1996:65).

Segundo Hood (1998) a ideologia dos cameralistas assentava em 4 pressupostos:

1 – Para se conseguir um Estado forte e poderoso é necessário ter como base um bom desempenho e crescimento económico.

2 – Este desempenho só poderá ser atingido se houver uma acção positiva por parte do Estado. Nele recai o ónus de conduzir e orientar as actividades económicas.

3 – Para levar a bom termo estas tarefas é necessário ao Estado dotar-se de elementos válidos e independentes na gestão pública.

4 – Com este plano de acção todos ganham, isto é, o benefício de uns não é conquistado a custa de outros.

Posteriormente as mudanças sociais do século XVIII, inspiradas na ideologia liberal, representadas na revolução francesa e no liberalismo económico britânico, alterou-se o papel do Estado na Europa. Reduziu-se ao mínimo indispensável para o funcionamento político, à defesa dos direitos individuais, à defesa dos direitos de propriedade, à defesa do liberalismo de mercado e do sistema capitalista (Rocha, 2001:14) (Kickert e Stillman, 1996:65). É também nesta altura que a concepção de gestão pública iniciada pelos cameralistas é substituída por uma lógica mais legalista, com a introdução do direito na gestão pública. Pretendia-se controlar o poder do Estado (com todo um peso

da herança de práticas e hábitos absolutistas) e proteger o cidadão, traçando regras de conhecimento geral e de aplicação universal.

Taylor (1965:1) retrata a o Estado liberal, através da descrição da vida quotidiana de um cidadão inglês. Até Agosto de 1914 podia viver sem no entanto se dar conta da existência do Estado, além da estação de correios e da polícia. Podia viver onde quisesse e como quisesse. Não possuía qualquer número oficial nem cartão de identidade. Podia viajar dentro e fora do país, sempre sem passaporte ou outro tipo de autorização oficial. Podia adquirir bens em qualquer parte do mundo como no seu próprio país. Podia alistar-se, se assim o desejasse no exército. Um número substancial de chefes de família era ocasionalmente chamado a jurados. O cidadão adulto estava entregue a si mesmo.

Existem muitas divergências entre autores, John Stuart Mill (1848) Nozick (1974) Spencer (1970) e Hayek (1976), sobre as concepções de Estado Liberal e de Estado de *Laissez Faire*. A discussão centra-se sobretudo nas acções permitidas ao Estado, isto é, em que medida poderá este interferir na vida social e económica sem pôr em causa as liberdades centrais defendidas por este modelo. Sem querer entrar nestas discussões e divergências (porque a tal não se destina este estudo), queremos definir o modelo de Estado que antecedeu o *Welfare State*, como sendo o de um Estado mínimo, que tem uma intervenção socio-económica muito reduzida obedecendo ao primado da iniciativa privada e em que todos os seus elementos estão limitados por regras universais e impessoais.

Do outro lado do Atlântico a evolução, do modelo de gestão pública, foi distinta. Nos Estados Unidos, o “Spoils System” que permitia a partido vencedor nomear os funcionários da administração com base na confiança política (o que conduzia a uma rotatividade no staff administrativo sempre que havia eleições), foi substituído em 1883 (Pendleton Act), por um sistema que impunha uma selecção criteriosa à entrada na carreira (Rocha, 2001:15). O trabalho publicado por Woodrow Wilson (1887), constitui para muitos, o ponto de arranque do estudo e análise da Administração Pública (Rocha, 2001). Instituiu a ideia da separação entre a decisão política (nomeadamente através de medidas legislativas), campo da política, e a arte de bem executá-las, campo da Administração Pública. As funções do governo estavam todos os dias a tornar-se cada

vez mais complexas mais numerosas e mais difíceis de serem compreendidas. A Administração estava a intervir em muitas e novas áreas que devem ser bem estudadas na medida que se queria que fossem bem geridas (Wilson 1887:13) Para esta boa execução (entenda-se mais eficiente) das tarefas, a gestão pública seria entendida como similar à privada, seguindo os mesmos princípios de orientação. Assim é natural encontrar, nos EUA uma maior propensão para a gestão pública seguir os caminhos da empresarialização e se verificar um menor peso do direito na gestão pública.

A investigação de Taylor (1912) disponibiliza, através do “*Scientific Management*”, uma metodologia de acção válida para qualquer tipo de gestão (seja ela pública ou privada), com vista a conseguir uma gestão eficiente e aumentar a produtividade dos trabalhadores. Parte do princípio de que:

a) todo o trabalho pode e deve ser estudado de maneira sistematizada de forma a estruturá-lo segundo princípios científicos.

b) todo o individuo procura a máxima recompensa pelo mínimo esforço e é tarefa da gestão tentar eliminar este oportunismo.

Taylor (1912:29) argumenta que a gestão tem-se afastado das suas responsabilidades e competências de direcção da organização, permitindo ao trabalhador uma liberdade excessiva na definição do seu trabalho e do seu nível de desempenho. Cabe-lhe proceder à organização racional do trabalho através da reorganização das tarefas e da selecção dos melhores trabalhadores (estudo dos movimentos e das tarefas), construir um sistema de incentivos monetários (baseado numa visão puramente económica da motivação do trabalhador), e introduzir o sistema de supervisão funcional (Fry, 1989:55)

Genericamente o modelo de gestão pública até a década de 40 definiu-se como sendo de Administração Clássica, (Rocha, 2001:14), intimamente ligada à concepção redutora do papel do Estado, e à influência da gestão taylorista (EUA) ou das regras do direito administrativo (Europa continental).

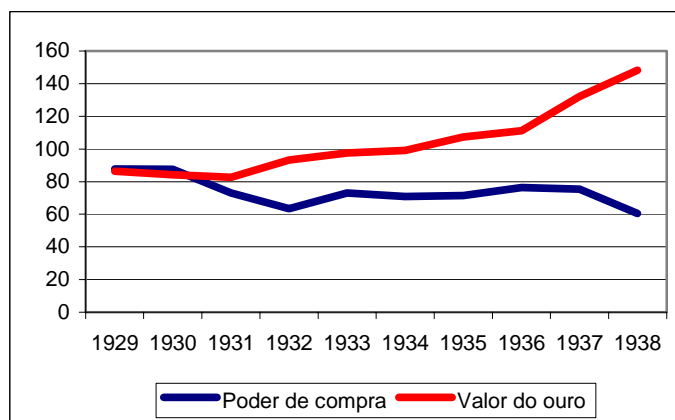
## 2. O Welfare State

O *Welfare State* pode ser definido como um Estado que proporciona programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social e que leva a cabo uma política que visa a redistribuição dos rendimentos, a igualdade de oportunidades de vida, entre todos os cidadãos (Atkinson, 1996:5). Poder-se-á definir como algo criado para proteger os cidadãos do desemprego e dar-lhes a devida protecção social. Podendo parecer um paradoxo, há autores que o classificam como um fruto da industrialização (Sinn, 2001) (Schut, Vrooman e Beer, 2003:135).

Em 1929 o mundo assistiu ao crash da bolsa Americana. Milhares de títulos perderam o seu valor de transacção, facto que se deveu sobretudo à contínua distorção e especulação entre o seu valor de cotação e a apreciação exacta da realidade da produção. Como consequência a economia mundial entrou numa depressão que levou a uma baixa do preço dos produtos, à falência das empresas, ao desemprego, à diminuição do rendimento das populações. Esta crise não se cingiu à esfera económica pois arrastou-se para a área financeira. Isto porque, grande parte do desenvolvimento e prosperidade industrial estava assente numa política arrogada de recurso ao crédito (Leon, 1978) e o pânico gerado pela crise económica fez como que os agentes económicos repudiassem a moeda (cada vez com menor poder de compra) e recorressem a outros activos mais seguros como o ouro (Gráfico 1). As pessoas acorrendo em massa aos bancos asfixiaram o sistema bancário mundial. Esvaziaram-se os cofres dos bancos ao ponto em que estes não tinham mais meios líquidos disponíveis, para fazer face a todas as solicitações (os depósitos tinham sido usados para crédito, agora incobrável).

Apesar dos preços continuarem a descer, os produtos acumulavam-se muito por culpa dos escassos rendimentos das famílias. Os empresários viam-se incapacitados de recuperar o investimento feito e de cumprir com as suas dívidas.

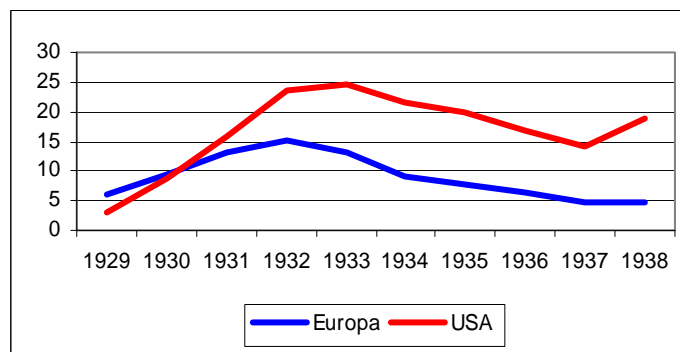
**Gráfico 1 – Comparação do Poder de Compra e o Valor do Ouro (1929 – 1938) na Europa**



Fonte: OCDE Historic Statistics in Hood 1994

Um aumento rápido do consumo assente num maior nível de rendimento parecia ser uma das soluções avançadas, para sair da crise. A luta contra do desemprego (Gráfico 2), visto como meio de aumentar tanto o consumo como o rendimento, assumia carácter de urgência e constituía-se como uma forte aposta para a recuperação. No entanto os mecanismos do sistema capitalista pareciam impotentes para tal tarefa.

**Gráfico 2 – Percentagem de Desemprego**



Fonte: OCDE Historic Statistics in Hood 1994

A crise de 1929-32 subverteu as bases do capitalismo liberal, nenhum dos seus métodos tradicionais do relançamento da economia surtiu efeito. Os governos viram-se forçados a intervir na vida económica e social (Leon, 1978) (Arndt, 1998).

A partir de então diversos governos (Alemanha, *New Deal* nos EUA, Frente Popular em França, por exemplo) adoptaram uma estratégia mais intervencionista. Numa primeira fase caracterizada, pela forte restrição ao crédito, pelo apertado controlo orçamental e pela imposição de protecções aduaneiras (políticas de deflação). Os Estados voltavam-se para si mesmos. Apostavam sobretudo na recuperação do seu mercado interno em prejuízo da globalização das transacções internacionais.

Numa segunda fase, por fracasso das políticas de deflação, os governos assumiram políticas de relançamento económico, que passavam por grandes investimentos públicos para provocar a recuperação económica e aumentar do número de funcionários públicos de forma a absorver uma enorme massa de desempregados (Leon, 1978). As ideias de J.M. Keynes sobre o papel do governo começaram a ser postas em prática. Segundo aquele economista, o equilíbrio macroeconómico de pleno emprego e baixa inflação não pode nem deve ser deixado ao livre arbítrio do mercado (Arndt, 1998:332). No entanto a transposição da teoria à prática teve, segundo alguns autores (Atkinson, 1996) (Sinn, 1995), certos desvios. A utilização dos défices orçamentais a curto prazo não tiveram o devido controlo a médio e longo prazo, os impostos não sofreram a devida redução para estimular o consumo e o alargamento verificado do sector público nunca fora condição de eficácia das teorias keynesianas.

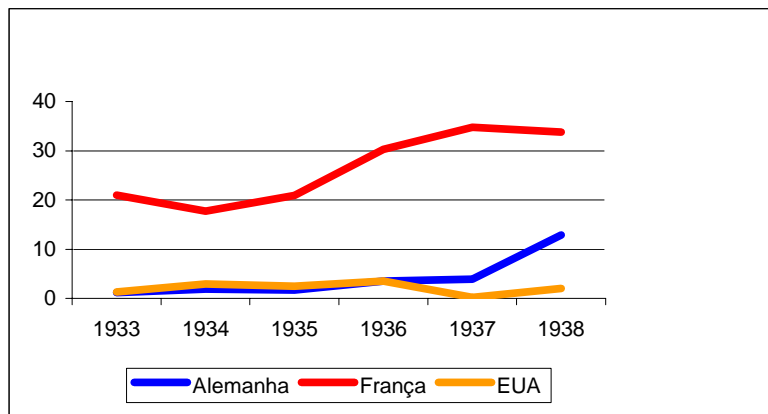
Para financiar este alargamento de competências foram, basicamente utilizados dois métodos. Por um lado, o recurso aos mecanismos da fiscalidade. Taxando transacções e rendimentos (particulares e colectivos). Sendo que estas receitas fiscais ficariam sujeitas à evolução do crescimento da economia e dos níveis de rendimento, o montante possivelmente cobrado variava conforme a conjectura económica, o que em época de recessão de pode traduzir, numa baixa colecta financeira, quase que obrigando os governos a procurar e adoptar outros mecanismos de financiamento. Assim, os recursos necessários, também poderiam ser conseguidos pelo recuso ao deficit orçamental (Gráfico 3) e ao aumento da base monetária, acarretando as implicações da perda de valor da moeda (Sousa Franco, 1999).

As consequências da segunda guerra mundial (1939-1945) cimentaram ainda mais, a intervenção directa do Estado (entenda-se governo e demais serviços da administração

directa e indirecta). Se antes da guerra o controlo directo do Estado sobre os principais sectores económicos e sociais fazia-se e justificava-se pela preparação da nação para um conflito (sobretudo na Alemanha), depois deste conflito foi necessário levar a cabo a reconstrução dos países. O sistema de *Welfare State* assumiu a sua plenitude e triunfou sobre os demais modelos (Arndt, 1998).

Foram efectuadas diversas nacionalizações, sobretudo em França (minas de carvão, companhias produtoras de gás e de electricidade, companhias de transporte aéreo, sector bancário e seguradores, entre outras) e no Reino Unido (banco de Inglaterra, telecomunicações, aviação civil, produção de energia, siderurgia, meios de transporte terrestre, etc.), entendidas, por alguns autores (Hood, 1994) (Leon, 1978), como uma maneira dos países afirmarem e consolidarem a sua independência política, por via do controlo da economia nacional, sobretudo no período do pós-guerra.

**Gráfico 3 – Deficit dos Orçamentos Estatais**



Fonte: OCDE Historic Statistics in Hood 1994

A construção e o funcionamento de hospitais, de escolas e do sistema de segurança social (acordo de solidariedade nacional na Bélgica, as políticas do regime de Vichy em França, a assinatura do *National Insurance Act*, do *National Health Act* e do *National Assistance Act* na Grã Bretanha) assumiram um papel relevante no estímulo necessário ao relançamento económico (à produção e ao consumo), que permitiu um crescimento sustentado até a década de 70, com uma evolução controlada da inflação e do desemprego. (Leon, 1978) (Arndt, 1998:333).

Noutros países, a acrescentar aos factores apresentados, a intervenção do Estado na vida socio-económica deveu-se a questões de orientação política e ideológica. A opção foi no sentido de criar um Estado centralizador total produtor de bens e serviços em nome do bem da colectividade. O caso da URSS pode parecer o mais emblemático, mas convém referir que outros seguiram este modelo, nomeadamente países do antigo bloco de leste, bem como diversos países da América Latina e do continente Africano influenciados pelo modelo soviético, por altura da guerra-fria. Noutras ocasiões a opção do Estado pode não ter sido uma verdadeira opção. Nos países em vias de desenvolvimento a ausência de condições para a iniciativa privada condiciona as opções do Estado vendendo-se obrigado a assumir o papel de produtor dos vários bens necessários às populações, numa fase de arranque primário da industrialização.

## **2.1.O Modelo de Gestão Pública**

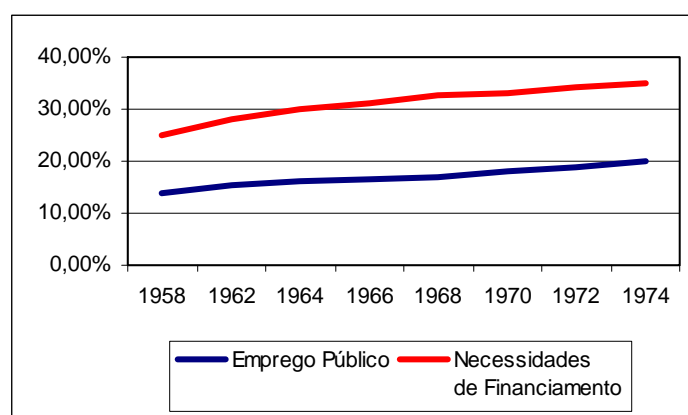
Os anos que se seguiram à segunda grande guerra (décadas de 50 e 60) foram prósperos ao nível do desenvolvimento económico, (Arndt, 1998).

Durante este período, e conseqüentemente ao maior intervencionismo do Estado na realidade económica e social, assistiu-se ao alargamento/crescimento da Administração Pública, através do crescimento do número de funcionários e aumento das despesas públicas, o que influenciou a mudança no modelo e no tipo de gestão (Gráfico 4). Os cidadãos pediam mais políticas públicas e o Estado dispunha de recursos para as produzir (Rocha, 2001). Este crescimento deveu-se, por um lado, a uma série de nacionalizações que engordaram o sector empresarial do Estado (SEE), mas a maior fatia deve-se ao avolumar de novas funções no sector administrativo do Estado (SPA). Isto é, à criação de novos serviços e/ou organismos públicos para realizar as actividades que resultam de orientações de subordinação aos interesses colectivos de uma sociedade.

A intervenção em novas áreas era até então desconhecido, fez entrar nos quadros da Administração Pública, um novo conjunto de funcionários (médicos, economistas, professores, etc.) e com uma nova cultura, diferentes daqueles que compunham as suas

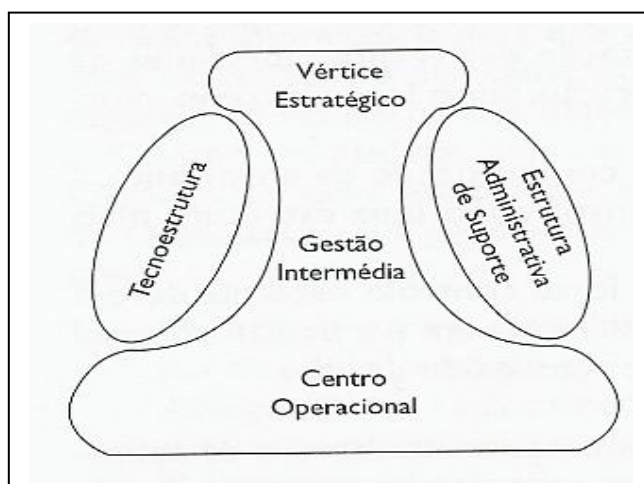
fileiras até à data, já que este (antigos funcionários) revelavam-se sem capacidade para implementar as necessárias políticas sociais (Rocha, 2001). O Estado desempenhava o papel de promotor e produtor da maioria dos bens e serviços públicos, ou seja, tomava a decisão de os disponibilizar e assumia os esforços de os produzir. Utilizando as diferentes configurações organizacionais propostas por Mintzberg (Figura 1) (1979), poderemos fazer uma breve e sucinta adaptação da Administração Profissional e ao modelo de evolução seguido pelo SPA.

**Gráfico 4 – Evolução do Emprego Público e das Necessidades de Financiamento na OCDE**



Fonte: OCDE Hist Stats 1960-90 in Hood 1994

Assim, podemos dizer que o Governo assume o lugar que pode ser comparado com o vértice estratégico. É aqui que se faz a gestão e o planeamento estratégico de toda a organização. Utilizando a visão global traçam-se os objectivos gerais os processos de coordenação e fiscalização. O nível intermédio é ocupado, por todos os organismos públicos que tem por objectivo reunir as condições para levar a cabo actividades que satisfaçam os objectivos definidos pelo governo. No centro operacional estão aqueles que interagem directamente com a produção de bens e a prestação de serviços, e neste caso temos dois tipos de funcionários. Os funcionários clássicos de funções meramente operacionais, ou seja, cumpridores das normas e das ordens emitidas, sem qualquer tipo de capacidade ou influencia decisória.

**Figura 1 – As componentes Organizacionais de Mintzberg**

Fonte: Adaptado de Bilhim 2001

E os profissionais com superioridade técnica, pertencentes a classes profissionais (que ingressaram na Administração Pública com o referido alargamento de funções) tendencialmente corporativas, com códigos e valores de actuação próprios a sua profissão e independentes aos do sector público (mas não necessariamente contrários). O impacto destes novos funcionários qualificados, onde a importância e o poder reside nas suas capacidades, competências e conhecimentos especializados, levanta dúvidas acerca da centralização das decisões no vértice político. Detentores de mais conhecimento e informação, encontram-se numa posição vantajosa perante o poder político ganhando peso e importância negocial na implementação de políticas públicas (Rocha, 2001). Agindo subsidiariamente aos objectivos principais da organização, garantindo e apoiando os novos profissionais, temos um conjunto de serviços de apoio de suporte que executam tarefas secundárias mas necessárias ao bom desempenho do centro operacional e que os liberta de tarefas administrativas, para uma melhor execução dos objectivos principais (uma escola tem como principal objectivo proporcionar educação e formação, o que não invalida a importância dos serviços académicos ou de acção social; um hospital tem por objectivo cuidar da saúde das populações que serve, mas é necessário existir um serviço de administrativo que trate das contratações de pessoal, da contabilidade, do aprovisionamento, etc.). A tecnoestrutura tem por função organizar e formalizar o trabalho dos outros. Criar normas e manuais de procedimentos para regulamentar toda a actividade exercida dentro da organização.

Repare-se que se trata de uma opção por uma estrutura coesa, concentrada e centralizadora na produção de bens e serviços públicos. Normalmente actuando em monopólio, a responsabilidade acaba por ser difusa e os funcionários revelam-se mais interessados na carreira do que no serviço público (Gray e Jankins, 1995).

Este modelo de gestão pública assenta muito no modelo burocrático definido por Weber. Este sociólogo começa por analisar o binário Autoridade/Dominação. Tipificando três tipos de autoridade. Cada um deles está baseado numa legitimidade distinta (Weber 1947).

- A Autoridade Carismática – a legitimidade está assente numa crença em poderes, revelações, qualidades exemplares e factos heróicos do líder. Normalmente dependente da personalidade do líder este tipo de autoridade cessa com o seu desaparecimento. Sofre portanto de uma descontinuidade cíclica.
- A Autoridade Tradicional – a legitimidade está assente num respeito pela herança do passado e no costume que pauta as relações de dominação. Estas são inquestionáveis porque sempre foram feitas desta forma. Ninguém põe em causa o sistema pelo simples facto do seu funcionamento ter sido sempre o mesmo, dependendo da pessoa que ocupa por sorte o lugar de sucessão. Fica-se preso a lotaria de talentos, impotentes de alterar o Estado das coisas.
- A Autoridade Legal/Racional – a legitimidade está assente em regras definidas como sendo as melhores, as que conduzem para uma solução eficiente e eficaz. A obediência as ordens já não se faz pelo medo a opressão tirana de uma líder, mas sim pela crença de que as regras existem para proporcionar bem-estar e harmonia na sociedade. É um tipo de autoridade impessoal ao contrário das anteriores. A sua justificação não está centrada na personalidade ou na pessoa daquele que ocupa o poder ou poderá vir a dete-lo. Age com base em centros institucionalizados de poder.

Nas sociedades modernas no mundo desenvolvido, só o Estado é que detêm este último tipo de legitimidade para impôr coercivamente sanções, pelo desrespeito das leis democraticamente estabelecidas, às pessoas e aos próprios organismos estatais.

Dentro das organizações este tipo de autoridade é denominada pelas burocracia, tentando ser, o expoente máximo da racionalidade das organizações. Todo o trabalho e toda a estrutura formal foram pensados, analisada e definida para atingir a máxima eficiência. Toda a organização está baseada num modelo de gestão hierárquico onde a estrutura está criada para evitar o caos. Podemos assim destacar alguns elementos da típica administração burocrática:

- Uma administração contínua, sem depender da vontade arbitrária do líder.
- A existência de um sistema de regras abstractas que permitem a criação de expectativas e de um sentimento de protecção dos indivíduos perante quem detém o poder.
- A estrutura está montada numa cadeia de autoridade, que funciona como coordenadora das diversas funções necessárias para atingir os objectivos organizacionais.
- Existe uma clara separação entre os órgãos com competências e os indivíduos titular dos mesmos.
- A legitimidade das ordens e a correspondente obediência está baseada num conjunto de regras informais que por si cria um sentimento de anuência.
- Os indivíduos são recrutados para as organizações com base nas suas capacidades e no seu mérito.
- Existe um sistema de carreira que premeia o cumprimento as metas da organização, através do respeito pelas regras e planos formais.
- A vida e gestão das organizações fazem através de documentos escritos que servem para controlar os movimentos, as decisões e analisar os desvios em relação aquilo que havia sido delineado.

Assenta também, numa forte e coesa estrutura hierárquica e no planeamento (Hood, 1998). Normalmente verifica-se uma elevada regulamentação do trabalho a realizar de forma a evitar o caos e uniformizar o desempenho. Existe uma autoridade formal assente num conjunto de regras impessoais que coordena os esforços (Araújo, 2000). Tendencialmente forma-se uma crença na capacidade da estrutura criada, para suportar e responder às solicitações do meio ambiente externo. No caso de falha a responsabilidade recai no factor humano porque de algum modo, teve um comportamento desviante daquilo que estava previsto, não seguiu o que estava

planeado. O problema é que esta maneira de pensar e de gerir só pode ser sustentado num ambiente estável (Hood, 1998). O controlo é exercido por entidades internas à Administração Pública, que fazem a sua avaliação através da verificação da conformidade do desempenho com o previsto e formalizado. Dai se compreender o culto e preocupação pelo cumprimento das normas e a necessidade em segui-las em detrimento até da eficiência final do *output*.

### 3. As mudanças no Modelo de Gestão Pública

Desde a década 70 do século passado, reuniram-se determinados factores que levaram, pouco a pouco, a que se equacionasse o modelo vigente de gestão pública e a necessidade de adaptá-lo a uma nova realidade constituída por novos desafios. A reforma do Estado arrasta consigo a modernização da administração e a passagem do paradigma burocrático para o paradigma administrativo-empresarial. Se até finais da década de 80, o principal movimento de reforma administrativa, vai no sentido da liberalização dos monopólios do Estado e privatização de vários sectores, a década seguinte apresenta-nos um Estado re-regulamentador nos domínios em que se havia retirado (Canotilho, 2000). A reforma é organizacional, introduzindo uma nova atitude, uma nova cultura de valores, um novo espírito mais empresarial mas ao mesmo tempo a reforma é modificadora do papel do Estado, menos intervencionista e mais regulamentador (Bilhim, 2000). Christopher Hood (1994) utiliza a metáfora do domínio e súbito desaparecimento dos dinossauros, com as rápidas mudanças ocorridas nas últimas décadas nos modelos de gestão pública. Durante cerca de 140 milhões de anos os dinossauros dominaram a Terra estando no topo da cadeia alimentar e no entanto desapareceram subitamente. Ao nível da gestão pública, o modelo hierárquico/burocrático fora utilizado e implementado como o mais eficiente e racional, mas também entrou subitamente em colapso em meados da década de 70 início de 80. O que terá levado à rápida e inesperada extinção após tamanha evolução (Hood 1994)?

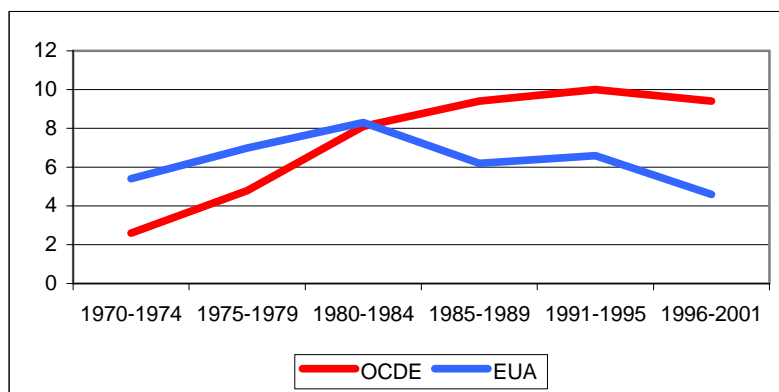
No caso dos dinossauros são avançadas diversas teorias explicativas sem nenhuma ser inteiramente aceite ou considerada satisfatória. O mesmo acontece quando se tenta encontrar as razões para as referidas mudanças na gestão pública. Terá havido uma mudança no ambiente organizacional de tal ordem que obrigou a esta mudança de racionalidade? Se sim que factores motivaram essa alteração? Terá o modelo tradicional

de gestão pública, sucumbido vítima das suas próprias políticas? São várias as explicações e razões avançadas, das quais procuramos apresentar as que nos parecem mais relevantes.

### 3.1. Razões económicas e financeiras

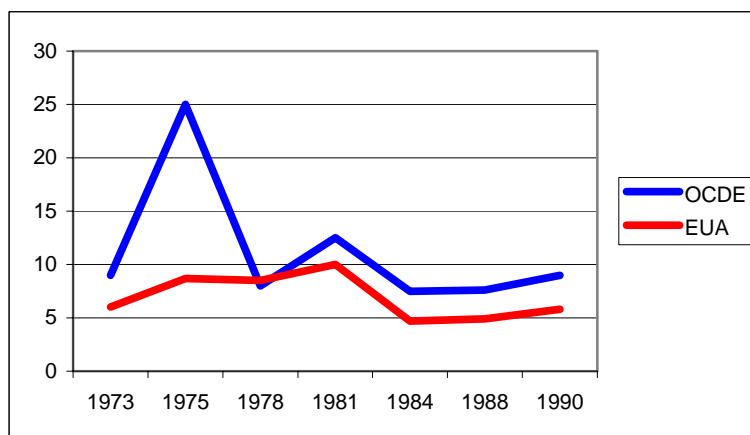
Em meados da década de 70 a economia mundial foi assolada pelos primeiros choques petrolíferos que inverteram toda a racionalidade seguida até a data. A subida do preço do petróleo em 300% (numa economia mundial que lhe é dependente em cerca de 90%), pôs fim a uma época de crescimento económico (Gráfico 7) (Lopes, 1996). As políticas Keynesianas que resultaram desde o final da 2ª guerra mundial, pareciam não conseguir sustentar uma elevada taxa de desemprego e de inflação (Gráfico 5 e 6) (Arndt, 1998).

**Gráfico 5 – Evolução da Taxa de desemprego**



Fonte: Eurostat, Standardised Rates in Hood 1994

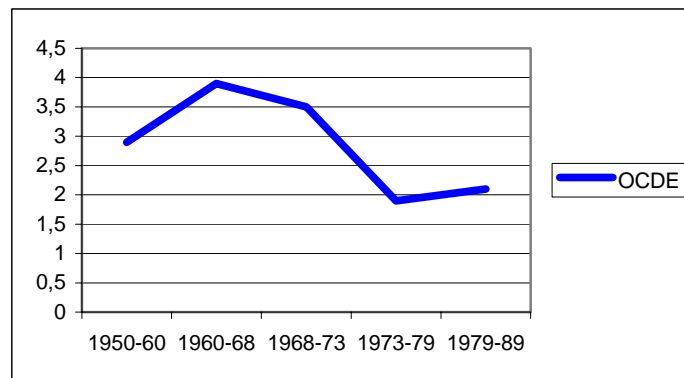
**Gráfico 6 – Índice de Preços ao Consumidor**



Fonte: OCDE Hist Stats 1960-90 in Hood 1994

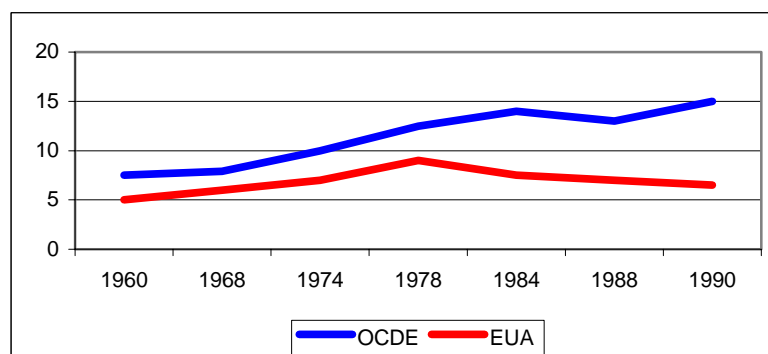
O ritmo de crescimento económico abrandou numa altura em que as solicitações, dos cidadãos, ao modelo de Estado de providência eram maiores, o que prejudicou a capacidade financeira do Estado. Isto é, a crise económica, poderá ser apontada como um dos factores que conduziu ao aumento da taxa de desemprego que fez aumentar as solicitações de subsídios e outras participações do Estado (Gráfico 8). Com menos rendimento os agentes económicos, normalmente retraem tanto o consumo como a poupança, o que condiciona a colecta fiscal. Convém ter presente que para além deste aumento localizado de solicitações, os custos fixos com o alargamento da actividade competência do *Welfare State*, não desapareceram.

**Gráfico 7 – Evolução média do PIB**



Fonte: OCDE Hist Stats 1960-90 in Hood 1994

**Gráfico 8 – Transferências sociais em percentagem do PIB**



Fonte: OCDE Hist Stats 1960-90 in Hood 1994

Estes apertos financeiros conduziram os governos a procurarem novas formas mais eficientes de fornecer os mesmos bens e serviços (Withe, 1989). Os governos

começaram a ter a percepção que o modelo adoptado não tinha viabilidade económica e financeira, e não apresentava soluções viáveis para oferecer o mesmo output com a poupança de custos que tanto se impunha (Damgaard, 1997).

Começa a ganhar forma a ideia de que o *Welfare State* tem efeitos negativos à correcta evolução da economia. A regulamentação, as imposições fiscais, a criação de instituições e estruturas estatais constituem um obstáculo tanto ao crescimento como ao desenvolvimento económico (Korpi, 2000:49). As adversidades do ambiente externo levantaram dúvidas acerca da validade do modelo de gestão pública seguido. Começam-se a equacionar as oportunidades das opções intervencionistas do Estado e a forma como foram geridas (Rocha, 2001) (Hood, 1994) (Osborne e Gaebler 1992). Pretendeu-se mudar para um modelo mais flexível, mais leve, com uma racionalidade mais gestionária e menos jurídica (Chevalier e Loschak, 1982), com maior capacidade de resposta em tempo útil. Os primeiros esforços de reforma administrativa focalizaram-se, nalguns países, no saneamento financeiro das estruturas da Administração Pública, como são exemplo o Financial Management Initiative (Reino Unido) e o Financial Management Improvement Program (Austrália) (Barzelay, 2001) (Kettl, 2000).

### **3.2. Razões Políticas e Ideológicas**

As vulnerabilidades das opções Keynesianas permitiram que alguns pensadores neo-liberais, onde se destaca Milton Friedmann da Escola de Chicago (entre outros como Knight, Viner, Simons, Becker, Schultz, Stiglitz), ganhassem relevância e protagonismo. A orientação desta ideologia direcciona-se sobretudo para o recurso à competição e à liberalização de mercado, opondo-se ao desmesurado crescimento e alargamento de funções do Estado (Arndt, 1998). Está assente em duas proposições. Primeiro, a opção pela política monetária em vez da orçamental, isto é, definir a massa e base monetária, disponibilidades externas, e crédito concedido, de maneira a afectar os agregados macroeconómicos reais (PIB, rendimento, desemprego e inflação) em vez de o fazer por via dos gastos públicos (Marques, 1991). Segundo, existe um nível de desemprego natural e qualquer tentativa para o reduzir só provocara mais inflação. Assim, a era keynesiana que justificava a intervenção directa do Estado, vê-se ameaçada por uma corrente que defende uma redução do sector público quer através da

privatização quer através da desregulamentação. Estas ideias não se limitaram, geograficamente, aos países da Europa Ocidental. São disto exemplo, a *perestroika* de Gorbachev e as políticas reformadoras de Deng Xiao Ping, na china, que demonstram as conquistas pela adopção dos mecanismos de mercado, que ninguém conseguiria prever alguns anos antes (Arndt, 1998:337).

Os acontecimentos das últimas décadas do século XX forçaram o aparecimento de um novo regime de acumulação de capital, em que se deixou a era do Fordismo e se entrou na era de pós-Fordismo (Hood 1994) (Rhodes 1996). Mudou-se de uma sociedade de produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de tecnologia rígida de produção em série, para uma sociedade flexível, de produção personalizada, de indústrias de reduzido tamanho segmentadas por nichos de mercado, onde se impõe regras de liberalização do mercado e de mais fluidez e mobilidade no mercado de trabalho (Rhodes 1996). Estes desenvolvimentos não deixaram intocáveis as funções do Estado. Abandonando a provisão colectiva, protagonizada pelo Estado de *Welfare*, assiste-se à fragmentação em novas instituições económicas. O poder decisório deixa de estar concentrado numa entidade nacional para de repartir pelas unidades de governo local, onde se encoraja a passagem para uma atitude mais empresarial, mais flexível e menos burocrática.

O surgimento da ideologia do “*New Right*”, seguida nos Estados Unidos dos executivos de Reagan bem como os governos de Thatcher no Reino Unido, veio lançar, severos ataques, às opções e políticas seguidas pelo Estado de *Welfare*. Segundo Bevier e O’Brien (2001), existem três lições a retirar do *Welfare State*. Em primeiro lugar, elevados níveis de gastos público prejudicam a economia. Muitas vezes estes gastos revelam-se desadequados, e perturbam de tal maneira o equilíbrio natural do sistema que provocam um desequilíbrio maior do que aquele que desejavam corrigir. Em segundo lugar, o nível de gastos é exagerado e insustentável e terá como única consequência a bancarrota do modelo. Sendo que parte destes gastos serve para alimentar uma elite burocrata ineficiente e facilmente eliminada pelo mercado. Em terceiro lugar, ao optar por um sistema que dá em demasia regalias e benefícios ao indivíduo sem lhe exigir as devidas obrigações em troca, encoraja-se uma classe de

cidadãos a viverem à custa da sociedade. Retira-se-lhes a motivação para se tornarem independentes.

Considerando o modelo hierárquico/burocrático ineficiente e uma ameaça à liberdade individual, apregoam o recurso ao espírito individualista, aos mecanismos de mercado e ao estabelecimento de contratos com a forma de modelação das relações sociais. Estas máximas conduziram inevitavelmente a uma opção da redução do tamanho de Estado, à liberalização dos mercados, à fragmentação das unidades do sector público e posterior regulamentação pelas normas da competição de mercado. A juntar à sua força politico-ideológica deve-se ainda acrescentar, uma mais valia académica. Algumas instituições independentes de cariz multidisciplinar, que procuraram investigar e influenciar as escolhas públicas, denominadas por “*Think Tanks*”, acabaram por apoiar e consolidar as opções relativas à privatização e liberalização do mercado, (caso do instituto Adam Smith em Inglaterra) (James 2001).

Mas não se pode pensar que foram exclusivamente os movimentos de Direita a influenciar a reforma administrativa. Forças de esquerda, também protagonizaram um papel activo, substancializando-se num movimento ideológico denominado de “*New Labour*” ou de “Terceira Via”. Compreendendo a necessidade de se afastar da defesa do modelo seguido até à data, procuraram diferenciar e responder às críticas da Direita. Recorrendo agora à linguagem geralmente utilizada nos mercados financeiros, podemos estabelecer a analogia, onde o “*New Right*” entende e classifica os indivíduos como “*Stakeholders*”, ou seja, como accionistas que procuram a máxima utilidade e satisfação independentemente do resto da sociedade. O “*New Labour*” opta por um conceito diferente o do “*Shareholders*” onde a maximização é encontrada para os accionistas, empregados, clientes e fornecedores. Este último caso, caracteriza a negação do individualismo absoluto e a afirmação da capacidade de cooperação e da confiança entre os indivíduos de uma sociedade. Pretende uma reforma da Administração Pública sem a sua necessária aniquilação. Antes procura uma reorientação estratégica, metodologia e operacional.

Chamamos a atenção para a Figura 2 onde se podem compara as diferenças entre o Estado de *Welfare* o “*New Right*” e o “*New Labour*”. Nota-se uma clara diferenciação

entre uma posição do Estado que deseja ter a confiança dos cidadãos e assegurar as condições efectivas para que haja a produção de serviço público, independentemente de quem acaba por ser o verdadeiro produtor, sector privado, público ou terceiro sector, (modelo do *New Labour*) e a opção por um Estado que acredita no correcto funcionamento do mercado e capacidades individuais de cada um (modelo do *New Right*).

**Figura 2 – Comparação Ideológica**

	<b>New Labour</b>	<b>Welfare</b>	<b>New Right</b>
<b>Filosofia</b>	Stackholding	Companheirismo	Individualismo
<b>Papel do Estado</b>	Possibilita a produção	Produz	Serviços mínimos
<b>Características Organizacionais</b>	Network	Burocracia	Mercado
<b>Natureza das Relações</b>	Confiança	Comando	Competição

Fonte: Adaptado de Bevir e O'Brian 2002

### 3.3. As falhas do modelo vigente

A opção pelo Welfare State mostrou-se desajustada porque permitiu um aumento do poder dos burocratas que juntamente com os políticos começaram a utilizar as políticas públicas em benefício próprio, perdendo ligação aos cidadãos e não resolvendo os problemas para os quais fora criado (Rocha, 2001).

A intervenção do Estado na economia é vista, pelo economistas liberais, como se se tratasse de um pecado original. Só acontece por obra da pressão exercida sobre o poder político, pela parte de poderosos grupos económicos, na expectativa da obtenção dos seus resultados. Assim, a criação de organismos públicos, a regulamentação do mercado, isto é, a intervenção do Estado nunca serviu totalmente os interesses dos

cidadãos, porque esse nunca foi o seu verdadeiro e principal objectivo (Hood 1994). Tanto os políticos como os burocratas aproveitaram o facto do crescimento da Administração Pública para, respectivamente, maximizar tanto os seus votos, como os seus orçamentos e níveis de poder, (Niskanen 1971) (Withe, 1989). A aliança e os acordos estabelecidos entre políticos, burocratas e novos profissionais isolaram o SPA num mundo próprio. A Administração Pública desumaniza-se afastando-a do cumprimento das reais actividades necessárias à satisfação das necessidades das populações (Rocha, 2001) (Ferris e Graddy, 1991:542). As políticas públicas variam conforme as conveniências eleitorais dentro do período de vigência do mandato, isto é, em causa não está o bem-estar das populações mas uma tentativa do aumento de poder (por parte da burocracia) e uma esperança de ser reeleito (por parte dos políticos) (Nordhaus, 1975). O burocrata gere as políticas públicas de maneira a garantir a sua autonomia e afastar aquelas que lhes possam vir a revelar adversas (Damgaard, 1997).

Esta visão puramente eleitoralista e racional dos políticos cria uma consciência justificativa da substituição deste modelo de gestão, por um, em que o gestor público seja mais independente, em que os organismos públicos sejam controlados pela introdução de mecanismos de mercado, longe as movimentações político partidárias. A substituição do modelo baseado numa racionalidade político jurídica, por um modelo baseado na optimização do uso de recursos.

O próprio modelo burocrático, onde assentava o *Welfare State*, não escapou, desde muito cedo, a algumas críticas académicas das suas disfunções. Aceitando a racionalidade, previsibilidade, protecção contra o nepotismo e eficiência técnica, Merton (1963) e Thompson (1964), não deixam de chamar atenção para alguns factores que põem em causa as vantagens da burocracia. Segundo estes autores a estrutura burocrática provoca nos seus funcionários, uma especial aptidão para um seguimento cego das normas. Alertam para o facto de que a evolução na carreira, que se constituir como seu primordial objectivo, depender dos seus comportamentos, em conformidade com as práticas legítimas e esperadas pelo superior, bem como da avaliação levada a cabo, por este. A tendência natural do funcionário é então, por um lado da conformidade com as orientações de quem o supera na hierarquia e por outro do cumprimento com os regulamentos estabelecidos. O superior constitui neste caso o seu ponto de legitimidade.

Só este torna possível uma acção do funcionário fora dos parâmetros estabelecidos, sem que haja lugar às devidas sanções. Por isso as burocracias sofrem graves problemas de inovação ao não reconhecerem os conflitos como elementos naturais das organizações. (Follet, 19999; Thompson, 1964) O planeado deve ser cumprido porque existe a crença de que é perfeito e o reconhecimento do conflito destruiria as bases desta crença. As regras treinam os funcionários para uma incapacidade de inovação e de flexibilidade. O agente burocrático torna-se metódico, prudente e disciplinado. Os funcionários reagem também negativamente, e normalmente de forma corporativa, a alterações que possam vir a beliscar o seu nicho de poder. Portanto toda a estrutura regulamentar e que está montada é utilizada pelos agentes como mecanismos de defesa. Se os “Weberianos” ficaram impressionados com a eficiência da burocracia comparando-a aos sistemas tradicionais de administração, os economistas ficaram igualmente surpreendidos com a sua ineficiência em relação as estruturas sujeitas a mecanismos de mercado (Beetham 1996).

A própria evolução dos tempos fez com que a nacionalização de empresas de sectores chave para garantir a soberania económica, as nas décadas de 40 e 50, estivessem então desadequadas. A globalização da economia e a mobilidade dos factores produtivos desvaloriza o facto de se controlar os caminhos-de-ferro, o serviço de correios, o serviço de comunicação telefónica de rede fixa.

O modelo da administração profissional, foi também acusado de, ignorar os cidadãos, repudiar a inovação e servir outros interesses que os públicos (Denhardt e Denhardt, 2000:551).

## Conclusão

Neste capítulo vimos, paralelamente, a evolução do tipo de Estado, e a sua conexão com o modelo de gestão pública associado. Notamos também diferentes visões e formas de entender a gestão pública nos dois lados da Atlântico. No lado Americano apresenta-se-nos uma forma mais gestionária de compreender a acção do Estado enquanto que no lado Europeu subsistiu uma visão mais legalista. Isto leva alguns autores a interpretar a resistência às mudanças e as reformas administrativa, que pretender implementar uma gestão mais parecida com a do sector privado, como uma herança do passado, no caso europeu. Haverá, portanto, diferentes velocidades e diferentes estágios de evolução ao nível da gestão pública.

Reparamos também um certo comportamento cíclico no padrão de intervencionismo estatal. A uma época de absolutismo, segue-se uma de liberalismo, para lhe suceder uma maior lógica de intervencionismo estatal, que mais tarde será novamente criticada por ideologias neo-liberais.

No que diz respeito à gestão pública, o seu modelo de gestão sofre pressões para se adaptar à tipologia de Estado a que está associada. Se durante o período régio absolutista, onde a preocupação com a gestão pública, leva à institucionalização do ensino sistematizado de como gerir a coisa pública, seguiu-se um período de concepção mais minimalista do Estado. Logo, a destruição do poder absolutista e a supremacia dos ideais liberais e individualistas, tornou inadequados e obsoletos os mecanismos montados anteriormente para a gestão do reino. Pretendia-se a não intervenção estatal, em nome da defesa da iniciativa privada e dos direitos individuais. A gestão pública tornou-se algo muito mais simples de coordenar e dirigir. Tratava-se sobretudo de garantir as funções básicas de soberania (segurança e administração interna, defesa contra ameaças externas, representação diplomática e justiça).

O período que se seguiu, com a construção do modelo de *Welfare State*, perdura, com todas as pressões produzidas pelos movimentos de reforma e de modernização, até aos dias de hoje. Motivado pelas dificuldades vividas por uma conjunto de factores, dos quais se destacam a grande depressão de 1929 e as duas guerras mundiais, o Estado

minimalista altera a sua génese e torna-se o proporcionador de crescimento e desenvolvimento, facultando à população os bens e serviços que careciam. Este aumento de complexidade de funções do Estado concretiza-se no aumento de organismos e de funcionários que constituem a Administração Pública, como a conhecemos hoje (mais propriamente constituem o Sector Público Administrativo). Esta Administração Pública foi criada numa ambiente estável e assente num modelo hierárquico/burocrático. A par do poder político, emerge um poder administrativo nas mãos dos burocratas.

A partir da década de 70 do século passado, diversos factores mostraram as fragilidades de um modelo que não fora construído para suportar tantas mudanças, tanta instabilidade, e que se vira privado de numerosos recursos (nomeadamente económico-financeiros), no preciso momento em que mais deles necessitava. O modelo do *Welfare State* tinha de sofrer várias alterações, em diversos níveis (formas organizacionais, práticas gestionárias, comunicação organizacional, mecanismos de financiamento), para poder continuar a cumprir com os objectivos a que se tinha proposto.

É destas alterações que trata o capítulo seguinte. É dos esforços feitos por vários governos, para modernizar e reformar o modelo de gestão pública. Não que o Estado tenham deixado de intervir na vida económico-social, mas fê-lo de maneira diferente e esta alteração, transformou o conceito de Administração Pública. O modelo de Providencial Social não desaparece, os seus actores é que deixam de ser exclusivamente públicos, passando a incluir organizações sem fins lucrativos e mesmo agentes privados. As questões da qualidade, da eficiência, do marketing, da satisfação do consumidor, começam a dominar a agenda da Administração Pública. Diversas opções são tomadas e diferentes caminhos são trilhados, mas todos têm um propósito comum, o de reformar e modernizar a Administração Pública, e todas representam a Nova Gestão Pública.

## *Capítulo II*

### *Definindo a Nova Gestão Pública*

## Introdução

Os desafios colocados à gestão da Administração Pública levaram a que surgissem em vários países, que comungavam vários problemas, um conjunto de iniciativas e de experiências inovadoras no campo da gestão pública. O conceito de Nova Gestão Pública (termo que adoptamos para nos referimos ao modelo do *New Public Management*) surge como forma de aglutinar o conjunto destas iniciativas de reforma e de modernização da Administração Pública.

Assim, a Nova Gestão Pública (NGP) vai, como tentaremos mostrar, introduzir as mais diversas alterações à lógica inerente ao modelo burocrático/hierárquico que caracterizava o *Welfare State*. Neste capítulo vamos expor o novo modelo de gestão pública, bem como as suas diferentes vertentes e correntes. Sabemos a partida que este será um trabalho árduo e constantemente incompleto, face à diversidade e à multiplicidade de abordagens feitas em diferentes contextos políticos/administrativos para responder às questões da reforma e da modernização administrativa. A maioria das iniciativas que surgem têm pontos em comuns com o NPG, ou podem ser enquadrados num dos seus modelos, sem nunca deixar de aportar mais dimensões e novidades.

Apesar de toda esta diversidade tentaremos apresentar os principais pontos de convergência da reforma e da modernização levada a cabo nas estruturas administrativas, com especial atenção para a autonomização e flexibilização das estruturas organizacionais e das ferramentas de gestão e o recurso aos mecanismos de mercado e suas implicações.

O movimento da NGP surge como uma paradigma de reforma e modernização do Estado, disposta a alterar o modelo de Providencia Social. O ponto de partida situa-se num Estado considerado como uma Pessoa de Bem, que actua em monopólio, à margem

dos condicionalismos de mercado, que lhe permitem ter atitudes altruístas, no sentido de controlar as ambições dos actores privados, em benefício dos mais desfavorecidos. No entanto, este modelo de Estado tem vindo a ser minado e foi tomado de assalto por uma burocracia que, em prol dos seus interesses, teima em dificultar a sua acção, tornando-a morosa, dispendiosa e ineficiente. A meta a atingir é conseguir a criação de um Estado caracterizado por uma Administração Pública:

- Mais ligada ao cidadão;
- Mais eficiente e mais eficaz;
- Constituída por novos actores (incluído privados e organizações sem fins lucrativos);
- Com novas estruturas (mais flexíveis e capazes de absorver os choques tecnológicos, sociais e económicos do ambiente externo);

Mas o caminho a percorrer não é consensual. A escola da Escolha Pública (*Public Choice*) reconhece a supremacia dos políticos (alimentada pela legitimidade democrática) para conduzir a reforma do Estado, as correntes mais gestionária (*Management*) defendem-se com o maior e melhor conhecimento técnico dos gestores para transformar a Administração Pública e aumentar a satisfação e o bem estar dos cidadãos. Apesar das divergências os pontos fortes da modernização e da reforma do Estado e da Administração Pública implicam:

- Aproveitamento dos mecanismos de mercado (concorrência, mecanismos de preço, competitividade entre produtos e produtores);
- Estabelecimento de Parcerias Público/Privado;
- Utilização de instrumentos de Gestão Privada;
- Novos estilos e liderança nas instituições;
- Lógica da eficiência no conceito de Serviço Público.

Do modelo de Estado produtor, passamos a um produtor/financiador/regulador. Isto é, torna possível, quer produzindo, quer financiando, quer regulamentando, as condições para a produção de bens e serviços.

Portanto parece-nos que a questão aqui seja a de saber qual a Administração Pública que se nos depara com este modelo. Como se constitui, que valores a orientam, e como se relaciona entre si e com o cidadão.

A NGP convida novos actores (agentes privados bem como organizações sem fins lucrativos), para produzir e fornecer bens e serviços públicos. Alguns deste com uma lógica e uma maneira de actuar diferentes das estruturas públicas tradicionais. Estas últimas, por sua vez, sentiram-se pressionadas para actualizar as suas práticas, de maneira a se adequarem ao meio envolvente.

O conceito de Serviço Público ganha outro significado influenciado, pelas limitações impostas pela necessidade da eficiência, e pelas mais valias da maior e melhor ênfase à qualidade e satisfação do cidadão. Torna-se mais complexo saber quando se deve ser eficiente em primeiro lugar, ou quando esta primazia deve ser sacrificada em nome da equidade e protecção social.

Todas estas transformações no seio da Administração Pública acabam por levantar novas problemáticas, nas relações entre, as várias organizações e o Estado. Levantam-se questões relacionadas com o problema da agência, e introduzir dúvidas acerca dos custos de transacção inerentes à opção de produzir bens e serviços internamente ou contrata-los ao mercado.

## 1. A Nova Gestão Pública

Ainda antes de entrar na análise da NGP, convém referir uma abordagem norte-americana à reforma do Estado que antecede a antecede. A *New Public Administration* (NPA), movimento que pretende estabelecer um padrão de evolução e modernização das práticas gestionárias tendo como principal parceiro a própria Administração Pública (Frederickson, 1996). Este movimento data da década de 60, numa época em que as preocupações com a viabilidade económica e financeira do Estado de providência social não eram tão apuradas. Daí se compreende a sua postura mais ponderada e menos radical em comparação com o NGP. A NPA, apesar de reconhecer as falhas e vícios burocráticos, tem uma atitude positiva perante os funcionários públicos e o seu sistema de carreira. Parte de uma perspectiva de eficiência na gestão pública mas sem nunca esquecer as questões ligadas ao fundamento do *Welfare*, a equidade social e justiça, a correcção das falhas e mercado. A mudança é para o bem-estar dos cidadãos, para a sobrevivência da Administração Pública através das suas instituições. É como se se tratasse da reforma de um modelo de gestão com os instrumentos do próprio modelo. Como já foram apresentados, diversos condicionalismos “impuseram” que a mudança de paradigma e a evolução fossem feitas a um ritmo e rumo diferente. As necessidades de serem encontradas soluções mais eficientes no mais curto espaço de tempo, conduziram ao abandono do NPA e a adopção da NGP.

A NGP como modelo de gestão é difícil de ser correctamente definido. A própria comunidade académica está bastante dividida em considerar ou não a NGP, como uma verdadeira teoria de gestão pública. Esta denominação serve sobretudo, para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX, para modernizar e reformar o modelo de gestão pública adoptado (Ryan, 1997:158). Para Hood (1991:4) trata-se de um movimento internacional baseado na insatisfação do modelo de gestão adoptado e nas crescentes cargas fiscais. Pretendendo tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação, enfim passa-la para um paradigma pós burocrático (Gray e Jenkins, 1995:76). Assim, arisca-mo-nos a definir a NGP como sendo a um conjunto de práticas gestionárias ligadas a introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas

de eficiência da gestão pública bem como para melhorar a satisfação do cidadão nas suas relações com o Estado.

A principal dificuldade está em encontrar pontos comuns nas diversas experiências reformadoras, e apesar de encontrarmos com bastante frequência em diversos casos de análise, o recurso à contratualização, à liberalização de mercado, à desregulação, à focalização no cidadão (Kaboolina, 1998:190), estes instrumentos, acabam por ser utilizados com diferentes graus de intensidade. As estratégias variaram conforme os países. O sucesso num caso não pode ser generalizado para todos os outros (Kickert, 1996). Cada país acaba por seleccionar as componentes da NGP conforme as suas preferências, é um modelo de reforma “*a la carte*” (Pollitt, 1998). Por exemplo, nalguns casos, a reforma administrativa sob a denominação de *reinventing government* (versão Americana), desenvolveu esforços num sentido da empresarialização do Estado e na libertação dos funcionários (tidos como agentes válidos), de um mau sistema de gestão (Kettl, 2000) (Osborne e Gaebler 1992). Noutros casos, como por exemplo nos países com sistema de Westminster, a reforma vai mais no sentido da pura privatização, na redução do tamanho do Estado e pelo confronto com os sindicatos e trabalhadores da Administração Pública. (Kettl, 2000; Barzelay, 2001). Mas em ambos os casos denota-se uma crítica e um repúdio pelo anterior modelo de gestão, e uma vontade de mudança e de necessidade de maior agilidade gestonária (Gray e Jenkins, 1995:75). Então, é admissível ouvir-se falar em “NGP na Europa continental” em “NGP Anglo-americana” em “NGP na Europa de leste”, para identificar o esforço de reforma e modernização administrativa levado a cabo em diferentes realidades (McLaughlin, 2002:407). Esta falta de uniformidade deve-se, segundo Pollitt (1997), porque os países iniciaram o processo de reforma em diferentes alturas e com base em distintas concepções de Estado.

A NGP baseia-se então, na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade) ao mesmo tempo que se reduzem os custos de produção (Hartley, Butler e Benington, 2002:388). Na perspectiva de Denhardt e Denhardt (2000:550), a NGP pretende inculcar a noção de que a relação entre o cidadão e o serviço público é similar àquelas que ocorrem no

mercado devendo ser conduzida nos mesmos moldes. Os mesmos autores chamam logo à atenção para as possíveis alterações de valores da Administração Pública, quando se enfatizam os critérios económicos em detrimento dos de equidade social. Hood (1995:94) define-o como um modelo de claro repúdio ao modelo burocrático, assente na confiança no mercado e nos métodos e valores da gestão privada, invadidas por uma linguagem de racionalismo económico.

Pretende-se um modelo com mais gestão e menos administração, ou seja, substituir os administradores provenientes do modelo da administração profissional (professores na área do ensino, médicos na área da saúde, por exemplo) por gestores profissionais (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, 1996:31). O que está em causa é formar verdadeiros gestores públicos e não, ter simples administradores (Fenwick, Shaw e Foreman, 1994:11). Apesar de serem termos que podem ser utilizados como sinónimos, pretende-se aqui utiliza-los com algumas diferenças. Administrar é entendido como um conjunto de normas destinadas a regulamentar a produção e a definir metodologia de acção, tendo em vista um determinado resultado. Gerir é a utilização racional de recursos em função de um determinado projecto ou de determinados objectivos, é a conciliação de opiniões divergentes, é resolver problemas, é orientar. Administrar tem uma conotação de algo mais passivo, uma actividade que tem por objectivo atestar a conformidade das acções com o previsto. Gerir é enfrentar as adversidades e ser capaz de construir, em tempo útil, soluções para cada problema.

Para Pollitt (1996:134), a melhoria de desempenho com padrões de qualidade e economia de custos para a Administração Pública procurada pela Nova Gestão Pública, substancia-se em oito elementos:

- a) Redução de custos, através de uma maior transparência na sua produção
- b) Desagregação do sector público e a introdução de uma nova tipologia de relações organizacionais, os contractos.
- c) Separação de responsabilidades entre o promotor/financiador e o produtor de bens e serviços.
- d) Introdução de mecanismos de mercado
- e) Descentralização da autoridade

- f) Introdução de medidas de desempenho
- g) Introdução de uma nova lógica na gestão dos recursos humanos, com mais semelhanças às técnicas do sector privado.
- h) Maior ênfase na qualidade do serviço.

A figura 3 apresenta-nos as diferentes componentes identificadas por Hood (1991), para sintetizar e caracterizar a NGP e a mudança de paradigma ao nível da gestão pública. Denota-se uma preocupação pelo controlo financeiro, nomeadamente na redução dos gastos. Profissionalizar e descentralizar a gestão pública bem como dotá-la de novas ferramentas (reformular e flexibilizar a contratação de pessoal, o processo de aquisição de bens e serviços e o sistema orçamental). E controlar e avaliar a gestão pelos resultados e não tanto pelos processos.

**Figura 3 – Componentes da Nova Gestão Pública**

<b>Doutrina</b>	<b>Significado</b>	<b>Justificação</b>
1. Gestão Profissional	O gestor público com liberdade para gerir	A Responsabilização necessita de gestores bem identificados
2. Medidas de desempenho	Definição de objectivos e indicadores de desempenho	Responsabilidade e eficiência
3. Controlo de Resultados	Gastos e recompensas ligados ao desempenho	Ênfase nos resultados e não nos processos
4. Fragmentação das Unidades Públicas	Criação de unidades mais flexíveis e descentralizadas	Ganhos de eficiência, proliferação do "Contracting out"
5. Competição no sector Público	Liberalização do mercado e uso de contratos	Rivalidade faz baixar custos
6. Instrumentos de Gestão Privada	Liberdade de contratação e do sistema de punição e recompensas	Melhor gestão e aproveitamento das oportunidades do mercado
7. Disciplina na Gestão	Corte nos custos aumento de produtividade	Necessidade de "fazer mais com menos"

Fonte: Adaptado de Hood 1991

A introdução da NGP protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento a redefinição dos seus objectivos estratégicos, e uma muito maior concentração no desempenho e na

obrigatoriedade de procurar a satisfação dos seus clientes e promotores (Denhardt e Denhardt, 2000:550). Pretende-se transferir o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessar as relações de dependência hierárquicas entre os diversos níveis da Administração Pública. O controlo burocrático dá lugar aos novos sistemas de auditorias. Assiste-se a criação de novos organismos independentes reguladores de cada um dos mercados liberalizados (Hood, James, Jones, Scott e Travers, 1998).

Na comparação entre a NGP e o modelo de gestão da administração profissional (sinónimo de burocracia, hierarquia e controlo), a NGP mostra-se sempre superior (Denhardt e Denhardt, 2000:550). A figura 4 faz uma comparação dos modelos de gestão pública em causa.

A adopção da NGP trouxe consigo mudanças de valores, mudança de estruturas organizacionais, uma redefinição de papéis e a introdução de novos actores bem como uma nova cultura de gestão (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, 1996:3).

**Figura 4 – A comparação dos modelos de gestão pública**

Dimensões	Modelo Burocrático	NGP
Fundamentos epistemológicos	Ciência Política	Teoria Económica
Modelo de Homem	Homem Administrativo	Homem Económico, baseado no interesse pessoal
Concepção de interesse público	Definido por opção política e substanciado legalmente	Representa a agregação de interesses individuais
Perante quem respondem os gestores públicos	Políticos/Superiores Hierárquicos	Clientes
Meios de atingir os objectivos políticos	Produtor de bens e serviços	Promotor de bens e serviços
Meios de responsabilização controlo	Controlo Hierárquico	Mecanismos de mercado, baseado em contratos
Poder discricionário	Limitado à lei	Amplo poder de acção autónoma
Estrutura organizacional assumida	Autoridade flúida de cima para baixo	Descentralização do poder por unidade organizacionais
Motivação dos Gestores Públicos	Salário e benefícios inerentes à função pública	Espírito empreendedor e auto-realização

Fonte: Adaptado de Denhardt e Denhardt, 2000

O antigo sistema de Welfare State, em que o Estado assumia a responsabilidade de financiar e assegurar a produção de bens como a saúde, a educação, a protecção social, onde o Estado era proprietário das universidades, das creches, dos lares, das áreas residenciais de habitação social, assumiu aos poucos uma trajectória de desaparecimento. Apesar do Estado continuar a financiar a maior parte destas actividades, a sua produção passa a estar a cargo de organismos independentes, não obrigatoriamente públicos, havendo muitos mais agentes com possibilidade de concorrer à posição contratual (Le Grand, 1991:1257).

Em muitos casos assistiu-se a privatização de serviços detidos pelo Estado e noutros, aqueles que ficaram sob a alçada do Estado, ficaram sujeito à lógica do mercado ou de quase-mercados<sup>1</sup>. A coordenação passa a ser feita por mecanismos de mercado e o controlo de desempenho pela vinculação ao contrato, substituindo ambos os tradicionais canais burocráticos. Com esta desagregação da Administração Pública tradicional, verifica-se a separação entre a responsabilidade de promover e financiar bens e serviços públicos e a responsabilidade de produzi-los (Van Gramberg e Teicher, 2000:479). O governo transfere a responsabilidade directa pela produção para as funções de planeamento e de avaliação e controlo do desempenho (Anona, 1998:12). Osborne e Gabler (1992:32) utilizam a metáfora do barco para dividir as funções entre o governo e as agências produtoras. Aquele cabe a função de dirigir o barco a estas a função de remar.

Com o recurso ao “*contracting out*” e com a fragmentação do sector público, os sindicatos começam pouco a pouca a perder a sua capacidade interventora e reivindicadora (Ascher, 1987). Em que nas negociações anuais para a concertação social, deixaram de ter de dialogar directamente com o governo, passando a dividir-se em reuniões e negociações com as agências entretanto criadas, resultando diferentes acordos finais.

---

<sup>1</sup> Segundo Le Grand (1991), são mercado porque rompem com a tradição monopolista da Administração Pública, mas são quase mercados porque apresentam algumas divergências com o conceito de mercado definido tradicionalmente pela economia. Do lado da oferta os agentes podem não ser todos privados e podem não ter como objectivo último a maximização do seu lucro. Do lado da procura, os compradores podem não ter a capacidade directa de escolher o fornecedor. Esta capacidade pode estar tacitamente delegada num terceiro elemento (por exemplo do sistema de “vouchers”)

O poder da burocracia profissional (definida no capítulo anterior), significativamente reduzido, com a introdução de uma lógica gestonária e com a tentativa de transferir as competências da gestão para uma nova elite de gestores (de formação e profissão). Os profissionais que beneficiaram da expansão da intervenção Estatal, para assumirem o comando e direcção dos organismos públicos, sentiam-se agora ameaçados, com a liberalização de mercado e a necessidade de conseguirem gerir eficientemente toda a sua organização num novo contexto.

Mas a substituição em muitos casos de titulares eleitos, pode levantar algumas questões acerca do deficit democrático que pode estar inerente à NGP. Retornando a metáfora de Osborne e Gabler (1992) convém nunca esquecer afinal quem é o dono do barco (Denhardt e Denhardt, 2000:549). Mais recentemente os modelos de reforma têm abandonado a sua face mais economicista e enveredado por uma cultura da qualidade, mas sobretudo da maior participação do cidadão.

A medida que iam sendo implementadas programas para melhorar a eficiência e a eficácia assistiu-se a uma deslegitimação do poder. Isto é, elemento (político) eleito democraticamente pela população viu o seu leque de competências ser transferido para outro elemento (económico), em nome de critérios económico, restando-lhe competências de fiscalização e de monitorização.

Assim de maneira tentar repor o equilíbrio foram sugeridas algumas medidas para dar poder ao cidadão, torna-ló um elemento activo na avaliação directa do desempenho no elemento económico. É esse o espírito das *Citizen's Charter*, em vigor no Reino Unido desde 1991. A sua instituição veio permitir uma maior interacção com os cidadãos. Trata-se de um programa destinado a elevar a qualidade dos serviços, tendo em conta o grau de satisfação dos seus clientes<sup>1</sup> (Rocha, 2001:85).

---

<sup>1</sup> A relação entre o abaixamento ou subida níveis de qualidade como consequência do recurso ao mercado foi abordada por Van Gramberg e Teicher (2000). Através do seu estudo não foi possível tirar uma conclusão plausível sobre esta relação. No entanto apresentam duas razões que podem ser causa de uma redução da qualidade na presença de soluções de mercado. Por um lado, o aperto financeiro para conseguir uma melhor prestação na economia de recursos, e por outro lado, o facto do agente só se preocupar com a questão da qualidade até estarem atingidos os requisitos mínimos definidos.

Em várias ocasiões, as preocupações económico-financeiras cederam perante a aposta numa política de interacção e de cidadania, uma política de governo integrado. Promoveram-se:

1. Consultas populares;
2. Conferencias sobre as principais opções políticas;
3. Debates abertos aos cidadãos;
4. Painéis de opinião;
5. *Workshops*;

Os 3 E's (Economia, Eficiência e Eficácia) deram lugar aos 3 C's (Compromisso, Consenso e Consulta)

## **2.Os modelos de Nova Gestão Pública**

Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996:10), aproveitando o facto de não existir uma clara definição do que é a NGP propõem-nos quatro modelos diferentes (ou quatro momentos de evolução do mesmo), de maneira a se destacarem da velha concepção de gestão pública.

### **MODELO 1 – FOCALIZAÇÃO NA EFICIÊNCIA**

Este modelo, parte de uma visão bastante negativa do anterior modelo de gestão pública (modelo burocrático da Administração Profissional construída durante o Estado de Providencia Social), considerando-o como um modelo sem alternativas para motivar os trabalhadores, demasiado despesista e com um nível exagerado de procedimentos burocrático. O principal objectivo, passa pelo saneamento económico e financeiro da Administração Pública conseguido através de alterações introduzidas de maneira a fazer com que o sector público, tenha mais semelhanças com o sector privado.

Esta introdução de modelos de gestão privada não tem em conta as diferenças que existem entre os sectores, sugeridas por Allison (1998). O que orienta a reforma é sobretudo o conceito de eficiência medido economicamente, que gira em torno de:

- a) Controlo financeiro, grande preocupação em ganhos de eficiência;

- b) Grande importância dada à gestão;
- c) Expansão dos mecanismos de auditoria;
- d) Ênfase na responsabilização dos produtores de serviços e bens públicos perante os consumidores;
- e) Erosão e decomposição das regras colectivas de contratação e concertação social.

Este modelo acabou por se revelar demasiado economicista, tendo sido acusado de efectuar cortes de uma forma cega, impedindo e condicionando despesas de investimento que poderiam potenciar crescimento e desenvolvimento económico. Teve a virtude de controlar os gastos e o nível da despesa pública, mas a Administração Pública, continuava demasiado grande, demasiado lenta a responder a estímulos externos e demasiada afastada do cidadão.

### **MODELO 2 – ÊNFASE NA DESCENTRALIZAÇÃO**

Há uma tentativa de inverter a lógica seguida até a década de 70 em construir organizações que promovessem a integração vertical. A mudança vai no sentido de reduzir a Administração Pública a unidades mais flexíveis e a sua orientação e concentração em missões específicas. As organizações burocratizadas, hierarquizadas e impessoais, dão lugar a organizações mais maleáveis, mais adaptáveis e mais identificadas com os interesses e com os consumidores que pretendem servir.

Este modelo proporciona:

- a) Florescimento da gestão por contratos;
- b) Organizações de menor dimensão;
- c) Separação e distinção entre o promotor e produtor;
- d) Novos actores na produção de bens e serviços públicos.

A fragmentação do sector público e a liberalização do seu mercado permitiu a entrada de novos agentes, com o objectivo de aumentar a eficiência, em virtude da melhoria das suas práticas de gestão. Permitiu ainda, com a celebração de contratos, uma gestão e um controlo mais objectivo das organizações. No entanto era necessário, uma vez controlada a situação económica e financeira da Administração Pública e depois de criar

as condições de funcionamento de controlo deste novo serviço público com lógica de mercado, promover as condições para um serviço de qualidade na Administração Pública.

### **MODELO 3 – A PROCURA DA EXCELÊNCIA**

A importância está em perceber a mudança organizacional através do seu desenvolvimento e da actualização das práticas com o sistema de valores e de rituais, com a cultura organizacional. A modernização administrativa é vista como um processo que não pode ser imposto de forma abrupta mas que tem de ser interiorizado e desejado por todos os elementos para não depara tantas oposições na hora da implementação. A cultura organizacional é considerada mais coesa e forte do que qualquer controlo hierárquico.

O conceito de qualidade não é unânime e deverá existir uma definição como quantas pessoas o tentaram fazer. A gestão de qualidade total, poderá ser definida, como algo que se consegue, não só quando se atingem os requisitos do consumidor mas também como algo que só se atinge com o envolvimento de dos os elementos de uma organização numa gestão integrada.

A gestão da qualidade total pretende ser uma filosofia de gestão, direccionada para o consumidor final. A abrangência do conceito envolve todos os elementos da organização, num esforço para a satisfação do cliente. A era da produção em massa já foi ultrapassada. As mudanças das preferências do consumidor são diárias e o mercado está por demais segmentado. A eficiência das organizações encontra-se ligada a capacidade como consegue a integração em cada ramos de mercado que pretende atingir.

A reforma e a modernização administrativa visam implementar nas organizações públicas uma aposta na excelência. Espera-se que com maior autonomia e sujeitas as condicionantes de mercado, às agências da administração pública se tornem cada vez mais identificadas com os cidadãos que pretendem servir e lhes dêem mais atenção, no

sentido de cumprir mais com as suas expectativas e de dêem o devido tratamento as suas reclamações e sugestões.

Assim promove-se a reforma dentro das organizações de baixo para cima, dando poder aqueles que normalmente não o tinham. Mas por outro lado também se faz de cima para baixo para permitir uma orientação uniforme no sentido da mudança. Apesar de todos os esforços desenvolvidos, aprecebeu-se que a Administração Pública continuava demasiado virada para si, para as suas práticas, para os seus objectivos, para as suas metas. Era necessário convidar o cidadão a ser uma parte activa e a ouvir as suas opiniões e necessidades. Em algumas situações a primazia económica voltou a dar lugar às questões de equidade social.

#### **MODELO 4 – ORIENTAÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO**

Aceita-se a introdução de mecanismos de mercado mas com uma correcta e necessária adaptação a noção de serviço público. Algumas ferramentas e algumas práticas de gestão privada são aceites mas é necessário manter a ideia central de que a Administração Pública não é uma empresa apesar de poder ser gerida similarmente (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, 1996:57; Van Gramberg e Teicher, 2000:488).

Os principais paradigmas deste modelo são:

- a) A promoção da qualidade no sector público;
- b) A construção de um conceito mais enriquecedor de cidadania;
- c) Dar mais poder aos elementos eleitos;
- d) Algum cepticismo perante as valências oferecidas pelas soluções de mercado;

Estes modelos, como já foi dito, podem ser entendidos como um processo de evolução, parte-se de um Estado dotado de uma Administração Pública produtora de bens e serviços, directamente para os cidadãos. Sentindo a necessidade de controlar o aumento dos seus gastos o Estado recorre a cortes e sistemas de controlo interno (de carácter sobretudo financeiro). No intuito de avançar e melhorar a capacidade de gestão, e os

níveis de eficiência da Administração Pública são introduzidas parcerias público/privadas. Aos poucos o Estado despe a pele de produtor e assume o papel de regulamentador. A questão da qualidade assume-se como ponto necessário para afastar os receios de um Serviço Público confiado aos privados ou a públicos instruídos para agir como tal. Por fim o cidadão acaba por recuperar a posição central nas preocupações do Serviço Público e acaba por preferir, em certas situações, mais equidade em vez de eficiência.

### 3. As diferentes correntes do Nova Gestão Pública

A NGP insere em si o casamento de duas correntes ideológicas distintas (Hood, 1991:5). Como movimento de reforma administrativa, para além de não ter uma aplicação e aplicabilidade uniforme variando conforme o país que o adota, varia também consoante a corrente seguida. Por um lado o “*free to choose*” defendido pela escola económica da *Public Choice*, que advoga a redução do papel do Estado, e a sua actuação com base no mercado. Por outro o “*free to manage*” da escola managerialista. A defesa do modelo refeito com novas regras, mais liberdade e maior responsabilização da gestão. A permanência da intervenção estatal, mas pautada por um espírito de eficiência e eficácia económica. A introdução de mecanismos de gestão privada na orla da gestão pública.

#### 3.1. A Public Choice – A Teoria da Escolha Pública

A teoria da escolha pública procura evidenciar a necessidade do respeito pela vontade manifestada pelos cidadãos num processo de decisão. O governo é eleito para agir em nome da colectividade, representando-a e procurando afirmar as suas (dos cidadãos) preferências. Como vimos, no ponto anterior, vários autores defendem a tese da estratégia oportunista de burocratas e políticos. Para a teoria da Escolha Pública, a principal premissa é que as instituições públicas deveriam ser desenhadas de forma a proporcionar aos cidadãos aquilo que realmente querem, em vez de os sujeitarem às escolhas que maximizam interesses de políticos e burocratas (Withe 1989).

Assume-se então uma posição clara de combate à burocracia e a luta pela reposição do primado dos políticos, verdadeiros representantes da vontade popular, sobre o funcionário burocrático, da Administração Pública. Assim a reforma deve incidir numa centralização das decisões, num maior controlo e coordenação dos políticos sobre os burocratas (Rocha, 2001) (Araújo, 1992).

A teoria da Escolha Pública reconhece ainda ao mercado a qualidade de reflectir as preferências dos cidadãos. A competição que lhe está subjacente obriga a que haja uma atenção e preocupação pelas necessidades dos consumidores, o que não acontece nas instituições públicas que actuam num ambiente de monopólio (Withe 1989).

É então proposto um caminho que passa pela destruição dos modelos organizativos tradicionais, assente em hierarquias e monopólios públicos. A aposta está na desagregação do poder burocrático caminhando para soluções onde o poder público age como garante a existência de bens e serviços públicos sem a obrigatoriedade de os produzir. Mitigando os centros de autoridade, estabelecendo as relações com base em contratos geridos pelos políticos e agindo num mercado de concorrência, acreditando-se que os interesses dos cidadãos poderão ser respeitados e satisfeitos.

### **3.2. O Managerialismo**

Conforme já foi referido (no capítulo I), Woodrow Wilson (1887) estabelece uma fronteira entre a política e a gestão, no seio da actividade da Administração Pública. Aliviada da componente política a gestão pública deveria ter como objectivo, executar as decisões e as políticas pública definidas, da maneira mais eficiente.

Diferentemente da teoria da escolha pública, que parte para uma destruição das organizações existentes a escola gestionária aposta na sua recuperação, modificação e aproveitamento. Centra-se na aproximação das práticas da Administração Pública à gestão privada. Mas para isso é necessário modificar o *modus operandi* do sector público.

Em vez de condenar os agentes e organizações do Estado, consideram-se totalmente válidos mas presos a um péssimo sistema e modelo de gestão (Hood 1998). Note-se que aquilo que está em questão, não é a superioridade da gestão privada quando comparada com a gestão pública, mas sim o reconhecimento que alguns instrumentos de gestão permitidos ao sector privado deveriam ser, por beneficiarem a eficácia e desempenho económico, acolhidos no sector público (Gramber e Teicher, 2000).

A gestão como ideologia dominante apresenta-se com a capacidade de localizar e eliminar fontes de desperdício, através de instrumentos que permitem um melhor aproveitamento dos recursos. Mostra-se sobretudo incompatível com formalismos e práticas burocráticas e administrativas (Pollitt, 1990).

Mas para que tal seja possível é necessário reformular e reestruturar a liberdade de acção dada ao gestor público (Campel, 2001). Assim, e ao contrário da teoria da Escolha Pública, é defendida maior autonomia, maior liberdade, para o gestor mas que vem acompanhada de uma maior responsabilização. Sem esta contrapartida, poderíamos estar a enveredar por um caminho, que possibilitasse ao gestor público, maior autonomia, sem o devido controlo das consequências das suas acções. A ênfase e o controlo recaem sobre a capacidade do gestor gerir com eficiência (Gramber e Teicher, 2000). Esta responsabilização deixa de ser integralmente política e passa a ser também perante os cidadãos e os objectivos assumidos. Não basta ter a confiança política para continuar a exercer o cargo para o qual foi contratado é preciso satisfazer os desejos das populações e cumprir os contratos estabelecidos. Em Inglaterra, por exemplo, chegou-se à conclusão que a simples reforma financeira não chegava. Seria necessário ir mais além, partir para uma reforma que girasse em torno do cidadão. A implementação dos *Citizen's Charters*, revela uma preocupação por dar voz ao cidadão na construção de uma Administração Pública com mais qualidade (Barzelay, 2001) (Richards, 1988) (Gains, 1999)

A necessidade pelo cumprimento das regras passa a ser uma questão secundária superada pela visão da escola gestionária de eficiência e eficácia económica. É necessário desregular e libertar as amarras. Salvaguardadas as diferenças, a gestão pública tem de solucionar problemas semelhantes aos que são colocados à gestão

privada. A produtividade, a necessidade de financiamento adequado, a motivação dos recursos humanos, a capacidade de liderança, a qualidade dos seus produtos e serviços, a satisfação do cliente, etc.

Esta corrente faz o controlo da burocracia pública, não pela sua eliminação ou ataque ao Estado intervencionista, mas pela assunção das responsabilidades. Considera-se que a melhor maneira de motivar a elite burocrática e praticar uma boa gestão é precisamente responsabilizar o gestor público pelo desempenho obtido. Se até agora eram usadas, como escudo protector, as regras rígidas e inflexíveis da gestão pública, a escola gestionária tenta invalidar este argumento.

#### **4. Autonomização e flexibilização da gestão**

O modelo de gestão adoptado no pós-guerra baseava-se num Estado decisor, produtor e controlador de políticas públicas. Garantindo todos os recursos necessários, para produzir pelos seus próprios meios, bens e serviços públicos pretendidos. Consequentemente o SPA apresentava-se como uma estrutura pesada de fluxo de ordens e comunicação formal, normalmente de cima para baixo. Os superiores na cadeia de comando assumem-se sucessivamente, como pontos de legitimação para acções inovadoras e não previstas à partida.

A fragmentação e autonomização das estruturas do Estado, permite uma alteração substancial ao nível, tipo de relacionamento, e da separação das tarefas. Tarefas mais operacionais tentem a ser entregues às agências, reservando-se o governo a tarefas de planeamento, direcção política e fiscalização. Por exemplo, o executivo pode decidir financiamento de um determinado número de políticas públicas, ou matérias em matérias de produção de bens e serviços públicos, mas tal não significa que obrigatoriamente deva ser ele, através das estruturas do próprio Estado, a produzi-las/implementá-las.

Aquilo que acontece é uma separação organizacional entre quem faz as escolhas, entre quem define as políticas públicas e quem as implementa e as produz efectivamente aos cidadãos (Foster e Scott, 1998:45). Da centralização administrativa assente nas estruturas burocráticas passa-se para a descentralização no mercado e para as

organizações públicas viradas para a eficiência, qualidade e satisfação do cidadão (Gray e Jenkins, 1995).

O objectivo pretendido é deixar os gestores gerir, dar-lhes liberdade de acção, evitar a intromissão da política em questões económico-financeiras. A gestão para os gestores e a política para os políticos. Uma gestão mais empresarial, mais identificada com o mundo dos negócios, mais próxima do mercado e mais afastada dos políticos e das suas lutas e arranjos (Gramber e Teicher, 2000:478)

Enquanto que o Estado reforça a sua posição decisória, as estruturas administrativas deixam de ser organizações multi-objectivos, com um vasto campo de acção e são reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado. Já não há lugar para organizações que conseguem medianamente dar resposta a um sem número de solicitações. É necessário criar a excelência nas organizações, serem centradas no cliente e especializadas na satisfação das suas necessidades. Não é tanto um *downsizing* mas mais um *resizing*. A ideia não é reduzir o tamanho do Estado, é adequá-lo as conjecturas e aos desafios actuais. Claro que esta aposta pode efectivamente traduzir-se num *downsizing*, mas é uma consequência e não um meio (Kettl, 2000; Osborne e Gaebler, 1992).

As pesadas organizações burocráticas, geridas como sistemas mecanicistas, têm dificuldades em se adaptar a ambiente instáveis, e de proceder a redefinição da sua estratégia e adequar quer o processo de gestão quer as suas estruturas organizacionais (Bilhim, 2001). São criadas à partida para a prossecução de um determinado objectivo e são apetrechadas com meios físicos e humanos para lhe dar resposta. O problema põe-se quando é necessário modificar os objectivos ou quando há alterações no ambiente externo. Pela introdução das novas tecnologias ou pelo surgimento de novos segmentos de mercado, podem provocar uma necessidade de alteração estratégica, mas falta o ajustamento necessário de outros elementos organizacionais, tais como o processo de gestão e as estruturas organizacionais (Miles e Snow, 1984). Espera-se que a fragmentação e a autonomização, dotem as organizações de mais agilidade, flexibilidade e maior capacidade de integração com o seu ambiente, em suma que se tornem mais eficientes.

Pretende-se associar a este processo, a adopção por parte das agências de práticas de gestão privada, na gestão de recursos humanos, na contratação para a aquisição de bens e serviços e nos mecanismos de financiamento. Uma maior liberdade de acção, aliada ao facto de uma redução na diversidade dos objectivos organizacionais, permite ao gestor uma maior controlo dos pontos de ineficiência da sua organização. Pode distinguir o sucesso do fracasso, premiar um e eliminar o outro (Pollit, 1990; Osborne e Gaebler, 1992).

É também através desta autonomização que se poderá conseguir uma maior capacidade de controlo sobre o desempenho do gestor e da unidade organizacional. Ao concentra actividades nucleares e ao serem definir indicadores de desempenho para cada uma, os objectivos torna-se mais fácil de identificar e prosseguir. É também mais fácil, verificar de onde provêm os desvios o que permite redefinir a adoptar um plano de acção, de maneira a corrigi-los.

**Figura 5 – Comparação entre as agências do NGP e as tradicionais estruturas burocráticas**

Estruturas Tradicionais	Agências Competitivas
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Actuam num ambiente de monopólio	Actuam num mercado de livre concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – virado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na adaptação e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção do bens e serviços públicos

Fonte: Adaptado de Rehfuss 1991

Esta divisão, fragmentação e autonomização da Administração Pública, como de resto já referenciamos, alterou o relacionamento organizacional. A tradicional relação hierárquica/burocrática é substituída aos poucos, por uma relação de principal/agente.

A relação de principal/agente pressupõe então, que o agente leve a cabo determinadas tarefas, a mando do principal e em benefício deste (Dollery, 2001:196) (Mishara, Heide e Cort, 1998). O principal deseja algo ou pretende atingir um certo nível de bem-estar que, por si só, com os seus conhecimentos e habilidades não é capaz de atingir. Vê-se assim forçado a recorrer a um agente (que supõe ser o que tem mais capacidade e conhecimento) para elevar o seu bem-estar. Logo a utilidade do principal está dependente da actuação, do desempenho e das decisões tomadas pelo agente. O principal pode ganhar em eficiência e em bem estar o que possivelmente perderá em autonomia e poder. No entanto se esse agente não for o mais indicado e agir de maneira egoísta e auto-interessada, para o principal, esta transacção não será tão benéfica como o esperado.

Como se pode depreender, esta relação não está, no entanto isenta de riscos e de incertezas. Depende muito do comportamento (mais ou menos oportunista) adoptado pelo agente bem como da capacidade de controlo e fiscalização do principal.

Assumindo que em termos económicos todos os agentes adoptam comportamentos que visam maximizar a sua utilidade, levantam-se dúvidas sobre as verdadeiras intenções das acções levadas a cabo pelo agente, em relação ao pretendido pelo principal. Se ambos procuram a maximização da sua utilidade, dificilmente esta será atingida em comunhão.

Wright, Muklerj e Kroll (2001), propõem-nos duas abordagens para compreender a atitude do agente:

- A abordagem da economia tradicional
- A abordagem contemporânea

A abordagem da economia tradicional define o agente, como um elemento oportunista, que age no mercado para enriquecer à custa do principal, utilizando em seu favor as situações de selecção adversa e de risco moral. Espera-se que estes actores económicos possam livremente, enganar, induzir em erro e atraiçoar, o parceiro de negócio. Os contratos assumem a sua relevância, ao serem construídos de maneira a controlar, da melhor forma, estes impulsos oportunistas. Definem-se mecanismos de incentivos e de prémios por objectivos, para tentar vincular ao máximo o agente ao acordo estabelecido,

e para, de alguma maneira, tornar este caminho, o mais indicado para a maximização da sua (do agente) utilidade.

Uma abordagem mais contemporânea, mais ligada a uma perspectiva de gestão define o conflito de objectivos e de interesses que acontece entre o principal e o agente como algo dependente sobretudo do grau e da natureza da motivação do agente. Sob certas circunstâncias, acredita-se que, o agente age com considerações éticas e morais. Acontece quando está presente na personalidade do agente, um sentido de motivação e uma relação de expectativa/recompensa que o leva a não defraudar o principal. Isto é, considerando a pirâmide das necessidades de Maslow (1943), se estiverem em causa as necessidades de reconhecimento e de relação, o agente será levado a optar por um comportamento satisfatório (sob a avaliação do principal), para conseguir satisfazer as suas necessidades.

Posto isto, são apresentados alguns dos problemas tradicionalmente considerados numa relação entre o principal e o agente (Horn, 1996:19) (Ferris e Graddy, 19997:32):

- Reportam-se ao facto dos interesses normalmente não serem coincidentes entre as partes gerando comportamentos oportunista após a celebração do acordo.
- A capacidade do principal, monitorizar a actividade do agente, ou pelo menos de fazê-lo sem custos, é exígua. Apesar de todos os preparativos e regulamentos estabelecidos, dificilmente se conseguem eliminar os problemas de agência, independentemente dos custos assumidos.
- Finalmente o custo com a aquisição da informação e das habilidades do agente. A questão é saber se será mais rentável ao principal confiar num agente ou despende tempo, energia e dinheiro para se dotar dessas mesmas capacidades.

Os problemas de agência resultam, na sua essência, de um problema de informação entre o comprador e o fornecedor do bem. Um terá mais informação do que o outro, o que pode levar a duas situações distintas denominadas de selecção adversa e de risco moral (Mishara, Heide e Cort, 1998:227).

### **A Selecção Adversa**

O problema da selecção adversa tem origem na informação privada que reside no mercado. Prende-se sobretudo com a falta de informação sobre as capacidades e

competência dos agentes que actuam no mercado, bem como da sua própria reputação. (Ricketts, 1994) (Devaney, 2000). Reside também no facto do comprador não conseguir distinguir a qualidade da não qualidade (Mishara, Heide e Cort, 1998:228)

Quando se decide recorrer ao mercado para efectuar uma transacção, não existem certezas acerca dos níveis de eficiência e qualidade que possam vir a ser atingidos pela parte contratada. Trata-se de um risco anterior ao da celebração do contrato que se reporta ao momento em que se decide optar pelo mercado.

A selecção adversa define-se pelo risco de existirem no mercado agentes oportunistas que oferecem o “mesmo produto” mas com menor qualidade e de maneira menos eficiente. Imaginemos um mercado, qualquer que ele seja, onde existem agentes eficientes. À partida a sua reputação (do mercado) será elevada e afectará positivamente, a confiança que os compradores depositem nele. A reputação e o prestígio de uma firma ou mercado, é um activo valioso que facilita e reduz o custo das transacções (Tadelis 2002). Este mercado, no entanto, atrai a agentes oportunistas. A inclusão de um produtor de baixa qualidade afectara a confiança a reputação bem como a coesão interna do mesmo, porque os consumidores não têm informação que lhes permita fazer uma correcta avaliação e distinção entre um bom e um mau produto. Passará a existir uma situação, onde um certo número de produtores esforçar-se-á em benefício de um de menor qualidade. Aqueles suportaram os custos da ineficiência destes.

À medida que o tempo passa os agentes eficientes, vêem-se numa situação onde o preço de mercado baixou de tal forma que não compensa a sua aposta na qualidade. Preferem abandonar o mercado ou optar por um redução nos níveis de qualidade. Numa situação extrema poderemos ter um mercado exclusivamente composto por agentes ineficientes.

Resumindo a selecção adversa prende-se como o facto de que quando recorremos ao mercado, mesmo com boa reputação e confiança, corremos sempre o risco de seleccionar um agentes menos eficiente do que o desejado. Surge quando aquele que deseja e procura fazer a transacção, não está na posse de toda a informação acerca das habilitações do agente seleccionado.

O problema da selecção adversa pode ser combatido através de um conjunto de mecanismos que certifiquem a qualidade e idoneidade do agente (Rao e Bergen, 1992) (Spence, 1973). Adoptam-se estratégias que demonstrem o seu historial e trabalho desenvolvido de maneira a dissipar dúvidas e fidelizar o comprador. Em certas situações pode ser o próprio Estado a desenvolver uma série de acções, regulamentando e condicionando o acesso dos agentes ao mercado.

### **O Risco Moral**

É um risco pós contrato, relacionado com uma possível conduta incompatível por parte do agente, em relação ao previamente acordado. Para além de ser uma situação de *hidden information* (informação secreta), como acontece na selecção adversa, também é de *hidden action* (acção oportunista), reflectindo a capacidade do agente optar por um comportamento que satisfaça o seu interesses em detrimento dos interesses conjuntos acordados no contrato (Carlos 2001).

Neste caso estamos numa situação onde nem são as capacidades do agente que estão em causa, mas sim o seu sentido oportunista de adoptar um comportamento desviante, após a celebração do contrato. A sua capacidade de alterar a qualidade do bem de transacção para transacção (Rao, Qu e Ruckert, 1997). A assimetria de informação permite ao agente contratado ter uma posição de vantagem. O agente cria uma estratégia que induz a confiança na outra parte, evita que o contrato (que regula a ligação entre ambos), aborde certas matérias, ou se o fizer que fique de maneira bastante difusa, para de seguida aproveitar tal facto para satisfação dos seus objectivos.

Assim, durante a elaboração do acordo, há uma tentativa de especificar e regular as mais diversas contingências da transacção. Por isso é que se procura o máximo de informação possível e por isso é que são estabelecidas formas e mecanismos para as partes monitorizarem o comportamento do agente com quem se estabeleceu o acordo. No entanto convém não esquecer que informação adicional e cláusulas suplementares implicam maiores custos de transacção (Williamson, 1986 a) e b)).

Neste caso utilizam-se mecanismos de contratos por objectivos, ou prémios de produtividade para tentar controlar as acções do fornecedor (Klein e Laffler, 1981).

## 5. Necessidade de competição de Mercado

O recurso a mecanismos de mercado é referenciado por muitos autores como sendo uma opção que produz soluções mais eficazes do que o sistema de monopólio seguido pela Administração Pública (Hood, 1994; Osborne e Gaebler, 1992; Kettl, 2000; Williamson e Winter, 1993; Ferris. e Graddy, 1997).

Baseado nas escolas de política económica de Chicago (Frideman), de política económica da Austrália (Von Hayek), baseado ainda na corrente da Escolha Pública (Buchanan, Tullok, Niskanen), e da ideologia neoclássica (Dunleavy, Flynn, Leavic e Lawson) Andrew Gray e Bill Jenkins (1995) propõem – nos uma superioridade da utilização de mecanismos de mercado em relação à produção directa do Estado. O modelo de gestão pública utilizado durante o Welfare State:

- Encoraja a criação de monopólios
- Suprime a iniciativa privada
- Limita as escolhas dos cidadãos
- Produz em excesso
- Produz serviços que não são necessários
- Encoraja o desperdício

Ao contrário o mercado proporciona:

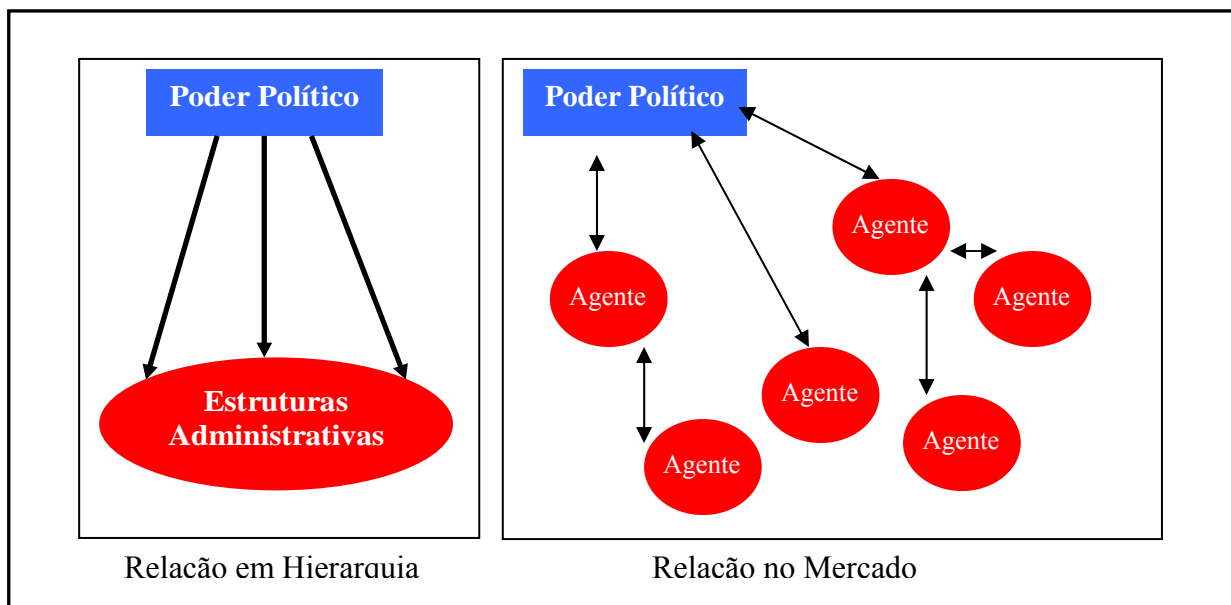
- A maximização das escolhas e das liberdades do cidadão
- A eliminação da ineficiência
- A coordenação mais eficaz dos serviços e do trabalho
- Condições favoráveis ao florescimento da iniciativa privada

A liberalização do mercado não significa, no entanto, o fim da intervenção estatal na economia nem significa a privatização total do Estado. A privatização é uma das várias soluções e não a única. Os ganhos de eficiência poderão não vir do facto de serem agentes públicos ou privados a fornecer um bem ou serviço mas sim do facto da sua produção se sujeitar a regras da concorrência em vez de monopólio (Osborne e Gaebler 1992:45). Esta opção implica a destruição da fronteira criada entre o sector do Estatal e Privado, como que se fossem de mundos diferentes (Rehfuss, 1991:239).

A própria privatização pode ser entendida de várias formas (Alves, 2002:273)

- Privatização da regulamentação administrativa da sociedade – um movimento de desregulação e de abstinência pelo Estado de regulamentar o mercado, ou seja, uma destatização.
- Privatização do direito regulador da Administração – aplicação do direito privado em novas formas e organismos da Administração Pública. A chamada fuga para o direito privado.
- Privatização das formas organizativas da Administração – uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito público é transformada numa pessoa colectiva de direito privado.
- Privatização da Gestão – Exercício ou a exploração de tarefas administrativas por parte de entidades privadas.
- Privatização do acesso às actividades económicas – Abertura à iniciativa privada de sectores de actividade até então reservados ao sector público
- Privatização do capital social – Inclusão de capitais privados em entidades cujo capital social era exclusivamente público.

**Figura 6 – As alterações nas relações organizacionais**



Fonte: Produção Própria

A flexibilização e a autonomia pretendida com a fragmentação da Administração Pública, pretende também implicar a sua inclusão no mercado. Ao mesmo tempo que o Governo assume um papel mais fiscalizador, financiador e monitorizador, vai estabelecendo uma rede de relações e conexões. Actua como elemento decisório, vai progressivamente assumir um papel de agregador, capaz de construir as relações necessárias com os agentes de mercado para conseguir facultar às populações as políticas públicas necessárias (Deakin e Walsh, 1996:33). Em suma, o governo retém a responsabilidade pelo financiamento mas delega a sua produção (Araújo, 2000: 153).

A liberalização do mercado não significa que não tenhas regras definidas (Osborne e Gaebler 1992:284). Este modelo de Estado, ao alterar o modelo de gestão associado a Administração Pública, prevê normalmente mecanismos reguladores. Cabe-lhe garantir as condições para o seu correcto funcionamento, de maneira a garantir os objectivos aos quais se propôs, assim, para o correcto funcionamento do mercado, entendes que devem estar reunidas as seguintes condições:

- Um dos primeiros elementos necessários é a oferta. Garantir condições para que haja um número suficiente de agentes a oferecer um determinado bem de maneira a haver competição entre eles. Senão podemos cair no erro de destruir um monopólio público para criar um oligopólio misto (reforçando os poder dos fornecedores em detrimento dos cidadãos).
- Outro elemento é a procura. Garantir que os cidadãos tenham condições para adquirir os bens e serviços oferecidos, quer pela redução de taxas quer pelo aumento das transferências para as famílias.
- A informação é um outro elemento vital no correcto funcionamento do mercado. Aqui temos de distinguir dois tipos de informação: a pública e a privada. Como informação pública temos aquela que está disponível para todos os agentes, a privada é aquela que está na posse de um ou alguns agentes e que lhe confere uma posição de vantagem numa relação contratual. Garantir o máximo de informação pública para evitar negócios abusivos e fraudulentos.
- Finalmente há lugar para o estabelecimento de regras que permitam assegurar os mínimos aceitáveis de serviço público, de políticas de equidade e garantir um sistema que puna os infractores.

Assim, reunidas todas estas condições de competição a liberalização de mercado, poderão estar garantidas maiores eficiências (Ferris e Graddy, 1991:543). Espera-se uma preocupação com a redução dos custos de funcionamento, com a eliminação dos desperdícios, uma maior motivação do gestor para gerir. Também se espera garantir mais e melhor atenção às necessidades dos consumidores. Os serviços oferecidos vão ao encontro das necessidades particulares de cada um. Em monopólio a produção é uniforme independentemente dos gostos e segmentos de mercado. Há uma concepção rígida da procura. Espera-se que o mercado destrua esta uniformidade e parta para a diversidade. Que se Preocupe em servir todos os segmentos com diferenciação. O funcionamento do mercado poderá punir a ineficiência, os jogos políticos, os favores eleitorais, bem como eliminar as organizações que não comunguem dos mesmos ideais de inovação, eficiência e eficácia (Osborne e Gaebler 1992).

Apesar de lhe serem apontadas diversas vantagens o recurso ao mercado também apresenta certas complexidades. Pelo facto de recorrermos ao mercado, vários autores argumentam (Williamson, 1996 a) e b); Coase, 1993; Ferris e Graddy, 1997; Nelson, 1997), que se incorre em diversos custos. Custos que se relacionam normalmente com os esforços desenvolvidos com a localização do agente disposto à transacção. Ou seja, encontrar aquele que aceite as condições e termos do contrato, e que ao mesmo tempo preencha os requisitos de quem quer contratar. Custos com a negociação das condições do contrato e renegociação dos mesmos, por alteração dos pressupostos iniciais. Custos com a mensuração e fiscalização de direitos de propriedade. Custos com o acompanhamento do desempenho das actividades contratadas, ou a constituição de estruturas que controlem o comportamento do agente contratado, reduzindo-lhe o grau de oportunismo. Os Custos com a aquisição de informação. Quanto mais informação for conseguida, maior será a capacidade de estabelecer contratos completos e maior será a capacidade de contratar o agente mais eficiente.

No entanto, de igual forma os custos de transacção também se encontram, nas próprias estruturas hierárquicas. Temos com o funcionamento da organização uma série de custos administrativos subjacentes às transacções internas, necessárias à coordenação do trabalho. Custos relacionados com o desenho, formalização da estrutura hierárquica e com o seu funcionamento e conservação. A eficiência das organizações depende muitas

vezes, da capacidade revelada pela sua estrutura em reproduzir correctamente os impulsos do ambiente externo (Betham, 1996:22). Por estes motivos há todo o interesse em manter bons canais de comunicação e mecanismos que permitem garantir a execução das tarefas ordenadas.

Os custos de transacção não se fazem sentir sempre da mesma forma, existem determinadas variáveis que podem modificar o grau de intensidade e a sua natureza (Ashton, 1998; Ferris e Graddy 1997:98; Wiliamson, 1986 a) e b)):

- A especificidade do activo
- O nível de incerteza
- A frequência da transacção

A especificidade do activo diz respeito à capacidade de reutilização do activo em causa na transacção, noutro uso, sem perda de valor materialmente relevante. À medida que se eleva o grau de especificidade maior é a disponibilidade do produtor em continuar com o contrato, porque fez um investimento que provavelmente dificilmente recuperará noutro tipo de transacção (Nelson, 1997:83)

O nível de incerteza reporta-se ao facto de existir:

- Assimetria de informação
- Racionalidade limitada

Existem dois tipos de informação no mercado. A pública que é do conhecimento de todos, ou que está disponível, de forma gratuita (ou a reduzidos custos) a todos os agentes de igual forma. A privada que é do foro de cada agente, contém informações privilegiadas que permitem uma melhor avaliação das escolhas e uma maior precaução na celebração dos contratos. Quanto maior a quantidade de informação pública mais segurança existe nas trocas. Quanto mais informação privada estiver na posse do agente, maior será a sua capacidade para se superiorizar aos demais e adoptar uma atitude oportunista (desvio de comportamento motivado pelo interesse próprio) (Hindmoor, 1998:31). A acrescentar a esta assimetria de informação, os agentes económicos sofrem de uma limitação na sua capacidade cognitiva que os impede de terem um

comportamento óptimo nas tomadas de decisão. Para a tomada de decisão o ser humano necessita várias vezes de limitar as variáveis em causa. Primeiro não tem acesso a todas, não tem informação perfeita, existem acontecimentos e variáveis imprevisíveis. Segundo porque não tem capacidade para processar toda a informação disponível. Assim chega-se a soluções de maximização e não soluções óptimas.

A frequência do contrato influencia o horizonte temporal definido pelo produtor para recuperar o investimento inicial. Num contrato de longa duração a amortização do investimento incluída no custo de produção será bastante inferior do que se se tratasse de um contrato a curto prazo (Parte-se do princípio que num menor espaço de tempo o comprador teria de suportar maiores custos de produção, visto que o produtor teria menos tempo para recuperar o seu investimento). Poder-se-ia chegar à situação extrema de não haver agente interessados em fornecer determinado bem devido ao preço disposto a pagar pelo comprador em relação a duração imposta do contrato.

## **6. Indicadores de Desempenho**

Durante os movimentos de reforma administrativa, do início dos anos 80, os indicadores de desempenho foram criados para assegurar uma redução de custos e uma maior responsabilização de quem dirigia a organização. Era a influência da lógica dos “Três Es”, economia, eficiência, eficácia, nas iniciativas da reforma. Actualmente, há a acrescentar outros pontos de análise como a equidade social, a qualidade e a opinião do consumidor (Carter 2001). No entanto, Carter (2001), argumenta que criar indicadores de desempenho fiáveis não é uma tarefa simples. Os indicadores devem ser diferentes para cada sector de actividade. Podem-se definir seis dimensões que devem ser tidas em conta na construção dos indicadores:

1. Saber a propriedade das agências que actuam no mercado. Se públicas, privadas ou do terceiro sector.
2. Apurar a sua natureza comercial. Saber se se trata de uma agência que vende bens de índole comercial (energia, banca e comunicações, por exemplo) e se respeita funções tradicionalmente reservadas ao Estado (policimento, segurança e segurança social).

3. Identificar o nível de concorrência do mercado.
4. Saber se a área em questão é de relevância política. Se sim, incluir uma variante de responsabilidade política.
5. Avaliar a heterogeneidade e complexidade do que se pretende produzir e fornecer. É relativamente difícil saber que produtos serão oferecidos por um Hospital quando comparado com uma empresa de caminhos-de-ferro. A diferenciação entre tratamentos é enorme, bem como a sua complexidade.
6. Por fim, a incerteza das respostas que lhe são solicitadas. É tanto mais difícil criar um padrão de avaliação quando não sabemos o que deve ser avaliado.

Com a ajuda dos indicadores de desempenho o gestor pode medir o sucesso e o fracasso da sua organização. Se não é capaz de identificar os pontos de sucesso não os pode recompensar e não poderá eliminar a ineficiência. Se não recompensa o sucesso esta a premiar o insucesso e a ineficiência e a desmotivar os trabalhadores empenhados. Os indicadores de desempenho devem servir para avaliar a organização no seu todo. (Osborne e Gaebler 1992).

Os Indicadores de Desempenho assumem maior importância aquando da incorporação de novos agentes no seio da Administração Pública bem como com a introdução de mecanismos de gestão por contractos. Assim a medida que o Estado assume o papel da entidade que financia a produção de bens e serviços públicos, delegando a sua produção, torna-se quase imprescindível, o recurso a estes indicadores. É necessário definir quando e como os objectivos pretendido são atingidos.

## Conclusão

A NGP é então um termo que serve para agregar os movimentos que, país a país, tentam inculcar na Administração Pública um espírito de reforma e modernização administrativa, apesar das diferenças nas abordagens de cada uma das experiências. No entanto, no nosso entender, conseguimos isolar um padrão e identificar uma lógica, que esta presente na maioria dos casos e que passa por:

- Recorrer a Mecanismos de Mercado – através da utilização de factores de competitividade e concorrência ser capaz de trazer para parcerias público/privado agentes mais eficientes. Utilizar os mecanismos de preços para remunerar a sua actividade e permitir controlar a eficiência da organização. Adotar medidas e práticas características da gestão privada, para flexibilizar a gestão, clarificar os objectivos organizacionais, definir uma estratégia mais individual e mais adequada ao seu objecto final.
- Focalização na Eficiência Económica – Conseguir o equilíbrio económico e financeiro das contas públicas. A NGP pretende conseguir, a auto-sustentabilidade da Administração Pública. Aliviar o peso do sector público, no montante da riqueza criada. Entende a NGP ter mais capacidade para corrigir a ineficiência e aproveitar melhor os recursos.
- Focalização nas relações com o cidadão – Considerar o cidadão como um verdadeiro cliente. Dirigir a acção da Administração Pública para a sua satisfação. Apostar no marketing como meio de cativar e comunicar com o cidadão.
- Novos gestores públicos – Profissionais da gestão, com experiência na procura da eficiência das organizações. Libertar a Administração Pública dos jogos das nomeações políticas. Legitimar o gestor público pela superioridade da sua capacidade técnica. Nas organizações autonomizar a gestão, dos restantes profissionais.

- Novas Configurações Organizacionais – Tornar as organizações públicas mais coesas e individualizadas segundo o seu objectivo. Segmentar a Administração Pública de maneira a favorecer a especialização.
- Novas Relações Inter-organizacionais – Novas maneiras de se estabelecerem metas e objectivos e de traçarem planos e estratégias. Fragmentada a Administração Pública, com novos agentes nas suas fileiras, as relações estabelecem-se por contratos e o controlo faz-se por medidas de desempenho previamente estabelecidos.

É necessário também referir que a ideia de Administração Pública, alterou-se substancialmente. Se até aqui como Administração Pública considerava-se o conjunto de organismos e entidades que actuavam ao abrigo dos ministérios e das direcções-gerais, isto é, através do governo, de forma unitária (concentrados da personalidade jurídica do Estado) e em monopólio, o mesmo não acontece após a implementação da Nova Gestão Pública. Os tradicionais organismos públicos cederam o seu lugar (em alguns casos devido a sua fragmentação), a numerosas agências que actuam num mercado competitivo. Noutros casos são até privados que detêm a incumbência de prestar o serviço público. Ou seja, a nova Administração Pública, é constituída por esta rede de agentes públicos e privados, incluindo os agentes do 3º sector (organizações sem fins lucrativos), em constante competição entre si, na obtenção da posição contratual com o governo para a prestação de bens e serviços públicos. Isto é, para se apresentarem como a solução capaz de servir, de melhor forma, o interesse colectivo, garantindo eficiência económica, equidade social e participação integrada do cidadão.

Todas estas modificações a nível da Administração Central poderão ter tido influência nas alterações do modelo de gestão seguido na Administração Local. As dificuldades e as limitações conjunturais e estruturais, sentidas a nível central, aliadas ao cada vez maior número de atribuições e competências dos Governos Locais, motivaram a adopção e a criação de programas de reforma e modernização da gestão local.

## *Capítulo III*

### *Modernização e Reforma nos Governos Locais*

## **Introdução**

Após termos apresentado a evolução do tipo de Estado (desde a fase do Estado providencia até a fase de maior propensão por soluções de mercado), e sobretudo do modelo de gestão associado a cada uma das fases, este capítulo faz uma incursão nos movimentos de reforma e modernização administrativa ao nível dos governos locais.

Para além de se diagnosticarem, causas e de se apontarem objectivos comuns, nas reformas e na modernização administrativa, a nível local podemos também denotar algumas diferenças quando comparado com a administração central. O que conseqüentemente, conduz à adopção de diferentes caminhos, mediante a realidade de cada um dos países, e até cada uma das regiões dentro de um mesmo país.

Neste capítulo pretendemos apresentar, numa primeira parte, como a NGP foi introduzido a nível local, para de seguida identificar os vectores de reforma mais marcantes em vários países.

Finalmente versamos a nossa atenção para o caso Português. Tentamos fazer um breve retrato da evolução dos municípios desde do 25 de Abril, no processo de democratização, no alargamento das suas atribuições e competências, na alteração dos seus mecanismos de financiamento, nos seus novos modelo organizacionais, com especial relevância nos mecanismos de concessão de serviço público e constituição de empresas municipais.

Existem muitas semelhanças entre a administração local e central, que ao nível das causas que afectaram a gestão, quer ao nível das estruturas organizacionais, quer mesmo ao nível das soluções adoptadas.

À governação local impuseram-se objectivos muito semelhantes aos sugeridos pela NGP para a Administração Pública Central:

- Utilização de Parcerias Público/Privadas;
- Maior Responsabilização da Gestão;
- Mais liberdade de acção para o gestor público;
- Diminuição da burocracia;
- Gestão guiada por contratos.

Assistimos por isso, nos países com mais influências das práticas da NGP, ao recurso, em muitos casos obrigatório, à contratualização de agentes do mercado, como forma de economizar nas despesas e modernizar a administração local. Passamos depois para o estabelecimento de livres parcerias com agentes público e/ou privados, na procura da maior eficiência, qualidade e satisfação do cidadão.

No caso Português, a evolução do poder local passa em primeira medida pela democratização e legitimação popular, motivada pela queda do regime ditatorial do Estado Novo. A modernização, muito por culpa da influencia jurídica germânica, passou mais pela publicação de legislação do que pela implementação de programas de reforma gestionária, como sucedeu nos países de influencia anglo-saxónica. Ganha especial importância a constante tentativa de descentralização, através da transferência de atribuições e competências, da administração central para a local. Processo esse, na sua maioria, acompanhado pela discussão e aprovação de uma nova lei de financiamento local.

Interessa-nos especialmente compreender e enquadrar as novas formas de produzir bens e serviços públicos, através da figura da Concessão ou da criação de Empresas Municipais. Ou seja, perceber de que maneira são a expressão da NGP ao nível dos Governos Locais.

## 1. A modernização e a reforma no poder local

A aplicação de novas ideias e modelos de gestão pública, e de reforma e modernização administrativa à Administração Pública acabou por ter a sua transversalidade para a realidade local. Este processo no entanto não foi uniforme e, como veremos, situações houve em que foi o governo central a impor estas mudanças e outras onde os avanços foram protagonizados em primeiro lugar a nível local e só depois aplicados à administração central. No entanto, certo é que desde a década de 70, os governos locais sofreram diversas pressões para se reorganizarem e para adoptarem uma estratégia e um modelo de gestão mais eficiente e económico.

Ao analisar os movimentos administrativos locais somos levados a equacionar se estes, podem ou não serem uma extensão do modelo da NGP. Isto é, se todo aquilo que se passou a nível da Administração Pública central (retratado no capítulo anterior), passou e teve continuidade à dimensão local. Ou se, por outro lado estes ímpetus de reforma, ao estarem tão identificados com a realidade local constituem uma via alternativa ao NGP, específica dos governos locais. Existem correntes científicas que divergem no sentido da resposta.

Para McLaughlin (2002, 406:409), pode-se desenhar e identificar um modelo de gestão pública local, independentemente das vicissitudes particulares de cada país como de resto acontece com a definição da NGP. Mais, o modelo de reforma é substancialmente diferente devido à carga política e à natureza presidencialista da gestão dos governos locais. A legitimidade democrática mais próxima entre eleitor e eleito condiciona a reforma administrativa a nível local.

Mas segundo outros autores (John, 2001:99; Sanderson, 2001:297; Young, 1996:353; Van Gramber e Teicher, 2000:478), podemos traçar um quadro diagnóstico e um plano de acção comum à administração central. Assim no início da década de 70 os municípios sentiram-se pressionados para adoptar uma gestão mais identificada com a NGP porque:

1. Os problemas económicos que afectavam as economias mundiais (derivadas sobretudo da crise petrolífera) não pouparam o poder local;

2. Os problemas financeiros avolumavam-se, com a diminuição de receitas face à constante evolução das despesas;
3. Aumentavam as pressões políticas do poder central para diminuir os desperdícios registado na gestão local;
4. Surgiam indícios que apontavam para falhas no cumprimento dos objectivos propostos
5. O florescimento e desenvolvimento de teorias académicas e ideológicas sobre as vantagens do recurso ao mercado e da autonomização da gestão.

Nesta fase de desenvolvimento do poder local, a sua gestão baseava-se em moldes tradicional assentes em:

1. Hierarquias claras e definidas;
2. Um sistema de carreiras estável e duradouro
3. Um controlo tipicamente burocrático
4. As acções desenvolvidas no seio da instituição hierarquizada, sem equacionar a possibilidade de recorrer ao mercado.

O caminho então apontado para modernizar e reformar a Administração Pública local passaria pela adopção, na maioria dos casos, de metodologias e lógicas semelhantes às introduzidas na administração central pela NGP, substanciadas na necessidade de reequacionar o modelo de gestão. Assim desejava-se:

1. A privatização e o recurso a mecanismos de mercado para a produção de bens e serviços;
2. Uma maior responsabilização da gestão pelas soluções adoptadas;
3. A reorganização das estruturas administrativas e conseqüente diminuição do peso burocrático dentro das organizações;
4. A utilização de práticas até então reservadas à gestão privada, nas áreas financeiras e de recursos humanos;
5. A introdução da gestão por objectivos, desde do nível micro (no que diz respeito ao contrato do trabalhador isolado) até ao nível macro (no que concerne o desempenho da organização com um todo).

Em suma como refere David Morgan (1997:146), o modelo de gestão que se desenvolveu na era industrial, assente nas premissas do modelo burocrático e na produção interna (através dos seus próprios meios) de bens e serviços está ultrapassada. Cada vez mais os governantes locais adoptam por várias formas de privatização.

Mas, e tal como sucede a nível central, não se consegue definir um modelo estável e uniforme de reforma administrativa, de país para país (John, 2001:25), verificando-se mesmo diferenças no seio da mesma realidade nacional (Jones, 1999:63; Fenwick, Shaw e Foreman, 1994:5).

Seguindo o modelo proposto por Page e Goldsmith (1987), podemos dividir e classificar os governos locais na Europa em dois grupos, através da análise das relações mantidas com a administração central e com o grau de descentralização e de discricionariedade encontrado (Figura 7).

Assim temos os países do norte (Reino Unido, Dinamarca, Noruega e Suécia) onde o poder local detém uma larga responsabilidade e uma elevada autonomia na promoção de bens e serviços. E os países do sul (França, Itália, Espanha e Portugal), caracterizados por uma elevada centralização e concentração de poderes na administração central. O que só vem reforçar um argumento já anteriormente utilizado de Pollitt (2002) e reconstruído para a administração local por Hartley, Butler e Benington (2002), que explica a diferença na evolução das reformas devido ao seu diferente ponto de partida e à falta de uniformidade sobre o conceito e sobre o papel a desempenhar pelos governos locais

**Figura 7 – A comparação entre o poder local na Europa**

	<i>Número de funções descentralizadas</i>	<i>Grau de Discricionariedade</i>	<i>Grau de comunicação do poder local para o poder central</i>
<i>Norte</i>	Elevadas	Elevada	Baixa
<i>Sul</i>	Baixas	Baixa	Elevada

Fonte: John, 2001: 28

## 2. As dimensões da reforma

Tentaremos apresentar agora, os vectores e os programas de modernização administrativa, que a literatura da área considera serem os mais importantes e que se podem destacar por se apresentarem como verdadeiros saltos na evolução da organização do poder local e do relacionamento deste com os seus cidadãos.

Primeiro uma tendência para o recurso compulsivo às soluções de mercado, a que sucede, uma aposta nas parcerias público-privadas mais moderadas, mais equilibradas. Noutros casos preferiu-se introduzir formas de gestão mais profissional, na própria estrutura do Governo Local. Casos houve, onde a reforma se fez, sobretudo, por via da descentralização de serviços da administração central.

Para além destes vectores convém referir que numa fase anterior à adopção de políticas reformadoras alguns países procederam a uma reorganização interna. Durante a década de 1970 e 1980 países do centro europeu procederam-se à redimensionação dos governos locais, diminuindo em número e aumentando em tamanho. A intenção era promover a segregação de funções dividindo-os em sectores de direcção política e sectores responsáveis pela gestão dos recursos do poder local, de maneira a possibilitar ganhos de eficiência e facilidade de planeamento.

### **O Recuso Compulsivo ao Mercado**

As necessidades económico-financeiras, sentida por alguns países, levou-os a efectuar cortes orçamentais que afectaram, por arrastamento, sobretudo os programas sociais. A perspectiva dos governos (locais e centrais) foi a de não continuarem num esforço isolado no fornecimento de bens e serviços, mas procurar soluções que implicassem promotores privados. Uma das soluções encontradas veio através do recurso ao “*contracting out*”, da privatização, da introdução dos quase-mercados, passando então os privados a apresentarem-se como possíveis alternativa e produtores do *Welfare State* (Sanderson, 2001:299).

---

Por exemplo, o governo britânico lançou um programa denominado de CCT (*Compulsory Competitive Tending*) que pretendia representar uma profunda alteração gestonária, com base nos relatórios da Comissão de Auditoria (*Audit Commission*), que alertou para a necessidade urgente de se promoverem acções de forma a aumentar a eficiência, a eficácia e a economicidade dos governos locais. Fez uma chamada de atenção também para a necessidade de se alterarem culturas de gestão. Tencionava-se substituir um modelo de gestão directo, exercido através de uma hierarquia formal, por um modelo de gestão mais indirecto assente em contratos. O governo central, através da implementação do CCT, obrigava o poder local a contratar ao mercado um determinado número de actividades. Esta quota obedecia a um plano a médio longo prazo com a intenção de ser atingida uma fatia próxima dos 50% de bens e serviços financiados pelos governos locais, mas produzidos pelo mercado.

Segundo Fenwick, Shaw e Foreman, (1994) introdução de recorrer ao mercado, alterou os papéis e as relações entre o governo local e os cidadãos. Enquanto que o status quo original implicava uma relação directa (no sentido que a burocracia está sob dependência hierárquica do líder local) entre o eleitor e o eleito, recaindo neste a responsabilidade da produção de bens e serviços públicos, introduziu-se um novo actor com o CCT. Mais, para além de um novo elemento, as próprias relações foram alteradas. A responsabilização política do governo local é feita, pelos cidadãos, com base na escolha, monitorização e o controlo dos agentes contratados. Estes são responsáveis pela produção de bens e serviços públicos. Responsáveis perante o Poder Local, tendo como suporte o contrato de gestão celebrado, mas também perante os seus clientes/cidadãos.

Este impulso de reforma baseado nas virtudes do mercado também teve aplicação na Austrália, onde o CCT também foi aplicado à imagem do modelo original. Já desde 1994 que a administração central começou a fazer sentir o seu peso e o seu poder face aos governos locais. No entanto, a sua aplicação, não foi feita de maneira tão compulsiva. Registaram-se casos, onde houve uma resolução voluntária do próprio governo local recorrer ao mercado (Jones 1999:63). As referidas quotas só seriam atingidas se essa fosse a decisão tomada localmente.

**Parcerias Público-Privadas mais Equilibradas.**

Após ultrapassar uma primeira fase de recurso obrigatório ao mercado, os governos locais, passaram a apostar em parcerias público-privadas (PPP) mais flexíveis. Aos poucos abandonou-se a ideia da obrigatoriedade e passou-se a ter uma visão mais estratégica e a conferir uma maior autonomia decisória ao poder local.

A introdução do programa *Best Value*, por exemplo, continuava a apostar na qualidade e na eficiência mas não fazia da privatização compulsiva uma prioridade. Segundo Sanderson, (2001), Martin (2002) e Martin e Hartley (2000) este programa representa uma significativa alteração na lógica da reforma que deixa de ser imposta de cima para baixo, mas que parte de baixo para cima. Além do mais, quando parte de baixo, parte já de uma solução integrada com a comunidade onde se insere o respectivo poder local.

Ao abrigo deste programa, os governos locais deviam desenvolver periodicamente, planos de acção, desenhar estratégias, definir objectivos e estratégias. A implementação do *Best Value* previa:

1. Uma inventariação, a médio e longo prazo, das actividades necessárias a desenvolver;
2. Uma avaliação de cada actividade, mediante o binómio benefício/custo;
3. Uma consulta aos cidadãos sobre os padrões de desempenho a fixar, bem como o preço que será necessário suportar;
4. Uma comparação entre o serviço proposto pelo governo local através dos seus próprios meios, e as soluções apresentadas pelo mercado;
5. A criação de um sistema de auditoria que certifique o correcto funcionamento deste mecanismo.

A implementação deste sistema obriga a uma constante actualização de dados, interpretação de comparações com as soluções dos privados e do 3º sector. Contrariamente ao CCT o *Best Value* parece permitir uma justa competição entre todos os sectores, não eliminando a partida o público (Martin e Hartley, 2000:45).

### **Gestão Pública e Gestão Política**

Na Nova Zelândia, após se ter procedido, em 1988, à reorganização interna dos governos locais (*Local Government Amendment Act*), apontou-se para a necessidade de se separarem competências e para a empresarialização das funções mais de tipo comercial do município. Assim passou-se a ter um responsável político, eleito democraticamente para desempenhar funções de direcção política e para fazer as grandes opções estratégicas. No entanto, passou-se a ter também, um responsável pela gestão e pela implementação das decisões políticas. Neste responsável recai o ónus de organizar da melhor forma (entenda-se mais eficiente) a promoção e produção de bens e serviços. Ele é que vai decidir se a produção é feita através de recursos próprios e sob a responsabilidade do governo local, ou se pelo contrário, se recorre a soluções de mercado (Walls e Dollery, 2001:542).

Os problemas de legitimidade democrática, levantados pelas novas competência deste responsável pela implementação, foram solucionados através da instituição de mecanismos que permitissem a interacção dos cidadãos na definição da gestão local. A gestão passa assim a agregar contributos da direcção política, sugestões dos cidadãos e do gestor profissional.

### **Descentralização e Flexibilização**

Na Holanda, a reforma empreendida, apostava na comercialização, na privatização, na descentralização e num estilo de gestão privada. Tomava forma a era dos profissionais da gestão e das preocupações financeiras (Van der Krogt, 1987). Como caso de referencia, pelo seu reconhecido sucesso, o modelo de gestão seguido na cidade de Tilburg (Reichard, 2003:351). Antes da reforma a gestão caracterizava-se por:

1. Ser demasiado centralista;
2. Estar baseada numa pesada estrutura hierárquica;
3. Ter uma falta de transparência;
4. Ter uma falta de produtividade.

As mudanças ocorreram, numa primeira fase, sobretudo a nível interno. O poder decisório deixou de estar concentrado para ser distribuído pelos departamentos. Estes passaram a ter competências próprias e a serem responsáveis pelas opções sobre as acções a seguir, pela sua organização interna, bem como pelos seus recursos humanos. A vida interna da organização deixou de ser gerida e controlada através de uma hierarquia e passou a funcionar em rede, com a interacção dos vários departamentos. (Hendriks e Tops, 2003:311). A nível orçamental pretendeu-se uma alteração na forma de elaborar o orçamento. Pretendia-se defini-lo e construí-lo mediante os resultados esperados, isto é, definir os outputs, definir os objectivos e apurar a maneira mais eficiente de os conseguir. A evolução deste modelo de gestão permitiu que, alguns dos departamentos se tornassem de tal maneira autónomos, acabando por ser privatizados. Em pouco tempo o sector de direcção política tinha como principais tarefas a celebração, gestão e monitorização dos contratos com os departamentos e outros agentes privados.

Na Alemanha, como refere Wollman (2000:923), a necessidade de uma reforma administrativa foi sentida mais tardiamente, porque:

1. Havia uma consciência de que o modelo de gestão funcionava de forma eficiente;
2. Já existia o costume de recorrer a soluções de mercado na contratualização de serviços;
3. Existiam certas barreiras conceptuais entre aquilo que é entendido como sector público e o que pode ser percebido como sector privado;
4. Já desde a década de 60 que havia uma preocupação em proporcionar formação adequada aos funcionários do poder de um ensino especializado pré-universitário (*Fachhochschulen*).

Mas só a partir de finais da década de 1980 inícios da década de 1990 é que podemos notar manifestações da NGP a nível local. O acolhimento das ideias da NGP deveu-se sobretudo (Wollman, 2000:925) (Reichard, 2003:355):

1. As pressões económico-financeiras
2. Ao processo de reunificação alemão

3. E ao reconhecimento por parte da Fundação “*Bertelsmann*” de uma maior eficiência dos governos locais que tinham implementado o NGP.
4. A acção da associação nacional de municípios (KGSt - *Kommunale Gemeinschaftsstelle*) em prol da implementação de um modelo mais moderno de gestão desistindo das práticas weberianas.

A Alemanha apresentou o *New Steering Model* (NSM), como modelo de gestão, que através da descentralização de funções, da maior autonomia na gestão de recursos, numa maior responsabilização da gestão, pretendia conseguir:

1. A gestão interna estabelecida por contractos;
2. Responsabilidades descentralizadas relativamente aos recursos e aos resultados;
3. Orçamentos flexíveis;
4. Monitorização e avaliação dos resultados mediante os custos e os desvios registados.
5. A gestão da qualidade;
6. A gestão dos recursos humanos;
7. A integração de vários serviços em quase-mercados.

Em França, país tido como unitário e centralizado, assistiu-se durante a década de 1980 a uma progressiva descentralização administrativa para o poder local. Segundo Stevens (1992) e Álvarez (2003) é necessário ter atenção que esta descentralização foi levada a cabo a três níveis:

- Para as 22 regiões criadas em 1982;
- Para os departamentos (totalizam cerca de 96);
- Para as Comunidades Francesas (mais de 36 500)

As linhas da reforma centraram-se sobretudo em:

1. Maior relacionamento e ponderação entre os interesses nacionais e locais;
2. Maior identificação dos governantes locais com o seu eleitorado;
3. Maior flexibilização da regulamentação e flexibilização de normas jurídicas, às realidades locais;
4. Transferência progressiva de poderes para os governos locais;

5. Maior nível de autonomia, patrimonial, orçamental e administrativa;
6. Incremento das receitas locais (figura 8).

**Figura 8 – Receitas Locais antes e após e Reforma Administrativa**

(em milhões de francos)

	1982	1986	Percentagem
Receitas Locais	373,8	541,7	44,92%

Fonte: Adaptado Stevens, 1992

Tal como em França, não existia em Espanha, uma larga tradições de recorrer ao mercado para a produção de bens e serviços. Só com o fim do Francismo, em 1975, o poder local espanhol começou a contractualizar diversos serviços anteriormente assegurados por si (recolha de lixos, conservação das estradas, distribuição de águas domesticas, etc...). Em Espanha, segundo Alvarez (2003), a reforma dos governos locais esteve muito condicionada à questão das autonomias. A gestão municipal acaba por ser equacionada por quadro grandes eixos:

1. Modelo de Gestão – Burocrático *versus* gestor
2. Responsabilidade da produção – Meios próprios do município ou estabelecimento de parcerias
3. Competência da Produção – Administração central ou Local
4. Participação dos cidadãos – gestão fechada e interna ou aberta e participativa

Relativamente às experiências de cada região, cada uma enveredou por caminhos alternativos. Por exemplo:

- Aposta na certificação da qualidade dos seus serviços e empresas municipais (Logroño e Barcelona);
- Aposta nas novas tecnologias, nomeadamente o *e-government* (Bilbao, Alcobendas e Vigo);
- Análise e simplificação de procedimentos internos (Valladolid, Badajoz e Barcelona)

Desta breve retrospectiva podemos verificar que os países anglo-saxónicos têm maior propensão a adoptar medidas da NGP de maneira mais radical, no sentido que preferem uma mudança abrupta. Fazem-no através de programas específicos de recurso a mecanismos de mercado e a privatização de serviços públicos. Apostam mais na eficiência e no desempenho económico. Países de influencia mais legalista, seguem um caminho menos conflituoso e mais de evolução progressiva. Normalmente partem para a descentralização de competências, bem como para a liberalização do mercado.

Assim parece-nos que existiam duas vertentes na reforma dos Governos Locais. De um lado países cuja estratégia passava pelo ataque às estruturas administrativas tradicionais e em que a reforma é feita por fases, isto é, a acção administrativa é interrompida sucessivamente por um conjunto de alterações organizacionais e de procedimentos de gestão. De outro lado, uma estratégia de reforma através da incorporação paulatina de objectivos sobre a qualidade, eficiência e participação do cidadão.

### **3. O Caso Português**

É nossa intenção agora fazer uma breve reflexão sobre a evolução ocorrida nas autarquias locais, ao nível da sua autonomia administrativa e financeira, sobretudo desde da revolução de Abril de 1974. Em seguida abordaremos a temática da expressão da ideologia da nova gestão pública nas autarquias locais, quer por meio da criação de empresas municipais quer por meio da concessão de serviço público.

#### **3.1. As Autarquias locais em Portugal.**

A organização do Estado Português pode ser definido em diferentes níveis de administração. A constituição da república Portuguesa classifica as autarquias locais como pessoas colectivas de população e território inseridas na classe da administração autónoma (art. 235 e art. 242 da CRP).

Assim quando o Estado actua por si, enquanto pessoa colectiva, através dos seus serviços centrais ou locais, fazendo uso das suas competências na prossecução das suas atribuições, estamos perante a expressão da administração directa do Estado. Quando são criados organismos (institutos públicos e empresas públicas), dotados de personalidade jurídica que, apesar de ter competências próprias, prosseguem atribuições inicialmente consignadas à administração directa, estamos na presença da administração indirecta do Estado. Sobre esta dimensão a administração directa têm o poder de avaliar o mérito e a legalidade das suas decisões, visto estarem a agir em nome dela. A administração independente constitui-se por todos os organismos que têm por finalidade fiscalizar a actuação da administração directa, indirecta e autónoma.

As autarquias locais, juntamente com as regiões administrativas constituem a administração autónoma, como já referimos. Não prosseguem, através das suas competências, atribuições delegadas pela administração directa, mas sim, a satisfação das necessidades sentidas pela população que as compõem, isto é, que residem na sua circunscrição administrativa. A tutela reservada à administração directa é a mera tutela de legalidade, isto é, não há lugar à revogação ou impugnação de actos praticados pelas autarquias locais, por não se concordarem com eles, a base da acção tem de ser o incumprimento ou a violação de uma disposição legal.

Ao serem definidas como pessoas colectivas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultante da vizinhança, mediante órgão próprios, representativos dos respectivos habitantes, significa que, segundo Freitas do Amaral (1994: 419), a definição de autarquia local recaí em quatro elementos:

- Território
- População
- Interesses comuns
- Órgãos representativos

O território nacional encontra-se dividido em circunscrições administrativas, que identificam cada uma das autarquias locais, definindo ao mesmo tempo a população

cujos interesses devem ser defendidos bem como a área de delimitação de competências dessa mesma autarquia. A população tem relevante importância por ser este o elemento que vai determinar quais os interesses comuns (terceiro elemento) a serem seguidos e concede aos residentes a capacidade de voto para elegerem os titulares dos órgãos locais (quarto elemento).

Durante os cerca de oitocentos anos de história, as relações entre o poder central e o local, alternaram entre posições mais centralizadoras (meirinho, juízes de fora e corregedores) e períodos de maior apetência para a descentralização administrativa (outorgação de forais e constituição de concelhos perfeitos).

À imagem do que sucedeu noutros países, procedeu-se, com o passar dos anos, a uma reorganização interna em termos da quantidade de governos locais existentes. Se no Sec. XIX o seu número superava os 800, aquando da implantação da república não eram mais do que 291. Actualmente o seu número fixa-se nos 309. Esta tendência para a redução de governos locais, foi acompanhada em sentido inverso, pela criação (ou tentativa de criar) de entidades que consolidassem o esforço de várias entidades municipais contíguas, como são o caso dos distritos, das regiões administrativas, das áreas metropolitanas e mais recentemente das comunidades urbanas.

No actual quadro legal, as autarquias locais são compostas pelos municípios e pelas freguesias, constituindo o nível de Administração Pública mais próximo do cidadão. Os residentes de um concelho são ao mesmo tempo munícipes e fregueses. No entanto a freguesia tem-se apresentado sempre como uma figura de menor importância quando comparada com o município, chegando mesmo a própria legislação a estabelecer uma relação de dependência e menoridade das freguesias (Pereira e Almeida, 1985:13).

### **3.1.1. O pós 25 de Abril**

No período que se seguiu à revolução de Abril assistiu-se ao fim do corporativismo do Estado Novo e ao início de um longo processo (as primeiras eleições datam de 12 de Dezembro de 1976, mais de dois anos após a revolução) de democratização dos governos locais.

Na altura do golpe militar, as autarquias locais foram tomadas por comissões de trabalhadores e por centros populares que cederam a sua posição a comissões administrativas legitimadas pelos novos governadores civis (entretanto já nomeados pelo primeiro governo provisório).

A constituição de 1976 traz uma série de inovações no que diz respeito aos princípios fundamentais dos governos locais. Assim:

- Procede à introdução da autonomia do poder local. Separa o poder central do poder local
- Democratiza as eleições locais. Torna as eleições livres e universais.
- Atribui autonomia financeira e administrativa às autarquias locais.
- Atribui poder regulamentar próprio às autarquias locais

Em 1977 é publicada a lei que define as atribuições e competências das autarquias locais (Lei 77/79) que é completada pela Lei 1/79 que visa dotar os governos locais de recursos financeiros de maneira a viabilizar os termos previsto nas atribuições e competências.

São criados os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), para auxiliar o recente modelo de autarquias locais nas questões mais técnicas que funcionaram, em varias ocasiões, como auxiliares da própria gestão municipal.

O Decreto-Lei 100/84 reviu as atribuições e competências das autarquias reforçando o modelo presidencialista. Este diploma legal só não foi mais profundo no sentido da descentralização, porque a intervenção do FMI na economia nacional impunha rigor e contenção económico e financeiro nas contas públicas.

A Lei 1/87 por força da alteração ao método das finanças locais actualizou o conjunto de atribuições e competências locais. Na década de 90 sucederam-se os diplomas com vista ao alargamento das atribuições do poder local (Lei 18/91, Decreto-Lei 319/95, Lei 23/97 e Lei 159/99), sempre acompanhados por aumento, considerados por alguns insuficientes, de transferência monetária por parte da administração central (aumento de

83% ao nível das transferências directas do Estado entre 1995 e 2001) (Antunes, 2001;60). De destacar também a Lei 169/99 que substitui o Decreto-Lei 100/84, que regula o funcionamento dos órgãos e serviços autárquicos.

Em 2000 o Governo propicia a criação do Fórum de Modernização Administrativa Autárquica que se constitui como um grupo de trabalho na apreciação das iniciativas de reforma das autarquias locais e que passa a ter um papel activo na atribuição dos prémios de Modernização Administrativa Municipal (instituídos desde 1988). No mesmo ano é aprovado, com o apoio do III Quadro Comunitário de apoio, o programa FORAL. Centra-se numa aposta pela qualificação e valorização dos recursos humanos.

Em 2001 através da direcção-geral das autarquias locais são proporcionadas candidaturas aos municípios, para a celebração de protocolos de modernização administrativa, nas áreas da:

- a) Adopção e melhoria dos procedimentos administrativos internos, com vista à melhoria do serviço prestado ao cidadão;
- b) Aposta nas novas tecnologias e no *e-government*;
- c) Integração dos cidadãos na gestão autárquica enriquecendo a cidadania;
- d) Novas formas e parcerias no fornecimento de bens e serviços públicos;
- e) Formação dos Recursos Humanos.

Também constitui um avanço em termos de esforço pela modernização administrativa, sobretudo no que diz respeito à reforma da administração financeira, a publicação da Lei 54-A/95 que consagra o POCAL. Pretende por termo a sistema contabilístico seguido até então, que praticamente se limitava a controlar as entradas e saídas de caixa e não proporcionava qualquer tipo de informação relevante acerca do património público da autarquia bem como dos custos inerentes a prestação de bens e serviços públicos (Carvalho, 2001:121). A intenção a subjacente à criação do POCAL traduz-se na crença de que com maior e melhor informação possibilita uma gestão autárquica mais eficiente e eficaz.

Parece-nos que a evolução dos governos locais em Portugal tem bastantes semelhanças com o caso Francês e Espanhol. É um modelo de alterações contínuas e progressivas através da modernização e reforma das estruturas administrativas tradicionais. A imagem do que sucedeu em França, o poder local português viu-se, a partir da década de 1980, teve uma reorganização interna. Foi enriquecido de competências e reforçado de autonomia relativamente à Administração Central. O presidencialismo local reforçou o seu poder, prestígio e capacidade de influência. Mais recentemente a agenda da reforma, centrou-se, tal como em Espanha, em questões externas. Isto é, na relação com os cidadãos, na aposta por proporcionar um serviço de qualidade, e em novas parcerias no fornecimento de serviços.

### **3.1.2.As Finanças Locais**

No período imediatamente a seguir ao 25 de Abril de 1974 foram nomeadas, como já fizemos referência, comissões administrativas para as câmaras municipais, mas haveria que esperar ainda algum tempo para se ver introduzidas reformas no regime de financiamento das autarquias.

Há, porém, alguns passos no caminho da reforma do sistema de distribuição de subsídios e comparticipações do governo a obras e investimentos do governo. Assim, em 1975 foram criados os Gabinetes Coordenadores de Obras Municipais (GCOM), em que tinham assento representantes dos vários serviços centrais do Estado e dos municípios, sob a presidência de um representante do ministério do Equipamento Social e com competência para aprovar obras municipais até ao valor de 2 mil contos (Portaria nº. 498/75, de 18 de Agosto, que confirma um despacho de 19 de Junho de 1975). Esta medida introduz um dado importante, pois as verbas até a um montante relativamente elevado a preços da época passaram a ser distribuídas com participação e controlo dos municípios e possibilitando que os critérios administrativos e as necessidades de gestão predominarem sobre relações de subordinação: caminha-se assim para uma real possibilidade de autonomia.

A importância da medida foi potenciada com a publicação do DL n.º 768/75, de 31 de Dezembro, que aprovou o OGE para 1976, no qual foi consagrada pela primeira vez a integração das verbas destinadas às autarquias num plano, acabando com a distribuição arbitrária e casuística.

Em 1977, já com um governo constitucional, resultante de eleições para a Assembleia da República, publica-se a Lei 11/76, de 31 de Dezembro, que aprovou o OGE, e dispunha que até 31 de Março o governo deveria publicar por decreto-lei o plano de distribuição, pelos municípios, dos subsídios para a realização de obras municipais, das transferências para as despesas correntes e das dotações para as obras para obras participadas. Esse plano só foi publicado em 10 de Maio, através do DL 168-A/77, de 26 de Abril.

Quanto ao OGE para 1978, aprovado só em 12 de Abril, correspondia a uma redução em termos reais das verbas destinadas às autarquias. Por outro lado, foram feitas no seu debate, acusações de que ficavam fora do plano de distribuição de verbas, para concessão casuística e eventualmente discriminatória, rubricas dos orçamentos dos ministérios da Habitação, Urbanismo e Construção, Plano e Coordenação Económica, Indústria e Tecnologia, Educação e investigação Científica, Assuntos Sociais, Transportes, Comércio e Turismo, Agricultura e Pescas e das secretarias de Estado da Cultura e da População e Emprego.

A Lei das Finanças Locais, aprovada em Outubro de 1978, haveria de ser publicada em 2 de Janeiro de 1979 (Lei n.º 1/79). A Nova lei vai no sentido de reforçar a autonomia, a moralidade, a equidade e a racionalidade às finanças locais (Oliveira, 1996).

- Autonomia, porque passam a saber de antemão qual a receita global de que disporão para cobertura dos seus planos de actividade; dentro dos limites legais, passam a ajustar as suas receitas aos objectivos que se lhes afigurarem mais adequados; passam a ser apenas de legalidade os controlos exercidos sobre a gestão financeira e patrimonial; finalmente, em termos absolutos, com o aumento de receitas, aumenta o seu raio de acção.

- Moralidade, porque a abolição dos subsídios e participações por parte da Administração Central e a distribuição do bolo comum segundo critérios definidos por lei.
- Equidade, porque o sistema estabelecido conjuga a ponderação das necessidades especiais de grandes centros e o prémio aos municípios que se revelem mais dinâmicos no seu desenvolvimento com a ponderação das carências e do atraso como factor de reforço de verbas a atribuir pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro.
- Racionalidade, porque se simplifica o sistema fiscal.

Segundo a Lei n.º 1/79 existiam, no fundamental, quatro tipos de receitas dos municípios:

- a) O primeiro tipo de receitas dos municípios recaía sobre o Património. Obtinha-se como produto da cobrança em cada concelho da contribuição predial rústica e urbana, do imposto sobre veículos, do imposto para o serviço de incêndios e do imposto de turismo.
- b) O segundo tipo de fonte de receitas era uma participação no produto global dos seguintes impostos: profissional, complementar, contribuição industrial, imposto sobre a aplicação de capitais, imposto sobre sucessões e doações e sisa. No entanto a forma de determinação (previsões da sua cobrança a nível nacional) e a forma de distribuição (50% do produto global na razão directa do número de habitantes, 10% na razão directa da área e 40% na razão directa da capitação dos impostos directos cobrados na autarquia) favorecia municípios mais populosos e mais desenvolvidos;
- c) O terceiro tipo de receitas deveria ser uma participação inscrita no OGE como Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). De acordo com o princípio aprovado então na nova Lei de Finanças, e que se haveria de manter nas seguintes, era também a Lei do OGE que fixava em cada ano a percentagem global das receitas correntes e de capital do OGE que constituíam participação do municípios.
- d) Um quarto tipo de receitas dos municípios consistia na cobrança de taxas, de multas, do rendimento de bens próprios, de derramas lançadas pelos municípios e de empréstimos. A previsão destas receitas das autarquias e do exercício do

direito à sua cobrança não dependia da actividade executiva do governo (através da elaboração da proposta de lei do OGE ou do decreto orçamental). Assim, passou a existir a possibilidade dos municípios fixarem as taxas livremente e, portanto, utilizá-las como mais um instrumento de política municipal. Quanto às derramas, cabia ao município deliberar acerca do lançamento destes adicionais sobre a colecta da contribuição industrial e sobre o imposto de turismo cobrados na sua área, até ao montante de 10% da colecta liquidada no respectivo município. Finalmente, no que toca aos empréstimos, embora fosse possível imediatamente o recurso ao crédito pelas autarquias locais, a Lei de Finanças locais obrigava o governo a bonificar as taxas de juro, prazos e garantias.

É de relevar ainda desta Lei, a fixação de um montante mínimo de verbas que os municípios ficavam obrigados a destinar às freguesias, e fixação de critérios objectivos para a sua fixação. Apesar das melhores intenções políticas a situação que se verificou em todos os anos até 1984 (ano da publicação do novo regime de finanças locais), foi o corte de verbas em relação ao previsto na lei, protestos generalizados de eleitos de todos os partidos. O acréscimo do FEF haveria ficar cada vez mais abaixo da taxa de inflação. A situação extrema verificou-se aliás em 1984, em que, a um acréscimo do FEF de 11,3%, correspondeu um acréscimo dos preços do consumidor de 29,3% (ANMP, com base no OGE).

O Decreto-Lei n. 98/84 veio revogar a Lei 1/79, definindo um novo regime de finanças locais. Regime esse alterado em 24 de Outubro de 1986, pela novanovena Lei das Finanças Locais (Lei1/87). Os princípios fundamentais podendo resumir-se à:

- Predominância do peso das transferências inscritas no OGE como financiamento municipal.
- Fixação de uma nova base de cálculo do FEF, assente nas previsões de cobrança do IVA, bem como novos critérios de distribuição. (10% igualmente por todos os municípios, 45% da razão directa do número de habitantes, 10% na razão directa da área, 10% na razão directa da capitação de impostos directos, 10% na razão directa da rede viária municipal, 5% na razão directa do número de

freguesias e 5% na razão directa do índice de desenvolvimento socio-económico);

- Duplicação do montante mínimo de transferências dos municípios para as freguesias;
- Dependência da transferência de novas competências da correspondente transferência de verbas;
- Foram criadas figuras como a celebração de contratos-programa, entre a Administração Central e a Local, onde é prevista a comparticipação financeira da primeira em determinados projectos;

A instabilidade política, que só foi sanada em meados de 1987, perturbou a implementação inicial desta Lei. No entanto ao FEF tendo por base uma previsão da cobrança do IVA, foi alvo de contestações por parte das autarquias locais. Estas denunciavam uma alegada subavaliação do produto da cobrança o que na prática correspondia a cortes profundos das receitas municipais (Oliveira, 1996).

A Lei 42/98 trouxe algumas alterações bastante significativas (Antunes, 2001), e modificou a maneira de cálculo das transferências da Administração Central:

- As transferências da Administração Central para os municípios – que se faziam através do FEF – são agora distribuídas através de dois fundos – o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM), sendo calculado todos os anos como uma percentagem de 30,5% da média aritmética das receitas do IRS, do IRC e do IVA. O objectivo é proporcionar um reforço das receitas municipais. O FGM assegura o nível de receitas adequado às atribuições dos municípios, representando 24% das referidas receitas do Estado; é pois um esquema de partilha de rendimento entre os níveis da Administração Central, Regional e Local, distribuído em função directa dos seguintes indicadores municipais
- O FMC visa a correcção das assimetrias e aprofundamento da igualdade distributiva para municípios do mesmo grau. Este fundo é de menor montante (6,5% da receita do IRS, IRC e IVA) e tem uma natureza de instrumento

equalizador com duas componentes: uma tendo como referência a capacidade tributária média e a outra um indicador de carências sociais médio.

- Pela primeira vez, é consagrado um fundo para as freguesias independente das transferências para os municípios, o Fundo Financeiro para as Freguesias (FFF), a distribuir por critérios semelhantes ao destas. É calculado como uma participação de 2,5% da receita do IRS, IRC e IVA.
- Outra alteração refere-se à obrigatoriedade do pagamento de juros de mora aos municípios por parte da Administração Central quando os serviços desta se atrasarem na transferência de receitas de vidas por lei às autarquias – provenientes quer das transferências dos fundos, quer da colecta dos impostos locais;

Esta última lei, também já foi alterada pontualmente por rectificações sujeitas a alternância política. Assim em termos de finanças locais podemos dizer que houve um esforço cada vez maior de maneira a favorecer a autonomia e a liberdade dos governos locais. As fontes de financiamento locais passaram a sustentar-se em três níveis. Em receitas próprias, como são exemplo a tributação do Património, nas Operações do Urbanismo, nas taxas e tarifas pagas pelos serviços prestados. Em transferências da Administração Central. Em receitas creditícias, instrumento recentemente limitado pelo Governo face ao endividamento das Autarquias Locais.

Relativamente às transferências, os primeiros anos após a revolução democrática, não existiam critérios claros e definidos. Os projectos municipais eram propostos à Administração Central que decidia quais deveria financiar. Mas esta lógica centralizadora deu lugar a uma progressiva descentralização, que decorre até aos nossos dias. A grande dependência a esta fonte de financiamento, fez com que fossem aperfeiçoados os métodos de repartição, de maneira a garantir capacidade de planeamento às Autarquias Locais e redução das assimetrias locais. Actualmente os Governos Locais conseguem fazer uma previsão das suas receitas, de uma maneira mais objectiva. Podem definir estratégias, traçar objectivos, tomar decisões acerca da necessidade e oportunidade de estabelecer parcerias. Ao conceder autonomia na gestão

financeira, a Administração Central identifica e responsabiliza a Administração Local pelas políticas públicas implementadas.

### **3.2.As Empresas Municipais e a Concessão do Serviço Público**

As Câmaras Municipais, no intuito de cumprir com as suas obrigações, organizam-se tradicionalmente, na maioria dos casos em serviços municipais, subdivididos em departamentos e divisões (Oliveira, 2001:128). Estes executam, implementam e zelam pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo. A aprovação do Decreto-Lei 11/84 permitiu uma maior liberdade e autonomia administrativa do município. Muitos quadros municipais passaram a pertencer ao quadro próprio do município, abandonando o Ministério da Administração Interna. Sucederam-se a publicação de uma série de diplomas que possibilitaram aos municípios uma maior capacidade de organização interna e melhor margem de liberdade as opções do executivo.

Os serviços municipalizados surgem como uma evolução dos serviços municipais, para desenvolver uma actividade de produção sob uma forte orientação industrial (Pereira e Almeida, 1985:214). São constituídos na maioria nas áreas da:

- Captação, tratamento e distribuição de água potável
- Tratamento de resíduos sólidos e de esgotos
- Transportes colectivos

Caracterizam-se pela falta de personalidade jurídica mas por possuírem uma autonomia administrativa e financeira. Isto é, as suas decisões não constituem actos administrativos definitivos, mas, no entanto, possuem a capacidade de traçar o seu próprio plano de actividades, o seu orçamento e elaborarem o seu quadro de pessoal, sendo geridos por um conselho de administração próprio. Este órgão detém a competência de disciplinar sobre o seu quadro de pessoal (embora este seja aprovado pelo município) não tendo a câmara municipal poderes disciplinares ou de direcção sobre os membros do conselho de administração. Têm também o poder de cobrar tarifas e de apresentar o seu próprio orçamento

### 3.2.1. Empresa Municipal

Já alguns diplomas legais com a Lei 79/77, o Decreto-Lei 100/84, e o Decreto-Lei 260/76, permitiam à câmara municipal a constituição de empresas municipais, após a devida aprovação pela assembleia municipal. Mas, como refere Amorim (2000:34) e Oliveira (2001:129), muito poucos chegaram a usar esta faculdade de criar por acto administrativo empresas públicas municipais, por considerarem que existia falta de regulamentação definidora da forma, e da maneira como poderiam ser exercidas as competências a delegar. Desta maneira a solução de parcerias entre o município e uma entidade externa ficou a aguardar posterior regulamentação legal.

As Empresas Municipais, tal como se configuram actualmente, regulamentam-se pelo disposto na Lei 58/98 de 18 de Agosto. Têm personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Regulam-se por legislação própria e subsidiariamente pelo regime das empresas públicas e pelo código das sociedades comerciais.

As empresas municipais podem classificar-se como municipais ou intermunicipais, consoante haja ou não, mais do que um município associado na sua constituição. Existem três tipos de empresas municipais (n.º3 do art.º 1 da Lei 58/98 de 18 de Agosto):

1. Empresas Públicas – aquelas em que o município ou associações de municípios detêm a totalidade do capital.
2. Empresas de Capitais Públicos – aquelas em que os municípios ou associações de municípios detêm o capital juntamente com outras entidades públicas.
3. Empresas de Capitais Maioritariamente Públicos – aquelas em que os municípios ou associações de municípios detêm o capital, com posição maioritária, juntamente com outras entidades privadas.

A criação da empresa municipal enquadra-se no regime jurídico da Lei 58/98, e segundo Carlos Soares Alves (2002) importa destacar:

- Criação – A decisão de criar uma empresa municipal é da assembleia municipal, ou intermunicipal, sobre proposta da câmara ou do conselho de administração da

associação de municípios (conforme se trate de uma empresa municipal ou intermunicipal).

- Objecto Social – As empresas municipais prosseguem fins de interesse público dentro da esfera de competências das autarquias locais.
- Sujeição – Normalmente e na maioria dos casos regem-se por normativas do direito privado.
- Poder de Superintendência – mediante o tipo de empresa municipal, cabe à câmara municipal ou ao conselho de administração da associação de municípios (conforme seja municipal ou intermunicipal), no caso de se estar em presença de uma empresa pública ou de capitais públicos, os poderes de superintendência previstos no art. 16 da Lei 58/98. Nas empresas de capitais maioritariamente públicos os poderes de superintendência podem ser exercidos via posição de accionista maioritário em sede de assembleia-geral.
- O nível de endividamento das empresas municipais – revela para a capacidade de endividamento do município.
- A sujeição a diversos mecanismos de controlo – Relativamente ao Tribunal de Contas mediante o art. 1 e o nº 2 do art. 2 da Lei 98/97, as Empresas municipais estão sujeitas ao controlo sucessivo e devem, perante as competências de fiscalização atribuídas das Assembleias Municipais (alínea g) do art. 53 Lei 169/99),
- O conselho de administração da empresa municipal é nomeado pela câmara municipal ou pelo conselho de administração da associação de município (conforme os casos).
- Lucros das empresas municipais são receitas próprias do município.

Muitos autores classificam a criação das empresas municipais como uma fuga para o direito privado, sobretudo no que diz respeito ao campo laboral e da contratação de serviços (Amorim, 2000:41; Alves, 2002). Seria uma tentativa de libertar do espartilho do direito público e das apertadas regras da contabilidade pública, recorrendo a instrumentos e formas de direito privado para mais eficazmente prosseguirem as respectivas atribuições e competências. De facto as empresas municipais têm uma maneira de se organizar e de actuar muito próximas das sociedades comerciais e o próprio diploma que as regulamenta tem remissões para o código das sociedades

comerciais. As empresas municipais são vistas, neste sentido, por diversos autores (Antunes, 2001:60; Oliveira, 2001:131), como uma possível mais valia no esforço pela melhoria da gestão autárquica.

As empresas municipais podem ser consideradas como administração indirecta do município, no sentido em que têm personalidade jurídica própria mas prosseguem atribuições do município. Agem a mando e em benefício da câmara municipal. Diversos juristas desenvolveram a teoria do direito administrativo privado, para classificar os actos praticados pelas empresas municipais. Concretizando, as empresas municipais, apesar de estarem sob a óptica do direito privado, exercem uma actividade materialmente administrativa por prosseguirem fins expressos de interesse público. Assim a liberdade, autonomia e independência conseguida através do recurso ao direito privado poderá ser algo limitada. Mantém-se a obrigatoriedade moral de seguir valores do serviço público, tais como a igualdade, a transparência, a isenção (Alves, 2002). Mantendo o carácter privado (no que toca ao regime jurídico) obrigam-se a uma série de vinculações públicas. Mais, segundo Cândido de Oliveira (2001:133) o direito privado adequa-se mais à actividade técnica da administração enquanto que o direito administrativo tem mais razão de ser quando está em causa a actividade jurídica. Assim é necessário entender quando é que na actividade das empresas municipais estão em causa questões de índole jurídico ou técnico. A fuga ao direito administrativo não pode nem deve representar uma fuga ao direito no seu todo, e será sempre aconselhável uma correcta ponderação entre a agilidade pretendida para a gestão e as exigências fundamentais para uma actividade pública administrativa.

Conforme refere Sousa (2003) o Estado diferencia-se dos agentes privados, porque estes usufruem do livre arbitrio (agem de acordo com fins por si estabelecidos, segundo a sua vontade, responsabilizando-se pelos seus comportamentos) enquanto que aquele e a sua administração se encontram vinculados ao princípio da justiça. A fuga para o direito privado por parte das empresas públicas (sobretudo as de natureza societária), e em especial por parte das empresas municipais, é feita em nome de uma maior possibilidade de eficiência e eficácia na gestão. No entanto esta possibilidade que é dada às empresas municipais, de utilizarem mecanismos até então reservados aos privados, não é exercida da mesma maneira. Não existe a mesma liberdade entre entidade públicas e privadas

para a utilização de certos mecanismos de gestão, a não ser assim a fuga poderia ser ao próprio direito acendendo a discussão sobre as razões para a existência de um Estado de Direito. Desta forma, quando as autarquias agem, por intermédio de outras entidades, sujeitas ao direito privado devem ser respeitadas algumas vinculações, a saber (Sousa, 2003:18 e seg.):

1. Vinculação aos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República, nomeadamente a vinculação da Administração em obter uma solução justa.
2. O respeito pelos princípios do Interesse Público, da Legalidade, da Igualdade, da Imparcialidade, da Transparência
3. Vinculação aos princípios procedimentais na contratação de bens e serviços, no recrutamento de pessoal e na adjudicação de obras públicas. Se no caso das obras públicas existem diplomas legais especiais que obrigam ao lançamento do concurso público nos restantes casos o concurso é considerado uma mais-valia na escolha do parceiro mais idóneo, no aperfeiçoamento dos mecanismos de concorrência, na legitimação das escolhas, enfim uma mais-valia em todo o processo de gestão.

Como vem referido na lei, podem as câmaras municipais, quando constituem empresas municipais, faze-lo associadas a outras entidades públicas bem como a promotores privados. Quando o parceiro é público a sua selecção não parece levantar grandes complicações, tal não se passa quando a decisão recai num privado. Primeiro, há que saber se podem os privados estarem associados a empresas municipais que desempenham a sua actividade em áreas vedadas à iniciativa privada (nº 1 art. 1 da Lei 88-A/97). Segundo, é necessário saber se como se processa para escolher o parceiro privado. Terceiro, convém saber como é feito o equilíbrio entre os valores do serviço público e os interesses económicos dos particulares (Alves, 2002).

Segundo a opinião de Alves (2002:187) baseando-se na jurisprudência e na lei, as empresas municipais são criadas por base numa acto de autoridade da autarquia local, não havendo qualquer tipo de concurso público para a concessão da actividade inerente ao propósito da criação da empresa municipal. Como de resto argumenta Amorim (2002:111), não faria muito sentido enveredar esforços para a criação de uma instituição

e depois submete-la a um concurso para a adjudicação de uma actividade que foi na essência a que despertou todo o processo da criação da dita instituição. Portando pode a câmara municipal criar a empresa com qualquer parceiro sem olhar a questões relacionadas com o concurso público, mesmo em áreas vetadas à partida à iniciativa privada. No entanto, pelo facto de desenvolver actividades públicas, aconselha-se o respeito pelo princípio da igualdade e da imparcialidade conseguido pelo recurso à figura do concurso público. Mais, a câmara municipal ao desenvolver uma actividade através do recurso a uma empresa municipal deveria, para além da prestação do serviço com respeito pelas preferências e necessidades dos utentes, ter uma elevada preocupação pela sua viabilidade financeira (Cândido de Oliveira, 2001:131).

Em nossa opinião convém também referir uma alteração no relacionamento inter-organizacional entre a empresa municipal e os órgãos do município. O sistema burocrático de relacionamento e mecanismos de controlo, através da emissão de ordens e directivas por parte do superior hierárquico sobre o seu subordinado, dão lugar a uma série de novos relacionamentos entre, a câmara e assembleia municipal por um lado, e a empresa municipal por outro. Parece-nos também que a Lei 58/98 de 18 de Agosto, para além de definir estes novos mecanismos de controlo, tenta, inculcar uma carga técnica e de idoneidade na opção do recurso a Empresas Municipais. Isto porque obriga à realização de um estudo económico-financeiro prévio à constituição da empresa municipal bem como à inclusão de um Revisor Oficial de Contas (ROC) na sua estrutura como fiscal único. Isto é, parece querer credibilizar ainda mais esta opção.

O estudo de viabilidade económico-financeiro deve acompanhar a proposta da câmara à assembleia para a criação da empresa municipal (art.º 4 da Lei 58/98 de 18 de Agosto). Logo aí devem estar reflectidos o modelo de gestão a adoptar, bem como a evolução financeira da empresa municipal e a necessidade de celebrar contratos programas, sempre que prossigam objectivos sectoriais e/ou sociais (art.º 31 da Lei 58/98 de 18 de Agosto). Daqui surge a obrigação de serem pagas indemnizações compensatórias sempre que os preços, taxas ou tarifas (aprovadas pela câmara municipal, alínea e) do art.º 16 da Lei 58/98 de 18 de Agosto), forem inferiores aos custos unitários. Este valor, das indemnizações compensatórias, será actualizado e validado anualmente pelo ROC, no intuito de controlar as variações no custo unitário e correspondente alteração final

global do montante financeiro a transferir. Este estudo de viabilidade económico-financeiro permite ainda ter uma primeira noção da estrutura de custos e de proveitos das actividades a transferidas da câmara municipal, onde desde logo poderão ser feitas algumas chamadas de atenção, a oportunidades de negócio ou a situações de ineficiência.

No dia-a-dia da empresa municipal o conselho de administração tem uma relativa autonomia na gestão da mesma, podendo nomeadamente (art.º 11 da Lei 58/98 de 18 de Agosto):

- Gerir a Empresa Municipal
- Administrar o seu património
- Adquirir, alienar e onerar direitos bens móveis e imóveis
- Estabelecer a organização interna da Empresa Municipal
- Delegar funções noutros órgãos
- Elaborar instrumentos de gestão previsional.

No entanto a sua gestão é limitada e controlada perante os órgãos do municipais no sentido que:

1. A Câmara Municipal pode, entre outros, através dos seus poderes de superintendência (art.º 16 da Lei 58/98 de 18 de Agosto):
  - Emitir directivas e instruções
  - Definir o estatuto remuneratório dos membros do conselho de administração
  - Determinar a realização de auditorias
  - Autorizar:
    1. Alterações aos estatutos
    2. Celebração de empréstimos
  - Aprovar:
    1. Instrumentos de gestão previsional
    2. Relatório de contas e de gestão
    3. Preços e tarifas
    4. Participações financeiras noutras entidades

2. A Assembleia Municipal, ao obrigo das suas competências (alínea d) no n.º 1 do art.º 53 da Lei 169/99 de 18 de Setembro), deve acompanhar a actividade de Empresas Municipais em que a câmara tenha participação no capital social.

Ainda que de forma indirecta um dos mecanismos de controlo da câmara municipal sobre as empresas municipais pode ser a nomeação e a capacidade de destituição, por parte dos municípios do conselho de administração destas.

Os actos de gestão do conselho de administração também são controlados pelo ROC enquanto fiscal único, durante o exercício económico através de (alínea a), c) e e) do art.º 14 da Lei 58/98 de 18 de Agosto):

- Fiscalização das acções levadas a cabo pelo conselho de administração
- Emissão semestral de informação dirigida ao órgão executivo do município sobre a realidade económica e financeira da Empresa Municipal
- Participar aos órgãos competentes irregularidades e factos que possam vir a prejudicar o correcto funcionamento da Empresa Municipal.

No final de cada exercício económico, compete ao conselho de administração elaborar o relatório de contas e o relatório de gestão (art.º 34 da Lei 58/98 18 de Agosto), que acompanhado pela revisão legal das contas será, posteriormente submetido a apreciação da câmara municipal. Tratando-se de uma sociedade constituída pelo município nos termos da lei comercial, esta sujeita a fiscalização sucessiva do tribunal de contas (art.º 1 e 2 da Lei 98/97 de 26 de Agosto). No entanto, e ao contrário do que esta previsto para as câmara municipais, o tribunal de contas no caso de encontrar irregularidades, não desencadeia em sede própria os procedimentos judiciais devidos, mas sim remete-os aos tribunais cíveis, criminais e/ou administrativos conforme a natureza dos factos.

### **3.2.2. Concessão de Serviço Público**

A concessão do serviço público, acontece quando um município permite a outro agente externo, a realização de determinadas actividade que inicialmente estavam entregues ao seu cuidado. Há já muito tempo que o regime de concessão de serviços públicos se constitui como alternativa a gestão dos serviços municipalizados, estando previstos desde o código administrativo de 1940 (Oliveira, 2001:129) É um acto constitutivo de

direito. Com a concessão não deixa o município de ter a incumbência de realizar uma determinada tarefa, o que sucede é que o município crê que existe um agente com mais aptidão, melhores recursos humanos, e mais meios financeiros para proporcionar o bem estar devido aos munícipes, do que a própria câmara municipal através dos seus serviços. Pretende-se melhorar a eficácia e ganhar em qualidade. A intenção do acto de concessão parece então ser a de fomentar parcerias público/privadas, de maneira a serem conseguidos diversos melhoramentos ao nível do serviço público. Neste sentido procede-se como que a uma separação de responsabilidades. De um lado a gestão (a cargo do agente concessionado) e do outro a fiscalização e o controlo (a carga da câmara municipal).

A concessão faz-se normalmente através da:

- Atribuição da utilização privativa de bens públicos
- Atribuição do direito de exploração e gestão de actividades públicas.

Na maioria dos casos a concessão significa:

- Direito de exploração – Direito à gestão total da utilização ou exploração de bens ou actividades públicas. Direito a angariação de receitas para possibilitar a disposição adequada às necessidades dos utilizadores. Responsabilidade pelos investimentos em conservação e manutenção para manter os padrões acordados inicialmente.
- Transferência de responsabilidade – Uma maior importância e relevo às competências fiscalizadoras dos governos locais, face a desagregação dos mecanismos hierárquicos internos de controlo. Transferência de responsabilidades executórias para o promotor com a justificação do seu saber fazer mais económico e qualitativo.
- Limitação no tempo – A concessão é acordada com uma limitação temporal. Periodicamente a concessão é avaliada e sujeitas as pressões do mercado e da concorrência.

O processo de concessão de serviços públicos mereceu especial atenção por parte da União Europeia. O intuito da Comissão Europeia, parecia ser a de moralizar e credibilizar o processo de liberalização das actividades tidas como de monopólio

público (central ou local). Parecia querer-se evitar a criação de um reduzido número de promotores privados que pudessem vir a ser preferencialmente beneficiados com o regime das concessões e, por outro lado, evitar que a opção pela concessão não representasse-se uma opção efémera e passageira ao sabor das nuances temporais.

Assim a Comissão exigia no processo de concessão que:

- As autoridades públicas fixassem as regras e os termos em que a concessão se viria a desenvolver, ou seja, fixar os objectivos e as limitações em termos económicas, financeiras e de padrões de qualidade;
- A defesa da transparência de todo o processo. Para tal as autoridades responsáveis deveriam fazer os possíveis para publicitar a sua intenção de concessionar de maneira a que todos os interessados pudessem manifestar a sua vontade de concorrer a concessão. Mais, exigia-se, para além do direito de informação, a utilização de mecanismos que pusessem a concorrência entre os promotores privados de maneira a seleccionar o melhor (nos termos dos objectivos e das metas traçadas anteriormente)

A classificação da posição conseguida pelo titular da concessão não parece ter conseguido granjear demasiada unanimidade. Vários juristas têm divergentes opiniões acerca da denominação a ser dada ao promotor privado. Uns consideram-no como um órgão impróprio/indirecto do município, porque o ente público concede a outro o exercício das suas actividades sem o integrar em si. Outros dizem que se trata de um órgão de substituição por exercer e desenvolver um conjunto de actividades cuja atribuição original é a outra entidade. Pela natureza dos seus actos, outros chegam a considera-los equiparados a entidades administrativas.

Divergências à parte, a relação estabelecida entre a entidade pública e o titular da concessão caracteriza-se por:

- Não haver uma relação orgânica/hierárquica entre quem concessionaria e que é o titular da concessão, até por este poder mudar no final do contrato de concessão. São duas entidades distintas cada uma com a sua personalidade jurídica. Não se trata de mais um órgão, definido por lei com competências próprias, mas sim de

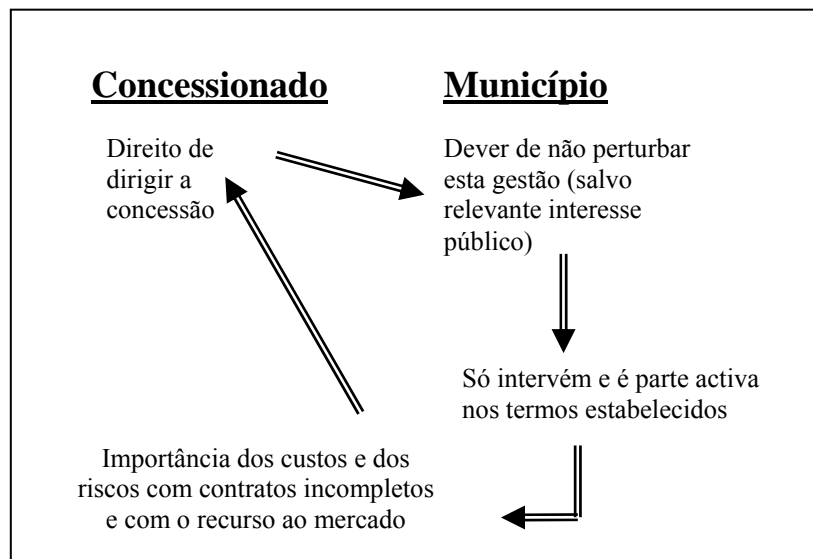
uma entidade externa que provou ter condições para desempenhar determinadas tarefas com padrões mais altos de eficiência e qualidade.

- A natureza da relação baseia-se no contrato. Os deveres e as obrigações das respectivas partes estão definidos nos seus termos. O típico poder de direcção (emitir ordens, revogar decisões e punir) encontra-se esvaziado e limitado às cláusulas do contrato. As alterações necessárias aos termos do acordo celebrado só podem ser feitas:
  - a) Com a concordância de ambas as partes,
  - b) Através da rescisão do contrato,
  - c) Através de uma alteração unilateral do contrato quando esta em causa o serviço público, obrigando a entidade pública à repor o equilíbrio financeiro do acordo (art. 180 do CPA)

Conforme já referimos, e como de resto adianta Alves (2002:143), o município só pode impor ao concessionado o cumprimento das obrigações contratualizadas. Intervindo também no esclarecimento e na definição dos conceitos indeterminados. Esta relação é mais rígida e formal quando comparada com a estabelecida com uma empresa municipal. Nesta as modificações ao objecto social e as condições do acordo, são mais fáceis, mais directas e mais rápidas. O contrato assume-se na concessão como uma unidade de análise bastante importante. A deficiente previsão de alguns aspectos, a falta de cuidado no tratamento de outros, ou a má selecção do agente com quem se deseja celebrar o contrato, podem prejudicar o serviço público e representar elevados custos para o município.

A transparência exigida na selecção do parceiro privado da concessão poderá ser conseguida através do recurso aos mecanismos do concurso público segundo critérios de imparcialidade, igualdade de tratamento, boa-fé, não discriminação, proporcionalidade e livre concorrência. Recentemente a União Europeia advertiu que a decisão de concessão deve ser precedida de uma análise aos possíveis entraves ao desenvolvimento de uma determinada actividade económica. Isto é, saber se a concessão poderá proporcionar uma posição de tal forma favorável ao agente concessionado que impedira o florescimento de outras iniciativas no mesmo sector.

Figura 9 – Relação entre concessionado e município



Fonte: Produção Própria

### 3.3. Enquadramento destas Soluções

O recurso do município, para a prestação de bens e serviço público, a uma entidade externa (seja através da constituição de uma Empresa Municipal, seja através da concessão de serviços) constitui uma relação definida pela Teoria da Agência <sup>1</sup>.

Em ambas as situações a entidade externa, leva a cabo determinadas tarefas, a mando do principal e em benefício e da responsabilidade deste. Já não estamos na presença da Administração Municipal Directa, isto é, de serviços sobre a dependência hierarquia do executivo camarário. Nestas situações estão em causa entidades com personalidade jurídica autónoma. Logo a gestão e o acompanhamento, da relação estabelecida (entre o Principal/Câmara Municipal e o Agente/Entidade Externa) é feita com base nos contratos, que substituem os tradicionais poderes de direcção. Normalmente à teoria da agência, vêm associados três problemas tipo (Horn, 1996:19; Ferris e Graddy, 1997:32; Mishara, Heide e Cort, 1998:227.):

<sup>1</sup> Ver página 69 a 75 do capítulo anterior.

- Reportam-se ao facto dos interesses normalmente não serem coincidentes entre as partes gerando comportamentos oportunista após a celebração do acordo.
- A capacidade do principal, monitorizar a actividade do agente, ou pelo menos de fazê-lo sem custos, é exígua. Apesar de todos os preparativos e regulamentos estabelecidos, dificilmente se conseguem eliminar os problemas de agência, independentemente dos custos assumidos.
- Finalmente o custo com a aquisição da informação e das habilidades do agente. A questão é saber se será mais rentável ao principal confiar num agente ou despende tempo, energia e dinheiro para se dotar dessas mesmas capacidades.

De maneira a evitar estes problemas, a Câmara Municipal depara-se com a necessidade de conseguir mais e melhor informação sobre o comportamento do agente (embora o facto de, na sua maioria, as actividades transferidas para às Empresas Municipais ou sujeitas a concessão, terem sido desenvolvidas pelo município, constituir uma vantagem em termos de capacidade de controlo). Mais informação poderá permitir melhor controlo, já que os cidadãos continuam a responsabilizar a Câmara Municipal pelos serviços prestados.

Ainda relacionados com o Teoria da Agência põe-se o problema da Selecção Adversa e do Risco Moral <sup>1</sup>. Neste caso, entendemos que os riscos são maiores na concessão de serviços do que no caso da opção pela Empresa Municipal.

Nas empresas municipais existe uma maior conexão e com o executivo camarário do que na concessão, isto porque:

- O conselho de administração é nomeado e pode ser exonerado pela câmara municipal.
- Em muito casos o presidente ou um (ou mais) membro do conselho de administração desempenha ao mesmo tempo funções camarárias.

---

<sup>1</sup> Ver páginas 71 a 73

- As competências e o objecto social da empresa municipal foram criados, podem ser modificados e adequados às necessidades e as opções políticas da câmara municipal.
- Existem fortes poderes de superintendência para que a câmara possa avaliar o mérito das decisões da empresa municipal. Mesmo nos casos de parcerias com privados ou outras entidades pública esta salvaguardada a posição de comando e supervisão municipal.
- O facto deste processo ser relativamente recente, e de muitas pessoas que trabalham nas empresas municipais estarem em destacamento das câmaras municipais, pode ter consequências ao nível da cultura organizacional e da resistência à mudança. O código genético das antigas estruturas burocráticas pode vir a alastrar-se a estes novos modelos de gestão.

Nestas condições a probabilidade da Empresa Municipal revelar um comportamento oportunista face à Câmara Municipal (Risco Moral) parece ser menor do que no caso da Concessão de serviço.

No caso da Concessão, ao não existir esta ligação quase umbilical, as relações organizacionais parecem ser mais distantes e rígidas, baseadas fundamentalmente nos termos do contrato de concessão. Numa parceria desta natureza, onde uma personalidade jurídica não foi criada por vontade da outra, parece ser maior o risco de se estabelecerem relações com agentes que, mais tarde, acabem por se revelar ineficientes (Seleção Adversa).

Na questão do recurso à concorrência e à competitividade de mercado, visando que nos proporcione soluções mais eficientes parece-nos, a primeira vista, que está mais presente na concessão de serviço público. Isto porque, tal acto é antecedido por um concurso público com esse propósito. Na concessão, todos os agentes económico que actuam no mercado, podem ambicionar a serem parceiros do município, bastando terem as condições de aptidão e darem provas de serem melhores do que o resto da concorrência. Na opção por parte da empresa municipal, como a decisão é interna ao município e como depois de constituída a empresa, a concessão do serviço é feita directamente sem concurso público (o que para muitos autores, de resto, faz todo o

sentido<sup>1</sup>), parece que este processo ficou a margem dos mecanismos de mercado. No entanto o funcionamento da Empresa Municipal, no que diz respeito à gestão de recursos humanos, aos processos de gestão, aos instrumentos de gestão privada que lhes são permitidos, leva-nos a acreditar que a mesma lógica de mercado é tida nessa opção.

Em ambas as situações também nos parece que a opção por recorrer a uma entidade externa tenha como objectivo último:

- A melhoria da eficiência dos serviços;
- O aumento da qualidade dos mesmos;
- Maior satisfação e participação dos cidadãos.

Parece-nos também que, em ambas as situações, se quis separar as questões de orientação estratégicas/políticas da Câmara Municipal e as questões mais técnicas, mais gestionárias da produção de bens e serviços públicos. Optou-se pela fragmentação da Administração Local, no sentido de permitir isolar e especializar os actos de gestão. Parece-nos também que a opção foi no sentido de profissionalizar a gestão dos serviços públicos, substituindo os gestores burocráticos, por novas pessoas com historial ou formação específica em gestão pública ou privada.

Apesar de algumas semelhanças, a opção pela Empresa Municipal revela-se diferente da concessão de serviços. Normalmente na concessão a relação entre os contratantes tem a duração estritamente necessária para se efectuar a transacção que no caso da concessão se pode alargar a alguns anos mas sempre com um fim definido.

Na empresa municipal, não é que seja permanente, mas a sua duração é indeterminada, não se esgota com a simples transacção. Permite que haja um certo número de trocas sem necessidade de celebração ou renegociação de novos contratos.

---

<sup>1</sup> ver página 112

Uma vez estabelecido o contrato que une entidades numa relação de concessão, a natureza e o modo de transacção não pode ser mudada durante o tempo em que decorre a troca. Qualquer falha ou necessidade de adaptação deve ser feita pela invocação das cláusulas contratuais estabelecidas *a priori* por mútuo acordo, ou pela alteração, também por mútuo acordo dos termos do contrato. No caso de não existir este entendimento há lugar, motivado pela alteração unilateral do acordo, a devida compensação financeira, de maneira a repor o equilíbrio económico do contrato. Na empresa municipal as relações caracterizam-se pela capacidade de modificar o acordo inicial entre as duas entidades mesmo durante a transacção.

A natureza do compromisso numa relação de mercado é estritamente legal baseada num contrato que expressa e tipifica a vontade e o acordo entre as partes. Numa relação como a da empresa municipal, apesar da base legal, existe uma grande carga inerente a confiança mútua que as partes depositam uma na outra. Sendo que se trata de uma ligação de carácter duradouro, onde há uma constante comunicação e actualização de acordos, relação de confiança nasce e desenvolve-se naturalmente.

## Conclusão

Apesar dos autores se dividirem acerca da influência e propagação, ou não, do NGP a nível local, o que podemos afirmar é que os governos locais sofreram várias mutações e não passaram incólumes as vicissitudes da realidade externa.

Também aqui, os primeiros sinais de reforma foram no sentido da melhoria do desempenho económico e financeiros dos governos locais através de mecanismos de mercado. O passar dos tempos levou a que se substituísse a obrigatoriedade da relação com entidades externas, por verdadeiras parcerias mais equilibradas. Libertadas do ónus da compulsividade do recurso ao mercado, os governos locais, ganham, teoricamente, margem de negociação de maneira a favorecer a qualidade do serviço público. Noutros países, a reforma e modernização da Administração Local, fez-se de forma mais progressiva e continua evitando choques e mudanças radicais. Em muitos casos a evolução ocorreu através da descentralização de competências e da reestruturação dos Governos Locais. Assim delimitou-se uma estratégia diferentes em termos reforma administrativa, quando estão em causa países de influência anglo-saxónica ou Continental.

Em Portugal, não encontramos tantas iniciativas ou tantos programas de reforma administrativa local, com o nível de complexidade que encontramos noutros países. A evolução dos governos locais tem sido marcada sobretudo por dimensões semelhantes aos dos países de influência Continental:

- a) Transferência de competências;
- b) Reforma do sistema de financiamento das autarquias locais;
- c) Maior Autonomia das Autarquias Locais;
- d) Novas formas de prestação de serviços públicos.

Desde da revolução de 1974, que se assiste ao aumento de competências dos governos locais, quer seja pelo esvaziamento das competências dos governos civis, quer pela descentralização de competências por parte da administração central. Só recentemente, desde a década de 90, assistimos a criação de programas de prémios e incentivos à qualidade, à criação de programas de requalificação de recursos humanos (FORAL), à introdução de ferramentas de gestão, tendo o POCAL revestido o caso mais emblemático. Também só recentemente começamos a assistir a modificações organizacionais na prestação do serviço público. Primeiro com a criação de serviços municipalizados depois com a possibilidade de constituição de empresas municipais, bem como as parcerias com agentes económicos privados.

Sobre estas parcerias da Câmara Municipal com entidades externas (quer se trate da concessão de serviços ou da constituição de uma Empresa Municipal), importa perceber a maneira como se enquadram na óptica da NGP sobretudo em matérias de:

1. Recurso a Mecanismos de Mercado;
2. Focalização na Eficiência Económica;
3. Focalização nas relações com o cidadão;
4. Novos gestores públicos;
5. Configurações Organizacionais;
6. Relações Organizacionais;
7. Problemas de Selecção Adversa e Risco Moral.

É esse o desafio do próximo capítulo, entender, em cada uma destas dimensões, como esse é que se revelam estes parâmetros normalmente associados a NGP.

## *Capítulo IV*

### *O Caso dos Municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança*

## **Introdução**

Na introdução da dissertação de mestrado, referimos que a nossa hipótese orientadora seria, analisar e saber se a concessão de serviço público e a constituição de empresas municipais substanciam a aplicação da Nova Gestão Pública ao nível dos Governos Locais.

Até este capítulo tentamos fazer o enquadramento da evolução dos modelos de Gestão Pública, desde dos seus primórdios, até aos nossos dias. Tentamos identificar as principais pressões que condicionaram a agenda da Administração Pública. Tentar mostrar quais as linhas de força e os vectores que substanciavam a Nova Gestão Pública. No último capítulo quisemos explorar as modificações ocorridas na Administração Local. Num primeiro momento perceber como se processou a mudança noutras países e noutras realidades político-administrativas, de maneira a melhor entender a evolução portuguesa, sobretudo nos casos concretos da concessão de serviço público e da constituição de empresas municipais.

É objectivo deste próximo capítulo, o tratamento empírico da nossa hipótese de trabalho, através das diferentes variáveis de maneira a saber em que dimensões, a concessão de serviço público e a constituição de empresas municipais, se afasta, ou pelo contrário comunga das ideias definidas pela NGP.

Desta maneira temos que as dimensões identificadas da Nova Gestão Pública:

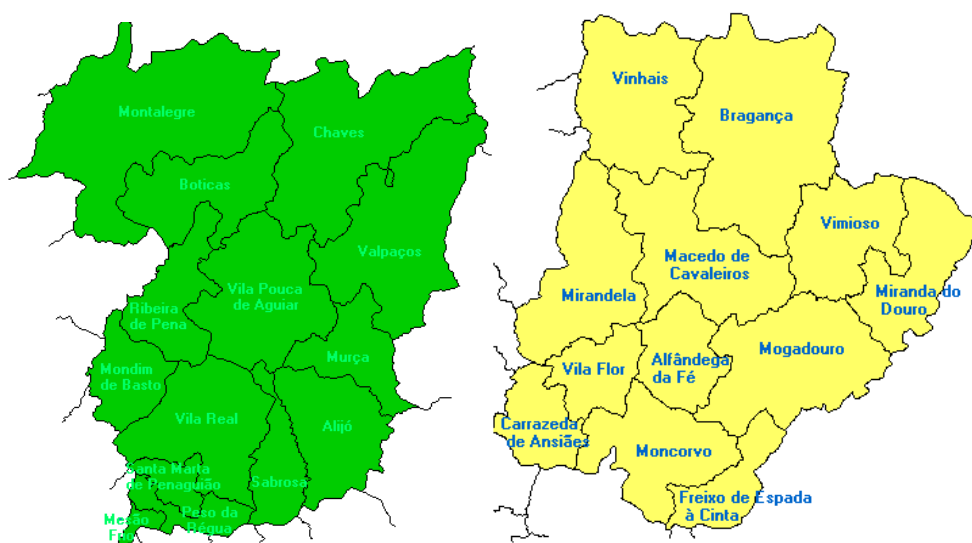
1. Recurso a Mecanismos de Mercado;
2. Focalização na Eficiência Económica;
3. Focalização nas relações com o cidadão;
4. Novos gestores públicos;

5. Configurações Organizacionais;
6. Relações Organizacionais;
7. Problemas de Selecção Adversa e Risco Moral.

### Universo em Estudo

Em causa estão os Distritos de Vila Real e Bragança, num total de 26 concelhos (figura 11) (Tabela 1).

**Figura 10 – Distritos de Vila Real e Bragança**



Fonte: Site da Associação Nacional de Municípios ([www.anmp.pt](http://www.anmp.pt) em 25/08/04)

**Tabela 1 – Caracterização dos Município**

Distrito de Bragança				
Concelho	População	Freguesias	Área	Dens.Pop.
Alfandega da Fé	5832	20	322	18
Bragança	34412	49	1173,7	29
Carrazeda	7483	19	279,3	27
Freixo	4081	6	245	17
Macedo	17160	38	699,3	25
Miranda	7917	17	488,1	16
Mirandela	25425	37	659	39
Mogadouro	11016	28	755,6	15
Moncorvo	9674	17	530,2	18
Vila Flor	7913	19	267,4	30
Vimioso	5192	14	481,6	11
Vinhais	10370	35	694,9	15
	146.475	299	6.596	22,2063

Distrito de Vila Real					
Concelho	População	Freguesias	Área	Dens.Pop.	
Alijo	14021	19	297,4	47	
Boticas	6258	16	321,9	19	
Chaves	43667	51	591,2	74	
Mesão frio	4926	7	26,6	185	
Mondim de Basto	8439	8	162,2	52	
Montalegre	12449	35	805,5	15	
Murça	6606	9	189,8	35	
Peso da Régua	18835	12	94	200	
Ribeira de Pena	7270	7	217,4	33	
Sabrosa	6930	15	157	44	
Santa Marta	8423	10	68,9	122	
Valpaços	19106	31	578,6	33	
Vila Pouca	14831	17	437,3	34	
Vila Real	49589	30	378,5	131	
	221.350	267	4.326	1.026	

Fonte: Adaptado do site da Associação Nacional de Municípios ([www.anmp.pt](http://www.anmp.pt) em 25/08/04)

Os inquéritos foram enviados às Câmara Municipais, via correio, fax e correio electrónico, entre Agosto e Setembro de 2004. A última resposta foi obtida em Dezembro do mesmo ano, tendo-se atingido uma taxa de 100% de respostas.

Também constituíram o nosso universo de análise todas as empresas municipais já constituídas e a funcionar, deixando de fora todas aquelas que se encontram em fase de constituição. Assim forma alvo de estudo:

- Resíduos do Nordeste, E.I.M. (distrito de Bragança e Concelho de Vila Nova de Foz Côa)
- MERVAL, E.M. (Vila Real)
- EMARVR, E.M. (Vila Real)
- Culturval, E.M. (Vila Real)
- VRS, E.M. (Vila Real)
- Gestão de equipamentos do município, E.M. (Chaves)
- Barosana, E.M. (Montalegre)

Ficaram de fora, por estarem na fase de conclusão, as empresas municipais dos distritos de, Vimioso, Alfandega da Fé e Boticas.

Os inquéritos foram enviados às Empresas Municipais, via correio, fax e correio electrónico, entre Setembro e Novembro de 2004. A última resposta foi obtida em Janeiro de 2005, tendo-se atingido uma taxa de 100% de respostas.

### **Inquéritos e Outras Informações**

Foram construídos e enviados inquéritos visando obter informações, que permitisse aferir a implementação, de cada umas das dimensões identificadas da NGP. Assim para cada dimensão temos:

#### Recurso a Mecanismos de Mercado

Neste ponto tentaremos perceber em que medida são usadas ferramentas de gestão privada e mecanismos de mercados (nomeadamente preços e concorrência) no caso de se recorrer a uma entidade externa.

As Câmaras Municipais foram indagadas acerca da:

- Necessidade de Flexibilizar a gestão;
- Falta de capacidade para resolverem questões extremamente técnicas;
- Benefícios de recurso ao mercado;
- Confiança relativamente ao mercado.

Relativamente às Empresas Municipais, procurou-se obter informações sobre:

- Utilização de Planos e Objectivos Plurianuais;
- Utilização de Indicadores de Desempenho;
- Políticas na Gestão de Recursos Humanos;
- Autonomização e flexibilidade da gestão.

#### Focalização na Eficiência Económica

Neste ponto tentaremos perceber em que medida a pressão para a eficiência económica e a relação custos/qualidade, se reflectiu no caso de se recorrer a uma entidade externa.

Procurou-se saber junto das Câmaras Municipais:

- Os ganhos de eficiência conseguidos;

- A comparação com os níveis de eficiência dos serviços camarários;
- As pressões motivadas pelas finanças locais.

Em relação às Empresas Municipais, preocupa-mo-nos em saber:

- O nível e peso das transferências provenientes da Câmara Municipal, ao abrigo dos contratos-programa;
- A importância do objectivo eficiência na lógica de actuação da Empresa Municipal.

#### Focalização nas relações com o cidadão

Neste ponto tentaremos perceber em que medida as relações com o cidadão foram alteradas pela constituição de empresas municipais e pela concessão de serviço público a um agente privado. Em causa estará o tratamento do cidadão como cliente o nível de qualidade e o tratamento das suas reclamações.

Questionamos as Câmaras Municipais sobre:

- A avaliação que fazem acerca da qualidade dos serviços prestados pela entidade externa;
- A avaliação que fazem sobre o sistema de tratamento das reclamações;
- As razões inerentes à decisão de cessar a relação contratual com a entidade externa;

Nas Empresas Municipais procuramos saber:

- Como são recebidas as reclamações dos cidadãos;
- A quem e com que periodicidade são tratadas estas mesmas reclamações.

#### Novos gestores públicos

Neste ponto tentaremos perceber em que medida foram introduzidos novos gestores profissionais, e como se aumentou a transparência e credibilidade dos processos de gestão no caso de se recorrer a uma entidade externa.

Procuramos saber junto das Câmaras Municipais:

- A opinião sobre a visibilidade e protagonismo dos novos gestores;

- A opinião sobre a capacidade de gestão das Administrações das entidades externas

Junto das Empresas Municipais procuramos saber:

- A formação do responsável pela gestão da entidade externa;
- O número de pessoas do concelho de administração que pertencem ao executivo camarário;
- A experiência profissional dos responsáveis pela gestão.

### Configurações Organizacionais

Neste ponto tentaremos perceber em que medida se substancia a fragmentação da administração pública e como foram separados os papéis entre quem produz e que promove bens e serviços públicos.

Tentamos perceber de que maneira a opção pela concessão de serviço e /ou a constituição da Empresa Municipal, obedecem à fragmentação da Administração Pública e à especialização sugerida. Ou seja, procuraram-se informações acerca do objecto social da Empresa Municipal bem como da sua amplitude, e das autonomias, patrimoniais, administrativas e financeiras. Procurou-se também avaliar as mais-valias inerentes à separação entre promotor e produtor de bens e serviços públicos.

### Relações Inter-organizacionais

Neste ponto tentaremos perceber em que medida foram introduzidos a separação das responsabilidades, a repartição dos poderes, e a autonomia dos gestores no caso de se recorrer a uma entidade externa.

Junto das Câmaras Municipais procuramos saber:

- A capacidade de influenciar as decisões gestonárias;
- A capacidade de alterar os termos do acordo de concessão;

Relativamente às Empresas Municipais, procurou-se obter informações sobre:

- A sujeição à fiscalização por partes de entidades externas;
- A intromissão de entidades externas na definição da estratégia.

### Problemas de Selecção Adversa e Risco Moral

Neste ponto tentaremos perceber em que medida estes problemas relacionados com o recurso ao mercado se fazem sentir no caso de se recorrer a uma entidade externa.

Tanto nas Câmaras como nas Empresas Municipais tentaram-se obter informações sobre:

- Honestidade e boa fé nas relações;
- Desempenho efectivo quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase;
- No cumprimento dos termos acordados.

Adicionalmente foram analisados os pactos sociais das Empresas Municipais para confirmar as relações previstas com entidades externas, bem como a separação de poderes com a Câmara Municipal. Da mesma maneira se pode confirmar a amplitude do objecto social das Empresas Municipais.

Também se tentou confirmar os possíveis ganhos de eficiência através da comparação dos diversos Relatório e Contas. Nas situações em que só existe um exercício económico, tentou-se fazer a comparação com a análise de viabilidade económica e financeira, prévia à constituição da Empresa Municipal.

### **Tratamento Estatístico**

O tratamento estatístico descritivo é levado a cabo numa primeira fase, para aferir da intensidade com que as dimensões anteriormente definidas como da NGP são reconhecidas nos Governos Locais.

Nalgumas situações (Índice de Desenvolvimento Social, População, Número de Freguesias, Área e Fundos Municipais) houve a necessidade de agrupar os dados em classe de maneira a facilitar a sua análise e o tratar a informação. Assim foram divididos e classificados em quatro grupos, correspondentes aos quartis da população que

constituiu o nosso universo. Desta forma permite-se verificar em cada um dos quartis se existe ou não uma assimetria na distribuição e conseqüentemente a concentração numa das áreas de recurso num quadrante da população.

No cruzamento de dados, dividimos o nosso estudo por oito pontos de análise, com o objectivo de saber:

1. Os motivos da frequência com que os municípios recorrem a entidades externas
2. Os motivos e factores que conduzem os municípios a optarem por Empresas Municipais (de todo tipo) ou concessão de serviço público
3. Os motivos e factores que influenciaram as áreas de actividades onde ocorreu o recurso a entidades externas
4. Os motivos e factores que levam os municípios a cessarem as relações estabelecidas com entidades externas
5. Os motivos e factores que levam os municípios a não considerarem o recurso a uma entidade externa como uma alternativa consistente.
6. Os motivos e factores que levaram os municípios dos distritos em causa a associarem-se e optarem por soluções diferentes em situações semelhantes.

Nesta análise foram utilizados, mediante a natureza das variáveis (nominais ou ordinais), teste não paramétricos, por não termos certeza de estarem reunidas as condições, definidas por Bryman e Cramer (2002:115), para que as nossas variáveis pudessem ser sujeitas a teste paramétricos. Para tal teriam de cumprir com três condições:

1. O nível ou a unidade de medida esta definida em intervalos equivalentes
2. A distribuição da população é normal
3. As variâncias das variáveis são homogéneas

Assim, os instrumentos estatísticos utilizados foram:

- O teste Chi-quadrado para duas amostras independentes, que deve ser utilizado quando se pretende comparar frequências observadas em duas ou mais amostras independentes de outra variável Ou seja, informa-nos sobre a independência das variáveis, mas não sobre o seu grau.

- O teste Mann-Whitney U. É utilizado para determinar se a distribuição de valores de ambos os lados da mediana é igual para duas amostras independentes. Este teste é utilizado em detrimento do teste a mediana por produzir mais certeza estatística. Ou seja, compara o centro de localização de duas amostras como forma de detectar diferenças entre as localizações.
- O teste Kruskal-Wallis H. A lógica do teste é a mesma do que a anterior só que este é utilizado com dois ou mais grupos.

Tentamos também estabelecer uma regressão, para averiguar quais os factores que estarão na base da frequência com que as Câmaras Municipais, recorrerem a entidades externas.

E necessário ter em conta que o numero de observações é de 55 e não 26. Isto porque foram analisados 55 casos em que houve recurso a entidades externas e não as 26 Câmaras Municipais, já que existem casos onde um município tem mais do que um caso de concessão.

Os testes e a análise estatística foram realizados nos software SPSS versão 12.0 para Windows.

## 1. Apresentação dos Resultados

Numa primeira fase, então, tratamos a informação recorrendo à estatística descritiva.

Nomeadamente sobre:

- Caracterização de quem respondeu ao inquérito
- Caracterização da Câmara Municipal
- Caracterização do Recurso à Entidades Externas

### Caracterização de quem respondeu ao Inquérito

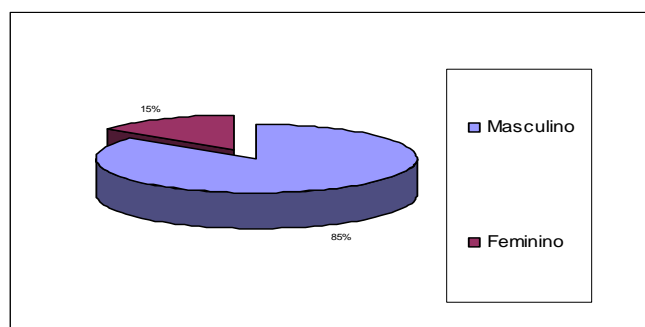
Tabela 2 – Cargo ocupado por quem respondeu aos inquéritos

Cargo	Contagem	Percentagem
Presidente	19	34,55%
Vereador	14	25,45%
Director Municipal	7	12,73%
Staff de Apoio à presidência	9	16,36%
Chefe de Divisão	1	1,82%
Técnico superior	5	9,09%
<b>Total</b>	<b>55</b>	

Fonte: Produção Própria

De destacar que 60,% das respostas foram obtidas pelo executivo municipal (compreendendo desta maneira presidente e vereadores). Mais de um terço das respostas forma obtidas, pelos próprios presidentes das Câmaras Municipais. Tal pode indiciar que o sentido das respostas terá uma visão mais estratégica e consistente com o objectivo final.

Gráfico 9 – Sexo



Fonte: Produção Própria

85,45% das respostas provieram de pessoas do sexo Masculino. O que deixa prever, associados dos dados da tabela 2, uma supermacia do sexo masculino, nas estruturas camarárias.

**Tabela 3 – Habilitações Literárias**

Tipo	Contagem	Percentagem
Ensino Secundário	5	9,09%
12º Ano	4	7,27%
Licenciatura	27	49,09%
Pós- Graduação	3	5,45%
Mestrado	12	21,82%
Doutorado	4	7,27%
<b>Total</b>	<b>55</b>	

Fonte: Produção Própria

Das respostas obtidas 83,64% foram de pessoas com formação superior (sensivelmente em 50% dos casos trata-se de pessoas que possuem licenciatura), o que pode demonstrar uma cada vez maior formação dos Recursos Humanos, ao nível da Administração Local.

**Tabela 4 – Escalão Etário**

Tipo	Contagem	Percentagem
De 18 a 25	0	0,00%
De 26 a 35	17	30,91%
De 36 a 45	11	20,00%
De 46 a 55	22	40,00%
Mais de 56	5	9,09%
<b>Total</b>	<b>55</b>	

Fonte: Produção Própria

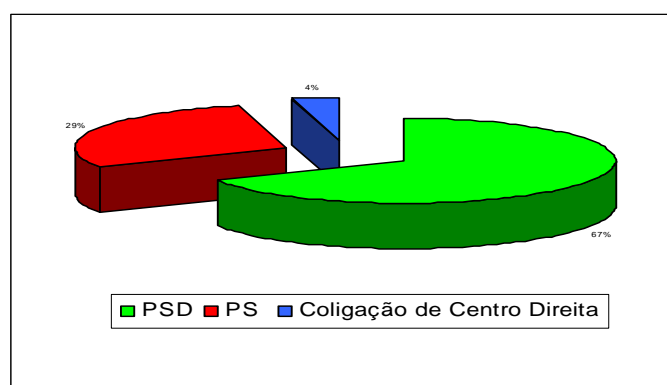
Podemos identificar dois grandes grupos etários:

- Aquele que inclui os indivíduos até aos 46 anos de idade (51,91%);
- O que engloba os indivíduos com mais de 46 anos de idade (49,09%).

O facto do primeiro grupo ser maioritário, pode antever um rejuvenescimento dos elementos da Administração Local.

## Caracterização das Câmaras Municipais dos Distritos de Bragança e Vila Real.

Gráfico 10 – Força Política no Poder



Fonte: Produção Própria

Considerando o PS como um partido de centro esquerda e o PSD e CDS/PP como partidos de centro direita, podemos afirmar que os casos de concessão ou de constituição de Empresas Municipais, provêm na sua maioria, cerca de 71%, de câmaras governadas por forças de centro direita. No entanto convém referir que, nas últimas eleições autárquicas (2001) o PSD ter conseguido a grande maioria dos municípios.

Tabela 5 – Número de Mandatos

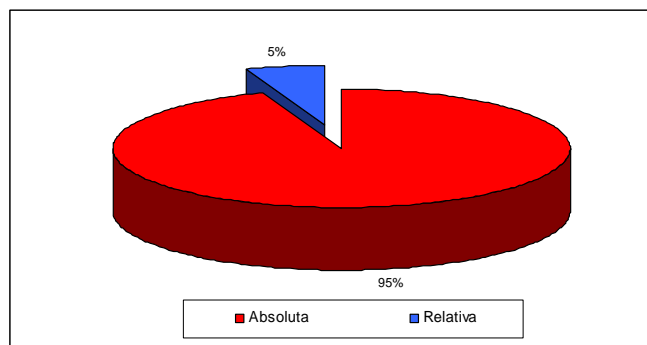
	Contagem	Percentagem
1 Mandato	15	27,27%
2 Mandato	19	34,55%
3 Mandato	15	27,27%
Mais de 3 Mandatos	6	10,91%
<b>Total</b>	<b>55</b>	

Fonte: Produção Própria

Em 61,82% dos casos analisados dizem respeito a executivos que se encontram no máximo no segundo mandato. Estes dados indiciam o facto dos executivos mais antigos

(no sentido de dizer aqueles que exercem à mais tempo funções camarárias), serem mais adversos à mudança e às novas formas de produção de bens e serviços públicos.

**Gráfico 11 – Tipo de Maioria**



Fonte: Produção Própria

Em 95% dos casos analisados os executivos camarários gozavam de maiorias absolutas estáveis. Também neste caso é bom lembrar que os resultados nas últimas eleições autárquicas (2001) ter proporcionado a formação de maiorias.

### Valores que guiam a reforma administrativa

**Tabela 6 – Valores que guiam a Reforma Administrativa**

	Percentagem
Uma aposta clara na eficiência económica	10,91%
A procura da descentralização administrativa	14,55%
Uma aposta na excelência e na qualidade na prestação de serviços públicos	65,45%
Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mantendo sempre como vector o conceito de serviço público	9,09%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Produção Própria

Em 65,42% dos casos a respostas indicam a excelência e a qualidade com a aposta a fazer no que concerne ao movimento de reforma e modernização administrativa. É uma preferência por um dos modelos da NGP proposto por Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996) e já explicado no capítulo II. Assim mais do que procurar a eficiência

económica há uma vontade clara, por parte dos executivos camarários, de fomentar e proporcionar um serviço de qualidade aos cidadãos. A eficiência inerente é acessória. Poderemos concluir que os Governos Locais sentiam que os seus serviços apresentavam padrões de desempenho baixos em termos de qualidade.

### Caracterização do Recurso a uma Entidade Externa.

Em todos os municípios analisados deparamos com casos de recurso a uma entidade externa seja pela concessão ou constituição de uma empresa municipal.

**Tabela 7 – Actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal**

	Contagem	Percentagem
Águas e Saneamento	13	24,53%
Promoção do Turismo e Artesanato	3	5,66%
Gestão de Equipamentos Sociais	4	7,55%
Habituação	1	1,89%
Projectos de desenvolvimento	2	3,77%
Manutenção de Espaços Verdes	1	1,89%
Recolha de Resíduos e Limpeza Urbana	29	54,72%
<b>Total</b>	<b>53</b>	

Fonte: Produção Própria

E como verificamos em 79,25% dos casos de recurso a um agente externo, ocorre quando estão em causa serviços relacionados com a recolha de resíduos sólidos e a gestão da rede de águas e saneamento. Sendo que 54,72% dos recursos ocorrem com actividades relacionadas com a recolha de Resíduos e Limpeza Urbana.

**Tabela 8 – Natureza da Entidade**

Tipo	Contagem	Percentagem
Empresa Municipal	11	20,75%
Empresa Intermunicipal	12	22,64%
Concessão a um Agente Económico Privado	30	56,60%
<b>Total</b>	<b>53</b>	

Fonte: Produção Própria

O recurso à concessão a um agente privado ocorre em 50 % dos casos, sendo que a segunda solução preferencial (27,27%) passa pela constituição de uma empresa municipal. Os casos registados à opção pela Empresa Intermunicipal referem-se a uma só Empresa que engloba todos os municípios do distrito de Bragança.

**Tabela 9 – Antiguidade da relação com o agente externo**

Duração da Relação		
Tipo	Contagem	Percentagem
Menos de 1 ano	4	7,55%
De 1 a 5 anos	37	69,81%
Mais de 5 anos	7	13,21%
Será constituída brevemente	5	9,43%
<b>Total</b>	<b>53</b>	

Fonte: Produção Própria

Em 77,36% dos casos a decisão de recorrer a um agente externo têm 5 ou menos anos. Os 7,55% assinalados na opção “Será constituída brevemente” correspondem integralmente a opção pelas Empresas Municipais já mencionadas na tabela 8. Associados aos dados na tabela 5, reforça-se a ideia de que os executivos mais recentes das Câmara Municipais têm mais propensão a recorrer a uma entidade externa, na prestação de serviços públicos.

**Tabela 10 – Iniciativa da decisão**

Tipo	Contagem	Percentagem
Presidente da CM	31	58,49%
Câmara Municipal	11	20,75%
Assembleia Municipal	11	20,75%
Director Municipal	0	0,00%
Vereador	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>53</b>	

Fonte: Produção Própria

Em 79,24% das situações, a decisão parte do executivo camarário (presidente e câmara municipal enquanto órgão municipais). Destacar que em quase 60% dos casos, a decisão é tomada pelo próprio Presidenta da Câmara Municipal, reforçando ainda mais o carácter presidencialista dos Governos Locais.

### Motivos que levaram à decisão de recorrer a uma Entidade Externa

Quando questionados sobre os motivos que levaram a Câmara municipal a recorrer a um agente externo na prestação de bens e serviços, foram propostas 7 razões a consideração dos municípios:

**Tabela 11 – Principais motivos para o recurso a uma entidade externa**

	Discordo Totalmente ou Discordo	Concordo ou Concordo Totalmente
Libertar a Câmara Municipal de tarefas operacionais	51%	49%
Procurar a melhor eficiência na prestação de bens e serviços	0%	100%
Maior capacidade de flexibilização da gestão	7%	93%
Influência de casos de sucesso em municípios vizinhos	91%	9%
Aliviar a situação financeira do município com base na descentralização da prestação de bens e serviços	86%	14%
Falta de capacidade e de meios do município para resolver questões extremamente técnicas relacionadas com a actividade	52%	48%
Necessidade de separação de responsabilidades entre o promotor e o produtor de serviços para Aumentar a eficiência	48%	52%

Fonte: Produção Própria

Das respostas obtidas temos como factos mais relevantes:

1. A procurar de uma melhoria na eficiência na prestação de bens e serviços, com 100% das respostas a considerarem-na no campo de Concordo e Concordo Totalmente.
2. Conseguir uma maior capacidade de flexibilização da gestão, com 93% das respostas a considerarem-na no campo de Concordo e Concordo Totalmente.

Como motivos considerados sem importância na decisão de recorrer a uma entidade externa destacam-se:

1. Influência de casos de sucesso em municípios vizinhos, com 91% das opiniões que discordam ou discordam totalmente que seja um factor relevante para a tomada de decisão.
2. Aliviar a situação financeira do município com base na descentralização da prestação de bens e serviços, com 86% as opiniões que discordam ou discordam totalmente que seja um factor relevante para a tomada de decisão.

As opiniões dividem-se no que toca à falta de capacidade e de meios do município para resolver questões extremamente técnicas relacionadas com a actividade em que 52% dizem que discordam ou discordam totalmente; A necessidade de libertar a Câmara Municipal de tarefas operacionais com 51% de opiniões desfavoráveis; No que toca à necessidade de separação de responsabilidades entre o promotor e o produtor de serviços para aumentar a eficiência, com 52% das respostas a considerarem-na no campo de Concordo e Concordo Totalmente.

Os dados da tabela 11, mostram uma clara opção dos municípios na procura da eficiência e da necessidade de flexibilização na gestão da prestação de bens e serviços públicos. Valeram os argumentos da NGP acerca do estabelecimento de parcerias e da gestão por contratos, com entidades externas, como forma de flexibilizar a gestão e melhorar a eficiência. No entanto, esta procura da eficiência, mediante os resultados obtidos, é uma opção de gestão de dinheiros públicos. Não têm por base uma situação insustentável das finanças locais. Merece também a nossa atenção, o facto das Câmaras Municipais se dividirem, na natureza das tarefas a desenvolver pelo município. Enquanto que a NGP, reservava ao Governo Local a tomada de decisão em questões estratégicas, deixando para as parcerias com entidades externas, as tarefas ditas operacionais (recolha de resíduos, abastecimento de água, conservação e reparação de vias de comunicação). Pela interpretação que poder ser feita dos resultados, os municípios não concordam com esta ideia. Também, relativamente à questão de separação de responsabilidades, não mostram muita importância, na necessidade de separação entre o elemento que financia e o que produz, ao contrário do defendido pela NGP.

### Opinião sobre a actuação da Entidade Criada.

No que concernem à opinião da Câmara Municipal sobre a actuação da entidade externa, é de destacar o facto de que no conjunto das opiniões nenhum dos factores surge com valores maioritariamente negativos.

**Tabela 12 – Opinião sobre o desempenho da Entidade Externa**

	Má ou Muito Má	Razoável	Bom ou Muito Bom
Na qualidade do serviço prestado	4%	31%	65%
No tratamento de reclamações	13%	58%	29%
No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços	0%	40%	60%
Na honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa	4%	19%	77%
No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município	13%	48%	38%
No padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase	4%	71%	25%

Fonte: Produção Própria

A opinião é sobretudo favorável (Considerada Boa ou Muito Boa):

1. Na Honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa (77%)
2. Na qualidade do serviço prestado (65%)
3. No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços (60%)

Os piores resultados, registam-se quando de questiona:

1. No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município e no tratamento das reclamações, com 13% de opiniões negativas.

De considerar o facto de que quando se questiona e se compara a actuação económica e financeira comparada com os antigos serviços camarários, apesar das opiniões se dividirem, a grande maioria (71%) considera-as razoáveis.

Os resultados apontam, para um nível considerável de confiança depositada na entidade externa, por parte do município, o que permite prever uma diminuição de ocorrer uma

situação de Risco Moral. No entanto convém ter em atenção, que a actuação da entidade externa comparativamente com aquilo que se previa, bem como no que concerne o cumprimento dos termos acordados, não apresentarem valores que dissipam todas as dúvidas. Mas entendemos, da análise dos dados que não parece provável que haja um comportamento oportunista, por parte do agente externo.

Constituindo as reclamações um instrumento de medição da satisfação dos cidadãos, não nos parece que esteja a ser acolhida, na sua plenitude, a importância da focalização no cidadão, defendido pela NGP. Chamamos a atenção do que está em causa serem os processos de tratamento das reclamações, e não o seu número efectivo.

### Consequência e Impacto de recorrer a uma entidade externa.

Tabela 13 – Opinião sobre as consequências e o impacto de recorrer a uma entidade externa

	Discordo ou Discordo Totalmente	Concordo ou Concordo Totalmente	Não Sei
Recorrer a uma entidade externa não foi a mais acertada já que os municípios estavam melhor servidos com os antigos serviços municipais.	79%	13%	8%
Recorrer a uma entidade externa demonstra a falta de eficiência dos serviços municipais.	90%	0%	10%
O recurso a uma entidade externa aumentou a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão	50%	44%	6%
O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão	25%	58%	17%
O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão.	44%	42%	15%
De maneira geral a entidade externa tem cumprido com as expectativas criadas.	13%	88%	0%

Fonte: Produção Própria

Dos resultados obtidos realça-se o facto das Câmaras Municipais repudiarem a ideia que:

1. O facto de recorrer a uma entidade externa demonstra a falta de eficiência dos serviços municipais (90%).

2. Recorrer a uma entidade externa foi uma má aposta e que as populações estariam melhor servidas com os serviços municipais (79%)

Por outro lado as Câmaras Municipais têm uma opinião favorável/positiva, sobretudo:

1. No cumprimento das expectativas criadas em relação à entidade externa (88%)
2. O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão (58%)

As opiniões são muito divididas no que respeita ao facto do recurso a uma entidade externa aumentar a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão, bem como no aumento da transparência dos mesmos processos de gestão.

Podemos presumir, mediante estes resultados, que ao fazerem essa aposta na conquista de uma maior eficiência através da utilização de entidades externas (tabela 11 – Procura da eficiência), considerando no entanto, que os seus serviços municipais já eram em si eficientes, estes não o conseguiram ser mais porque deveriam existir factores limitativos. Factores esses que desaparecem com o recurso a entidades externas, já que uma grande maioria (79%), considera que as populações estão melhor servidas através destas parcerias. Somos levados a crer que esses factores se prendem com as tradicionais regras e procedimentos da gestão pública, e portanto os ganhos de eficiência ocorrem com o abandono de algumas das regras da gestão pública e a adopção de ferramentas da gestão privada. De resto os resultados dos inquéritos parecem confirmar esta suspeita, ao indicarem como factor importante na autonomia da gestão das empresas municipais, a libertação de algumas das regras da administração pública e a melhor capacidade de eliminar pontos de ineficiência (tabela 11 – Necessidade e flexibilização da gestão), bem como a valoração positiva dada pelas Empresas Municipais (Tabela 80), em relação à possibilidade de se libertarem das regras do procedimento administrativo (71%).

A maioria, embora com uma margem reduzida (58%), das Câmaras Municipais, considera que houve um aumento da responsabilização da gestão, consequente da fragmentação e especialização das estruturas administrativas, tal como estava previsto pela NGP. Mas em questões de transparência e visibilidade, os resultados não permitem encontrar coincidências com as propostas da NGP. Assim a intenção de responsabilizar,

credibilizar e clarificar a gestão não parecer ter tido um impacto positivo de maneira arrebatadora, subsistindo ainda muitas opiniões contrárias ou ambíguas.

Mais uma vez se combate a ideia de Risco Moral e de um coportamento oportunista, ao considerarem que a entidade externa cumpre com as expectativas e que produz um melhor serviço do que os serviços camarários, em termos de satisfação do cidadão.

### **Que motivos levam a Câmara Municipal a optar pela constituição de uma Empresa Municipal em detrimento da concessão de serviço público e vice-versa**

**Tabela 14 – Principais motivos que levaram a opção pela constituição de uma Empresa Municipal**

	Discordo ou Discordo Totalmente	Concordo ou Concordo Totalmente
Maior capacidade de influenciar a gestão da empresa municipal através dos poderes de superintendência previstos	19%	81%
Maior confiança inerente à opção da empresa municipal	24%	76%
Falta de oferta fiável por parte do mercado	25%	75%
O conhecimento de casos de sucesso relativo a empresas municipais	81%	19%
O conhecimento de casos de insucesso relativo a experiências de concessão de serviço público	88%	12%
Experiências anteriores negativas com casos de concessão de serviços	100%	0%
Capacidade financeira para criar e por em funcionamento uma empresa municipal	57%	43%
Falta de capacidade da câmara municipal em re-afectar recursos preferindo pô-los ao serviço de uma empresa municipal	64%	36%

Fonte: Produção Própria

Da análise as respostas dos inquéritos verificamos uma certa homogeneidade nas respostas no que resulta como principais factores em favor da constituição de uma Empresa Municipal:

1. Maior capacidade de influenciar a gestão da empresa municipal através dos poderes de superintendência previstos que reúne, juntamente com a falta de oferta fiável por parte do mercado, 81% das respostas.

2. Maior confiança inerente à opção da empresa municipal (76%)
3. Falta de oferta fiável por parte do mercado (75%)

Como factores sem relevância para a decisão temos:

1. Experiências anteriores negativas com casos de concessão de serviços (100%)
2. O conhecimento de casos de insucesso relativo a experiências de concessão de serviço público (88%), bem como o, conhecimento de casos de sucesso relativamente à opção pelas empresas municipais (81%)
3. Falta de capacidade da câmara municipal em re-afectar recursos (pessoal, equipamento básico, administrativo, transporte, etc.), preferindo pô-los ao serviço de uma empresa municipal. (67%)

Regressando à questão da opção pela empresa municipal ser feita directamente sem concurso público, parecer ficar à margem dos mecanismos de mercado (já introduzida no capítulo anterior<sup>1</sup>), os resultados mostram que em 75% dos casos o facto de não haver uma oferta fiável de mercado como um dos factores para a constituição da empresa municipal bem como o facto desta ser considerada mais fiável, com 76%. Tal pode induzir que a empresa municipal foi constituída após a sondagem do mercado e a consequente verificação de que não tinha capacidades de produzir uma oferta que respondesse às expectativas do município. Assim, pode-se afirmar que, a concorrência e competitividade do mercado funcionam de maneira indirecta. Mesmo por se ter optado pela constituição da empresa municipal o mercado não deixa de continuar a apresentar alternativas que poderão sempre ser levadas em consideração pelo município.

A questão sobre a natureza da parceria (também introduzida no capítulo anterior<sup>2</sup>) fica reforçada a maior proximidade entre a Câmara Municipal e a Empresa Municipal em termos de duração da Relação, natureza e o modo de transacção, e natureza do compromisso, ao assumiram que preferem a opção Empresas Municipais, para melhor lhe poderem influenciar a gestão (81%). A independência e a separação de competências (entre técnicas e políticas) pedida pela NGP, não parecem ter sido tidas em conta na opção pelas Empresas Municipais.

---

<sup>1</sup>2 ver paginas de 118 a 122

Tratando agora o caso contrário, isto é, que razões levam as Câmaras Municipais a adotarem como solução a concessão do serviço a um agente invés de constituírem uma Empresa Municipal. Neste caso as razões mais fortes que nos apresentam como relevantes para a opção pela concessão

**Tabela 15 – Principais motivos que levaram à opção pela concessão de serviço público**

	Discordo ou Discordo Totalmente	Concordo ou Concordo Totalmente
Maior transferência de responsabilidades na produção e maior responsabilidade fiscalizadora da câmara municipal	17%	83%
As empresas municipais parecerem uma simples desagregação das estruturas camarárias sem mais valias ao nível da gestão	70%	30%
As soluções apresentadas pelo mercado serem substancialmente vantajosas em relação às apresentadas pela empresa municipal	55%	45%
Maior rapidez no processo de concessão no que da constituição de empresas municipais	56%	44%
O conhecimento de casos de sucesso relativo a experiências de concessão de serviço público	56%	44%
O conhecimento de casos de insucesso relativo a empresas municipais	94%	6%
Maior transferência de responsabilidades na produção e maior responsabilidade fiscalizadora da câmara municipal	26%	74%

Fonte: Produção Própria

1. Maior transferência de responsabilidades na produção e maior responsabilidade fiscalizadora da câmara municipal, com 83% de opiniões favoráveis.
2. Maior capacidade de aproveitar possíveis economias de escala com concelhos limítrofes, com 74%.

As Câmara Municipais não consideram, como relevantes para a tomada de decisão, alguns factores, dos quais se destacam:

1. O conhecimento de casos de insucesso relativo a empresas municipais (94%)
2. As empresas municipais parecerem uma simples desagregação das estruturas camarárias sem mais valias ao nível da gestão (70%)

Existe uma grande divisão de opiniões no que respeita as opções que consideram as soluções apresentadas pelo mercado como substancialmente vantajosas em relação às apresentadas pela empresa municipal, à maior rapidez no processo de concessão no que da constituição de empresas municipais e ao conhecimento de casos de sucesso relativo a experiências de concessão de serviço público. No entanto nestes casos a opinião é mais no sentido de não serem importante na tomada de decisão.

É de realçar o facto de, no caso da concessão de serviço público, a separação de funções, entre produtoras e fiscalizadoras, técnicas e políticas, defendida pela NGP, surgir como o factor mais importante. Assim, mediante estes resultados, podemos afirmar que existe uma diferença de enquadramento na NGP, entre a opção Empresa Municipal e Concessão de serviço público. Também poderíamos pensar que a solução Empresas Municipais, sendo mais próxima da Câmara Municipal, se constituir como uma simples delegação desta, o que foi negado pelos resultados.

### Situações anteriores de recurso a Entidades Externas.

Do nosso trabalho foi possível apurar que em quatro ocasiões já houve a cessação da opção em recorrer a uma entidade externa. O que levou à interrupção da relação? Foram propostas seis possíveis razões:

**Tabela 16 – Razões da cessação de relação com o Agente Externo**

	Discordo ou Discordo Totalmente	Concordo ou Concordo Totalmente
Incapacidade da entidade externa cumprir com os objectivos estabelecidos	25%	75%
Elevadas queixas e reclamações dos cidadãos	0%	100%
Falta de entendimento das partes na interpretação do contrato estabelecido	25%	75%
Opção política pelo recurso exclusivo aos meios da câmara municipal	0%	100%
Falhas de qualidade do fornecimento do serviço	25%	75%
Custos inerentes ao termos contratualizados demasiados elevados comparados com o serviço prestado.	0%	100%

Fonte: Produção Própria

Pelas respostas obtidas como causas mais aparentes temos que, as elevadas queixas dos cidadãos, os custos dessa opção comparados com os proveitos inerentes e as próprias opções políticas, que reúnem 100% das opiniões.

Dos resultados obtidos, importa retirar a ilação acerca do posicionamento face a uma situação de elevados custos e de falta de atenção às necessidades e à satisfação do cidadão. A NGP reserva ao executivo camarário competências fiscalizadoras em relação a actuação da entidade externa. Nos casos concretos da cessação da relação, seguem-se os parâmetros definidos pela reforma e modernização administrativa inerentes à NGP.

### **A opção por não recorrer a nenhuma entidade externa.**

Também foi possível apurar que em catorze ocasiões foi equacionada a possibilidade de recorrer a uma entidade externa, sem no entanto nunca vir a ser concretizada essa hipótese. Quais as razões que poderão ter Estado na base desta decisão? Novamente forma sugeridas seis razões possíveis:

**Tabela 17 – Razões que afastam a opção pelo recurso a uma entidade externa**

	Discordo ou Discordo Totalmente	Concordo ou Concordo Totalmente
Falta de confiança nas soluções de mercado (constituição de uma empresa municipal ou concessão de serviço público)	100%	0%
Funcionamento satisfatório e eficiente dos serviços camarários	7%	93%
Boa capacidade financeira do município	43%	57%
Desconhecimento sobre as mais valias que tais soluções poderiam aportar ao município	43%	57%
Dimensões do município (área e população a servir)	47%	53%
Opção política em não recorrer a entidades externas	43%	57%

Fonte: Produção Própria

Dos dados obtidos, com principal causa temos:

1. O bom desempenho por parte dos serviços camarários (93%).
2. Apesar de terem percentagem mais equilibradas a boa capacidade financeira do município, o desconhecimento sobre as mais valias que tais soluções poderiam aportar ao município e a pura opção política em não recorrer a entidades externas, todas com 57%, aparecem como segunda causa.
3. As dimensões do município (área e população a servir) com 53% das respostas.

Neste caso utilizamos as diferenças já discutidas, no capítulo anterior<sup>1</sup>, acerca das diferenças entre o recurso compulsivo ao mercado e o estabelecimento de parcerias público/privadas. A grande diferença está precisamente na obrigatoriedade, ou não, dos Governos Locais recorrerem ao mercado para a produção de bens e serviços públicos. Importa realçar que a grande maioria dos casos onde não ocorre o recuso a uma entidade externa é, pura e simplesmente, porque ela não é necessária. O facto de não recorrerem também não pode ser interpretado como uma falta de credibilidade das opções de mercado. As Câmaras Municipais são claras (100% das respostas), ao afirmar que confiam na possibilidade do mercado constituir uma alternativa válida.

### **3. Exploração estatística dos dados recolhidos.**

#### **Frequência com que os municípios recorrem a entidades externas**

Procuramos estabelecer uma relação entre o número de casos em que os municípios recorre a entidades externas (independentemente da sua natureza) e uma série de outros factores, de maneira a estabelecermos uma regressão para perceber o que pode explicar, um maior número de recursos a entidade externas:

- Índice de Desenvolvimento Social
- População (população residente dos últimos censos de 2001)
- Numero de Freguesias
- Fundos Municipais (incluindo as receitas próprias e as transferências do Orçamento de Estado)
- Tipo de Maioria (Absoluta ou Relativa)

---

<sup>1</sup> Ver páginas 90 e 91

- Número de Mandatos
- Valores Relativos à Reforma Administrativa (em consideração os quatro modelos propostos por Ferie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996))
- Ideologia do Partido (Consideradas Forças Políticas de Direita ou de Esquerda)
- Oito Motivos definidos no questionário (Ponto 3.1.4. do Anexo 1)

Das variáveis seleccionadas aquelas que mostraram ter maior relação com o número de recursos a entidades externas constam da Tabela 18. Foram eliminados as variáveis:

- Índice de Desenvolvimento Social;
- População;
- Ideologia
- Os motivos definidos no questionário (Ponto 3.1.4. do Anexo 1), à excepção de do motivo “Libertar a Câmara de tarefas operacionais”.

Isto porque não apresentarem níveis de confiança superiores a 95%, não podendo ser considerados estatisticamente relevantes.

**Tabela 18 – Níveis de Correlação**

Variáveis	Grau de Correlação	Nível de Confiança
Fundos Municipais	0,386	99,00%
Número de Mandatos	0,382	99,00%
Libertar a Câmara de tarefas operacionais	0,471	99,00%
Número de Freguesias	0,296	95,00%
Área	0,431	95,00%
Tipo de Maioria	-0,277	95,00%
Valores da Reforma	-0,342	95,00%

Fonte: Produção Própria

Segundo Bryman e Cramer (2002:244), quando as correlações entre as variáveis são superiores a 0,8, podemos correr o risco de haver multicolinearidade entre as mesmas, isto é, de uma variável explicativa poder ser explicada por outra (s) variável (eis), do modelo. Conforme se pode ver (coluna – Grau de Correlação), não existe esse risco de multicolinearidade, logo das variáveis com graus de correlação estatisticamente relevantes, não se elimina nenhuma.

Na construção da equação foi utilizado o método “stepwise”. Este método vai introduzindo no modelo as variáveis independentes, uma a uma, e verifica o nível de significância estatística aportado, eliminando ou aceitando as mais significativas para a explicação da variável independente. Neste caso foram eliminadas as variáveis, por não aportarem uma mais-valia significativa ao modelo:

- Tipo de Maioria
- Valores da Reforma Administrativa

Conforme os dados da Tabela 19, podemos constatar que o modelo consegue explicar 61,5%. Este valor traduz as alterações da capacidade explicativa do modelo, a medida que vão sendo introduzidas mais variáveis independentes na equação. Transmite-nos também, informações sobre a significância estatística de cada uma delas. Neste caso 38,5% das variações ocorridas são considerados erros residuais e não são explicados pelo modelo. Também conseguimos apurar através do valor do teste F que existe evidência estatística suficiente, para com 99% de confiança a rejeitar a hipótese nula de não haver qualquer relação entre a variável dependente e o conjunto das variáveis independentes.

**Tabela 19 – Validade da equação**

	Significância do Modelo		ANOVA	
	R	R <sup>2</sup>	F	Significância
Modelo Explicativo	0,784	0,615	13,089	0,000

Fonte: Produção Própria

A Tabela 20 mostra os coeficientes inerentes à regressão em causa, o resultado dos testes t e a significância respectiva de cada variável independente.

**Tabela 20 – Coeficientes da equação**

Variáveis Independentes	Coefficientes	Coefficientes Estandarizados	t	Significância	Tolerância de Colinearidade
Constante	0,452		0,793	0,432	0,000
Libertar a Câmara de tarefas operacionais	0,59	0,296	2,474	0,180	0,656
Fundos Municipais	0	0,823	5,119	0,000	0,364
Número de Freguesias	-0,115	-1,113	-4,320	0,000	0,142
Área	0,004	0,777	3,533	0,001	0,194
Número de Mandatos	0,283	0,209	2,026	0,049	0,881

Fonte: Produção Própria

Foram levados a cabo testes que permitissem testar a significância individual de cada variável explicativa, em que:

H<sub>0</sub>:  $B_n = 0$

H<sub>1</sub>:  $B_n \neq 0$  em que  $B_n$  representa qualquer um dos coeficientes das variáveis independentes

Os valores do resultado do teste t (terceira coluna da Tabela 20) associados aos valores de significância (quarta coluna da Tabela 20) indicam que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, de rejeitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que existe significância individual de cada uma das variáveis explicativas.

Na interpretação dos valores obtidos temos de considerar os coeficientes estandardizados. Estes diferem dos coeficientes (da primeira coluna da Tabela 20) para tornar mais fáceis e mais correctas as comparações entre os diferentes coeficientes. Os valores estandardizados são calculados de maneira a eliminar a unidade de medida da cada uma das variáveis independentes.

Assim podemos dizer que, mantendo-se tudo resto constante, uma variação individual das variáveis independentes produz uma alteração no número de recursos a entidades externas correspondente ao valor da coluna dos coeficientes estandardizados. Também importa referir que os factores que mais influenciam o número de recursos a entidades externas são:

- Negativamente o número de freguesias;
- Positivamente o montante de fundos municipais e a área do concelho em causa;

Reforça-se a ideia da eficiência da gestão pública, mais como uma opção do que uma necessidade, pelo facto de serem os municípios com mais meios financeiros a recorrerem mais vezes a entidades externas.

### **Motivos e factores que conduzem os municípios a optarem por Empresas Municipais (de todo tipo) ou concessão de serviço público**

Neste ponto vamos verificar o comportamento das agentes municipais em cada variável e na correspondente opção por empresas municipais ou pelo recurso a um agente económico privado

### Relação entre Natureza da entidade e actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal

H 0: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme as actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal.

H 1: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme a actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal.

**Tabela 21 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,235	3	<b>0,129</b>
Likelihood Ratio	13,878	3	0,053
Linear-by-Linear Association	0,143	1	0,706
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Neste caso utilizamos o teste Chi-Quadrado e, mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 21), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, a aceitar H 0. Assim, as actividades transferidas não se diferenciam substancialmente entre a opção pela concessão ou pela constituição de uma empresa municipal.

### Relação entre Natureza da entidade e Valores da Reforma

H 0: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme os valores da reforma administrativa.

H 1: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme os valores da reforma administrativa.

Tabela 22 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	0,891	3	<b>0,828</b>
Likelihood Ratio	0,932	3	0,818
Linear-by-Linear Association	0,040	1	0,842
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Neste caso, voltamos a utilizar o teste Chi-Quadrado. O valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 7), leva-nos a concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar  $H_0$ , ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis Natureza da Entidade e os Valores da Reforma Administrativa.

Assim, e sabendo que quase 66% dos municípios entendem a reforma e a modernização da Administração Pública, como uma forma de apostar na qualidade e na excelência dos serviços públicos. Pelos resultados obtidos, não há diferença, nesta perspectiva, em recorrer à concessão de serviços ou à constituição de uma empresa municipal.

### **Relação entre Natureza da entidade e os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.**

$H_0$ : A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

$H_1$ : A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

Tabela 23 – Teste Mann-Whitney U

	Mann-Whitney U	Asymp. Sig. (2-tailed)
Libertar a Câmara Municipal de tarefas operacionais	170	<b>0,386</b>
Procurar a melhor eficiência na prestação de bens e serviços	240	<b>0,751</b>
Maior capacidade de flexibilização da gestão	190	<b>0,803</b>
Influência de casos de sucesso em municípios vizinhos	165,5	<b>0,848</b>
Aliviar a situação financeira do município com base na descentralização da prestação de bens e serviços	169,5	<b>0,953</b>
Falta de capacidade e de meios do município para resolver questões extremamente técnicas relacionadas com a actividade	193	<b>0,664</b>
Necessidade de separação de responsabilidades entre o promotor e o produtor de serviços para aumentar a eficiência	137,5	<b>0,272</b>

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste de Mann-Whitney U, e perante os valores de significância estatística (Tabela 23), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar  $H_0$ , ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre as variáveis natureza da entidade e os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

Analisada a mediana nestas sete variáveis, podemos concluir que não há motivações substancialmente diferentes entre recorrer à concessão de serviço público, ou optar pela constituição de uma Empresa Municipal. E portanto relembramos que, tanto num caso como no outro, os factores mais importantes são a

- Procura da Eficiência;
- Flexibilização da gestão;

### **Relação entre natureza da entidade e quem tomou a iniciativa de recorrer a uma entidade externa**

$H_0$ : A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme quem teve a iniciativa de recorrer a uma entidade externa.

H 1: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme quem teve a iniciativa de recorrer a uma entidade externa.

**Tabela 24 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1,076	3	<b>0,584</b>
Likelihood Ratio	1,075	3	0,584
Linear-by-Linear Association	0,012	1	0,913
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 24), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e quem teve a iniciativa de recorrer a uma entidade externa.

Assim, não se verifica uma preferência de algum órgão municipal, por qualquer natureza da entidade externa. Ou seja, mediante os valores apresentados, não podemos afirmar que o facto de ser o Presidenta da Câmara Municipal, um dos vereadores ou a Assembleia Municipal a tomara a decisão de recorrer a uma entidade externa, tenha influenciado o facto de se optar pela concessão ou pela constituição de uma Empresa Municipal.

### **Relação entre Natureza da entidade e a opinião sobre a actuação do Agente Externo**

H<sub>0</sub>: A opinião sobre a actuação do agente externo é igual quer se trate de uma empresa municipal ou de uma concessão a um agente económico privado

H<sub>1</sub>: A opinião sobre a actuação do agente externo varia conforme se trate de uma empresa municipal ou de uma concessão a um agente económico privado

Tabela 25 – Teste Mann-Whitney U

	Mann-Whitney U	Asymp. Sig. (2-tailed)
Na qualidade do serviço prestado	239	0,755
No tratamento de reclamações	171	0,274
No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços	249	0,969
Na honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa	169	0,335
No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município	225	0,527
No padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase	198	0,142

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste de Mann-Whitney U e mediante os valores de significância estatística (Tabela 25), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar  $H_0$ , ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre a natureza da entidade e a opinião sobre a actuação do agente externo.

Assim o facto de termos optado por recorrer a uma Empresa Municipal ou à concessão de serviços, não altera substancialmente o opinião sobre o seu desempenho, que não sendo considerado mau, apenas atinge o nível satisfatório em relação a:

- Tratamento das reclamações;
- Padrão de desempenho quando considerado com o padrão esperado.

### **Relação entre Natureza da entidade e a opinião sobre o impacto do recurso a um Agente Externo**

$H_0$ : A opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo é igual quer se trate de uma empresa municipal ou de uma concessão a um agente económico privado

$H_1$ : A opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo varia conforme se trate de uma empresa municipal ou de uma concessão a um agente económico privado

Tabela 26 – Teste Mann-Whitney U

	Mann-Whitney U	Asymp. Sig. (2-tailed)
Recorrer a uma entidade externa não foi a mais acertada já que os munícipes estavam melhor servidos com os antigos serviços municipais.	208	0,296
Recorrer a uma entidade externa demonstra a falta de eficiência dos serviços municipais.	204	0,16
O recurso a uma entidade externa aumentou a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão	231	0,632
O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão	192	0,589
O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão.	182	0,458
De maneira geral a entidade externa tem cumprido com as expectativas criadas.	202	0,73

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste de Mann-Whitney U e mediante os valores de significância estatística (Tabela 26), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar  $H_0$ , ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre a natureza da entidade e a opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo.

Logo, não podemos afirmar que o facto de se optar por uma solução ou outra, em termo de recurso a uma entidade externa, tem consequências substancialmente diferentes. Em ambos os casos as Câmara Municipais entendem que:

- Os cidadãos estão melhor serviços com esta opção;
- As entidades externas têm cumprido as expectativas;
- Os antigos serviços municipais não podem ser acusados de prestarem um mau serviço, pelo facto de se recorrer a uma entidade externa.

#### **Relação entre natureza da entidade e a ideologia dos agentes municipais**

$H_0$ : A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme a ideologia dos agentes municipais

H 1: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme a ideologia dos agentes municipais

**Tabela 27 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,791	3	<b>0,095</b>
Likelihood Ratio	1,778	3	0,182
Linear-by-Linear Association	2,909	1	0,088
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 27), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e a ideologia dos agentes municipais. No entanto se baixarmos a nosso nível de confiança para 90%, somos levados a rejeitar H<sub>0</sub>, e a aceitar que partidos de centro direita têm uma preferência diferente do que os partidos de centro esquerda no que diz respeito ao recurso a um empresa municipal ou à concessão a um agente privado.

**Tabela 28 – Distribuição das frequências e valores esperados**

Ideologia		Empresa (inter) municipal	Agente Privado	Total
Centro Direita	Frequência	18	16	34
	Contagem Esperada	15,52	18,48	34
Centro Esquerda	Frequência	3	9	12
	Contagem Esperada	5,48	6,52	12
<b>Total</b>		21	25	46

Fonte: Produção Própria

Neste caso podemos verificar quer através da Tabela 28, como através da análise da mediana (Tabela 29 em que os valores 1 e 2 identificam Empresa Municipal e Concessão a um agente privado, respectivamente), que partidos de centro direita

preferem uma solução que passe pela constituição de uma empresa municipal ao invés das forças de centro esquerda que preferem o recurso a um agente económico privado.

**Tabela 29 – Estatística descritiva**

Ideologia			
Direita		Esquerda	
Média	1,471	Média	1,75
Mediana	1	Mediana	2
Variância	0,257	Variância	0,205
Desvio Padrão	0,507	Desvio Padrão	0,452

Fonte: Produção Própria

Aquilo que já discutimos<sup>1</sup>, sobre a natureza e a especificidade da relação entre a Empresa Municipal e a Câmara Municipal, serviu para considerar que esta não representaria, de maneira tão clara e directa, o recurso a mecanismos de mercado, quando compara com a concessão de serviço público. Os paradigmas da NGP estão normalmente e na sua generalidade, associados a ideologias neo-liberais e a partidos de centro direita, preferindo soluções de mercado e o uso dos seus mecanismos. Assim poderíamos estar perante um alteração de factores ao centrem partidos do centro esquerda, a evidenciarem a sua inclinação por soluções mais claras de mercado. Há no entanto que ressaltar três situações:

1. A opção por Empresas Municipais, também reflecte a utilização de mecanismos de mercado;
2. Como também já foi referido<sup>2</sup> partidos do centro esquerda, adoptaram medidas propostas pela NGP;
3. A confiança do teste teve de ser alterada para níveis de 90% para se poderem tirar estas ilações.

<sup>1</sup> ver páginas 120-121 e 142

<sup>2</sup> ver páginas 43 e 44

### Relação entre natureza da entidade e o tipo de maioria dos titulares dos órgãos municipais

H 0: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme o tipo de maioria dos titular dos órgãos municipais

H 1: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme o tipo de maioria dos titular dos órgãos municipais.

**Tabela 30 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	0,859	3	<b>0,354</b>
Likelihood Ratio	0,000	3	1,000
Linear-by-Linear Association	1,238	1	0,266
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 30), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e o tipo de maioria dos titular dos órgãos municipais.

Desta forma podemos afirmar que não há relação entre o tipo de maioria e a opção entre concessionar ou constituir uma Empresa Municipal. É no entanto importante notar que 95% das Câmaras Municipais analisadas têm executivos com maioria absoluta.

### Relação entre natureza da entidade e o número de mandatos.

H 0: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme o número de mandatos dos titulares dos órgãos municipais

H 1: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme o tipo de maioria dos titular dos órgãos municipais.

Tabela 31 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1,620	3	<b>0,655</b>
Likelihood Ratio	1,630	3	0,653
Linear-by-Linear Association	0,540	1	0,462
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 31), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e o número de mandatos dos titulares dos órgãos municipais.

Assim, também não encontramos evidências acerca de diferente padrão de comportamentos (relacionados com a opção da natureza da entidade alvo de recurso) influenciado pela antiguidade do cargo.

#### **Relação entre natureza da entidade e o escalão do índice de desenvolvimento social.**

H<sub>0</sub>: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme o escalão do Índice de Desenvolvimento Social

H<sub>1</sub>: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme o escalão do Índice de Desenvolvimento Social

Tabela 32 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3,663	3	<b>0,300</b>
Likelihood Ratio	3,757	3	0,289
Linear-by-Linear Association	0,811	1	0,368
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 32), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e o escalão do Índice de Desenvolvimento Social.

Assim não podemos associar a preferência entre a concessão de serviço ou a criação de uma Empresa Municipal, como tendo um impacto ou serem condicionadas de maneira diferente mediante o IDS.

### Relação entre natureza da entidade e os fundos municipais

H<sub>0</sub>: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme o escalão dos fundos municipais

H<sub>1</sub>: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme o escalão dos fundos municipais

**Tabela 33 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	0,611	3	<b>0,894</b>
Likelihood Ratio	0,611	3	0,894
Linear-by-Linear Association	0,312	1	0,576
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 33), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e o escalão dos fundos municipais.

Também, neste caso, não podemos estabelecer uma relação entre o nível de fundos municipais e a preferências por uma das opções em análise. Convém lembrar que este era um dos factores mais importantes na regressão construída anteriormente. No entanto é bom esclarecer que na regressão estavam em causa a frequência, ou seja, as vezes que

um município recorrerá a uma entidade externa e não se o recurso seria feito através da concessão ou da constituição de uma Empresa Municipal.

### **Relação entre natureza da entidade e o escalão da população**

H 0: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme o escalão da população

H 1: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme o escalão da população

**Tabela 34 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,001	3	<b>0,572</b>
Likelihood Ratio	2,035	3	0,565
Linear-by-Linear Association	0,047	1	0,828
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 34), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e o escalão da população.

Assim fica esclarecido o facto de não haver influência do nível de população de um concelho, com a opção de recorrer à concessão, ou constituir uma Empresa Municipal.

### **Relação entre natureza da entidade e o número de freguesias**

H 0: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme o número de freguesias

H 1: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme o número de freguesias

Tabela 35 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	6,629	3	<b>0,157</b>
Likelihood Ratio	7,200	3	0,126
Linear-by-Linear Association	0,549	1	0,459
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 35), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e o número de freguesias.

Neste caso, também não há relação entre o número de freguesias e a preferência pela natureza da entidade externa, objecto de recurso. Relembramos que este factor era o que mais influenciava, negativamente, a frequência com que os municípios recorrem a uma entidade externa.

### Relação entre natureza da entidade e a área do território

H<sub>0</sub>: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado não varia conforme a Área do território

H<sub>1</sub>: A opção entre empresa municipal e a concessão a um agente económico privado varia conforme o Área do território

Tabela 36 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,127	3	<b>0,546</b>
Likelihood Ratio	2,143	3	0,543
Linear-by-Linear Association	0,133	1	0,715
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 36), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar  $H_0$ , ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e a área do território

Apesar de ser um dos factores, à imagem do que acontece com os fundos municipais, não se pode afirmar que a dimensão do território concelhio, influencie na opção pela Empresa Municipal ou pela Concessão de serviço Público.

### **Sobre a Natureza da Entidade recorrida**

Assim, no que toca a opção entre Concessão de Serviço Público e a constituição de uma Empresa Municipal, podemos afirmar, mediante os resultados obtidos, que esta opção não é influenciada pelos seguintes factores:

- Motivos de Recurso à uma entidade externa;
- Quem teve a iniciativa do processo;
- Opinião da Câmara Municipal sobre a actuação da Entidade Externa;
- Opinião da Câmara Municipal sobre o impacto do recurso a um Entidade Externa;
- Tipo de Maioria;
- Índice de Desenvolvimento;
- Fundos Municipais;
- População;
- Número de Freguesias;
- Área;

Só no caso da ideologia partidária, podemos verificar uma alteração de comportamento, optando os partidos de centro esquerda pelo recurso à concessão, enquanto que partidos de centro direita preferem a solução Empresa Municipal. No entanto, tal só se verifica se houver uma redução do nível de confiança.

### Motivos e factores que influenciaram as áreas de actividades onde ocorreu o recurso a entidades externas

Neste ponto pretendemos verificar se existe algum padrão nas áreas de actividade em que são feitos os recursos a entidades externas.

### Relação entre actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

H 0: As actividades transferidas para uma entidade externa não variam conforme os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

H 1: As actividades transferidas para uma entidade externa variam conforme os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

**Tabela 37 – O Teste Kruskal Wallis H**

	Chi-Square	Asymp. Sig.
Libertar a Câmara Municipal de tarefas operacionais	4,329	0,741
Procurar a melhor eficiência na prestação de bens e serviços	7,438	0,385
Maior capacidade de flexibilização da gestão	8,142	0,32
Influência de casos de sucesso em municípios vizinhos	8,027	0,33
Aliviar a situação financeira do município com base na descentralização da prestação de bens e serviços	3,157	0,87
Falta de capacidade e de meios do município para resolver questões extremamente técnicas relacionadas com a actividade	6,501	0,483
Necessidade de separação de responsabilidades entre o promotor e o produtor de serviços para aumentar a eficiência	4,751	0,69

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste Kruskal-Wallis H, e perante os valores de significância estatística (Tabela 37), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que existe homogeneidade na

distribuição entre as variáveis área de recurso e os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

Não existem evidências para afirmar que diferentes motivos, condicionam o tipo de actividades a serem transferidas com o recurso a entidades externas. Portanto o facto de se transferirem determinadas actividades (recolha de resíduos sólidos, tratamento e abastecimento da água, promoção cultural, projectos de desenvolvimento), têm por base motivos semelhantes.

### **Relação entre actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e a opinião sobre a actuação do Agente Externo**

H<sub>0</sub>: A opinião sobre a actuação do agente externo é igual independentemente das actividades transferidas para uma entidade externa.

H<sub>1</sub>: A opinião sobre a actuação do agente externo é diferente mediante as actividades transferidas.

**Tabela 38 – O Teste Kruskal Wallis H**

	Chi-Square	Asymp. Sig.
Na qualidade do serviço prestado	6,219	<b>0,514</b>
No tratamento de reclamações	7,438	<b>0,309</b>
No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços	8,142	<b>0,409</b>
Na honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa	8,027	<b>0,827</b>
No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município	3,157	<b>0,714</b>
No padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase	6,501	<b>0,82</b>

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste Kruskal-Wallis H, e perante os valores de significância estatística (Tabela 38), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre as variáveis actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e a opinião sobre a actuação do agente externo.

Desta forma importa ressaltar que, não se pode afirmar existirem diferenças substancialmente significativas, entre a opinião do município sobre o desempenho da entidade externa, mediante as actividades transferidas.

### **Relação entre actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e a opinião sobre o impacto do recurso a um Agente Externo**

H 0: A opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo é igual independentemente das actividades transferidas para uma entidade externa.

H 1: A opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo varia conforme as actividades transferidas para uma entidade externa.

**Tabela 39 – O Teste Kruskal Wallis H**

	Chi-Square	Asymp. Sig.
Recorrer a uma entidade externa não foi a mais acertada já que os munícipes estavam melhor servidos com os antigos serviços municipais.	2,218	<b>0,947</b>
Recorrer a uma entidade externa demonstra a falta de eficiência dos serviços municipais.	7,438	<b>0,598</b>
O recurso a uma entidade externa aumentou a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão	8,142	<b>0,89</b>
O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão	8,027	<b>0,393</b>
O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão.	3,157	<b>0,27</b>
De maneira geral a entidade externa tem cumprido com as expectativas criadas.	6,501	<b>0,918</b>

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste Kruskal-Wallis H, e perante os valores de significância estatística (Tabela 39), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre as variáveis área de recurso e a opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo.

Mediante os resultados obtidos, também no caso da opinião, dos municípios, sobre o impacto do recurso a uma entidade externa, a questão das actividades a serem transferidas, não teve substancial influência.

**Relação entre actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e o escalão do índice de desenvolvimento social.**

H 0: As actividades transferidas para uma entidade externa não varia conforme o escalão do Índice de Desenvolvimento Social

H 1: As actividades transferidas para uma entidade externa variam conforme o escalão do Índice de Desenvolvimento Social.

**Tabela 40 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	25,445	3	<b>0,228</b>
Likelihood Ratio	25,258	3	0,236
Linear-by-Linear Association	0,182	1	0,669
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 40), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis actividades transferidas para uma entidade externa e o escalão do Índice de Desenvolvimento Social (IDS).

Assim também neste caso, o nível de IDS não condiciona o tipo de actividades a serem transferidas para uma entidade externa.

### Relação entre actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e os fundos municipais

H 0: As actividades transferidas a um agente externo não variam conforme o escalão dos fundos municipais.

H 1: As actividades transferidas a um agente externo variam conforme o escalão dos fundos municipais.

**Tabela 41 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	14,550	3	<b>0,845</b>
Likelihood Ratio	15,940	3	0,773
Linear-by-Linear Association	0,610	1	0,435
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 41), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis área de recurso e o escalão dos fundos municipais.

Com os fundos municipais, os resultados mostram que, os diferentes escalões em que enquadram os municípios, não influenciam o tipo de actividades a serem transferidas.

### Relação entre actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e o escalão da população

H 0: As actividades transferidas a um agente externo não varia conforme o escalão da população

H 1: As actividades transferidas a um agente externo variam conforme o escalão da população

Tabela 42 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	18,233	3	<b>0,634</b>
Likelihood Ratio	20,143	3	0,512
Linear-by-Linear Association	0,954	1	0,329
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 42), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as actividades transferidas a um agente externo e o escalão da população.

Concluimos que a população de um concelho não faz variar/alterar o tipo de actividades transferidas para entidade externas.

#### **Relação entre actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e o número de freguesias**

H<sub>0</sub>: As actividades transferidas a um agente externo não varia conforme o número de freguesias

H<sub>1</sub>: As actividades transferidas a um agente externo variam conforme o número de freguesias

Tabela 43 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	15,384	3	<b>0,803</b>
Likelihood Ratio	16,682	3	0,730
Linear-by-Linear Association	0,030	1	0,862
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 43), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis área de recurso e o número de freguesias.

Mediante os resultados obtidos, também no caso do número de freguesias, não há especial dependência com as actividades transferidas para entidades externas.

### **Relação entre actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal e a área do território**

H<sub>0</sub>: As actividades transferidas a um agente externo não varia conforme a Área do território

H<sub>1</sub>: As actividades transferidas a um agente externo variam conforme o Área do território

**Tabela 44 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	17,965	3	<b>0,651</b>
Likelihood Ratio	19,793	3	0,534
Linear-by-Linear Association	0,046	1	0,831
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 44), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis área de recurso e a área do território.

Portanto, os dados apresentados, mostram que o tipo de actividades a serem transferidas para a entidade externa, não é influenciada pela área dos municípios.

### **Sobre as actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal**

Assim, no que toca as actividades transferidas através da concessão ou da constituição de uma empresa municipal, podemos afirmar, mediante os resultados obtidos, que esta opção não é influenciada pelos seguintes factores:

- Motivos de Recurso à uma entidade externa;
- Quem teve a iniciativa do processo;
- Opinião da Câmara Municipal sobre a actuação da Entidade Externa;
- Opinião da Câmara Municipal sobre o impacto do recurso a um Entidade Externa;
- Índice de Desenvolvimento;
- Fundos Municipais;
- População;
- Número de Freguesias;
- Área;

### **Motivos e factores que levam os municípios a cessarem as relações estabelecidas com entidades externas**

Nesta secção separamos os municípios entre aqueles que já recorreram a uma entidades externas mas por algum motivo decidiram interromper essa ligação e aqueles que recorrem e ainda mantém essa relação.

### **Relação entre os municípios que cessaram a sua relação com entidades externas e a ideologia dos titulares dos órgãos municipais.**

H 0: A decisão de cessar a relação com entidades externas não varia conforme a ideologia dos agentes municipais

H 1: A decisão de cessar a relação com entidades externas varia conforme a ideologia dos agentes municipais.

Tabela 45 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,320	3	0,128
Likelihood Ratio	1,018	3	0,313
Linear-by-Linear Association	3,725	1	0,054
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 45), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre os municípios que cessaram a sua relação com entidades externas e a ideologia dos titulares dos órgãos municipais.

Podemos verificar que o facto de se tratarem de partidos de centro esquerda ou centro direita, não influenciou a decisão dos municípios cessarem as suas relações com entidades externas. O que reforça a noção de que as umas ideologias políticas têm maior apetência para recorrer ao mercado, relativamente a outras.

### **Relação entre os municípios que cessaram a sua relação com entidades externas e a opinião sobre a actuação do Agente Externo**

H<sub>0</sub>: A decisão de cessar a relação com entidades externas não varia conforme a opinião sobre a actuação do agente externo

H<sub>1</sub>: A decisão de cessar a relação com entidades externas varia conforme a opinião sobre a actuação do agente externo

Na consequência do teste de Mann-Whitney U e mediante os valores de significância estatística (Tabela 46), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, nas situações de opinião 2 e 3. Nos casos opinião 1, 4, 5 e 6 existe com evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, rejeitar

H o, e assumir que existem comportamentos diferentes face a cessação da relação com entidades externas mediante a valoração das opiniões supra referidas.

**Tabela 46 – Teste Mann-Whitney U**

	Mann-Whitney U	Asymp. Sig.
Na qualidade do serviço prestado	47	<b>0,05</b>
No tratamento de reclamações	83	<b>0,832</b>
No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços	62	<b>0,19</b>
Na honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa	27	<b>0,009</b>
No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município	36	<b>0,025</b>
No padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase	43	<b>0,021</b>

Fonte: Produção Própria

Fazendo a exploração das variáveis que denotam diferente distribuição podemos apurar que, através da tabela 47, os municípios que cessam a sua relação com entidades externas normalmente classificam a opinião em relação a qualidade do serviço prestado como razoável (mediana = 3) e o desempenho económico e financeiros pior do que aquele conseguido pelo município (mediana = 2). Curiosamente, e apesar de terem cessado a relação, verificam-se melhores registos nos outros casos (honestidade e boa fé e no padrão de desempenho efectivo)

**Tabela 47 – Exploração dos Resultados**

Cessar Relação				
	Opinião1	Opinião 4	Opinião 5	Opinião 6
<b>Sim</b>				
Média	3,250	4,750	2,250	3,750
Mediana	3	5	2	4
Variância	0,250	0,250	0,250	0,250
Desvio Padrão	0,500	0,500	0,500	0,500
<b>Não</b>				
Média	3,604	3,818	3,229	3,167
Mediana	4	4	3	3
Variância	0,372	0,477	0,563	0,227
Desvio Padrão	0,610	0,690	0,751	0,476

Fonte: Produção Própria

Ou seja, os dados da tabela 47, permitem tirar a ilação de que, independentemente do bom ambiente das relações inter-organizacionais, e da qualidade do serviço, a eficiência assume mais importância, na cessação da relação com a entidade externa. O que de resto, vai de encontro com as linhas gerais definidas pela NGP.

### **Relação entre os municípios que cessaram a sua relação com entidades externas e a opinião sobre o impacto do recurso a um Agente Externo**

H 0: A decisão de cessar a relação com entidades externas não varia conforme a opinião do impacto do recurso a um agente externo

H 1: A decisão de cessar a relação com entidades externas varia conforme a opinião do impacto do recurso a um agente externo

**Tabela 48 – Teste Mann-Whitney U**

	Mann-Whitney U	Asymp. Sig.
Recorrer a uma entidade externa não foi a mais acertada já que os munícipes estavam melhor servidos com os antigos serviços municipais.	77	0,047
Recorrer a uma entidade externa demonstra a falta de eficiência dos serviços municipais.	86	0,666
O recurso a uma entidade externa aumentou a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão	73	0,383
O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão	48	0,094
O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão.	64	0,343
De maneira geral a entidade externa tem cumprido com as expectativas criadas.	76	0,435

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste de Mann-Whitney U e mediante os valores de significância estatística (Tabela 48), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre a natureza da entidade e a opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo. Mas se baixarmos o nosso nível de confiança para 90% podemos

admitir que há diferença na tendência central das distribuições, no que diz respeito a opinião sobre o impacto 5.

Como verificamos na tabela 34, quando estamos perante uma situação de cessão do recurso a uma entidade externa, normalmente a opção “O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão” tem uma valoração superior do que quando a opção é manter a relação com a entidade externa.

**Tabela 49 – Análise da Distribuição**

Cessar Relação			
Opinião <sup>1</sup>			
Sim		Não	
Média	3,5	Média	2,977
Mediana	4	Mediana	3
Variância	1	Variância	1,418
Desvio Padrão	1	Desvio Padrão	1,191

Fonte: Produção Própria

Podemos concluir que os processos de gestão mantidos pela entidade externa, favorecem uma atitude de resolução da relação, por parte do município. Novamente as sugestões da NGP ganham importância junto da governação local. Como já referimos anteriormente<sup>1</sup> a questão de recorrer a uma entidade externa, como maneira de aumentar a transparência, é de validade muito discutida. Mas, verificamos que esta mesma falta de transparência se assume como factor motivados da cessação da relação.

### **Sobre a cessação da relação a uma entidade externa**

Então relativamente aos casos de cessação da relação com uma entidade externa, juntamente com os factores apurados anteriormente<sup>2</sup> termos:

- As elevadas queixas dos cidadãos;
- Os custos dessa opção comparados com os proveitos inerentes;
- As opções políticas;
- Falta de eficiência;
- Falta de transparência;

<sup>1</sup> ver páginas 144 e 145

<sup>2</sup> ver páginas 141

**Motivos e factores que levam os municípios a não considerarem o recurso a uma entidade externa como uma alternativa consistente.**

Nesta secção separamos os municípios entre aqueles que não optaram pelo recurso a entidades externas, ou aquelas que tendo equacionado essa hipóteses decidiram não avançar com ela.

**Relação entre os municípios que não recorreram a entidades externas e a ideologia dos titulares dos órgãos municipais.**

H 0: A decisão de não recorrer a entidades externas não varia conforme a ideologia dos agentes municipais

H 1: A decisão de não recorrer a entidades externas varia conforme a ideologia dos agentes municipais.

**Tabela 50 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,134	3	<b>0,144</b>
Likelihood Ratio	1,256	3	0,262
Linear-by-Linear Association	2,352	1	0,125
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela50), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que não existe dependência entre os municípios que decidiram não recorrer a entidades externas e a ideologia dos titulares dos órgãos municipais.

Assim, perante os resultados obtidos, no podemos estabelecer uma relação, entre o facto de não recorrerem a entidades externas e o facto de seguirem uma determinada ideologia política.

**Relação entre os municípios que não recorreram a entidades externas e o número de mandatos dos titulares dos órgãos municipais.**

H 0: A decisão de não recorrer a entidades externas não varia conforme o número de mandatos dos agentes municipais

H 1: A decisão de não recorrer a entidades externas varia conforme o número de mandatos dos agentes municipais.

**Tabela 51 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,565	3	0,464
Likelihood Ratio	4,043	3	0,257
Linear-by-Linear Association	1,683	1	0,195
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 51), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que não existe dependência entre os municípios que decidiram não recorrer a entidades externas e o número de mandatos dos titulares dos órgãos municipais.

Não se pode concluir que o número de mandatos condicione a opção de não recorrer a uma entidade externa. Assim este resultado invalida a nossa sugestão prevista no início deste capítulo (pág. 137 e 138).

**Relação entre os municípios que não recorreram com entidades externas e o tipo de maioria dos titulares dos órgãos municipais.**

H 0: A decisão de não recorrer a entidades externas não varia conforme o tipo de maioria dos agentes municipais

H 1: A decisão de não recorrer a entidades externas varia conforme o tipo de maioria dos agentes municipais.

**Tabela 52 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	0,091	3	<b>0,763</b>
Likelihood Ratio	0,000	3	1,000
Linear-by-Linear Association	0,086	1	0,769
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 52) odemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H o, ou seja, concluir que não existe dependência entre os municípios que decidiram não recorrer a entidades externas e o tipo de maioria dos órgãos municipais. Verificamos assim, que o facto de terem um determinado tipo de maioria, não pode ser relacionado com o facto de não recorrer a uma entidade externa.

### **Relação entre os municípios que não recorreram a entidades externas e os valores da reforma administrativa.**

H o: A decisão de não recorrer a entidades externas não varia conforme os valores da reforma administrativa

H 1: A decisão de não recorrer a entidades externas varia conforme os valores da reforma administrativa

**Tabela 53 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	10,130	3	<b>0,017</b>
Likelihood Ratio	10,286	3	0,016
Linear-by-Linear Association	6,943	1	0,008
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 53) podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, rejeitar  $H_0$ . Assim, e perante a distribuição apresentada na Tabela 54, parece que existe maior propensão em continuar a apostar nos serviços municipalizados quando os agentes municipais consideram que como valor da reforma aquele que advoga uma maior flexibilização da gestão, mas sem ser tão radical no uso de mecanismos de mercado. Isto porque existem mais casos do que os esperados no último modelo, referindo-se a uma evolução da administração pública mais gradual e mais ligada à noção de serviço público.

**Tabela 54 – Distribuição de frequências**

Valores da Reforma		Não recorrer a Entidades Externas		Total
		Sim	Não	
Uma aposta clara na eficiência económica	Frequência	0	5	5
	Contagem Esperada	1,30	3,70	5
A procura da descentralização administrativa	Frequência	1	7	8
	Contagem Esperada	2,07	5,93	8
Uma Aposta na Excelência e na qualidade na prestação de serviços	Frequência	9	27	36
	Contagem Esperada	9,33	26,67	36
Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mantendo sempre a noção de serviço público	Frequência	4	1	5
	Contagem Esperada	1,30	3,70	5
Total		21	25	46

Fonte: Produção Própria

### **Relação entre o facto de não recorrer e o escalão do índice de desenvolvimento social.**

$H_0$ : A decisão de não recorrer a entidades externas não varia conforme o escalão do Índice de Desenvolvimento Social

$H_1$ : A decisão de não recorrer a entidades externas varia conforme o escalão do Índice de Desenvolvimento Social

Tabela 55 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	4,718	3	<b>0,194</b>
Likelihood Ratio	5,268	3	0,153
Linear-by-Linear Association	1,820	1	0,177
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 55), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis não recorrer a entidades externas e o escalão do Índice de Desenvolvimento Social. Logo não há relação entre os níveis de IDS de cada município e o facto de não querer recorrer a mecanismos de mercado.

#### Relação entre a opção de não recorrer a entidades externas e os fundos municipais

H<sub>0</sub>: A decisão de não recorrer a entidades externas não varia conforme o escalão dos fundos municipais

H<sub>1</sub>: A decisão de não recorrer a entidades externas varia conforme o escalão dos fundos municipais

Tabela 56 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,077	3	<b>0,557</b>
Likelihood Ratio	2,309	3	0,511
Linear-by-Linear Association	0,045	1	0,833
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 56), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de

confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis não recorrer a entidades externas e o escalão dos fundos municipais. Também aqui, não se pode estabelecer uma relação entre os níveis de fundos municipais e o facto dos municípios optarem por soluções internas.

### **Relação entre a opção de não recorrer a entidades externas e o escalão da população**

H<sub>0</sub>: A decisão de não recorrer a entidades externas não varia conforme o escalão da população

H<sub>1</sub>: A decisão de não recorrer a entidades externas varia conforme o escalão da população

**Tabela 57 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3,664	3	<b>0,300</b>
Likelihood Ratio	4,161	3	0,245
Linear-by-Linear Association	0,015	1	0,904
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 42), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis não recorrer a entidades externas e o escalão da população. Por seu lado a dimensão da população, mediante os dados apresentados, também não influencia a aposta feita pela Câmara Municipal, pelos serviços camarários.

### **Relação entre a opção de não recorrer a entidades externas e a área do território**

H<sub>0</sub>: A decisão de não recorrer a entidades externas não varia conforme a Área do território

H<sub>1</sub>: A decisão de não recorrer a entidades externas varia conforme o Área do território

Tabela 58 – Teste Chi-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,151	3	<b>0,011</b>
Likelihood Ratio	14,091	3	0,003
Linear-by-Linear Association	0,411	1	0,521
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 58), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, rejeitar  $H_0$ , ou seja, concluir que existe dependência entre as variáveis não recorrer a uma entidade externa e a área do território. Pela observação da tabela 59 verificamos que quanto maior for a área do território maior é a propensão para recorrer a uma entidade externa.

Tabela 59 – Distribuição de frequências

Área do Território		Não Recorrer		Total
		Sim	Não	
De 27 a 260	Frequência	5	8	13
	Contagem Esperada	3,37	9,63	13
De 261 a 380	Frequência	0	12	12
	Contagem Esperada	3,11	8,89	12
De 381 a 660	Frequência	8	9	17
	Contagem Esperada	4,41	12,59	17
De 660 a 1174	Frequência	1	11	12
	Contagem Esperada	3,11	8,89	12
<b>Total</b>		21	25	46

Fonte: Produção Própria

No que diz respeito a área, consegue-se apurar que assim que tratamos de concelhos maiores, maior também é a propensão de se recorrer a mecanismos de mercado.

**Sobre a opção de não recorrer a uma entidade externa**

Então relativamente aos casos onde se optou por não recorrer a uma entidade externa, incluído os casos onde essa opção foi considerada (nalguns serviços) mas não implementada, juntamente com os factores apurados anteriormente<sup>1</sup> temos:

- O bom desempenho por parte dos serviços camarários;
- Reduzidas dimensões do concelho;
- Opção pela modernização dos serviços camarários.

**3.7. Motivos e Factores que levaram os municípios dos distritos em causa a associarem-se e optarem por soluções diferentes em situações semelhantes.**

Quando a área de recurso é a recolha e o tratamento de resíduos sólidos assiste-se a três soluções diferentes dentro da nossa população. Os municípios do distrito de Bragança optaram por criar uma empresa intermunicipal “Resíduos do Nordeste, E.I.M.”, enquanto que no distrito de Vila Real a mesma unidade não se verificou. Assim os concelhos do norte do distrito, associaram-se para criar uma entidade privada a “RESAT, S.A.” enquanto que os do sul preferiram recorrer à concessão a um agente privado a “Serub, S.A.”.

Tentamos analisar os factores e motivação que poderão estar na origem destas diferentes soluções alternativas para um problema semelhante. Para isso vamos continuar a utilizar os testes descritos anteriormente onde a expressão “Natureza da Entidade” passar a referir-se as três entidades “Resíduos do Nordeste, E.I.M.”, “RESAT, S.A.” e “Seurb, S.A.”

**Relação entre natureza da entidade e o escalão do índice de desenvolvimento social.**

H o: A natureza da entidade não varia conforme o escalão do Índice de Desenvolvimento Social

---

<sup>1</sup> ver páginas 150 e 151

H 1: A natureza da entidade varia conforme o escalão do Índice de Desenvolvimento Social

**Tabela 60 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1,188	3	<b>0,552</b>
Likelihood Ratio	1,183	3	0,554
Linear-by-Linear Association	0,452	1	0,501
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 60), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e o escalão do Índice de Desenvolvimento Social

Assim a opção por uma das três soluções seguidas, não tem relação com o IDS dos respectivos concelhos.

### **Relação entre natureza da entidade e os fundos municipais**

H<sub>0</sub>: A natureza da entidade não varia conforme o escalão dos fundos municipais

H<sub>1</sub>: A natureza da entidade varia conforme o escalão dos fundos municipais

**Tabela 61 – Teste Chi-Quadrado**

	Valor	Graus de Liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	12,066	3	<b>0,061</b>
Likelihood Ratio	15,336	3	0,018
Linear-by-Linear Association	0,812	1	0,367
N of Valid Cases	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 61), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, rejeitar  $H_0$ , ou seja, concluir que existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e o escalão dos fundos municipais. Como podemos verificar na tabela 62, a “RESAT, S.A.” agrega os municípios com maior nível de fundos municipais, seguindo-se a “Resíduos do Nordeste, E.I.M.” e por fim a “Serurb, S.A.”

**Tabela 62 – Análise da mediana**

	<b>Resíduos do Nordeste</b>	<b>RESAT</b>	<b>SERURB</b>
<b>Escala de Fundos</b>			
Média	2,615	2,200	2,167
Mediana	2	3	1,5
Variância	0,923	1,200	2,167
Desvio Padrão	0,961	1,095	1,472

Fonte: Produção Própria

Assim aferimos que os concelhos com maior nível de fundos municipais optaram por constituir uma Sociedade Anónima.

### **Relação entre natureza da entidade e a ideologia dos agentes municipais**

$H_0$ : A natureza da entidade não varia conforme a ideologia dos agentes municipais

$H_1$ : A natureza da entidade varia conforme a ideologia dos agentes municipais

**Tabela 63 – Teste Chi-Quadrado**

	<b>Valor</b>	<b>Graus de Liberdade</b>	<b>Asymp. Sig. (2-sided)</b>
<b>Pearson Chi-Square</b>	1,188	3	<b>0,552</b>
<b>Likelihood Ratio</b>	1,183	3	0,554
<b>Linear-by-Linear Association</b>	0,452	1	0,501
<b>N of Valid Cases</b>	46		

Fonte: Produção Própria

Feito o teste Chi-Quadrado e mediante o valor do Pearson Chi-Quadrado (Tabela 63), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que não existe dependência entre as variáveis natureza da entidade e a ideologia dos agentes municipais. Assim a ideologia partidária não teve influencia nas opções seguidas pelos municípios.

### **Relação entre Natureza da entidade e os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.**

H<sub>0</sub>: A natureza da entidade não varia conforme os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

H<sub>1</sub>: A natureza da entidade varia conforme os motivos considerados como relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa.

**Tabela 64 – O Teste Kruskal Wallis H**

	Chi-Square	Asymp. Sig.
Libertar a Câmara Municipal de tarefas operacionais	5,014	<b>0,082</b>
Procurar a melhor eficiência na prestação de bens e serviços	7,438	<b>0,336</b>
Maior capacidade de flexibilização da gestão	8,142	<b>0,921</b>
Influência de casos de sucesso em municípios vizinhos	8,027	<b>0,277</b>
Aliviar a situação financeira do município com base na descentralização da prestação de bens e serviços	3,157	<b>0,589</b>
Falta de capacidade e de meios do município para resolver questões extremamente técnicas relacionadas com a actividade	6,501	<b>0,284</b>
Necessidade de separação de responsabilidades entre o promotor e o produtor de serviços para aumentar a eficiência	4,751	<b>0,69</b>

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste de e Kruskal Wallis, e perante os valores de significância estatística (Tabela 64), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre as variáveis natureza da entidade e os motivos considerados como

relevantes na decisão de recorrer a uma entidade externa, excepção feita no caso do primeiro motivo. Como podemos verificar na tabela 65, a “RESAT, S.A.” agrega os municípios que dão mais importância ao facto de se libertar Câmara Municipal de tarefas operacionais em relação aos municípios que optaram pelos “Resíduos do Nordeste, E.I.M.” e por fim a “Serurb, S.A.”

**Tabela 65 – Análise da Mediana**

	<b>Resíduos do Nordeste</b>	<b>RESAT</b>	<b>SERURB</b>
<b>Motivo 1</b>			
Média	2,364	2,800	1,833
Mediana	2	3	2
Variância	0,455	0,200	0,567
Desvio Padrão	0,674	0,447	0,753

Fonte: Produção Própria

Assim, dos motivos proposto, só no primeiro motivo é que existem diferenças entre as soluções seguidas pelos municípios. Os que constituíram a Sociedade Anónima, relativizam mais a importância de libertar a Câmara Municipal .

### **Natureza da entidade e a opinião sobre a actuação do Agente Externo**

H 0: A natureza da entidade não varia conforme a opinião sobre o recurso a uma entidade externa

H 1: A natureza da entidade varia conforme a opinião sobre o recurso a uma entidade externa

Na consequência do teste de Mann-Whitney U e mediante os valores de significância estatística (Tabela 66 da página seguinte), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H 0, ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre a natureza da entidade e a opinião sobre o recurso a uma entidade externa, excepto na no que toca à primeira e terceira opinião, se baixarmos o nosso nível de confiança para 90%. Assim na opinião “qualidade do serviço prestado” combinada com “Cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços” a “Serurb, S.A.” obtém a melhor

classificação seguida da “Resíduos do Nordeste, E.I.M.” e da “RESAT, S.A.” (Tabela 67).

**Tabela 66 – O Teste Kruskal Wallis H**

	Chi-Square	Asymp. Sig.
Na qualidade do serviço prestado	4,868	<b>0,088</b>
No tratamento de reclamações	7,438	<b>0,13</b>
No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços	8,142	<b>0,09</b>
Na honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa	8,027	<b>0,54</b>
No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município	3,157	<b>0,234</b>
No padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase	6,501	<b>0,807</b>

Fonte: Produção Própria

**Tabela 67 – Análise Estatística**

	Resíduos do Nordeste	RESAT	SERURB
<b>Opinião 1</b>			
Média	3,583	2,800	3,833
Mediana	4	3	4
Variância	0,265	0,700	0,567
Desvio Padrão	0,515	0,837	0,753
<b>Opinião 3</b>			
Média	3,333	3,400	4,000
Mediana	3	3	4
Variância	0,242	0,300	0,400
Desvio Padrão	0,492	0,548	0,632

Fonte: Produção Própria

### **Relação entre Natureza da entidade e a opinião sobre o impacto do recurso a um Agente Externo**

H<sub>0</sub>: A opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo é igual quer se trate de uma empresa municipal ou de uma concessão a um agente económico privado

H 1: A opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo varia conforme se trate de uma empresa municipal ou de uma concessão a um agente económico privado

**Tabela 68 – O Teste Kruskal Wallis H**

	Chi-Square	Asymp. Sig.
Recorrer a uma entidade externa não foi a mais acertada já que os munícipes estavam melhor servidos com os antigos serviços municipais.	4,007	<b>0,135</b>
Recorrer a uma entidade externa demonstra a falta de eficiência dos serviços municipais.	7,438	<b>0,099</b>
O recurso a uma entidade externa aumentou a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão	8,142	<b>0,742</b>
O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão	8,027	<b>0,808</b>
O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão.	3,157	<b>0,847</b>
De maneira geral a entidade externa tem cumprido com as expectativas criadas.	6,501	<b>0,956</b>

Fonte: Produção Própria

Na consequência do teste de Kruskal Wallis e mediante os valores de significância estatística (Tabela 53), podemos concluir que existe evidência estatística suficiente, para com 95% de confiança, aceitar H<sub>0</sub>, ou seja, concluir que existe homogeneidade na distribuição entre a natureza da entidade e a opinião sobre o impacto do recurso a um agente externo, excepto na no que toca à opinião sobre o impacto 2 se baixarmos o nosso nível de confiança para 90%. No entanto verificamos que a diferença de distribuição não é materialmente relevante por estar situada nas classes de opinião negativa (Discordo e discordo totalmente).

### **Sobre a análise destes casos específicos**

Como verificamos no nosso universo temos em três situações semelhantes, outras tantas soluções alternativas ao nível da natureza e na forma como foi feito o recurso a entidade

externa. Podemos concluir que no caso da “RESAT, S.A.” é o ente criado que tem por base o conjunto de municípios:

- Com níveis de receitas mais altos;
- Que mais valorizam a libertação da Câmara Municipal de tarefas operacionais, como motivo do recurso a uma entidade externa;

No entanto são os casos da “Resíduos do Nordeste, E.I.M.” e da “Serurb,S.A.” que merecem uma opinião mais positiva em termo de qualidade de serviço.

## 4. Apresentação dos Resultados relativos às Empresas Municipais

### 4.1. Caracterização de quem respondeu ao Inquérito

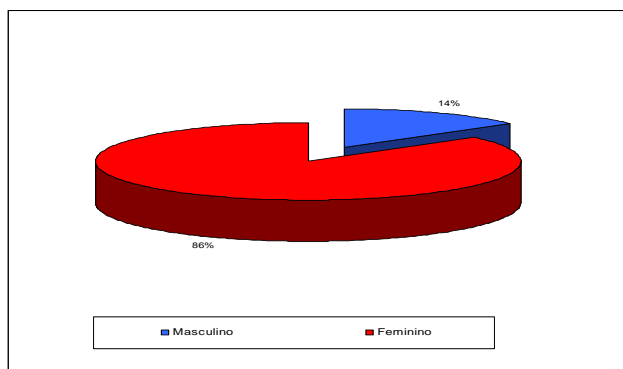
Tabela 69 – Cargo ocupado por quem respondeu aos inquéritos

	Contagem	Percentagem
Presidente do Conselho de Administração	2	28,57%
Staff de Apoio à presidência	1	14,29%
Director Geral	4	57,14%
Total	7	

Fonte: Produção própria

Cerca de 57,14 % das respostas foram obtidas por órgãos delegados de gestão (administradores delegados/directores executivos/ directores gerias) da Empresa Municipal. Asseguramos assim, quase 86% das respostas de agentes com responsabilidades de gestão das Empresas Municipais

Gráfico 12 – Sexo



Fonte: Produção própria

85,71% das respostas provieram de pessoas do sexo Masculino. Tal como no caso das Câmaras Municipais, denota-se uma predominância do sexo Masculino.

**Tabela 70 – Habilitações literárias**

Tipo	Contagem	Percentagem
Ensino Secundário	0	0,00%
12º Ano	1	14,29%
Licenciatura	3	42,86%
Pós- Graduação	2	28,57%
Mestrado	1	14,29%
Doutorado	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>7</b>	

Fonte: Produção própria

Das respostas obtidas 85,71% foram de pessoas com formação superior, sendo que a 42,86% tem o grau de licenciado. Em comparação com as Câmaras Municipais, existe um maior nível de formação superior. Isto porque, o número de elementos com grau superior é maior, mas o número de licenciados é menor.

**Tabela 71 – Escalão Etário**

Escala	Contagem	Percentagem
De 18 a 25	0	0,00%
De 26 a 35	2	28,57%
De 36 a 45	3	42,86%
De 46 a 55	1	14,29%
Mais de 56	1	14,29%
<b>Total</b>	<b>7</b>	

Fonte: Produção própria

A maioria as respostas (71,43%) vêm de pessoas cujo escalão etário não ultrapassa os 45 anos. Tal como nas Câmaras Municipais, embora nas Empresas Municipais com mais força, temos indícios que apontam para o rejuvenescimento dos recursos humanos.

## 4.2. Caracterização das Empresas Municipais

**Tabela 72 – Habilitações Literárias**

	Contagem	Percentagem
Gestão	1	14,29%
Filosofia	1	14,29%
Geologia	2	28,57%
Biologia	1	14,29%
Medicina	1	14,29%
Outra	1	14,29%
<b>Total</b>	<b>7</b>	

Fonte: Produção própria

A formação dos presidentes do conselho de administração repara-se, por uma enorme diversidade de áreas científicas (praticamente uma área diferente por cada empresa municipal), e só num caso é da área da gestão. Assim, o pressuposto da NGP que justifica a fragmentação da Administração Pública em unidades autónomas geridas por gestores profissionais, não nos parece ter sido totalmente acolhida. Nem o presidente do conselho de administração, nem o titular do órgão de gestão delegada (director geral, administrador delegado, director executivo, etc) quando existe, apresentam maioritariamente uma formação específica em gestão. O facto deste cargo continuar a ter uma forte conexão com a confiança política proveniente do executivo camarário, ou ser mesmo ocupado pelo Presidente ou um elemento do executivo, pode ajudar a compreender esta situação.

**Tabela 73 – Experiência Profissional**

Tipo	Contagem	Percentagem
Administrador de outras empresas Municipais	1	8,33%
Gestor de Empresas Privadas	3	25,00%
Assembleia Municipal	1	8,33%
Presidente da CM	3	25,00%
Vereador da CM	4	33,33%
Gestor Empresas Públicas	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>12</b>	

Fonte: Produção própria

Relativamente a experiência profissional podemos verificar que em 66,67% dos casos os presidentes do conselho de administração, já desempenharam anteriormente funções em órgãos autárquicos (câmara ou assembleia municipal). Convém também referir, que 25% dos casos têm um historial de experiência de gestão privada. O que foi dito no ponto anterior, vale para este. Há uma grande preponderância e cultura da Administração Pública e não da Gestão Pública, no sentido em que as práticas definidas pela NGP necessitem de gestores mais identificados com as práticas do sector privado. Aquilo que sucede nas Empresas Municipais acaba por ser definido como a sustentação do “código genético” (Araújo, 2002), apesar de novas estruturas e práticas de gestão, a lógica e maneira de pensar dos seus elementos, pode por em risco, as mais valias da reforma administrativa.

**Tabela 74 – Lugares na CA ocupados por elementos do executivo camarário**

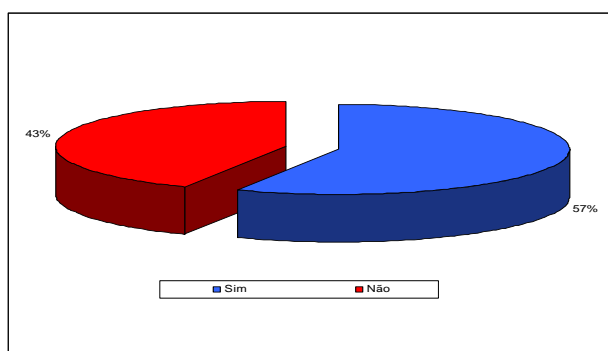
	Contagem	Percentagem
Nenhum	1	14,29%
1 Elemento	2	28,57%
2 Elementos	3	42,86%
3 Elementos	1	14,29%
Mais de 3 Elementos	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>7</b>	

Fonte: Produção própria

Nesta situação ao constatarmos que na maioria dos casos (57,14%) elementos do executivo, ocupam dois ou mais lugares no conselho de administração da Empresa Municipal, serve como sustentação ao que já discutimos, sobre a natureza e especificidade da relação Empresa/Câmara Municipal <sup>1</sup>. Se associarmos o facto de que, as Câmaras Municipais que optam por constituir uma Empresa Municipal, na sua maioria (81%) <sup>2</sup>, fazem-no para poder influenciar a sua gestão, entendemos que está em causa a separação de competências entre o promotor e o produtor, sugerida pela NGP.

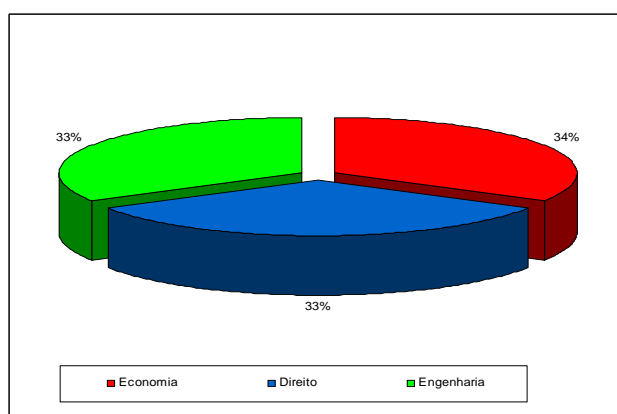
<sup>1</sup> Ver páginas 120 a 122

<sup>2</sup> Ver páginas 146

**Gráfico 13 – Existe um cargo auxiliar à gestão**

Fonte: Produção própria

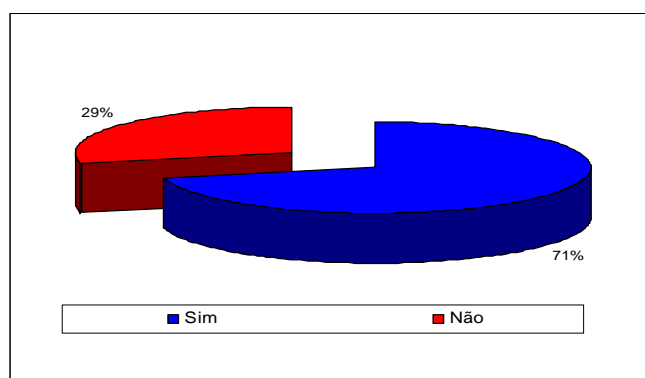
Em 57,14% é criado um órgão delegado de gestão (administradores delegados/directores executivos/ directores gerias). Esta solução enquadra-se na opção de constituir o Concelho de Administração por elementos eminentemente políticos, delegando as tarefas de gestão noutra elemento da estrutura.

**Gráfico 14 – Formação do Administrador Delegado**

Fonte: Produção própria

Das empresas municipais que optaram por ter um administrador delegado/Director Geral, não existe uma predominância de qualquer área de formação. Repetimos aquilo que foi dito no comentário da Tabela 73 (da página anterior), não existe um acolhimento das sugestões da NGP.

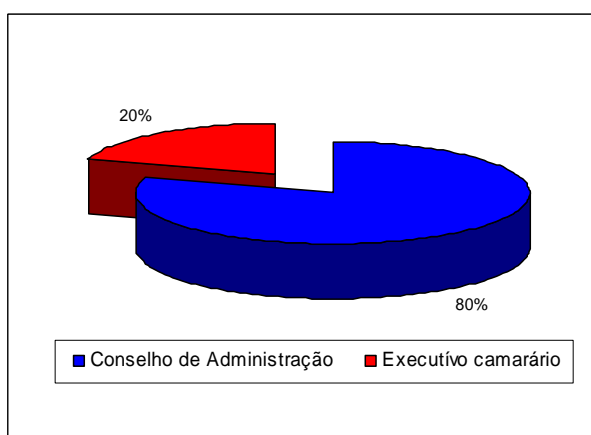
Gráfico 15 – Planos Plurianuais



Fonte: Produção própria

Em 71,43% das empresas municipais são definidos planos e objectivos plurianuais, o que nós parece um número baixo, sabendo que estes planos são uma obrigatoriedade legal. Apesar disso é importante reter a aplicação de um instrumento definido e defendido pela NGP. Isto no sentido de clarificar e traçar um rumo orientador na estratégia da organização.

Gráfico 16 – Autoria dos planos plurianuais



Fonte: Produção própria

Em 80% dos casos a iniciativa da delimitação dos objectivos organizacionais é pertença do conselho de administração da Empresa Municipal. É necessário relativizar este número, perante os factos relatados na Tabela 74.

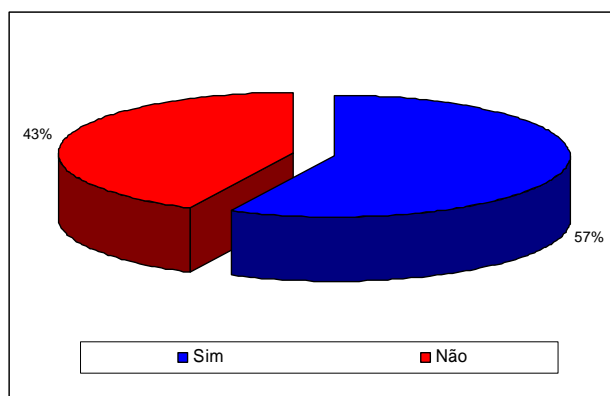
Tabela 75 – Classificação das tarefas das empresas municipais

	Contagem	Porcentagem
Meramente Operacionais cabem à CM as decisões estratégicas	0	0,00%
Tanto Operacionais como estratégicas	6	85,71%
Sobretudo Operacionais colaborando com a CM nas estratégias	1	14,29%
<b>Total</b>	<b>7</b>	

Fonte: Produção própria

Em 80,71% dos casos as tarefas são consideradas serem de natureza tanto operacional como estratégicas. Já tínhamos verificado (Tabela 11 e 15), não existe uma noção clara da aceitação da necessidade de separação de competências estratégicas e fiscalizadoras para a Câmara Municipal, e de tarefas operacionais para a entidade externa. A Tabela 75 vem reforçar essa ideia. Ao contrário do defendido pela NGP, as Empresas Municipais consideram as suas competências tanto estratégicas como operacionais.

Gráfico 17 – Indicadores de Desempenho



Fonte: Produção própria

Só em 57,14% das empresas municipais é que são definidos indicadores de desempenho. Um número muito baixo quando a NGP define-os com elementares para:

- Medir o sucesso e o fracasso da sua organização;

- Identificar os pontos de sucesso para poder recompensar e eliminar;
- Avaliar a organização no seu todo;
- Definir e saber quando e como os objectivos pretendido são atingidos.

### Opinião sobre a actuação da Entidade Criada.

Gráfico 18 – Opinião sobre o desempenho da Entidade Externa

	Má ou Muito Má	Razoável	Bom ou Muito Bom
Na qualidade do serviço prestado	0%	0%	100%
No tratamento de reclamações	0%	14%	86%
No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços	0%	0%	100%
Na honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa	0%	0%	100%
No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município	0%	0%	100%
No padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase	0%	17%	83%

Fonte: Produção própria

No que concernem à opinião da Empresa Municipal sobre a sua própria actuação, não existem quaisquer factos negativos a salientar. Só no tratamento de reclamações e no Padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase, não é conseguido o pleno de classificação de bom ou muito bom. Nos casos referidos, 14% e 17%, respectivamente, consideram a sua actuação razoável. Se fizermos uma comparação com a Tabela 12, verificamos que as Empresas Municipais são muito mais optimistas, na avaliação do seu próprio trabalho. No entanto é nos mesmos pontos que, independentemente da entidade que emite a opinião, são verificados os piores registos.

## Fiscalização de Entidades Externas

**Tabela 76 – Fiscalização por parte da CM**

	Contagem	Percentagem
Muitas Vezes	2	28,57%
Em casos Pontuais	4	57,14%
Raramente	0	0,00%
Nunca	1	14,29%
<b>Total</b>	<b>7</b>	

Fonte: Produção Própria

57,14% dos Inquiridos afirmam que o executivo municipal exerce os seus poderes de superintendência em casos pontuais. É também necessário enquadrar este valor, no facto da representatividade do executivo no Conselho de Administração ser elevado.

**Tabela 77 – Fiscalização por parte da AM**

	Contagem	Percentagem
Muitas Vezes	2	33,33%
Em casos Pontuais	2	33,33%
Raramente	2	33,33%
Nunca	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>6</b>	

Fonte: Produção própria

Já no que se refere aos poderes de fiscalização da assembleia municipal, as respostas apontam, para uma heterogeneidade, na medida que as respostas se dividem equitativamente pelas empresas municipais.

**Tabela 78 – Fiscalização por parte do ROC**

	Contagem	Percentagem
Muitas Vezes	4	57,14%
Em casos Pontuais	2	28,57%
Raramente	1	14,29%
Nunca	0	0,00%

Total	7
-------	---

Fonte: Produção própria

Em todas as empresas municipais estudadas, nenhuma tem nos seus estatutos previstos mais algum órgão fiscalizador, ou outro poder de fiscalização (para além dos previstos na lei que regulamenta as empresas municipais) dos órgãos em causa.

Este sistema de auditorias externas, visa controlar a Empresa Municipal, sendo idealizado pela NGP, como maneira de dar garantias ao Governo Local e aos cidadãos em virtude da eliminação dos canais burocrático de superior hierárquico.

### Independência e Autonomia

Só em um caso, dos estudados, houve alteração do objecto social da empresa Municipal. E quando essa alteração ocorreu, foi por iniciativa dos órgãos da empresa municipal, o que demonstra uma capacidade relativa<sup>1</sup> de controlar e direccionar a organização.

Quando questionados sobre os aspectos mais importantes, em termo de autonomia e flexibilidades, associados a opção da criação de uma empresa municipal, foram propostas 7 razões à consideração das empresas municipais.

**Tabela 79 – Factores de independência e autonomia**

	Importante ou Muito Importante	Pouco Importante ou Sem Importância
Libertação de Pressões Políticas, passando as decisões a serem assentes em critérios de gestão	71%	29%
Libertação das rígidas regras da administração pública (sobretudo a nível financeiro e do procedimento administrativo)	71%	29%
Maior e melhor capacidade de identificar pontos de ineficiência	100%	0%
Maior e melhor capacidade para aproveitar as oportunidades de mercado	100%	0%
Maior e melhor capacidade de definir planos plurianuais de investimentos	71%	29%
Maior flexibilidade de redefinir objectivos e metodologias	100%	0%
Maior e melhor capacidade e autonomia na política de gestão de recursos humanos	86%	14%

Fonte: Produção própria

<sup>1</sup> Relativa no sentido em que essa alteração tem de ser aprovada pela Câmara Municipal

Neste caso, as empresas municipais consideraram maioritariamente, todas as razões como sendo importantes ou muito importantes. Só em três casos não é atingido o pleno de 100%. Nos casos da libertação das pressões políticas, passando as decisões a serem assentes em critérios de gestão, da libertação das rígidas regras da Administração Pública (sobretudo a nível financeiro e do procedimento administrativo), e da maior flexibilidade de redefinir objectivos e metodologias, houve em cada caso, 29% da opiniões que as consideraram sem ou com pouca importância, para a constituição da empresa municipal.

Os pontos que mereceram a unanimidade das respostas enquadram-se nos objectivos da NGP, em conseguir uma Gestão Pública mais flexível, com maior capacidade de eliminar os desperdícios verificados. Em suma criar uma organização com objectivos claros, estratégias definidas e com recursos eficientes. Conseguir uma Gestão Pública;

- Capaz de estabelecer os ajustamento necessários, com as variações do ambiente externo;
- Capaz de actualizar as suas práticas de maneira a conseguir os seus objectivos da maneira mais eficiente.

Quando questionados sobre as diferentes vantagens da possibilidade de proceder ao ajuste directo sem necessidade de concurso público, foram propostas 4 razões à consideração das empresas municipais:

**Tabela 80 – Vantagens do Ajuste Directo**

	Importante ou Muito Importante	Pouco Importante ou Sem Importância
Maior rapidez na contratação e no abastecimento de serviços	86%	14%
Maior capacidade negocial nos prazos e condições de pagamento com os fornecedores	100%	0%
Melhor capacidade de aproveitar variações de mercado podendo mais facilmente mudar de fornecedor ou alterar os termos estabelecidos	100%	0%
Maior liberdade de escolha na selecção do fornecedor	86%	14%

Fonte: Produção própria

Novamente, as empresas municipais, em grande maioria, consideraram importantes ou muito importantes, todas as opções apresentadas. Só nas opções sobre, a maior rapidez na contratação e no abastecimento de serviços, e a maior liberdade de escolha na selecção do fornecedor, é que as respostas não atingem o pleno, apresentando 14% de respostas negativas.

Os comentários feitos acerca dos valores constantes na Tabela 79 repetem-se agora. A questão da flexibilidade da gestão, defendida pela NGP, está presente no sentido dos resultados obtidos. Verifica-se que as vantagens, que reúnem a unanimidade das preferências, se relacionam com a possibilidade de acompanhar as variações do mercado e as condições em que são estabelecidas as relações.

Como se pode verificar no Gráfico 51, só a fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas é excepção ao cenário de total concordância com os mecanismos de fiscalização previstos na lei.

**Tabela 81 – Opinião sobre a fiscalização externa**

	Importante ou Muito Importante	Pouco Importante ou Sem Importância
Fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas	86%	14%
Fiscalização económica e financeira do fiscal único	100%	0%
Fiscalização do fiscal único no quer respeita actos de gestão do conselho de administração	100%	0%
Fiscalização do executivo camarário	100%	0%
Apreciação e pedidos de informação por parte dos membros da assembleia municipal	100%	0%

Fonte: Produção própria

Das respostas obtidas, somente num único caso é admitida a possibilidade de poderem ser eliminadas algumas formas de controlo externo, nomeadamente o Controlo do Tribunal de contas, põe se entender que é uma forma de controlo redundante, sem mais

valia face aos outros mecanismos disponibilizados. Esta mesma fiscalização, salvo uma situação isolada, é tida como necessária pelas empresas municipais, não sendo estas do entendimento que, estas auditorias prejudiquem a sua capacidade de gestão.

## Valores que guiam a reforma administrativa

**Tabela 82 – Valores que guiam a reforma administrativa**

Valores que guiam a Reforma Administrativa	
Partido	Percentagem
Uma aposta clara na eficiência económica	0,00%
A procura da descentralização administrativa	14,29%
Uma aposta na excelência e na qualidade na prestação de serviços públicos	14,29%
Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mantendo sempre como vector o conceito de serviço público	71,43%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Produção Própria

Em 71,43% dos casos a respostas indicam a excelência e a qualidade com a aposta a fazer no que concerne ao movimento de reforma e modernização administrativa. É uma preferência por um dos modelos do NGP proposto por Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996) e já explicado no capítulo II. Ao contrário dos municípios que definiram a reforma administrativa como uma aposta na excelência e na qualidade, as Empresas Municipais interpretam-no como uma melhoria do modelo de gestão, com ampla conexão à definição de serviço público.

## Relações de Emprego

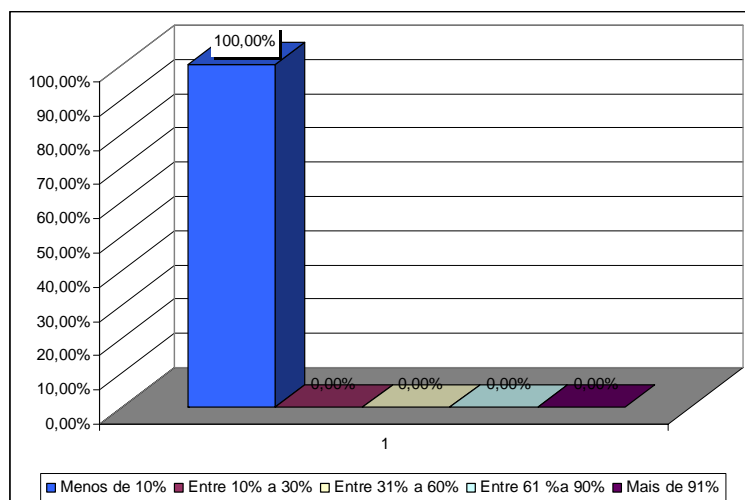
**Tabela 83 – Distribuição da frequência de tipologia de contratos**

Percentagem de Pessoal	Tipo de Contrato		
	Contratos a Termo	Contratos sem Termo	Em destacamento da CM
Menos de 30%	33%	67%	67%
De 30a 49 %	17%	0%	17%
De 50 a 80 %	0%	0%	0%
Mais de 80%	50%	33%	17%

Fonte: Produção própria

Em cada um dos tipos de contrato, a frequência da sua distribuição varia conforme a sua tipologia, como se pode verificar na Tabela 82. Assim os contratos a termo são os mais utilizados nas empresas municipais, atingindo na maioria dos casos 80% dos trabalhadores. Contratos sem termo têm uma expressão inferior aos 30% e os destacamentos por parte da CM seguem a mesma distribuição. Desta forma, as Empresas Municipais constituem-se, em termos de recursos humanos, de maneira a introduzir, “sangue novo” na organização. Tentam diminuir a resistência à mudança, e a perpetuação das práticas anteriores, evitando recorrer ao pessoal em destacamento.

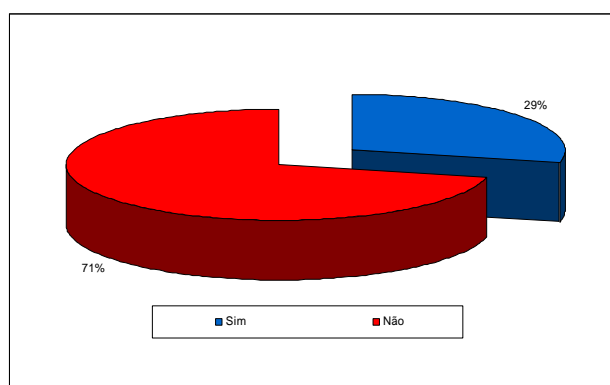
**Gráfico 19 – Percentagem de pessoas que abandonaram a função pública em favor do contrato individual de trabalho**



Fonte: Produção própria

Só uma ínfima percentagem de funcionários, abaixo de 10%, é que optaram por abdicar da relação jurídica da função pública, para celebrarem contratos individuais de trabalho, mas como vimos estes funcionários acabam por, na sua maioria, constituir menos de 30% do pessoal de uma Empresa Municipal.

Somente 27,15% das empresas municipais assumiram, que fazem depender as compensações financeiras dos indicadores de desempenho previamente estabelecidos (gráfico 20).

**Gráfico 20 – Utilização de Indicadores de Desempenho nos RH's**

Fonte: Produção própria

Para além de só cerca de 57% das Empresas Municipais estabelecerem Indicadores de Desempenho, destas cerca de 25% fazem-no de uma maneira meramente indicativa, já que não fazem depender a remuneração da produtividade conseguida. Algo que não está em sintonia com as práticas sugeridas pela NGP. Para combater a inércia e a falta de produtividade, são sugeridas mecanismos que permitem associar o sucesso da organização com as contribuições (remuneração salarial entre outras) dadas aos trabalhadores.

Quando questionados sobre os aspectos mais importantes com a possibilidade de celebração de contratos individuais de trabalho, foram propostas 6 aspectos:

**Tabela 84 – Aspectos mais relevantes relacionados com os contractos de trabalho**

	Importante ou Muito Importante	Pouco Importante ou sem Importancia
Possibilidade de alterar as funções desempenhadas pelos funcionários com maior facilidade	50%	50%
Possibilidade de constituir uma nova relação de emprego com maior celeridade e eficiência	100%	0%
Possibilidade de terminar uma relação de emprego com maior celeridade e eficiência	33%	67%
Maior motivação e competitividade entre os funcionários	67%	33%
Possibilidade de estabelecer prémios de produtividade no trabalho	50%	50%
Possibilitar um melhor planeamento da política de Recursos Humanos	83%	17%

Fonte: Produção própria

Das respostas obtidas temos como factos mais relevantes:

1 – A possibilidade de constituir uma nova relação de emprego com maior celeridade e eficiência, com 100% das respostas.

2 – A possibilitar um melhor planeamento da política de Recursos Humanos, com 83% das respostas

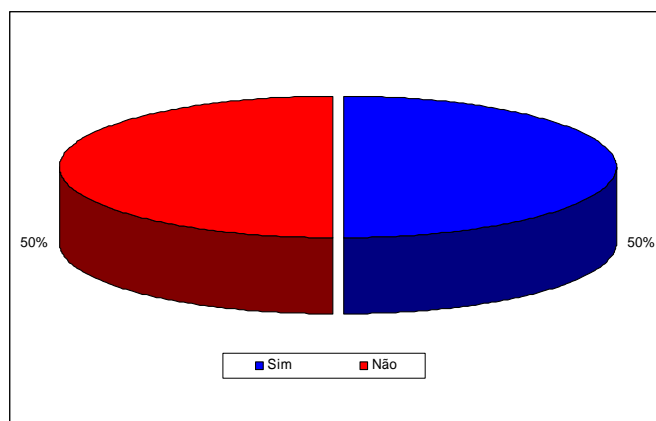
Relativamente à possibilidade da de se poderem alterar as funções desempenhadas pelos funcionários com maior facilidade e da possibilidade de estabelecer prémios de produtividade no trabalho, as opiniões entre as empresas municipais dividem-se.

Novamente a questão da flexibilização da gestão e da capacidade de se ajustar às vicissitudes externas, marcam às preferências também no âmbito da gestão dos recursos humanos. Associados os factos apontados na análise do Gráfico 20, os dados da Tabela 83 reforçam o facto de não haver grande vontade das Empresas Municipais associarem, desempenho, produtividade e remuneração salarialis.

### **Celebração de Contratos Programa**

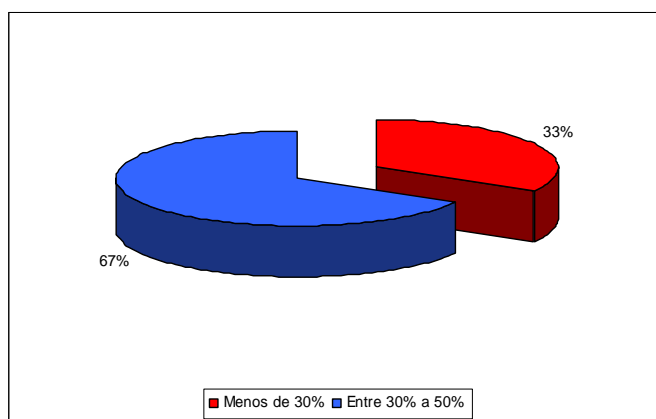
Em 50% dos casos são celebrados contratos programa para compensar as empresas municipais pela prossecução de objectivos sectoriais, realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais.

**Gráfico 21 – Contractos Programa**



Fonte: Produção própria

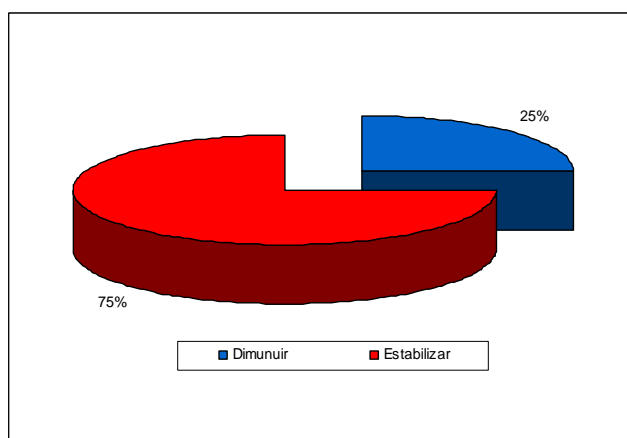
Gráfico 22 – Valores Transferidos



Fonte: Produção própria

Relativamente ao peso dos montantes dos contratos programa na totalidade das receitas do município, na maioria dos casos (66,7%) situam-se entre os 30% e 50%, com tendência para estabilizar (Gráfico 22)

Gráfico 23 – Projeções futuras para a evolução do valor dos contractos programa



Fonte: Produção própria

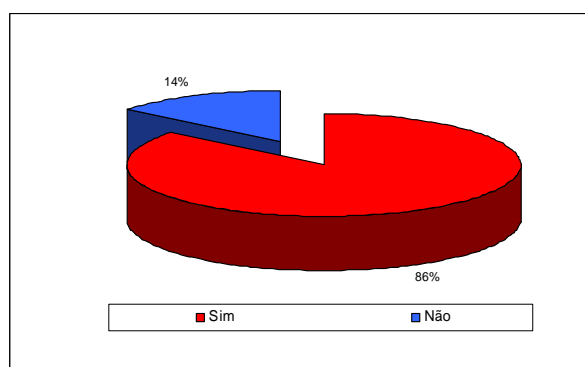
Portanto, metade das empresas municipais celebraram contratos programa. E nesses casos os montantes dos contratos programa atingiram entre 30 a 50% do total das receitas, sendo que este valor tem tendência a estabilizarem. Ou seja, só 25% (gráfico 23) das empresas municipais têm expectativas de aumentar a eficiência de maneira a reduzir o montante dos contratos programa.

A utilização do mecanismo de preço de mercado pode parecer enviesado, quando o preço que efectivamente é praticado, nalguns casos, não reflecte todos os custos de produção e ser suportado numa política de preços sociais. Mas é necessário ter presente, que todos os custos que não são remunerados pelos preços de venda, são suportados pelos municípios, nas compensações financeiras a que são obrigados. Assim, a reacção de rejeição de bens por parte dos consumidores no mercado, a medida que aumenta o seu preço, é substituída pela acção do município. O preço praticado acaba por não servir como indicador dos ganhos de eficiência e de competitividade, visto serem sustentados pelo município.

### Tratamento das reclamações dos cidadãos

85,71% das empresas municipais afirmam ter um sistema de tratamento das reclamações (gráfico 24) que são transmitidas ao conselho de administração, na maior parte dos casos 42,87%, mensalmente (Tabela 85).

**Gráfico 24 – Tratamento das reclamações**



Fonte: Produção própria

**Tabela 85 – Periodicidade das comunicações ao CA**

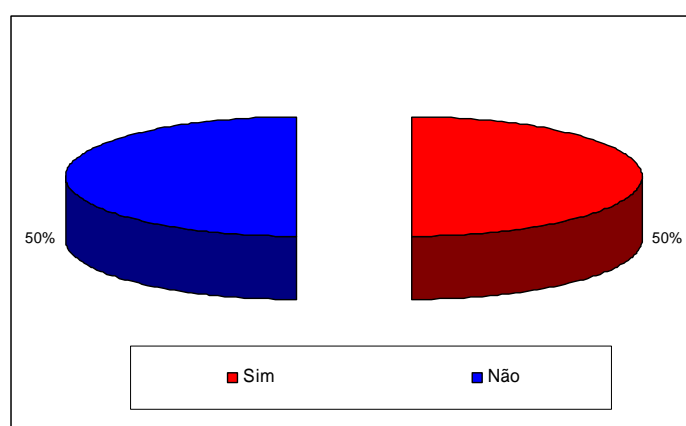
	Contagem	Percentagem
Diariamente	2	28,57%
Semanalmente	1	14,29%
Mensalmente	3	42,86%
Trimestralmente	1	14,29%
Semestralmente	0	0,00%
Anualmente	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>7</b>	

Fonte: Produção própria

No âmbito da NGP, a focalização do cidadão e a sua satisfação, assumem-se com vectores de elevada importância. Os resultados obtidos mostram que ainda há um caminho a percorrer, no sentido de melhorar e dar mais voz e participação activa aos cidadãos.

Só em metade dos casos (gráfico 25) essas reclamações são levadas ao conhecimento do executivo camarário. A periodicidade dessa comunicação é, na maioria dos casos, feita Mensalmente (Tabela 86).

**Gráfico 25 – Comunicação ao município**



Fonte: Produção própria

**Tabela 86 – Periodicidade da comunicação à CM**

Periodicidade da comunicação		
Tipo	Contagem	Percentagem
Diariamente	2	33,33%
Semanalmente	1	16,67%
Mensalmente	3	50,00%
Trimestralmente	0	0,00%
Semestralmente	0	0,00%
Anualmente	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>6</b>	

Fonte: Produção própria

A questão aqui é a de perceber como é que a Câmara Municipal pode e consegue fiscalizar a actividade da Empresa Municipal. Relembramos que é os factos que:

- Não existe uma ampla opinião favorável por parte do município acerca do tratamento de reclamações feito pela Empresa Municipais;
- As elevadas queixas, são um dos principais motivos que levaram a cessação de relação com entidade externas.

Desta forma, os resultados conseguidos, denotam uma certa desatenção por parte das Empresas Municipais, em relação à participação dos cidadãos, mas mostram uma Câmara Municipal atenta a esse facto.

Quando questionados sobre o procedimento normalmente adoptado no tratamento das reclamações, forma posto à consideração 4 caminhos alternativos.

Das respostas obtidas temos como procedimento maioritariamente adoptado:

- 1 – Comunicação ao cidadão mostrando que há interface entre a Empresa Municipal e ele, mesmo que nada venha a ser alterado, com 100% das respostas.
- 2 – Abertura de um processo de averiguações para apurar as falhas e responsabilidades, com 67% das respostas

Como procedimento normalmente rejeitado temos, não fazer nada no imediato, esperar para verificar que não se trata de um acto isolado e então actuar, com 67%

**Tabela 87 – Procedimento normalmente adoptado**

	Importante ou Muito Importante	Pouco Importante ou Sem Importância
Comunicação ao cidadão mostrando que há interface entre a Empresa Municipal e ele, mesmo que nada venha a ser alterado	100%	0%
Abertura de um processo de averiguações para apurar as falhas e responsabilidades	67%	33%
Comunicação à Câmara Municipal o teor das reclamações e justifica-las	50%	50%
Não fazer nada no imediato, esperar para verificar que não se trata de um acto isolado e então actuar.	33%	67%

Fonte: Produção própria

Assim no tratamento das reclamações, quase 60% dos municípios acham que é a entidade externa têm uma actuação razoável. Valor que é superado pelos resultados dos inquéritos das empresas municipais em que se considera o tratamento das reclamações, merece 100% de opiniões favoráveis. No entanto é importante referir que em quase 15% das empresas municipais, não existe um sistema de tratamento das reclamações. O procedimento normalmente adoptado, quando é apresentada uma reclamação, é na maioria dos casos, comunica-las ao conselho de administração e entrar em contacto com o cidadão, o que permite denotar um esforço por parte da empresa mostrar boa vontade e espírito de colaboração. Ao mesmo tempo que são tratadas estas reclamações no seio da empresa municipal, são comunicadas (50% dos casos) às respectivas autarquias.

## **5. Aplicabilidade da Nova Gestão Pública**

Depois de termos exposto e analisado os dados recolhidos junto das Câmaras e das Empresas Municipais, é nossa intenção agrupar a informação e complementa-la, de maneira a perceber, cumprindo o objectivo deste estudo, de que forma a Concessão de Serviço Público e a constituição de Empresas Municipais, substanciam a aplicação da Nova Gestão Pública ao nível dos Governos Locais.

**Em nossa opinião, mediante os resultados obtidos, relativamente aos seguintes factores, acolheram-se as práticas sugeridas pela NGP:**

### **Procura de maior Eficiência**

A questão da procura de uma maior eficiência económica, sugue como uma das principais motivações que levaram as Câmara Municipais a recorrerem a uma entidade externa. Não o fizeram, no entanto, nem pelas falhas verificadas nos serviços municipais, nem pela extrema necessidade imposta, face à situação das finanças locais. Fizeram-no sim por opção. Por uma opção de conseguir ganhos na gestão de serviços públicos, sem ter nestes (ganhos) o seu principal objectivo. Este será o de conseguir ganhos de qualidade e incutir a excelência na gestão pública (é este o entendimento generalizados do que deve constituir a agenda da reforma e modernização administrativa). Procura-se a eficiência mas não existe nenhuma obsessão por ela.

Nos casos onde foi interrompida a parceria, esta decisão deveu-se, entre outros factores, à falta de eficiência, da actuação da entidade externa. Ou seja, à falta de conexão entre, os valores pagos e os serviços conseguidos. Também nas Empresas Municipais, a percepção é que, através dela, será possível conseguir identificar e corrigir práticas ineficientes. De maneira a verificar, a operacionalização desta aposta, tentamos reunir, os relatórios e contas das Empresa Municipais em causa. Não nos foi possível obter toda a informação pretendida. Assim dividi-mo-los os casos em quatro.

#### Caso A

- A rubrica Participação da Câmara Municipal, diz respeito ao montante dos subsídios ao investimento e à exploração, transferidos para a Empresa Municipal;
- Os dados de 2005 são previsões, correspondentes ao Orçamento e Plano apresentado.

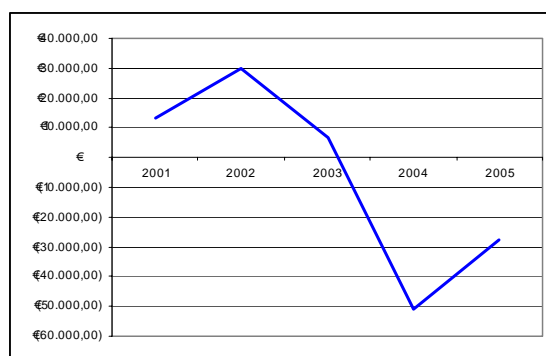
**Tabela 88 – Dados sobre a Actividade de uma Empresas Municipais**

Caso A	2001	2002	2003	2004	2005
Total Receitas	€ 107.261,00	€ 252.678,00	€ 259.341,00	€ 271.018,00	€ 322.133,00
Amortizações	€ 337,00	€ 9.309,00	€ 33.956,00	€ 61.213,00	€ 73.274,00
Total Despesas	€ 94.222,00	€ 222.677,00	€ 252.866,00	€ 321.944,00	€ 349.751,00
Resultado Liq. Exer.	€ 13.039,00	€ 30.001,00	€ 6.475,00	€ (50.926,00)	€ (27.618,00)
Participação da CM	€ 49.880,00	€ -	€ -	€ -	€ 62.849,00
Evolução dos Custos		136,33%	13,56%	27,32%	8,64%
Evolução dos Proveitos		135,57%	2,64%	4,50%	18,86%

Fonte: Relatório e Contas das Empresas Municipais, Planos e Orçamentos, de 2001 a 2005

Podemos verificar, que nos anos em que temos dados reais, os custos crescem mais rapidamente do que os proveitos. Para o ano de 2005 está prevista uma inversão de tendências, mas que não conseguira trazer o Resultado Líquido de Exercício, para terreno positivo. Assim podemos concluir, que houve uma perda de eficiência, nos últimos quatro anos.

Gráfico 26 – Comportamento do Resultado Líquido de Exercício



Fonte: Relatório e Contas das Empresas Municipais, Planos e Orçamentos, de 2001 a 2005

#### Casos B e C

- Nestes casos só tivemos acesso a um único Relatório e Contas, já que se tratam de Empresas Municipais, constituídas recentemente;
- No caso C nem sequer se tratava de um Relatório e Contas, mas de um simples documento descritivo das actividades

**Tabela 89 – Dados sobre a Actividade de uma Empresas Municipais**

	Caso B	Caso C
Receitas Correntes	€ 540.000,00	nd
Despesas Correntes	€ 653.574,00	nd
Contrato Programa	€ 210.000,00	nd
Amortizações	nd	nd
Total Receitas	€ 810.000,00	€ 1.198.858,02
Total Despesas	€ 653.574,00	€ 1.481.105,22
Resultado Liq. Exer.	€ 156.426,00	€ (282.247,20)

nd- não disponibilizados

Fonte: Relatório e Contas das Empresas Municipais 2004, documento descritivo de actividades

No caso B conseguimos verificar um Resultado Líquido do Exercício Positivo, mas muito à custa dos montantes transferidos pela Autarquia. No Caso C somente nos podemos prenunciar sobre o montante de prejuízos apurados.

#### Caso D

- Neste caso, conseguimos ter acesso ao Estudo de Viabilidade Económico e Financeiro que esteve na base da criação da Empresa Municipal.

**Tabela 90 – Dados sobre a Actividade de uma Empresas Municipais**

Caso D	Estudo	Relatório
Total Receitas	€ 944.718,00	€ 348.292,00
Amortizações	€ 5.000,00	€ 6.331,00
Total Despesas	€ 839.542,31	€ 379.153,00
Resultado Liq. Exer.	€ 105.175,69	€ (30.861,00)
Participação da CM	€ 131.177,00	€ 100.905,00

Fonte: Relatório e Contas das Empresas Municipais 2004, Estudos de Viabilidade Económica e Financeira

Chamamos atenção para o facto do valor dos contratos programa ficarem aquém do previsto (€ 30.000). No entanto este valor estava previsto para um nível de custos quase três vezes superior ao efectivamente verificado.

Globalmente as Empresas Municipais registam níveis preocupantes, em termos de viabilidade financeira. Conseguem subsistir graças as transferências provenientes das Câmara Municipais.

Deste modo a aposta na Eficiência, é mesmo isso uma aposta, porque daquilo que nos foi permitido analisar, em termos de Empresas Municipais, há um enorme esforço a fazer para serem conseguidos os níveis de eficiência pretendidos.

### **Maior Flexibilização da Gestão e recurso a mecanismos de Mercado**

Ambas as soluções (Concessão de Serviço e Empresa Municipal) apresentam-se como soluções inerentes a adopção de práticas de gestão privada e mecanismos de mercado. Apesar de, no caso das Empresas Municipais, como foi varias vezes discutido, a sua natureza e relação com a Câmara Municipal, faz com que a influencia das pressões do mercado se faça de maneira menos directa do que no caso da Concessão de Serviço.

O recurso a uma entidade externa é, para além de outros factores já apresentados, motivado pela necessidade de flexibilização da gestão pública. Flexibilização esta conseguida, muito custa da utilização de instrumentos de gestão privada, como, a celebração de contratos individuais de trabalho, a possibilidade de fazerem ajuste

directo no fornecimento de bens e serviços, a fixação de objectivos de gestão plurianuais.

A flexibilização pretendida é, na grande parte dos casos, para tentar responder às modificações do ambiente externo. Deseja-se uma organização mais rápida e com maior capacidade para fazer os ajustamentos entre, a estrutura, o processo de gestão e a estratégia organizacional.

### **Configurações e Relações Inter-Organizacionais**

A fragmentação das unidades públicas ocorre quer se opte pela criação de uma empresa municipal o pela concessão a um agente privado, já que em ambos os casos verificamos que existe o estabelecimento de relações ente o município e uma entidade dotada de personalidade jurídica, com órgãos próprio e com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. A fragmentação das unidades públicas foi um meio apontado para criar novas entidades, com tarefas mais operacionais, de mera execução, com uma gestão mais afastada da política. Criar organizações com objectivos definidos facilitando a gestão. Enfim as novas organizações deveriam permitir:

1. Aumentar a eficiência
2. Utilização de mecanismos de mercado
3. Focalização no cliente
4. Inovação e adaptação
5. Avaliação com base em indicadores de gestão

Em termo se separação de competências, entre a entidade financiadora e a produtora, ela assume maior importância, no caso da Concessão de Serviços. Nas Empresas Municipais, as relações e do controlo tipicamente burocrático, dá lugar a outros mecanismos de controlo. Estabelecem-se sistemas de auditorias externas, a cargo da Câmara e da Assembleia Municipal e de um ROC. Verifica-se que é o ROC, que se assume, dos agentes de fiscalização externa, aquele que mais vezes intervém no controlo da actividade desenvolvida.

**Em nosso entender, mediante os resultados obtidos, relativamente aos seguintes factores, ignoraram-se alguns vectores da NGP:**

### **Novos Gestores Públicos**

O pressuposto de que a reforma da administração e a sua fragmentação em unidades autónomas geridas por gestores profissionais, não foi totalmente acolhido. Nem o presidente do conselho de administração, nem o titular do órgão de gestão delegada (director geral, administrador delegado, director executivo, etc) quando existe, apresentam maioritariamente uma formação específica em gestão. Para além deste factor, a sua experiência profissional é marcadamente do exercício de cargos públicos/políticos.

### **Configurações e Relações Inter-Organizacionais**

De maneira geral, a opção de recorrer a uma entidade externa, não teve como objectivo separar promotor de produtor de bens e serviços públicos. Apesar da constituição de unidades autónomas, fruto da fragmentação dos serviços municipais, e da liberalização do mercado, no que toca às Empresas Municipais, a separação de competências, conforme pretendido pela NGP, não foi uma realidade. Muitos municípios assumiram a opção pela Empresa Municipal, de maneira a inclusivamente permitir um maior controlo da sua gestão.

O objectivo com que foram criadas as empresas municipais também não seguiu, nalguns casos, as sugestões da NGP. A fragmentação organizacional, ocorre para dividir uma estrutura de grandes dimensões, com uma diversidade de objectivos de natureza diferente, em várias estruturas, redimensionadas a missão que pretendem prosseguir. Ora, “retirar” da competência da câmara municipal, a gestão das águas e constituir uma empresa municipal para o efeito, “retirar” da competência da câmara municipal, a gestão dos resíduos sólido e criar outra empresa municipal, parece-nos cumprir com a ideia defendida pela NGP de criar uma estrutura com único objectivo de maneira a permitir uma maior especialização, eficiência e controlo. Analisamos os estatutos das Empresas Municipais, e verificamos que, nalguns casos, quando são constituídas as Empresas Municipais têm um objecto social é de tal maneira amplo e indeterminado,

que permitem a inclusão de um sem número de competências, como por exemplo casos onde o objecto social é “realizar todas as actividades para a promoção e desenvolvimento do concelho” ou “desenvolver todas as actividades que venham a ser definidas pela Câmara Municipal” (facto que tem merecido chamadas de atenção do próprio Tribunal de Contas). Tal linha de raciocínio, transfere para a nova organização a mesma multiplicidade de objectivos de natureza distinta, que se quis eliminar com a fragmentação da anterior estrutura.

Nas Empresas Municipais, as relações organizacionais estabelecidas, permitem uma ampla margem de manobra aos gestores da empresa municipal (apesar do que já foi referido acerca da vontade dos municípios constituir uma empresa municipal por ser mais fácil influenciar a sua gestão). Na fixação de objectivos, na comunicação de reclamações e na alteração do objecto social, existe baste descentralização de competências e autonomia de decisão (embora a lei obrigue que a aprovação em concreto seja pertença do executivo camarário). Assim não é de estranhar o facto das empresas municipais, considerarem que têm funções mais do que meramente operacionais. A ideologia da nova gestão pública deixava entender algo um pouco diferente. Às Empresa Municipal seriam destinadas tarefas de execução operacional, reservando-se para a câmara municipal o desenho e delineação das linhas estratégicas. Este espírito parece-nos ter sido transferido para a letra da lei das empresas municipais. No entanto, há um entendimento diferente, as Empresas Municipais acumulam em si competências de diferente natureza e grau. Tal pode ficar a dever-se aos factos já relatados anteriormente, nomeadamente por existirem no concelho de administração elementos do próprio executivo, ou do próprio responsável da gestão exercer, em acumulação, funções no executivo. Repare-se no facto da fiscalização exercida por entidades externas (excluindo a fiscalização do Tribunal de Contas que é feita de maneira esporádica e pontual), a levada a cabo pelo executivo é a que ocorre com menos frequência.

**Em nosso entender, mediante os resultados obtidos, relativamente aos seguintes factores, não existe clareza nem consenso, na aplicação da NGP:**

### **Ideologia Partidária**

A NGP, apesar de ser associada com ideologias neo-liberais e de centro direita, também foi implementada e seguida em países, com governos de centro esquerda (Nova-Zelandia e no Reino Unido sob os governos de Tony Blair). A opção de recorrer a entidades externas também foi seguida indiferentemente por forças políticas de centro esquerda e centro direita. Neste ponto foi discutido também o facto, das Empresas Municipais serem mais preferidas por partidos de centro direita e a Concessão de Serviço por partidos de centro esquerda.

### **Focalização no Cidadão**

A intenção do município é conseguir, entre outros, ganhos de qualidade nos serviços prestados aos cidadãos. A agenda da reforma, segundo eles, deveria ter a questões da qualidade, bem com da excelência, no topo das preocupações. Existem no entanto serias preocupações, motivadas pelas discrepâncias dos resultados dos inquérito quando comparados entre si, nomeadamente nas questões da qualidade, e do tratamento das reclamações. Estas falhas estiveram, entre outras, nas razões que conduziram a cessação de parcerias com entidades externas. O único meio que nos foi dado a conhecer sobre a participação dos cidadãos, é através das reclamações, mecanismo que nem todas as Empresas Municipais têm. Apesar de termos tentado, não nos foi possível apurar o número de reclamações feitas junto das Empresas Municipais.

### **Mecanismos de Mercado**

Apesar de serem utilizados a fixação de objectivos plurianuais e de indicadores de desempenho, estes são pouco utilizados, na gestão de recursos humanos. O incentivo à produtividade não é feito, na maioria dos casos, mediante a conexão com os resultados organizacionais.

A utilização do preço de mercado, para remunerar a actividade, é corrompida pela celebração de contratos programa. A fixação de preços sociais, compensados pelas transferências das Câmara Municipais, não permite ao mercado, penalizar a ineficiência e o desperdício ocorrido.

### **Configurações e Relações Inter-Organizacionais**

A questão da visibilidade, responsabilização e da transparência dos processos de gestão divide muitas opiniões. Os municípios não acreditam que tenha aumentado a visibilidade, o protagonismo e a transparência do processo de gestão, com o recurso a entidades externas. São menos cépticos, e no que toca à responsabilidade do processo de gestão, acreditam que o recurso a uma entidade externa serviu para individualizar os responsáveis pela gestão, procedimentos e resultados obtidos

## **Conclusão**

O nosso universo em análise caracteriza-se maioritariamente, por serem municípios com ideologia de centro direita, cujo mandato é de maioria absoluta sendo que se encontram no exercício do primeiro ou segundo mandato.

O recurso a entidades externas é feito, como forma de aumentar a qualidade dos serviços. Normalmente o recurso incide na área das águas e saneamento e na recolha de resíduos sólidos. Na maioria dos casos, os municípios preferem recorrer a um agente económico privado. O Presidente da Câmara Municipal é normalmente, o elemento que desencadeia o processo.

O recuso a entidades externas é motivado pela necessidade de melhorar a eficiência e flexibilizar a gestão dos serviços públicos. O desempenho das entidades externas pauta-se sobretudo pela honestidade e boa fé, das relações organizacionais cumprindo com as expectativas criadas antes de se proceder ao recurso.

A frequência com que os municípios decidem recorrer a um agente privado depende (no sentido positivo), da maior importância dada ao objectivo de libertar a câmara municipal de tarefas operacionais, do maior nível de receitas municipais, do tamanho do município e do número de mandatos exercidos.

No que concerne à opção entre a constituição de uma empresa municipal e a concessão a um agente económico privado, não conseguimos aferir que houvesse dependência entre essa escolha e uma série de factores (área de recurso, valores da reforma, iniciativa, número de mandatos, índice de desenvolvimento social, nível de fundos municipais, dimensão do município, população residente, numero de freguesias), salvo no que toca a ideologia se admitirmos baixar o nosso nível de confiança. Neste caso podemos concluir que os municípios de ideologia de esquerda preferem a concessão a um agente privado. Relativamente aos motivos que estão na base do recurso, da opinião sobre a actuação e da opinião sobre o impacto do recurso a entidades externas, somos

levados a concluir que não existem diferenças materialmente relevantes, na distribuição das variáveis empresa municipal e a concessão a um agente económico privado. Assim somos levados a concluir que os factores mais relevantes na escolha pela criação de uma empresa municipal, mediante os resultados do nosso inquérito, são a possibilidade do município controlar a sua (da empresa municipal) gestão, e de ter mais confiança nessa hipótese muito por culpa da ausência de uma alternativa fiável do mercado. Por seu lado, os municípios que elegem a opção da concessão a um agente privado, destacam os factores da transferência de responsabilidades e o reforço do papel fiscalizador do município bem como o aproveitamento de economias de escala, como sendo os mais importantes.

No que diz respeito as actividades a serem transferidas para entidades externas, não conseguimos apurar a existência de qualquer dependência ou distribuição heterogénea entre uma série de factores (IDS, População, Área, número de freguesias, entre outros).

Os municípios que cessaram a sua relação com uma entidade externa, fizeram-no sobretudo por não verificarem um aumento de qualidade no serviço aliado ao facto de existirem um elevado número de queixas, pela fraca prestação económica (sem denotar poupanças de custos) e pela divergência de entendimento dos acordos estabelecidos.

Os municípios que decidiram não recorrer a entidades externas para o fornecimento de determinado serviço, fizeram-no devido às dimensões mais reduzidas do seu território, e no bom desempenho dos seus serviços camarários.

Como verificamos no nosso universo temos em três situações semelhantes, outras tantas soluções alternativas ao nível da natureza e na forma como foi feito o recurso a entidades externas. Podemos concluir que no caso da “RESAT, S.A.” é o ente criado que tem por base o conjunto de municípios com níveis de receitas mais altos mas que merece uma opinião menos positiva comparada com a “Resíduos do Nordeste, E.I.M.” e com a “Serurb,S.A.”. Ainda referir que esta última tem por base o conjunto de municípios com níveis de receitas mais baixos mas que merece uma opinião muito mais positiva em relação a sua actuação

Relativamente às empresas municipais, temos normalmente empresas geridas por agentes com larga experiência no desempenho de cargos Público/Políticos, com

formação académica bastante diversa. O conselho de administração, conta com dois elementos do executivo camarário. As tarefas levadas a cabo, são consideradas tanto estratégicas como operacionais. São definidos, na maioria dos casos, objectivos plurianuais, indicadores de desempenho e um sistema de tratamento de reclamações do cidadão.

A empresa municipal, tem uma imagem muito boa da sua própria actuação, e da maneira como tem cumprido com as expectativas. Considera como mais relevantes a autonomia, a capacidade para, identificar a ineficiência, aproveitar oportunidades de negócio e ter uma política mais eficiente de recursos humanos. Considera também muito importante o facto de poder fazer uso da contratação directa de fornecimento de bens e serviços. Sobre estas empresas municipais, têm sido exercidos, frequentemente, os poderes de fiscalização da câmara, da assembleia e do ROC.

Os recursos humanos destas empresas são na sua maioria, contratados a prazo ou em destacamento por parte da CM. A celeridade com que se procede à contratação, um melhor planeamento da política de recursos humanos e uma maior dose de competitividade, são os factores apontados para justificar a utilização de contratos individuais de trabalho. No entanto o facto de se recorrerem a contratação individual, não implica uma menor segurança no emprego. A maioria das empresas municipais não vê, na utilização de contratos individuais de trabalho uma porta para uma maior facilidade no despedimento de pessoal.

Metade das empresas municipais celebraram contratos programa, cujos valores atingem entre 30 a 50% do montante global das receitas, com tendência a estabilizarem.

A fiscalização a que são sujeitas por entidades externas, é entendida como correcta, justa e necessária.

A maioria tem um sistema de tratamento de reclamações, cujo output é conhecido do concelho de administração, mas só em metade dos casos é que essa informação chega formalmente à câmara municipal. No tratamento das reclamações, a opção preferida é da comunicação com o cidadão.

Conforme já fora referido a aplicação da NGP, faz-se a diferentes velocidades, com diferentes instrumentos e práticas gestionárias, é feita “*a la carte*”. Neste caso as questões da NGP são reconhecidas sobretudo:

- Na procura da eficiência;
- Na utilização de instrumentos de gestão privada;
- Na flexibilização da gestão;
- Na fragmentação das unidades administrativas.

Ainda resta margem para evolução:

- Na transparência do processo de gestão;
- No tratamento de reclamações;
- Na política de remunerações e prémios;
- Na separação de competências;
- Na profissionalização da gestão.

*Conclusão*

## **Enquadramento**

A nossa discussão ao longo deste trabalho centrou-se nas questões da evolução da Administração Pública e dos seus modelos de gestão. Traçamos o caminho desde uma época mais liberal, onde o Estado era chamado a cumprir com as, agora denominadas, funções fundamentais de soberania, e a sua intervenção no contexto social e económico assumia um carácter bastante residual, para não dizer inexistente (Gray, 1988).

Nestas condições o modelo de gestão pública seria obviamente distinto daquele que se seguiu, associado ao modelo de Estado de Providencia Social. Este caracteriza um modelo de gestão denominado de “administração profissional” (Rocha, 2001). A maior intervenção do Estado, na vida económica e social, obrigou a sua redimensionação e ao apuramento de estruturas e mecanismos internos de produção e controlo, de maneira a garantir a coesão e operacionalidade necessária à sua existência. Os cidadãos pediam mais políticas públicas e o Estado dispunha de recursos para as produzir (Rocha, 2001). O modelo burocrático desenvolveu-se e apoderou-se de grande parte da Administração Pública.

Os anos que antecederam a década de 1980 foram prósperos ao nível do desenvolvimento económico, mas tal não iria, nem poderia durar para sempre (Arndt, 1998). Diversos factores conduziram à necessidade de reforma e modernização da Administração Pública. Esta reforma é organizacional, introduzindo uma nova atitude, uma nova cultura de valores, um novo espírito mais empresarial mas ao mesmo tempo a reforma é modificadora do papel do Estado, menos intervencionista e mais regulamentador (Bilhim, 2000).

A Nova Gestão Pública surge neste contexto, procurando reduzir as distâncias com a Gestão Privada. Defende a introdução de mecanismos de mercado e a adopção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. Promove a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade) ao mesmo tempo que se reduzem os custos de produção (Hartley, Butler e Benington, 2002:388).

A NGP vai basear os seus fundamentos teóricos, na teoria da escolha pública, no novo institucionalismo económico, no managerialismo e na gestão da qualidade. Promove alterações às estruturas, aos mecanismos de controlo, à concepção de serviço público como também ao nível dos próprios agentes que proporcionam bens e serviços públicos.

Tentamos entender e identificar as traves mestres desta reforma no intuito de melhor a entendermos. Assim conseguimos isolar alguns objectivos que nos pareciam comuns e generalizados a diversos países

1. Utilização de mecanismos de mercado;
2. Utilização de ferramentas de gestão privada na administração pública;
3. Alteração das relações organizacionais, com a maior utilização das relações contratuais em substituição das burocráticas;
4. Alteração da morfologia da administração pública;
5. Maior responsabilização e autonomia dos gestores públicos;
6. Maior qualidade e focalização nas necessidades dos cidadãos.

Definido o nosso modelo de gestão, passamos para um patamar diferente. Entramos na área do poder local. Procuramos saber que tipo de reforma e que planos de acção foram implementados para conseguir objectivos em tudo semelhantes, aos definidos para a administração central. Segundo diversos autores (John, 2001:99; Sanderson, 2001:297; Young, 1996:353; Van Gramber e Teicher, 2000:478), podemos efectivamente traçar um quadro diagnóstico e um plano de acção comum à administração central. Neste caso identificamos diversos estágios de evolução, desde a imposição ao poder local, por parte da administração central, em recorrer ao mercado, ao florescimento natural e espontâneo de parcerias publico-privado, na prestação de bens e serviços públicos, à coabitação de Gestão e Política, à descentralização de competências pela Administração Local.

Os casos da Concessão de Serviço Público e da Constituição de Empresas Municipais revelam-se como as principais alternativas à produção de bens e serviço públicos protagonizados pelos serviços municipais. Constituem um passo na evolução das parcerias público/privadas. O nosso objectivo e tema de trabalho era perceber como estas formas alternativas de produção, constituíam a expressão da Nova Gestão Pública a

nível da Administração Local. Entender de que forma, forma introduzidos mecanismos de mercado, utilizado instrumentos de gestão privada, valorizado a satisfação dos cidadãos, modificado as relações inter-organizacionais, substituído os antigos administradores por gestores profissionais.

### **Apreciação dos resultados**

A partir de 1974 e até aos nossos dias, as Autarquias Locais têm vindo a ser, cada vez mais responsáveis pela produção de bens e serviço públicos. Assiste-se a uma contínua transferência de funções e da Administração Central. Como já foi apresentado, o enriquecimento das tarefas dos Governos Locais é feito ao mesmo tempo que se reformulam as suas fontes de financiamento.

Fruto deste processo, os serviços municipais diversificam-se e atingem um elevado grau de complexidade. O modelo de gestão seguido sofre pressões económicas, financeiras, políticas, ideológicas, académicas, bem como do seu próprio esgotamento. São exigidas alterações nos processos de gestão, nas estruturas administrativas e na estratégia desenvolvida. Em alternativa aos serviços camarários surgem outras formas para a prestação de bens e serviços públicos, quer seja recorrendo a agentes privados através da Concessão de Serviço Público, quer aumentando o grau de autonomia dos serviços municipais, constituindo serviços municipalizados, ou mesmo (mais recentemente) optar pela Constituição de uma Empresa Municipal. A intenção expressa em todas elas, é a de garantir uma gestão mais comercial de questões eminentemente técnicas (Alves, 2002). Estas alterações têm de ser enquadradas num clima de mudança administrativa, resta saber até que ponto reflectem a verdadeira essência da Nova Gestão Pública.

Entre a opção de Concessionar um serviço ou criar uma Empresa Municipal, para se encarregar dessas tarefas existem algumas diferenças que merecem ser referidas. Diferenças essas inerentes à natureza da entidade, bem como os tipos de relação estabelecida com o município.

No caso da Empresa Municipal, trata-se de um ente com personalidade jurídica autónoma, mas criado por iniciativa do município para cumprir tarefas que lhes estavam confiadas. Na Concessão o município escolhe o agente com quem vai estabelecer a parceria, mas normalmente não tem intervenção na sua criação ou extinção. A separação de competências e de identidades é mais ténue na Empresa Municipal. Enquanto que no Concessão o papel do município é mais fiscalizador na Empresa Municipal é mais colaborador. A parceria com a Empresa Municipal revela-se:

- Mais estável – No sentido que quando é criada, não tem um fim já predefinido, a relação com a Empresa Municipal dura até a extinção desta;
- Mais flexível – Alterações com as actividades a serem transferidas, podem ser decididas mais rapidamente, bem como permitem ajustamentos mais céleres na prestação do serviço;

A pressão do mercado também é sentida de maneira distinta. A concorrência e a competitividade de mercado, visam eleger para o município, o agente económico mais eficiente, no sentido de apresentar uma alternativa credível aos serviços municipais. Se na Concessão é isto o processo, na Empresa Municipal as coisas são um pouco distintas. O município não elege ninguém do mercado, como a foi dito, é ele próprio que cria a entidade a quem vai transferir um determinado número de actividades. No desenvolvimento da sua actividade é que a Empresa Municipal se insere como agente a actuar no mercado. Em última análise as soluções protagonizadas pelo mercado, nunca deixam de poder constituir uma alternativa viável à Empresa Municipal.

A Empresa Municipal apesar de ser constituída sob a óptica do direito privado, exerce uma actividade materialmente administrativa por prosseguir fins expressos de interesse público. Assim mantém a obrigatoriedade moral de seguir valores do serviço público, tais como a igualdade, a transparência, a isenção (Alves, 2002). O que pode constituir uma limitação à desejada flexibilização da gestão.

Da análise dos dados recolhidos, comparados com as concepções teóricas inerentes à NGP, podemos afirmar que do recurso a entidades externas por parte do município, algumas dimensões caracterizadoras da NGP foram compreendidas e implementadas,

enquanto que outras não mereceram a mesma atenção e acolhimento. Desta forma resumimos as principais ilações, que entendemos deverem ser tidas em consideração:

- a) As Câmaras Municipais entendem que a reforma e modernização administrativa deve conduzir à criação de serviços com mais qualidade para o cidadão (65%);
- b) Quando recorrerem a Entidades Externas têm em vista melhorar os níveis de eficiência e a flexibilização da gestão pública (100% e 93% respectivamente); A flexibilização da gestão é sobretudo utilizada na Gestão dos Recursos Humanos, e nas relações com fornecedores;
- c) Contrariamente ao que se possa pensar o recurso a uma entidade externa, não significa automaticamente a falta de eficiência dos serviços municipais;
- d) A análise dos Relatórios e Contas e dos planos de actividades, revelam uma situação complicada em termos de viabilidade financeira, para as Empresas Municipais, que ficam muito dependentes dos Contratos Programa;
- e) O principal factor, quando optam por constituir uma Empresa Municipal é o de poderem influenciar a sua gestão (81%) e que condiciona a separação de competências entre o promotor e o produtor;
- f) Não existe uma mudança ao nível dos protagonistas da Gestão Pública, no sentido de profissionalizar a gestão;
- g) A maioria das Empresas Municipais, são constituídas com o objectivo nuclear favorecendo a especialização, existindo no entanto casos, onde se definem objectivo que quase esvaziam as competências camarárias;
- h) Mais de 86% das Empresas Municipais assumem tarefas para além do estritamente operacional;
- i) Quase 40% das Empresas Municipais não definem Indicadores de desempenho e quase 30% das Empresas Municipais não elabora Planos Plurianuais;
- j) 75% das Empresas Municipais não fazem depender as remunerações dos Indicadores de Desempenho e só 50% encaram favoravelmente a possibilidade de estabelecerem prémios de produtividade;
- k) Mais de 80% têm sistemas de tratamento de reclamações, mas só em metade dos casos a Câmara Municipal chega a ter conhecimento destes casos.

Assim relativamente as dimensões que tínhamos identificado como marcos da NGP, poder tecer as seguintes afirmações:

### **Recurso a Mecanismos de Mercado**

Confirma-se o recurso a mecanismos de mercado, tais como a competitividade e a competição, embora com diferentes graus entre Empresas Municipais e a Concessão. A utilização de preços de mercado esta diminuída pela utilização de contratos programa. São utilizadas ferramentas e práticas de gestão privada, embora a haja algumas situações a melhorar, sobretudo nos Indicadores de Desempenho e na Gestão de Recursos Humanos.

### **Focalização na Eficiência Económica**

A preocupação com a eficiência é um ponto importante na agenda da reforma e modernização administrativa. Pese embora, do que pudemos apurar, não se possa afirmar que tenha sido conseguida.

### **Focalização nas relações com o cidadão**

A preocupação da satisfação do cidadão pesa na avaliação, por parte do município, da acção da entidade externa. O sistema de tratamento de reclamações deveria ser um instrumento de uso generalizado, e deveria não deveria constituir o único meio de interacção do cidadão com o parceiro do município.

### **Novos gestores públicos**

Não houve uma transformação em termos de titulares da Gestão Pública. Estes continuam a ter uma diversidade de formação académica e continuam a ser cargos eminentemente políticos.

### **Configurações Organizacionais**

Ocorreu uma transformação na configuração da produção de bens e serviços públicos. A tradicional forma de produção via serviços municipais, deu lugar, em numerosos casos, a parcerias público/privado e público/público. De um cenário onde uma só organização procedia a produção, passamos a ter um cenário onde a Câmara Municipal estabelece, fiscaliza e orienta parecerias com outras entidades, essas sim responsáveis pela produção. No entanto, esta separação de funções não está, nalguns casos,

suficientemente interiorizada. Nalguns casos, também se verifica uma falta de objectividade e de especificidade na definição dos fins e das Empresas Municipais.

### **Relações Organizacionais**

As relações e os mecanismos de controlo burocráticos cederam, o seu lugar, a sistemas de auditorias e fiscalização externas. No entanto denota-se uma relação particular e diferente entre a Câmara e a Empresa Municipal, que não acontece no caso da concessão.

### **Problemas de Selecção Adversa e Risco Moral**

Estes problemas parecem ter uma diminuta expressão nos casos analisados, e como foi referido, a natureza da Empresa Municipal, faz com que sejam ainda menores, do que no caso da Concessão. No entanto, num cenário de cessação da parceria, o facto da entidade externa não responder as expectativas criadas constitui um factor inerente da Selecção Adversa e do Risco Moral.

### **Linhas de Investigação Futuras**

Como ficou demonstrado desde a criação do Estado de Providencia Social, o modelo de gestão pública evoluiu da Administração Clássica, para a Profissional, enquadrando-se desde a década de 1980 na Nova Gestão Pública (Rocha, 2001). Perante isto não nos parece que evolução dos modelos de gestão pública cesse de acontecer.

Verificamos que a uma fase de maior intervenção do Estado na vida económica e social, se segue uma de progressiva desintervenção, no que constitui um movimento cíclico. Como a NGP pode ser caracterizada e associada a este último modelo de Estado, mais regulador do que interventor, adivinham-se alterações no sentido de dar o Estado um papel mais activo.

Robert Denhardt e Janet Denhardt (2000:533) definem um modelo emergente, uma evolução da Nova Gestão Pública, o Novo Serviço Público (New Public Service). As diferenças em relação à NGP sintetizam-se nos seguintes termos:

- Sobrepõe os valores da democracia à economia;

- Os clientes são sobretudo cidadãos, sendo necessário enriquecer esta cidadania;
- Entende que o Estado não se pode limitar a definir estratégias de actuação, ele próprio tem de negociar, estabelecer acordos, com os outros sectores (privado e das Organizações sem fins Lucrativos);
- Aposta na abertura da Administração Pública à sociedade civil. O cidadão deve ser chamado à negociação dos Políticas Públicas;
- A Gestão Pública deve ser guiada por critérios económicos mas também legais morais e éticos;
- Gestão Pública feita por redes, que permitem alianças estratégias entre sectores de maneira a garantir um melhor serviço ao cidadão;

A nossa sugestão vai no sentido de perceber se esta evolução da NGP poderá ter aplicabilidade ou se já existe de certa maneira, na Administração Pública Portuguesa.

## *Bibliografia*

Allison, Graham. 1998. "Public and private Management: Are they Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?" *Classic of Public Administration*. Pacific Drive, Cal: The Dorsey Press.

Alves, Carlos Soares. 2002. *Os Municípios e as Parcerias Público-Privadas* Associação dos Técnicos Administrativos Municipais.

Amaral, Diogo Freitas do 1994. *Curso de Direito Administrativo* Vol. I Coimbra. Almedina

Amorim, João Pacheco. 2000. *As Empresas Públicas no Direito Português em especial, as empresas municipais* Livraria Almedina – Coimbra

Anderson, James 1984. *Public Policy-Making*. CBS College Publishing.

Anona, Armstrong. 1998. "A comparative Analysis: New Public Management – The Way Ahead?" *Australian Journal of Public Administration* Vol. 57, 12-25.

Antunes, Isabel. 2001. "Pensar Global para a Acção Local" *Revista de Administração e Políticas Públicas* Vol. II n.º 1, 58-73.

Araújo, Joaquim Filipe. 1993 *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal* Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade do Minho para Obtenção do Grau de Mestre em Estudos Europeus.

\_\_\_\_\_ 2000 "Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa" *Revista de Administração e Políticas Públicas*. Vol. I, n.º 1, 38-48.

\_\_\_\_\_ 2001 "Improving public services delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy" *Public Administration*. Vol. 79, n.º 4, 915-932.

\_\_\_\_\_ 2002. *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editorial.

Arndt, H.W. 1998. "From State to Market" *Asian Economic Journal* Vol. 12 n° 4; 331-341.

Ashton, Toni. 1998. "Contracting for health services in New Zealand: a transaction cost analysis" *Society Science Medical* Vol.46 (3) 357-367.

Atkinson, Antony B. 1996. "The Economics Of The Welfare State" *The American Economist* Vol.40, n° 2, 5-15

\_\_\_\_\_ 1996. "The Economics Of The Welfare State" *The American Economist* Vol.40, n° 2, 5-15

Barbosa, António. 1997. *Economia Pública* Editora McGraw-Hill

Beetham, David. 1996. *Bureaucracy*. Open University Press. Buckingham.

Bevir, Mark e David O' Brien. 2001. "New Labour and the Public Sector in Britain" *Public Administration Review* Vol. 61, 535 – 547.

Berzelay, Michael. 2001. *The New Public Management*. University of California Press

Bilhim, João. 2001. *Teoria Organizacional*. 2ª Edição, ISCSP, Lisboa.

Bovaird, Tony. 2001. "Organizational Learning and Performance Improvement: Lessons from UK Best Value Program" *Revista de Administração e Políticas Públicas* Vol. II n.º 1, 8-19

Bravo, Ana Bela Santos e Jorge A. Vasconcellos e Sá. 2000. *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*. Lisboa: Verbo Editora.

Byman, Alan e Duncan Cramer. 2001. *Quantitative Data Analysis with SPSS Release 10 for Windows* Routledge

Cândido de Oliveira, António. 2001. “Empresas Municipais e Intermunicipais: Entre o Público e o Privado” *Revista de Administração e Políticas Públicas* Vol. II n.º 1, 126-137

Carlos, Ann. 2001. “Principal – Agent Problems in Early Trading Companies: A Tale of Two Firms” *Historical Perspectives on the Economics of Trade* Vol. 82, 140-145.

Carter, Neil. 1991. “Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organization” *Public Administration* Vol. 69, 85-101

Carvalho, João. 2001. “O POCAL como instrumento de mudança da gestão autárquica” *Revista de Administração e Políticas Públicas* Vol. II n.º 1, 120-126

Carvalho, Joaquim dos Santos. 1996. *O Processo Orçamental das autarquias locais*. Livraria Almedina: Coimbra.

Chevalier, Jacques 1996 “Changing European States; Changing Public Administration”. *Public Administration Review*, Vol. 56, N.º 1: 67 – 74.

Chevalier, Jacques e Daniel Loschak. 1982 “A Racionalidade Jurídica e Racionalidade do Management na Administração Francesa” *Revue Française d’Administration Public*. n.º 24 Outubro – Dezembro; Tradução: Gabinete de Traduções do CICTRA.

Clingermayer, James C. e Richard C. Feiock. 1997. “Leadership Turnover, Transaction Costs, and External City Services Delivery” *Public Administration Review* Vol. 57 (3) May/June 231-239.

Coase, Ronald. 1937. “The Nature of the Firm” *Economica* (4) 386-405.

\_\_\_\_\_.1960. “The Problem of Social Cost” *Journal of Law and Economics* n.º 3, 130-146.

\_\_\_\_\_.1993 in *The Nature the Firm Origins, Evolution, and Development* Oliver Williamson e Sidney Winter Ed. Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 1998. "The New Institutional Economics" *AEA Papers and Proceedings* Vol.88 n.º 2, 72-74.

Comissão para a qualidade e Racionalização da Administração Pública 1994. *Renovar a Administração*. Lisboa

Damgaard, Jens Bejer. 1997. "How and Why Bureaucrats Control Their Governance Structure" *Scandinavian Political Studies* Vol.20 (3) 245-263.

Deakin, Nicholas e Kieron Walsh. 1996. "The Enabling State: The Role of Markets and Contracts" *Public Administration* Vol. 74, 33-48.

Deleon, Linda. 1998. "Accountability in a "reinvented" government" *Public Administration* Vol.76 Autumn 539-558.

Denhardt, Robert e Janet Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering" *Public Administration Review* Vol. 60, 549-559.

Devaney, Michael. 2000. "Regulation, Moral Hazard and Adverse Selection in Appraisal Practice" *The Appraisal Journal*, 180-185.

Desai, Vandana e Rob Imire. 1998. "The new managerialism in local governance: North-South dimension" *Third World Quarterly* Vol.19, 635-650

Dollery, Brian. 2001. "New institutional economics and the analysis of the public sector" *Policy Studies Review* 18 185-211.

Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York. Harper & Row

Hartley, Jean, e Michael Butler, e John Benington. 2002. "Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective" *Public Management Review*, Vol. 4, 387-405.

Hendriks, Frank e Pieter Tops. 2003. "Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change" *Public Administration* Vol. 81, 301-323.

Feiock, Richard e Christopher Stream. 1998. "Explaining the Tenure of Local Government Managers" *Journal of Public Administration Research and Theory* n.º 8 117-130.

Fenwick, John, e Keith Shaw, e Anne Foreman. 1994. "Managing Competition in UK Local Government The Impact of Compulsory Competitive Tendering" *International Journal of Public Sector Management* Vol. 7 No. 6, 4-14.

Ferlie, Ewan Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald e Andrew Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford university Press.

Ferris, James M. e Elizabeth A. Graddy. 1986. "Contracting Out: For What? With Whom?" *Public Administration Review* July/August 333-344.

\_\_\_\_\_. 1991. "Production cost, transaction cost, and local government contractor choice" *Economic Inquiry* Vol. XXIX July 541-554.

\_\_\_\_\_. 1997. "New public management theory: lessons from institutional economics and government contracting" *Advances in International Comparative Management* Supplement 3 89-104.

Frederickson, George. 1996. "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration" *Public Administration Review* Vol. 56, 263-270.

Fry, Brian. 1989. *Mastering Public Administration*. Chatham House Publisher, Inc. New Jersey

Flynn, Norman. 1990. *Public Sector Management* Prentice Hall

Gains, Francesca. 1999. "Implementing Privatization Policies in "Next Steps" Agencies" *Public Administration* Vol. 77, 713-730

Glazyrin, M. 2000. "An Economic Model of Local Self-Government" *Problems of Economic Transition* Vol. 43, 81-95.

Gonçalves, Pedro. 1999. *A concessão de Serviços Públicos* Livraria Almedina – Coimbra

Gray, Andrew e Bill Jenkins. 1995. "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?" *Public Administration* Vol. 73, 75-99.

Green-Pedersen, Christoffer. 2002. "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses" *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* Vol. 15, 272-294.

Grimshaw, Damian e Steve Vincent e Hugh Willmott. 2002. "Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services" *Public Administration* Vol.xx, 477-501.

Handler, Joel. 1996. *Down From Bureaucracy* Princeton University Press

Hayek, F.A. 1976. *Law Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press. Vol. II.

Hindmoor, Andrew. 1998. "The importance of being trust: transaction cost and policy network theory" *Public Administration* Vol. 76 Spring 26-30.

Hood, Christopher, e Oliver James, e George Jones, e Cohn Scott, e Tony Travers. 1998. "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion" *Public Money & Management*, Vol. 18, 61-69.

Hood, Christopher 1991. "A Public Management for all seasons" *Public Administration Review* vol. 68:3-19

Horn, Murray.1995. *The Political Economy of Public Administration* Cambridge University Press

\_\_\_\_\_ 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Open University Press. Buckingham.

\_\_\_\_\_. 1995. "Emerging issues in Public Administration" *Public Administration* vol. 73 165-183

\_\_\_\_\_ 1998. *The Art of the State*. Oxford. Oxford University Press

James, Simon. 2001. "The Idea Broker: The Impact of Think Tanks on British Government" *Public Administration* Vol. 71, 491–506.

John, Peter. 2001. *Local Government in Western Europe* Sage Publication

Jones, Robert. 1999. "Implementing decentralised reform in local government leadership lessons from the Australian experience" *The International Journal of Public Sector Management* Vol. 12, 63-76.

Kaboolian, Linda. 1998. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate" *Public Administration Review* Vol. 58, 189-193

Kaufman, Herbert. 1990 "The end of an Alliance: Public Administration in the Eighties" *Public Administration: The State of the Discipline*. New Jersey: Chatman House Pub. Inc: 483-494

Keen, Linda e Richard Scase. 1998. *Local Government Management* Open University Press

Klein, Benjamin e Keith Leffler. 1981. "The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance" *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 615-642.

Klijn, Erik-Hans e Joop Koppenjan. 2000. "Public Management and Policy Networks" *Public Management* Vol.2 135-158.

Kikert, Walter. 1996. "Expansion and diversification of Public Administration in the Postwar Welfare State: The Case of the Netherlands" *Public Administration Review* Vol. 56, 88-94.

\_\_\_\_\_.1997. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar Publishing Ltd.

Kikert, Walter J.H. e Stillman, Richard J. 1996 "Changing European States; Changing Public Administration". *Public Administration Review*, Vol. 56, N.º 1: 65 – 67

Khademian, Anne M. 1998. "What do we want public managers to be? Comparing Reforms" *Public Administration Review*. Vol. 58:269-273, Nº 3

Kearney, Richard C. e Hayes, W. 1998. "Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective" *Review of Public Personnel Administration*. Fall 38-53

Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution*. Bookings Institution Press. Washington, D.C.

Korbi, Walter. 2000. "Welfare States, Economic Growth, and Scholarly Objectivity" *Challenge* Vol. 43 N.º 2, 49-66.

Le Grand, Julian. 1991. "Quasi-Markets and Social Policy" *The Economic Journal* 101, 1256-1267.

Leon, Pierre. 1978. *História Económica e Social do Mundo* Capítulo 5 Tomo I e II "Guerras e Crises" Paris: Librairie Armand Colin.

Lopes, José da Silva. 1996. *A Economia Portuguesa desde 1960*. Trajectos. Gradiva.

Lynn, Laurence E. Jr. 1980 *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. California: Goodyear Publishing Company

\_\_\_\_\_. 1998. "The New Public Management: How to Transform a Theme into Legacy" *Public Administration Review* Vol.58, 231-237

Martin, Steve. 2002. "The Modernization of UK Local Government – Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes" *Public Management Review* Vol. 4, 291-307.

Martin, Steve e Jean Hartley. 2000. "Best Value for All? Na emperical analysis of local government's capacity to implement Best Value principles" *Public Management* Vol.2, 43-56.

Marques, Walter. 1991. *Moeda e Instituições Financeiras*. Publicações Dom Quixote. Lisboa

McLaughlin, Kate. 2002. "Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance" *Public Management Review*, Vol. 4, p405-411

Meier, Kenneth e John Bothe. 2003. "Span of Control and Public Organization: Implementing Luther Gulick's Research Desing" *Public Administration Review* Vol.63, 61-70.

Merton, Robert K. 1963. "Estrutura burocrática e personalidade" *Reader in Bureaucracy*. Free Press

Miles e Snow. 1984. "Organization Fit" *Fit, failure and the hall of fame*. California Management Review Vol. 26 n. ° 3, 10-28.

Mill, John Stuart. 1848. "Principles of Political Economy, with some of their applications to Social Philosophy" *The Prospective Review*, vol. IV, 460-502.

Miller, Gray. 2000. "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the design of Public Agencies" *Journal of Public Administration Research and Theory* n.º10 289-327.

Mintzberg, H. 1975. "The Manager's Job: Folklore and Fact" *Harvard Business Review*. July-August, 49-61.

Mishra, Debi, e Jan Heide, e Stanton Cort. 1998. "Information Asymmetry and Levels of Agency Relationships" *Journal of Marketing Research* Vol. XXXV, 277-295

Morgan, David. 1997. "Structural Arrangements in Local Government: Organizing for Effective Management" *Handbook of Local Government Administration* John Gargan Eds. Marcel Dekker, Inc; New York.

Najjar, Nabil. 1995. "Theory of Contracts – Incomplete Contracts and the Governance of complex Contractual Relationships" *AEA Papers and Proceedings* Vol. 85, n.º2, 432-436.

Nelson, Michael A. 1997. "Municipal government approaches to services delivery: An analysis from transactions cost perspective" *Economic Inquiry* Vol. XXXV 82-96.

Neves, Arminda. 2002. *Gestão na Administração Pública*. Pergaminho.

Newman, Janet, e John Raine e Chris Skelcher. 2001. "Transforming Local Government: Innovation and Modernization" *Public Money & Management* April-June, 61-68.

Niskanen, Wiliam. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine Atherton. Chicago

Noorderhaven, Niels. 1994. "Transaction cost analysis and the explanation of hybrid vertical inter-firm relations" *Review of Political Economy*, 6.1, 19-36.

Nordhaus, William. 1975. "The Political Business Cycle" *Review of Economic Studies*. Vol. 42, 169-190.

Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State and Utopia*, Nova York: Basic Books.

OCDE. 1990. *Public Management Development*. Paris OCDE

Oliveira, César. 1996. *História dos Municípios do Poder Local*. Círculo de Leitores.

Osborne, D. e Ted Gaebler 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.

Ostom, Elinor. 1991. "Rational choice theory and institutional analysis: Toward complementarity" *American Political Science Review* Vol. 85 (1) March 237-243.

Ostrom, V. 1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: Alabama University Press

Painter, Chris e Emma Clarence. 2000. "New Labour and Inter-Governmental Management" *Public Management* Vol.2, 477-498.

Pallot, June. 2001. "Transparency in local government: antipodean initiatives" *The European Accounting Review*, 545-660.

Pereira, Alexandre. 1999. *SPSS Guia Prático de Utilização* Edições Sílabo

Pereira, Armando e Castro de Almeida. 1985. *Conhecer as Autarquias Locais* Porto Editora

Peters, Guy e Donald Savoie. 1996. "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum" *Public Administration Review* Vol. 56, 281-290.

Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford; Basil Blackwell

Pollitt, Christopher e Johnston Brichall e Keith Putman. 1998. *Decentralising Public Service Management* Macmillan Press Ltd.

Pollitt, Christopher e Hilka Summa, 1997. "Trajectories of Reform: Public Management Changes in Four Countries" *Public Money & Management* Jan-Mar: 7-18

Reichard, Christoph. 2003. "Local Management Reforms in Germany" *Public Administration* Vol.81, 354-363.

Reh fuss, John. 1991. "A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors" *Public Administration Quarterly* n° ,239-252.

Relatório Gore 1994. *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa. Quentzal Editores.

Rhodes, R.A.W. 1996. "From Institutions to Dogma: Tradition, Eclecticism and Ideology in the study of British Public Administration" *Public Administration Review* n.º 56, 507-516.

Rhodes, R.A.W., e Charlotte Dargie, Abigail Melville and Brian Tutt. 1995. "The State of Public Administration: A Professional History, 1970-1995" *Public Administration* Vol.73, 1-15.

Richards, Sue. 1988. "Management in Central Government: the next steps" *Public Money & Management*, Vol. 8, 87-91.

Ricketts, M. 1994. *The Economics of business enterprise an introduction to economic organization an the theory of the firm* Brighton Wheatsheaf.

Rocha, J.A Oliveira 1991 *Princípios de Gestão Pública*. Lisboa: Editorial Presença

- . 2001 *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA
- . 2000 “Modelos de Gestão Pública” *RAPP*, Vol. I, n.º1, 6-16
- Sá, Luís. 1989. *Regiões Administrativas O Poder Local que Falta*. Caminho
- . 1991. *Razões do Poder Local*. Caminho
- Sanderson, Ian. 2001. “Performance Management, Evaluation, and Learning in “Modern” Local Government” *Public Administration* Vol. 79, 297- 313.
- Spencer, Herbert. 1970. *Social Statistics*. Nova York: Robert Schakenbach Fountation.
- Sanderson, Ian. 2001. “Performance management, evaluation and learning in “Modern” Local Government” *Public Administration*, Vol. 79 N° 2; 297-313.
- Sinn, Hans-Werner. 1995. “A Theory of the Welfare State” *Scandinavian Journal of Economics* 97 (4), 495-526.
- Schedler, Kuno. 2003. “Local and Regional Public Management Reforms in Switzerland” *Public Administration* Vol.81, 325-344.
- Schut, Wildeboer, J.C. Vrooman e P.T. de Beer. 2003. “The State of the Welfare State” *Review of Income and Wealth* Series 49, N° 1, 135-145
- Sousa Franco, Antonio. 1999. *Finanças Públicas e Direito Financeiro Vol. I*. 4ª Edição Almedina Coimbra
- Tadelis, Steven. 2002. “The Market Reputation as an Incentive Mechanism” *Journal of Political Economy* Vol. 111, 854-870.
- Taylor, A. J. P. 1965. *English History 1914-1945*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, Frederick. 1912. “Scientific Management” in *The Classics of Public Administration* ed. Jay Shafritz e Albert Hyde. California: The Dorsey Press.

Thompson, Fred 1997. "Defining the New Public Management" *Advances in International Comparative Management*, Supplement 3: 1-14

Thompson, Victor. 1964. "Bureaucracy and Innovation", *Administrative Science Quarterly*. Vol 10, 1-20.

Van Gramberg, Bernadine e Julian Teicher. 2000. "Managerialism in local government – Victoria Australia" *The International Journal of Public Sector Management*, Vol.13 N° 5; 476-492.

Wallis, Joe e Brian Dollery. 2001. "Local Government Policy Evolution in New Zealand: Radical Reform and the *ex post* emergence of consensus or rival advocacy coalitions" *Public Administration* Vol. , 531-559.

Weber, Max 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York. Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 1947. "Legitimate Authority and Bueacracy" *The Theory of Social and Economic Organisation*. Free Press.

Williamson, Oliver . 1996 a). *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 1996 b). "The Limits of firms: incentive and bureaucratic features" In *The economic nature of the firm: reading* ed. Louis Penerrman (146-161). Cambridge: Cambridge University Press.

Williamson, Oliver e Scott Masten.1999. *The Economics of transaction Costs* Edward Elgar Publising

Williamson, Oliver e Sidney Winter. 1993. *The Nature of the Firm: origins, evolution and development*. Oxford University Press, Inc.

Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration" in *The Classics of Public Administration* ed. Jay Shafritz e Albert Hyde. California: The Dorsey Press.

White, Louise. 1989. "Public Management in Pluralistic Arena" *Public Administration Review* 522-532

Wollmann, Hellmut. 2000. "Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves" *Public Administration*, Vol. 78 N° 4; 915-936

Wright, Peter, e Ananda Mukhrji, e Mark Kroll. 2001. "A reexamination of agency theory assumptions: extensions and extrapolations" *Journal of Socio Economics* 30, 413-429.

Young, Ken. 1996. "Reinventing Local Government? Some Evidence Assessed" *Public Administration*, Vol. 74 Autumn; 347-367

## **Legislação**

Lei 1/75 de 30 de Janeiro

Decreto-Lei 200/76 de 19 de Março

Decreto-Lei 168-A/77 de 26 de Abril

Lei 77/79 de 4 de Dezembro

Lei 1/79 de 2 de Janeiro

Decreto-Lei 99/84 de 29 de Março

Decreto-Lei 100/84 de 29 de Março

Lei 1/87 de 6 de Janeiro

Lei 18/91 de 12 de Junho

Decreto-Lei 319/95 de 28 de Novembro

Lei nº. 23/97 de 2 de Julho

Lei 88-A/97 de 25 de Julho

Lei 98/97 de 26 de Agosto

Lei 58/98 de 18 de Agosto

Lei 159/99 de 14 de Setembro

Lei 169/99 de 18 de Setembro

# *ANEXOS*

# *ANEXO I*

## QUESTIONÁRIO PARA TESE DE MESTRADO

- Os questionários serão tratados de modo a garantir a confidencialidade das entidades participantes.
- Caso não saiba ou não queira responder a alguma questão, por favor escreva *NS* (Não Sei) ou *NR* (Não Respondo).
- No caso de estar um curso o processo de constituição de uma empresa municipal ou a celebração de um contrato de concessão responda a luz do comportamento esperado.
- No caso de haver no mesmo município vários casos de concessão ou de empresas municipais, queira, por favor, reproduzir este questionário e preencher os campos específicos para cada caso.
- Este questionário destina-se ao desenvolvimento de uma tese de Mestrado em Administração Pública, na Universidade do Minho.
- Toda a informação enviada será mantida confidencial, e se assim o desejar, poderá mencionar o seu contacto para poder partilhar os resultados do estudo.
- Agradeço, desde já, a sua disponibilidade e colaboração.

### 1. Caracterização

---

1.1. Qual o cargo que ocupa na Câmara Municipal?

Presidente  Director Municipal

Vereador  Staff de Apoio à Presidência

Outro  Qual? \_\_\_\_\_

1.2. Sexo?

Feminino  Masculino

1.3. Idade?

Entre 18 e 25  Entre 36 e 45

Entre 26 e 35  Entre 46 e 55  Mais de 56

1.4. Habilitações Literárias?

Ensino secundário  12º Ano  Pós-graduação

Licenciatura  Mestrado  Doutoramento

Outro  Qual? \_\_\_\_\_

1.2. Do município em análise:

1.2.1. Que força política está no poder?

PSD  CDU  BE

PS  CDS/PP  Outra  Qual? \_\_\_\_\_

1.2.2. Nas ultimas eleições autárquicas que tipo de maioria foi conseguida?

Absoluta  Relativa

1.2.3. Há quanto tempo está o executivo em funções?

1º Mandato  3º Mandato

2º Mandato  + de 3 Mandatos

1.2.3. Na sua opinião quais os valores da reforma administrativa que considera mais importante?:

- Uma aposta clara na eficiência económica
- A procura da descentralização administrativa
- Uma aposta na excelência e na qualidade na prestação de serviços públicos
- Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mantendo sempre como vector o conceito de serviço público

## **2. Recurso ao mercado ou soluções internas**

2.1. A Câmara Municipal optou pelo recurso a entidades externas (Empresa Municipal ou Concessão de Serviço Público), na produção de bens e serviços municipais (recolha de resíduos, abastecimento de água, rede de saneamentos, etc)?

Sim  Não

Se sim, quantas? \_\_\_\_\_

---

**Caso tenha assinalado a opção “Não”, passe para  
o ponto 4. Obrigado.**

---

---

### 3. Recurso ao mercado

---

3.1.1 Em que áreas o Município decidiu recorrer a uma entidade externa?

Aguas e Saneamento  Recolha de Resíduos

Promoção do Turismo  Habitação

Gestão de Equipamentos Sociais  Projectos de desenvolvimento

Outros, quais? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.

3.1.2. Qual a natureza da entidade escolhida?

Empresa Municipal

Empresa Municipal de Capitais Públicos

Empresa Municipal de Capitais Maioritariamente Públicos

Empresa Intermunicipal

Concessão a um Agente Económico Privado

3.1.3. Há quanto tempo dura esta relação?

1 ano  Mais de 5 anos

De 1 a 5 anos  Será constituída brevemente

3.1.4. Qual o motivo pelo qual se decidiu recorrer a uma entidade externa? (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Libertar a Câmara Municipal de tarefas operacionais				
Procurar a melhor eficiência na prestação de bens e serviços				
Maior capacidade de flexibilização da gestão				
Influência de casos de sucesso em municípios vizinhos				
Aliviar a situação financeira do município com base na descentralização da prestação de bens e serviços				
Falta de capacidade e de meios do município para resolver questões extremamente técnicas relacionadas com a actividade				
Necessidade de separação de responsabilidades entre o promotor e o produtor de serviços para aumentar a eficiência				

3.1.5. Quem tomou a iniciativa de recorrer a uma entidade externa?

Presidente da Câmara Municipal  Câmara Municipal  Vereador   
 Assembleia Municipal  Director Municipal  Outro

3.1.6. Houve alguma consulta a uma unidade externa para avaliar a viabilidade do projecto?

Sim  Não

Se sim, qual a entidade? \_\_\_\_\_

3.1.7. Qual a opinião sobre a actuação e o desempenho da entidade contratada/criada? (5 – Muito Boa, 4 – Boa, 3 – Razoável, 2 – Má, 1 – Muito Má)

	Avaliação				
	1	2	3	4	5
Na qualidade do serviço prestado					
No tratamento de reclamações					
No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços					
Na honestidade e boa fê das relações entre o município e a entidade externa					
No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município					
No padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase					

3.1.7. Na sua opinião qual o impacto e as consequências com a decisão de recorrer a uma entidade externa? (5 – Concordo Totalmente, 4 – Concordo, 3 – Discordo 2 – Discordo Totalmente, 1 – Não Sei/Não Respondo)

	Avaliação				
	5	4	3	2	1
Recorrer a uma entidade externa não foi a mais acertada já que os munícipes estavam melhor servidos com os antigos serviços municipais.					
Recorrer a uma entidade externa demonstra a falta de eficiência dos serviços municipais.					
O recurso a uma entidade externa aumentou a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão.					
O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão.					
O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão.					
De maneira geral a entidade externa tem cumprido com as expectativas criadas.					

3.2.1. Qual o motivo que levou a Câmara Municipal a optar pela constituição de uma Empresa Municipal em detrimento da concessão de serviço? (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Maior capacidade de influenciar a gestão da empresa municipal através dos poderes de superintendência previstos				
Maior confiança inerente à opção da empresa municipal				
Falta de oferta fiável por parte do mercado				
O conhecimento de casos de sucesso relativo a empresas municipais				
O conhecimento de casos de insucesso relativo a experiências de concessão de serviço público				
Experiências anteriores negativas com casos de concessão de serviços				
Capacidade financeira para criar e por em funcionamento uma empresa municipal				
Falta de capacidade da câmara municipal em re-afectar recursos (pessoal, equipamento básico, administrativo, transporte, etc.), preferindo pô-los ao serviço de uma empresa municipal				

3.2.2. Qual o motivo que levou a Câmara Municipal a optar pela concessão de serviço em detrimento da constituição de uma Empresa Municipal? (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Maior transferência de responsabilidades na produção e maior responsabilidade fiscalizadora da câmara municipal				
As empresas municipais parecerem uma simples desagregação das estruturas camarárias sem mais valias ao nível da gestão				
As soluções apresentadas pelo mercado serem substancialmente vantajosas em relação às apresentadas pela empresa municipal				
Maior rapidez no processo de concessão no que da constituição de empresas municipais				
O conhecimento de casos de sucesso relativo a experiências de concessão de serviço público				
O conhecimento de casos de insucesso relativo a empresas municipais				
Maior capacidade de aproveitar possíveis economias de escala com concelhos limítrofes				

---

**Responda ao ponto 4:**

- Se respondeu negativamente a questão 2;
- Se existem na Câmara Municipal departamentos onde já houve recursos a soluções de mercado e se regressou a solução tradicional dos serviços camarários;
- Se o recurso a soluções de mercado chegou a ser equacionado apesar de não implementado.

**Obrigado**

---

**4. Soluções de gestão internas ao município**

---

4.2. Que motivos levaram a câmara municipal a cessar a relação contratual com a entidade externa? (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Incapacidade da entidade externa cumprir com os objectivos estabelecidos				
Elevadas queixas e reclamações dos cidadãos				
Falta de entendimento das partes na interpretação do contrato estabelecido				
Opção política pelo recurso exclusivo aos meios da câmara municipal				
Falhas de qualidade do fornecimento do serviço				
Custos inerentes ao termos contratualizados demasiados elevados comparados com o serviço prestado.				

4.3. Quais os factores que estiveram na base da decisão em não recorrer a entidades externas ao município? (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Falta de confiança nas soluções de mercado (constituição de uma empresa municipal ou concessão de serviço público)				
Funcionamento satisfatório e eficiente dos serviços camarários				
Boa capacidade financeira do município				
Desconhecimento sobre as mais valias que tais soluções poderiam aportar ao município.				
Dimensões do município (área e população a servir)				
Opção política em não recorrer a entidades externas				

Muito obrigado pela sua colaboração

## *ANEXO II*



## 1.2. Da Empresa Municipal em análise

1.2.1. Qual a área de formação de base do Presidente do conselho de Administração?

- Economia                       Gestão                       Engenharia  
 Direito                       Administração Pública                       Outra \_\_\_\_\_

1.2.2. Na sua experiência profissional, já ocupou cargos de:

- Administrador de outras empresas municipais  
 Gestor em empresas privadas  
 Gestor em empresas públicas  
 Presidente da Câmara  
 Vereador da Câmara  
 Outras Quais ? \_\_\_\_\_

1.2.3. Na estrutura do conselho de administração da empresa municipal, quantos lugares são ocupados por elementos do executivo camarário?

- Nenhum                       2 elementos  
 1 elemento                       3 elementos                       +de 3 elementos

1.2.4. Na estrutura da Empresa Municipal existe algum administrador delegado?

- Sim                                       Não

1.2.5. Em Caso afirmativo, qual a área de formação de base desse Administrador Delegado?

- Economia                       Gestão                       Engenharia  
 Direito                       Administração Pública                       Outra \_\_\_\_\_

## **2. Funcionamentos das Empresas Municipais**

---

2.1. São fixados objectivos e planos plurianuais para a empresa municipal?

- Sim  Não

2.1.2. Se sim, dos objectivos fixados pelo conselho de administração, a maioria são sugeridos:

- Por iniciativa própria do conselho de administração  
 Por indicação do executivo camarário  
 Por indicação da assembleia municipal  
 Outros Quais? \_\_\_\_\_

2.2. Como classificaria a maior parte das tarefas atribuídas à empresa municipal:

- Meramente operacionais, cabendo à câmara municipal as principais decisões estratégicas  
 Tanto operacionais como de planeamento estratégico  
 Sobretudo operacionais colaborando com a câmara municipal na definição da estratégia a seguir

2.3. São estabelecidos Indicadores de Desempenho para o funcionamento da organização?

- Sim  Não

2.4. Qual a opinião sobre e o desempenho da entidade Empresa Municipal? (5 – Muito Boa, 4 – Boa, 3 – Razoável, 2 – Má, 1 – Muito Má)

	Avaliação				
	1	2	3	4	5
Na qualidade do serviço prestado					
No tratamento de reclamações					
No cumprimento dos termos acordados com o município para a prestação de bens e serviços					

Na honestidade e boa fé das relações entre o município e a entidade externa					
No desempenho económico e financeiro quando comparado com o serviço prestado pelo município					
No padrão de desempenho efectivo, quando comparado com o perfil apresentado numa primeira fase					

2.5. Com que frequência, a Câmara Municipal faz uso dos seus poderes fiscalizadores?

- Muitas vezes
- Em casos pontuais
- Raramente
- Nunca

2.6. Com que frequência, a Assembleia Municipal faz uso dos seus poderes fiscalizadores?

- Muitas vezes
- Em casos pontuais
- Raramente
- Nunca

2.7. Com que frequência, o Revisor Oficial de contas faz uso dos seus poderes fiscalizadores? (sem incluir a certificação legal de contas)

- Muitas vezes
- Em casos pontuais
- Raramente
- Nunca

2.8. Estão definidos nos Estatutos outros poderes fiscalizadores (para além dos referidos nos art.º 14 e 16 da Lei 58/98), a estes órgãos?

- Sim  Não

2.9.1 Se Sim quais?

---

---

---

2.9. E a outros órgãos?

- Sim  Não

2.9.1 Se Sim quais?

---

---

---

2.10. A Empresa Municipal já alterou o seu objecto social?

- Sim  Não

2.10.1. **Se sim**, a câmara municipal interveio nesse processo?

- Sim, a iniciativa da alteração foi da própria câmara municipal
- Sim, mas a empresa municipal foi a responsável pela iniciativa propondo ela a alteração a câmara municipal.
- Não

2.11. Na sua opinião qual o aspecto mais relevante associado a maior autonomia e flexibilidade de uma empresa municipal? (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Libertação das pressões políticas, passando as decisões a serem assentes em critérios de gestão				
Libertação das rígidas regas da administração pública (sobretudo a nível financeiro e do procedimento administrativo)				
Maior e melhor capacidade de identificar pontos de ineficiência				
Maior e melhor capacidade para aproveitar as oportunidades de mercado				
Maior e melhor capacidade de definir planos plurianuais de investimentos				
Maior flexibilidade de redefinir objectivos e metodologias				
Maior e melhor capacidade e autonomia na política de gestão de recursos humanos				

2.12. Na sua opinião quais os valores da reforma administrativa que considera mais importante?

- Uma aposta clara na eficiência económica
- A procura da descentralização administrativa
- Uma aposta na excelência e na qualidade

- Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mantendo sempre como vector o conceito de serviço público

2.13. Na empresa municipal qual a percentagem de funcionários contratados segundo o regime de contrato individual de trabalho em relação aos que se encontram em destacamento da câmara municipal ou a termo certo?

	Percentagem			
	30%<	30% a 49%	50% a 80%	> 80%
Contratos a termo				
Contratos sem termo				
Em destacamento da câmara municipal				

2.13.1. Qual o índice de pessoas que abdicaram do estatuto da função pública para adoptarem contratos individuais de trabalho?

- Menos 10%
- Entre 10% a 30%
- Entre 31% a 60%
- Entre 61% a 90%
- Mais de 91%

2.14. Qual o índice de turnover (pessoas que saíram da empresa municipal/número total de funcionários) registado, no último ano?

- Menos 10%
- Entre 10% a 30%
- Entre 31% a 60%
- Entre 61% a 90%
- Mais de 91%

2.15. Existe alguma relação entre as compensações (financeiras e/ou outras) e os indicadores de desempenho fixados anteriormente?

- Sim  Não

2.16. Na sua opinião qual o aspecto mais relevante associado aos contratos individuais de trabalho? (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Possibilidade de alterar as funções desempenhadas pelos funcionários com maior facilidade				
Possibilidade de constituir uma nova relação de emprego com maior celeridade e eficiência				
Possibilidade de terminar uma relação de emprego com maior celeridade e eficiência				
Maior motivação e competitividade entre os funcionários				
Possibilidade de estabelecer prémios de produtividade no trabalho				
Possibilitar um melhor planeamento da política de Recursos Humanos				

2.17. Existem contratos programa celebrados entre a empresa municipal e o município para colmatar a pratica de preços sociais, em que o custo unitário é superior ao preço unitário cobrado?

- Sim  Não

2.17.1. **Se sim** qual o peso dos valores transferidos, por meio do contrato programa, do município para a empresa municipal?

- Menos 30%  Entre 51% a 80%

Entre 30% a 50%

Mais de 80%

2.17.2. Qual foi a tendência nos últimos anos em relação ao montante global destas transferências?

Aumentaram

Estabilizaram

Diminuíram

2.17.3. Quais as projecções futuras em relação ao montante global destas transferências?

Aumentar

Estabilizar

Diminuir

2.18. Qual a sua opinião em relação aos diferentes tipos de controlo a que estão sujeitas as empresas municipais. (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Concordo Totalmente, 3 – Concordo, 2 – Discordo, 1 – Discordo Totalmente)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas				
Fiscalização económica e financeira do fiscal único				
Fiscalização do fiscal único no que respeita actos de gestão do conselho de administração				
Fiscalização do executivo camarário				
Apreciação e pedidos de informação por parte dos membros da assembleia municipal				

2.18.1 Na sua opinião algumas destas formas de controlo podem ser eliminadas?

Sim

Não

2.18.2. **Se sim**, qual ou quais?

Fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas

Fiscalização económica e financeira do fiscal único

- Fiscalização do fiscal único no quer respeita actos de gestão do conselho de administração
- Fiscalização do executivo camarário
- Apreciação e pedidos de informação por parte dos membros da assembleia municipal

2.18.3. **E porquê?** (Ordene em função do grau de importância, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Ordenação			
	1	2	3	4
Iria aumentar a eficiência e celeridade da gestão;				
Não fazem sentido existir;				
Não representam uma mais valia para a gestão pública;				
São um factor a ineficiência da gestão.				
Os restantes meios de fiscalização já cumprem suficientemente essa tarefa.				

2.19.1. Existem mecanismos de tratamento de reclamações por parte dos cidadãos?

- Sim  Não

2.19.2. O conselho de administração tem conhecimento destas reclamações?

- Sim  Não

2.19.3. **Se Sim** com que periodicidade são reportadas ao Conselho de Administração?

- Diariamente  Mensalmente  Semestralmente   
 Semanalmente  Trimestralmente  Anualmente

2.19.4. O executivo camarário tem conhecimento destas reclamações?

Sim

Não

2.19.5. **Se Sim** com que periodicidade são reportadas à câmara municipal?

Diariamente

Mensalmente

Semestralmente

Semanalmente

Trimestralmente

Anualmente

2.13.2. Qual o procedimento normalmente adoptado? (Assinale por ordem de frequência, sendo que 4 –Sempre , 4 –Frequentemente, 2 –Raramente 1 – Nunca)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Comunicação ao cidadão mostrando que há interface entre a Empresa Municipal e ele, mesmo que nada venha a ser alterado				
Abertura de um processo de averiguações para apurar as falhas e responsabilidades				
Comunicação à Câmara Municipal o teor das reclamações e justifica-las				
Não fazer nada no imediato, esperar para verificar que não se trata de um acto isolado e então actuar.				

2.14. Qual o aspecto mais relevante associado à capacidade de celebrar contratos de fornecimento de bens e serviços por ajuste directo sem necessidade de concurso público? (Assinale, para cada indicador a posição que melhor corresponde, sendo 4 – Muito Importante, 3 – Importante, 2 – Pouco Importante, 1 – Sem Importância)

	Avaliação			
	1	2	3	4
Maior rapidez na contratação e no abastecimento de serviços				
Maior capacidade negocial nos prazos e condições de pagamento com os fornecedores				
Melhor capacidade de aproveitar variações de mercado podendo mais facilmente mudar de fornecedor ou alterar os termos estabelecidos				
Maior liberdade de escolha na selecção do fornecedor				

## *Anexo III*

## Caracterização de quem respondeu ao Inquérito

### Cargo

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Presidente da Câmara	19	34,5	34,5	34,5
Vereador	14	25,5	25,5	60,0
Director Municipal	7	12,7	12,7	72,7
Staff de Apoio à Presidência	9	16,4	16,4	89,1
Chefe de Divisão	1	1,8	1,8	90,9
Técnico Superior	5	9,1	9,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	

### Sexo

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Feminino	8	14,5	14,5	14,5
Masculino	47	85,5	85,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

### Idade

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 26 a 35	17	30,9	30,9	30,9
36 a 45	11	20,0	20,0	50,9
46 a 55	22	40,0	40,0	90,9
mais de 56	5	9,1	9,1	100,0
Total	55	100,0	100,0	

### Habilitações Literárias

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Ensino Secundário	5	9,1	9,1	9,1
Licenciatura	27	49,1	49,1	58,2
12º Ano	4	7,3	7,3	65,5
Mestrado	12	21,8	21,8	87,3
Pos-Graduação	3	5,5	5,5	92,7
Doutoramento	4	7,3	7,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

## Caracterização das Câmaras Municipais dos Distritos de Bragança e Vila Real.

### Força política

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid PSD	37	67,3	67,3	67,3
PS	16	29,1	29,1	96,4
Coligação de direita	2	3,6	3,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

### Tipo\_Maioria

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Absoluta	52	94,5	94,5	94,5
Relativa	3	5,5	5,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

**Antiguidade\_cargo**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 Mandato	15	27,3	27,3	27,3
	2 Mandato	19	34,5	34,5	61,8
	3 Mandato	15	27,3	27,3	89,1
	Mais de 3 mandatos	6	10,9	10,9	100,0
	Total	55	100,0	100,0	

**Caracterização do Recurso a uma Entidade Externa.**

**Valores\_reforma**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Uma aposta clara na eficiência económica	6	10,9	10,9	10,9
	A procura da descentralização administrativa	8	14,5	14,5	25,5
	Uma aposta na excelência e na qualidade na prestação de serv	36	65,5	65,5	90,9
	Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mant	5	9,1	9,1	100,0
	Total	55	100,0	100,0	

**SeSim\_Quantas**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1,00	10	18,5	18,9	18,9
	2,00	14	25,9	26,4	45,3
	3,00	10	18,5	18,9	64,2
	4,00	12	22,2	22,6	86,8
	5,00	7	13,0	13,2	100,0
	Total	53	98,1	100,0	
Missing	,00	1	1,9		
	Total	54	100,0		

**Áreas\_Recurso**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Águas e Saneamento	13	24,1	24,5	24,5
	Promoção do Turismo	3	5,6	5,7	30,2
	Gestão de Equipamentos Sociais	4	7,4	7,5	37,7
	Recolha de Resíduos	28	51,9	52,8	90,6
	Habituação	1	1,9	1,9	92,5
	Projectos de desenvolvimento	2	3,7	3,8	96,2
	Espaços Verdes	1	1,9	1,9	98,1
	Limpeza	1	1,9	1,9	100,0
	Total	53	98,1	100,0	
Missing	System	1	1,9		
	Total	54	100,0		

**Natureza\_entidade**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Empresa Municipal	11	20,4	20,8	20,8
	Empresa Intermunicipal	12	22,2	22,6	43,4
	Concessão a um Agente Económico Privado	30	55,6	56,6	100,0
	Total	53	98,1	100,0	
Missing	System	1	1,9		
Total		54	100,0		

**Antiguidade\_relação**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 Ano	4	7,4	7,5	7,5
	de 1 a 5 Anos	37	68,5	69,8	77,4
	Mais de 5 Anos	7	13,0	13,2	90,6
	Será constituída Brevemente	5	9,3	9,4	100,0
	Total	53	98,1	100,0	
Missing	System	1	1,9		
Total		54	100,0		

**Iniciativa**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Presidente da Câmara	31	57,4	58,5	58,5
	Assembleia Municipal	10	18,5	18,9	77,4
	Câmara Municipal	11	20,4	20,8	98,1
	Outros	1	1,9	1,9	100,0
	Total	53	98,1	100,0	
Missing	System	1	1,9		
Total		54	100,0		

**Consulta\_externa**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	17	31,5	35,4	35,4
	Não	31	57,4	64,6	100,0
	Total	48	88,9	100,0	
Missing	System	6	11,1		
Total		54	100,0		

**Motivo\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	5	9,3	10,6	10,6
	Pouco Importante	19	35,2	40,4	51,1
	Importante	23	42,6	48,9	100,0
	Total	47	87,0	100,0	
Missing	System	7	13,0		
Total		54	100,0		

**Motivo\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	14	25,9	26,9	26,9
	Muito Importante	38	70,4	73,1	100,0
	Total	52	96,3	100,0	
Missing	System	2	3,7		
Total		54	100,0		

**Motivo\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	6	11,1	12,8	12,8
	Importante	28	51,9	59,6	72,3
	Muito Importante	13	24,1	27,7	100,0
	Total	47	87,0	100,0	
Missing	System	7	13,0		
Total		54	100,0		

**Motivo\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	27	50,0	61,4	61,4
	Pouco Importante	13	24,1	29,5	90,9
	Importante	3	5,6	6,8	97,7
	Muito Importante	1	1,9	2,3	100,0
	Total	44	81,5	100,0	
Missing	System	10	18,5		
Total		54	100,0		

**Motivo\_5**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	11	20,4	25,0	25,0
	Pouco Importante	27	50,0	61,4	86,4
	Importante	5	9,3	11,4	97,7
	Muito Importante	1	1,9	2,3	100,0
	Total	44	81,5	100,0	
Missing	System	10	18,5		
Total		54	100,0		

**Motivo\_6**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	13	24,1	27,1	27,1
	Pouco Importante	12	22,2	25,0	52,1
	Importante	12	22,2	25,0	77,1
	Muito Importante	11	20,4	22,9	100,0
	Total	48	88,9	100,0	
Missing	System	6	11,1		
Total		54	100,0		

**Motivo\_7**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	14	25,9	31,8	31,8
	Pouco Importante	7	13,0	15,9	47,7
	Importante	18	33,3	40,9	88,6
	Muito Importante	5	9,3	11,4	100,0
	Total	44	81,5	100,0	
Missing	System	10	18,5		
Total		54	100,0		

**Opinião\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Má	2	3,7	3,8	3,8
	Razoável	16	29,6	30,8	34,6
	Boa	32	59,3	61,5	96,2
	Muito Boa	2	3,7	3,8	100,0
	Total	52	96,3	100,0	
Missing	System	2	3,7		
Total		54	100,0		

**Opinião\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Muito Má	1	1,9	2,1	2,1
	Má	5	9,3	10,4	12,5
	Razoável	28	51,9	58,3	70,8
	Boa	14	25,9	29,2	100,0
	Total	48	88,9	100,0	
Missing	System	6	11,1		
Total		54	100,0		

**Opinião\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Razoável	21	38,9	40,4	40,4
	Boa	27	50,0	51,9	92,3
	Muito Boa	4	7,4	7,7	100,0
	Total	52	96,3	100,0	
Missing	System	2	3,7		
Total		54	100,0		

**Opinião\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Má	2	3,7	4,2	4,2
	Razoável	9	16,7	18,8	22,9
	Boa	29	53,7	60,4	83,3
	Muito Boa	8	14,8	16,7	100,0
	Total	48	88,9	100,0	
Missing	System	6	11,1		
Total		54	100,0		

**Opinião\_5**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Má	7	13,0	13,5	13,5
	Razoável	25	46,3	48,1	61,5
	Boa	18	33,3	34,6	96,2
	Muito Boa	2	3,7	3,8	100,0
Total		52	96,3	100,0	
Missing	System	2	3,7		
Total		54	100,0		

**Opinião\_6**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Má	2	3,7	3,8	3,8
	Razoável	37	68,5	71,2	75,0
	Boa	13	24,1	25,0	100,0
	Total	52	96,3	100,0	
Missing	System	2	3,7		
Total		54	100,0		

**Op\_Impact\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não Sei	4	7,4	7,7	7,7
	Discordo Totalmente	24	44,4	46,2	53,8
	Discordo	17	31,5	32,7	86,5
	Concordo	7	13,0	13,5	100,0
Total		52	96,3	100,0	
Missing	System	2	3,7		
Total		54	100,0		

**Op\_Impact\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não Sei	5	9,3	9,6	9,6
	Discordo Totalmente	37	68,5	71,2	80,8
	Discordo	10	18,5	19,2	100,0
	Total	52	96,3	100,0	
Missing	System	2	3,7		
Total		54	100,0		

**Op\_Impact\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não Sei	3	5,6	5,8	5,8
	Discordo Totalmente	6	11,1	11,5	17,3
	Discordo	20	37,0	38,5	55,8
	Concordo	23	42,6	44,2	100,0
Total		52	96,3	100,0	
Missing	System	2	3,7		
Total		54	100,0		

**Op\_Impact\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não Sei	8	14,8	16,7	16,7
	Discordo Totalmente	5	9,3	10,4	27,1
	Discordo	7	13,0	14,6	41,7
	Concordo	28	51,9	58,3	100,0
	Total	48	88,9	100,0	
Missing	System	6	11,1		
Total		54	100,0		

**Op\_Impact\_5**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não Sei	7	13,0	14,6	14,6
	Discordo Totalmente	8	14,8	16,7	31,3
	Discordo	13	24,1	27,1	58,3
	Concordo	17	31,5	35,4	93,8
	Concordo Totalmente	3	5,6	6,3	100,0
	Total	48	88,9	100,0	
Missing	System	6	11,1		
Total		54	100,0		

**Op\_Impact\_6**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Discordo Totalmente	1	1,9	2,1	2,1
	Discordo	5	9,3	10,4	12,5
	Concordo	42	77,8	87,5	100,0
	Total	48	88,9	100,0	
Missing	System	6	11,1		
Total		54	100,0		

**Que motivos levam a Câmara Municipal a optar pela constituição de uma Empresa Municipal em detrimento da concessão de serviço público e vice-versa**

**EM\_sobre\_concessão\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	2	3,7	9,5	9,5
	Pouco Importante	2	3,7	9,5	19,0
	Importante	16	29,6	76,2	95,2
	Muito Importante	1	1,9	4,8	100,0
	Total	21	38,9	100,0	
Missing	System	33	61,1		
Total		54	100,0		

**EM\_sobre\_concessão\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	1	1,9	4,8	4,8
	Pouco Importante	4	7,4	19,0	23,8
	Importante	16	29,6	76,2	100,0
	Total	21	38,9	100,0	
Missing	System	33	61,1		
Total		54	100,0		

**EM\_sobre\_concessão\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	3	5,6	18,8	18,8
	Pouco Importante	1	1,9	6,3	25,0
	Importante	3	5,6	18,8	43,8
	Muito Importante	9	16,7	56,3	100,0
	Total	16	29,6	100,0	
Missing	System	38	70,4		
Total		54	100,0		

**EM\_sobre\_concessão\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	9	16,7	42,9	42,9
	Pouco Importante	8	14,8	38,1	81,0
	Importante	4	7,4	19,0	100,0
	Total	21	38,9	100,0	
Missing	System	33	61,1		
Total		54	100,0		

**EM\_sobre\_concessão\_5**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	13	24,1	76,5	76,5
	Pouco Importante	2	3,7	11,8	88,2
	Importante	2	3,7	11,8	100,0
	Total	17	31,5	100,0	
Missing	System	37	68,5		
Total		54	100,0		

**EM\_sobre\_concessão\_6**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	6	11,1	28,6	28,6
	Pouco Importante	15	27,8	71,4	100,0
	Total	21	38,9	100,0	
Missing	System	33	61,1		
Total		54	100,0		

**EM\_sobre\_concessão\_7**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	1	1,9	4,8	4,8
	Pouco Importante	11	20,4	52,4	57,1
	Importante	8	14,8	38,1	95,2
	Muito Importante	1	1,9	4,8	100,0
	Total	21	38,9	100,0	
Missing	System	33	61,1		
Total		54	100,0		

**EM\_sobre\_concessão\_8**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	3	5,6	13,6	13,6
	Pouco Importante	11	20,4	50,0	63,6
	Importante	7	13,0	31,8	95,5
	Muito Importante	1	1,9	4,5	100,0
	Total	22	40,7	100,0	
Missing	System	32	59,3		
Total		54	100,0		

## Situações anteriores de recurso a Entidades Externas.

**Cessar\_rel\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	1	1,9	25,0	25,0
	Importante	3	5,6	75,0	100,0
	Total	4	7,4	100,0	
Missing	System	50	92,6		
Total		54	100,0		

**Cessar\_rel\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	4	7,4	100,0	100,0
Missing	System	50	92,6		
Total		54	100,0		

**Cessar\_rel\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	1	1,9	25,0	25,0
	Importante	3	5,6	75,0	100,0
	Total	4	7,4	100,0	
Missing	System	50	92,6		
Total		54	100,0		

**Cessar\_rel\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	4	7,4	80,0	80,0
	Muito Importante	1	1,9	20,0	100,0
	Total	5	9,3	100,0	
Missing	System	49	90,7		
Total		54	100,0		

**Cessar\_rel\_5**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	1	1,9	25,0	25,0
	Importante	3	5,6	75,0	100,0
	Total	4	7,4	100,0	
Missing	System	50	92,6		
Total		54	100,0		

**Cessar\_rel\_6**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	4	7,4	100,0	100,0
Missing	System	50	92,6		
Total		54	100,0		

**A opção por não recorrer a nenhuma entidade externa.****Nunca\_recorrer\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	6	11,1	46,2	46,2
	Pouco Importante	7	13,0	53,8	100,0
	Total	13	24,1	100,0	
Missing	System	41	75,9		
Total		54	100,0		

**Nunca\_recorrer\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	1	1,9	6,7	6,7
	Importante	6	11,1	40,0	46,7
	Muito Importante	8	14,8	53,3	100,0
	Total	15	27,8	100,0	
Missing	System	39	72,2		
Total		54	100,0		

**Nunca\_recorrer\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	6	11,1	42,9	42,9
	Importante	4	7,4	28,6	71,4
	Muito Importante	4	7,4	28,6	100,0
	Total	14	25,9	100,0	
Missing	System	40	74,1		
Total		54	100,0		

**Nunca\_recorrer\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	2	3,7	14,3	14,3
	Pouco Importante	4	7,4	28,6	42,9
	Importante	7	13,0	50,0	92,9
	Muito Importante	1	1,9	7,1	100,0
	Total	14	25,9	100,0	
Missing	System	40	74,1		
Total		54	100,0		

Nunca\_recorrer\_5

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	2	3,7	13,3	13,3
	Pouco Importante	5	9,3	33,3	46,7
	Importante	6	11,1	40,0	86,7
	Muito Importante	2	3,7	13,3	100,0
	Total	15	27,8	100,0	
Missing	System	39	72,2		
Total		54	100,0		

Correlations

	SeSim_Quantas	IDS	Populaçã	Freguesia	Área	Fundos_municipais	Tipo_Maioria	Antiguidade_cargo	Valores_reforma	Motivo_1	Motivo_2	Motivo_3	Motivo_4	Motivo_5	Motivo_6	Motivo_7	Ideologia
SeSim_Quantas	1																
Sig. (2-tailed)																	
N	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53
IDS		1															
Sig. (2-tailed)																	
N																	
População			1														
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Freguesia				1													
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Área					1												
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Fundos_município						1											
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Tipo_Maioria							1										
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Antiguidade_car								1									
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Valores_reforma									1								
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Motivo_1										1							
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Motivo_2											1						
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Motivo_3												1					
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Motivo_4													1				
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Motivo_5														1			
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Motivo_6															1		
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Motivo_7																1	
Sig. (2-tailed)																	
N																	
Ideologia																	1
Sig. (2-tailed)																	
N																	

\*.Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

\*\*Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Nunca\_recorrer\_6

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sem Importância	1	1,9	7,1	7,1
	Pouco Importante	5	9,3	35,7	42,9
	Importante	6	11,1	42,9	85,7
	Muito Importante	2	3,7	14,3	100,0
	Total	14	25,9	100,0	
Missing	System	40	74,1		
Total		54	100,0		

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,471 <sup>a</sup>	,222	,205	1,20409	,222	12,850	1	45	,001
2	,634 <sup>b</sup>	,402	,375	1,06780	,180	13,220	1	44	,001
3	,688 <sup>c</sup>	,474	,437	1,01289	,072	5,900	1	43	,019
4	,759 <sup>d</sup>	,576	,536	,91990	,102	10,133	1	42	,003
5	,784 <sup>e</sup>	,615	,568	,88766	,039	4,106	1	41	,049

a. Predictors: (Constant), Motivo\_1

b. Predictors: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais

c. Predictors: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia

d. Predictors: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia, Área

e. Predictors: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia, Área, Antiguidade\_cargo

ANOVA<sup>f</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	18,630	1	18,630	12,850	,001 <sup>a</sup>
	Residual	65,242	45	1,450		
	Total	83,872	46			
2	Regression	33,704	2	16,852	14,780	,000 <sup>b</sup>
	Residual	50,168	44	1,140		
	Total	83,872	46			
3	Regression	39,757	3	13,252	12,917	,000 <sup>c</sup>
	Residual	44,116	43	1,026		
	Total	83,872	46			
4	Regression	48,331	4	12,083	14,279	,000 <sup>d</sup>
	Residual	35,541	42	,846		
	Total	83,872	46			
5	Regression	51,567	5	10,313	13,089	,000 <sup>e</sup>
	Residual	32,305	41	,788		
	Total	83,872	46			

a. Predictors: (Constant), Motivo\_1

b. Predictors: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais

c. Predictors: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia

d. Predictors: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia, Área

e. Predictors: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia, Área, Antiguidade\_cargo

f. Dependent Variable: SeSim\_Quantas

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	,548	,649		,845		,402
	Motivo_1	,940	,262	,471	3,585	,001	1,000
2	(Constant)	-,127	,605		-,209	,835	
	Motivo_1	,941	,232	,472	4,049	,000	1,000
	Fundos_municipais	,000	,000	,424	3,636	,001	1,000
3	(Constant)	-,010	,575		-,017	,987	
	Motivo_1	1,090	,229	,547	4,762	,000	,929
	Fundos_municipais	,000	,000	,758	4,296	,000	,393
	Freguesia	-,045	,019	-,435	-2,429	,019	,382
4	(Constant)	,733	,572		1,280	,207	
	Motivo_1	,745	,234	,374	3,177	,003	,730
	Fundos_municipais	,000	,000	,875	5,325	,000	,373
	Freguesia	-,115	,028	-,108	-4,154	,000	,142
	Área	,003	,001	,720	3,183	,003	,197
5	(Constant)	,452	,569		,793	,432	
	Motivo_1	,590	,239	,296	2,474	,018	,656
	Fundos_municipais	,000	,000	,823	5,119	,000	,364
	Freguesia	-,115	,027	-,113	-4,320	,000	,142
	Área	,004	,001	,777	3,533	,001	,194
	Antiguidade_cargo	,283	,140	,209	2,026	,049	,881

a. Dependent Variable: SeSim\_Quantas

**Excluded Variables<sup>f</sup>**

Model	Beta In	t	Sig.	Partial Correlation	Collinearity Statistics			
					Tolerance	VIF	Minimum Tolerance	
1	Freguesia	,164 <sup>a</sup>	1,237	,223	,183	,971	1,030	,971
	Área	,264 <sup>a</sup>	1,893	,065	,274	,840	1,190	,840
	Fundos_municipais	,424 <sup>a</sup>	3,636	,001	,481	1,000	1,000	1,000
	Tipo_Maioria	-,164 <sup>a</sup>	-1,203	,236	-,178	,923	1,084	,923
	Antiguidade_cargo	,250 <sup>a</sup>	1,888	,066	,274	,931	1,074	,931
	Valores_reforma	-,271 <sup>a</sup>	-2,100	,042	-,302	,963	1,038	,963
2	Freguesia	-,435 <sup>b</sup>	-2,429	,019	-,347	,382	2,618	,382
	Área	-,025 <sup>b</sup>	-,156	,877	-,024	,532	1,879	,532
	Tipo_Maioria	-,120 <sup>b</sup>	-,983	,331	-,148	,913	1,095	,913
	Antiguidade_cargo	,201 <sup>b</sup>	1,689	,098	,249	,918	1,089	,918
	Valores_reforma	-,134 <sup>b</sup>	-1,055	,297	-,159	,840	1,190	,840
3	Área	,720 <sup>c</sup>	3,183	,003	,441	,197	5,067	,142
	Tipo_Maioria	-,095 <sup>c</sup>	-,815	,420	-,125	,906	1,104	,379
	Antiguidade_cargo	,162 <sup>c</sup>	1,403	,168	,212	,896	1,116	,373
	Valores_reforma	-,171 <sup>c</sup>	-1,422	,162	-,214	,829	1,206	,377
4	Tipo_Maioria	-,137 <sup>d</sup>	-1,298	,202	-,199	,893	1,120	,141
	Antiguidade_cargo	,209 <sup>d</sup>	2,026	,049	,302	,881	1,134	,142
	Valores_reforma	-,068 <sup>d</sup>	-,582	,563	-,091	,749	1,336	,137
5	Tipo_Maioria	-,153 <sup>e</sup>	-1,511	,139	-,232	,888	1,126	,141
	Valores_reforma	-,096 <sup>e</sup>	-,848	,401	-,133	,738	1,354	,137

a. Predictors in the Model: (Constant), Motivo\_1

b. Predictors in the Model: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais

c. Predictors in the Model: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia

d. Predictors in the Model: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia, Área

e. Predictors in the Model: (Constant), Motivo\_1, Fundos\_municipais, Freguesia, Área, Antiguidade\_cargo

f. Dependent Variable: SeSim\_Quantas

**Collinearity Diagnostics**

Model	Dimension	Eigenvalue	Condition Index	Variance Proportions					
				(Constant)	Motivo_1	Fundos_municipais	Freguesia	Área	Antiguidade_cargo
1	1	1,963	1,000	,02	,02				
	2	,037	7,250	,98	,98				
2	1	2,646	1,000	,01	,01	,05			
	2	,318	2,885	,02	,04	,92			
	3	,036	8,544	,97	,95	,03			
3	1	3,548	1,000	,00	,00	,01	,01		
	2	,350	3,185	,04	,05	,22	,02		
	3	,067	7,275	,08	,00	,68	,92		
	4	,035	10,017	,88	,94	,09	,05		
4	1	4,433	1,000	,00	,00	,01	,00	,00	
	2	,357	3,523	,04	,04	,17	,01	,00	
	3	,152	5,407	,04	,00	,34	,01	,20	
	4	,039	10,649	,34	,46	,35	,27	,06	
	5	,019	15,260	,57	,49	,14	,71	,74	
5	1	5,233	1,000	,00	,00	,00	,00	,00	,00
	2	,442	3,442	,01	,01	,11	,01	,01	,07
	3	,183	5,346	,00	,02	,32	,00	,12	,14
	4	,084	7,898	,19	,05	,08	,00	,09	,76
	5	,039	11,609	,28	,45	,37	,28	,05	,01
	6	,019	16,605	,52	,47	,12	,71	,74	,00

a. Dependent Variable: SeSim\_Quantas

## Análise à Natureza da Entidade

Áreas\_Recurso \* Entidade\_nova Crosstabulation

			Entidade_nova		Total
			Empresa (inter)municipal	Agente Privado	
Áreas_Recurso	Águas e Saneamento	Count	2	9	11
		Expected Count	5,0	6,0	11,0
		Residual	-3,0	3,0	
	Promoção do Turismo	Count	3	0	3
		Expected Count	1,4	1,6	3,0
		Residual	1,6	-1,6	
	Gestão de Equipamentos Sociais	Count	3	1	4
		Expected Count	1,8	2,2	4,0
		Residual	1,2	-1,2	
	Recolha de Resíduos	Count	11	12	23
		Expected Count	10,5	12,5	23,0
		Residual	,5	-,5	
	Habitação	Count	1	0	1
		Expected Count	,5	,5	1,0
		Residual	,5	-,5	
	Projectos de desenvolvimento	Count	1	1	2
		Expected Count	,9	1,1	2,0
		Residual	,1	-,1	
	Espaços Verdes	Count	0	1	1
		Expected Count	,5	,5	1,0
		Residual	-,5	,5	
	Limpeza	Count	0	1	1
		Expected Count	,5	,5	1,0
		Residual	-,5	,5	
Total	Count	21	25	46	
	Expected Count	21,0	25,0	46,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,235 <sup>a</sup>	7	,129
Likelihood Ratio	13,878	7	,053
Linear-by-Linear Association	,143	1	,706
N of Valid Cases	46		

a. 12 cells (75,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,46.

Valores\_reforma \* Entidade\_nova Crosstabulation

			Entidade_nova		Total
			Empresa (inter)municipal	Agente Privado	
Valores_reforma	Uma aposta clara na eficiência económica	Count	2	3	5
		Expected Count	2,3	2,7	5,0
		Residual	-,3	,3	
	A procura da descentralização administrativa	Count	3	3	6
		Expected Count	2,7	3,3	6,0
		Residual	,3	-,3	
	Uma aposta na excelência e na qualidade na prestação de serv	Count	15	16	31
		Expected Count	14,2	16,8	31,0
		Residual	,8	-,8	
	Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mant	Count	1	3	4
		Expected Count	1,8	2,2	4,0
		Residual	-,8	,8	
Total	Count	21	25	46	
	Expected Count	21,0	25,0	46,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	,891 <sup>a</sup>	3	,828
Likelihood Ratio	,932	3	,818
Linear-by-Linear Association	,040	1	,842
N of Valid Cases	46		

a. 6 cells (75,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,83.

**Ranks**

	Entidade_nova	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Motivo_1	Empresa (inter)municipal	18	18,94	341,00
	Agente Privado	22	21,77	479,00
	Total	40		
Motivo_2	Empresa (inter)municipal	20	23,50	470,00
	Agente Privado	25	22,60	565,00
	Total	45		
Motivo_3	Empresa (inter)municipal	18	20,94	377,00
	Agente Privado	22	20,14	443,00
	Total	40		
Motivo_4	Empresa (inter)municipal	18	18,69	336,50
	Agente Privado	19	19,29	366,50
	Total	37		
Motivo_5	Empresa (inter)municipal	18	19,08	343,50
	Agente Privado	19	18,92	359,50
	Total	37		
Motivo_6	Empresa (inter)municipal	19	20,16	383,00
	Agente Privado	22	21,73	478,00
	Total	41		
Motivo_7	Empresa (inter)municipal	18	17,14	308,50
	Agente Privado	19	20,76	394,50
	Total	37		

**Test Statistics<sup>b</sup>**

	Motivo_1	Motivo_2	Motivo_3	Motivo_4	Motivo_5	Motivo_6	Motivo_7
Mann-Whitney U	170,000	240,000	190,000	165,500	169,500	193,000	137,500
Wilcoxon W	341,000	565,000	443,000	336,500	359,500	383,000	308,500
Z	-,867	-,317	-,250	-,191	-,059	-,434	-1,099
Asymp. Sig. (2-tailed)	,386	,751	,803	,848	,953	,664	,272
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]	,459 <sup>a</sup>		,840 <sup>a</sup>	,869 <sup>a</sup>	,964 <sup>a</sup>		,313 <sup>a</sup>

a. Not corrected for ties.

b. Grouping Variable: Entidade\_nova

**Iniciativa \* Entidade\_nova Crosstabulation**

		Entidade_nova		Total	
		Empresa (inter)municipal	Agente Privado		
Iniciativa	Presidente da Câmara	Count	11	15	26
		Expected Count	11,9	14,1	26,0
		Residual	-,9	,9	
	Assembleia Municipal	Count	6	4	10
		Expected Count	4,6	5,4	10,0
		Residual	1,4	-1,4	
	Câmara Municipal	Count	4	6	10
		Expected Count	4,6	5,4	10,0
		Residual	-,6	,6	
Total	Count	21	25	46	
	Expected Count	21,0	25,0	46,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1,076 <sup>a</sup>	2	,584
Likelihood Ratio	1,075	2	,584
Linear-by-Linear Association	,012	1	,913
N of Valid Cases	46		

a. 2 cells (33,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,57.

### Ranks

Entidade_nova	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Opinião_1 Empresa (inter)municipal	20	22,43	448,50
Opinião_1 Agente Privado	25	23,46	586,50
Opinião_1 Total	45		
Opinião_2 Empresa (inter)municipal	19	23,00	437,00
Opinião_2 Agente Privado	22	19,27	424,00
Opinião_2 Total	41		
Opinião_3 Empresa (inter)municipal	20	23,08	461,50
Opinião_3 Agente Privado	25	22,94	573,50
Opinião_3 Total	45		
Opinião_4 Empresa (inter)municipal	16	19,06	305,00
Opinião_4 Agente Privado	25	22,24	556,00
Opinião_4 Total	41		
Opinião_5 Empresa (inter)municipal	20	21,73	434,50
Opinião_5 Agente Privado	25	24,02	600,50
Opinião_5 Total	45		
Opinião_6 Empresa (inter)municipal	20	20,40	408,00
Opinião_6 Agente Privado	25	25,08	627,00
Opinião_6 Total	45		

### Test Statistics<sup>b</sup>

	Opinião_1	Opinião_2	Opinião_3	Opinião_4	Opinião_5	Opinião_6
Mann-Whitney U	238,500	171,000	248,500	169,000	224,500	198,000
Wilcoxon W	448,500	424,000	573,500	305,000	434,500	408,000
Z	-,312	-1,094	-,038	-,965	-,632	-1,468
Asymp. Sig. (2-tailed)	,755	,274	,969	,335	,527	,142
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]				,419 <sup>a</sup>		

a. Not corrected for ties.

b. Grouping Variable: Entidade\_nova

### Ranks

Entidade_nova	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Op_Impact_1 Empresa (inter)municipal	20	20,90	418,00
Op_Impact_1 Agente Privado	25	24,68	617,00
Op_Impact_1 Total	45		
Op_Impact_2 Empresa (inter)municipal	20	20,70	414,00
Op_Impact_2 Agente Privado	25	24,84	621,00
Op_Impact_2 Total	45		
Op_Impact_3 Empresa (inter)municipal	20	22,05	441,00
Op_Impact_3 Agente Privado	25	23,76	594,00
Op_Impact_3 Total	45		
Op_Impact_4 Empresa (inter)municipal	19	21,89	416,00
Op_Impact_4 Agente Privado	22	20,23	445,00
Op_Impact_4 Total	41		
Op_Impact_5 Empresa (inter)municipal	19	19,58	372,00
Op_Impact_5 Agente Privado	22	22,23	489,00
Op_Impact_5 Total	41		
Op_Impact_6 Empresa (inter)municipal	19	21,39	406,50
Op_Impact_6 Agente Privado	22	20,66	454,50
Op_Impact_6 Total	41		

### Test Statistics<sup>a</sup>

	Op_Impact_1	Op_Impact_2	Op_Impact_3	Op_Impact_4	Op_Impact_5	Op_Impact_6
Mann-Whitney U	208,000	204,000	231,000	192,000	182,000	201,500
Wilcoxon W	418,000	414,000	441,000	445,000	372,000	454,500
Z	-1,044	-1,407	-,479	-,541	-,742	-,345
Asymp. Sig. (2-tailed)	,296	,160	,632	,589	,458	,730

a. Grouping Variable: Entidade\_nova

### Ideologia \* Entidade\_nova Crosstabulation

		Entidade_nova		Total	
		Empresa (inter)municipal	Agente Privado		
Ideologia	Direita	Count	18	16	34
		Expected Count	15,5	18,5	34,0
		Residual	2,5	-2,5	
	Esquerda	Count	3	9	12
		Expected Count	5,5	6,5	12,0
		Residual	-2,5	2,5	
Total	Count	21	25	46	
	Expected Count	21,0	25,0	46,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	2,791 <sup>b</sup>	1	,095		
Continuity Correction <sup>a</sup>	1,778	1	,182		
Likelihood Ratio	2,909	1	,088		
Fisher's Exact Test				,176	,090
Linear-by-Linear Association	2,730	1	,098		
N of Valid Cases	46				

a. Computed only for a 2x2 table

b. 0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,48.

**Case Processing Summary**

		Cases					
		Valid		Missing		Total	
		N	Percent	N	Percent	N	Percent
Entidade_nova	Dirieita	34	89,5%	4	10,5%	38	100,0%
	Esquerda	12	75,0%	4	25,0%	16	100,0%

**Descriptives**

Ideologia			Statistic	Std. Error		
Entidade_nova	Dirieita	Mean	1,4706	,08689		
		95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound 1,2938	Upper Bound 1,6474		
		5% Trimmed Mean	1,4673			
		Median	1,0000			
		Variance	,257			
		Std. Deviation	,50664			
		Minimum	1,00			
		Maximum	2,00			
		Range	1,00			
		Interquartile Range	1,00			
		Skewness	,123	,403		
		Kurtosis	-2,113	,788		
		Esquerda	Mean	Mean	1,7500	,13056
				95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound 1,4626	Upper Bound 2,0374
				5% Trimmed Mean	1,7778	
				Median	2,0000	
				Variance	,205	
Std. Deviation	,45227					
Minimum	1,00					
Maximum	2,00					
Range	1,00					
Interquartile Range	,75					
Skewness	-1,327			,637		
Kurtosis	-3,26			1,232		

**Tipo\_Maioria \* Entidade\_nova Crosstabulation**

			Entidade_nova		Total
			Empresa (inter)municipal	Agente Privado	
Tipo_Maioria	Absoluta	Count	21	24	45
		Expected Count	20,5	24,5	45,0
		Residual	,5	-,5	
	Relativa	Count	0	1	1
		Expected Count	,5	,5	1,0
		Residual	-,5	,5	
Total	Count	21	25	46	
	Expected Count	21,0	25,0	46,0	

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	,859 <sup>b</sup>	1	,354		
Continuity Correction <sup>a</sup>	,000	1	1,000		
Likelihood Ratio	1,238	1	,266		
Fisher's Exact Test				1,000	,543
Linear-by-Linear Association	,840	1	,359		
N of Valid Cases	46				

a. Computed only for a 2x2 table

b. 2 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,46.

**Escala\_IDS \* Entidade\_nova Crosstabulation**

			Entidade_nova		Total
			Empresa (inter)municipal	Agente Privado	
Escala_IDS	De 0,849 a 0,86775	Count	7	9	16
		Expected Count	7,3	8,7	16,0
		Residual	-,3	,3	
	De 0,86776 a 0,88561	Count	4	6	10
		Expected Count	4,6	5,4	10,0
		Residual	-,6	,6	
	De 0,88562 a 0,90527	Count	2	6	8
		Expected Count	3,7	4,3	8,0
		Residual	-1,7	1,7	
	De 0,90528 a 0,9246	Count	8	4	12
		Expected Count	5,5	6,5	12,0
		Residual	2,5	-2,5	
Total		Count	21	25	46
		Expected Count	21,0	25,0	46,0

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3,663 <sup>a</sup>	3	,300
Likelihood Ratio	3,757	3	,289
Linear-by-Linear Association	,811	1	,368
N of Valid Cases	46		

a. 3 cells (37,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,65.

Escala\_Fundos \* Entidade\_nova Crosstabulation

			Entidade_nova		Total
			Empresa (inter)municipal	Agente Privado	
Escala_Fundos	De 3900000 a 6500000	Count	4	6	10
		Expected Count	4,6	5,4	10,0
		Residual	-,6	,6	
	De 6500001 a 9500000	Count	6	7	13
		Expected Count	5,9	7,1	13,0
		Residual	,1	-,1	
	De 9500001 a 13000000	Count	4	6	10
		Expected Count	4,6	5,4	10,0
		Residual	-,6	,6	
	De 13000001 a 41700000	Count	7	6	13
		Expected Count	5,9	7,1	13,0
		Residual	1,1	-,1	
Total	Count	21	25	46	
	Expected Count	21,0	25,0	46,0	

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	,611 <sup>a</sup>	3	,894
Likelihood Ratio	,611	3	,894
Linear-by-Linear Association	,312	1	,576
N of Valid Cases	46		

a. 2 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,57.

Escala\_População \* Entidade\_nova Crosstabulation

			Entidade_nova		Total
			Empresa (inter)municipal	Agente Privado	
Escala_População	De 4081 a 6260	Count	7	7	14
		Expected Count	6,4	7,6	14,0
		Residual	,6	-,6	
	De 6261 a 9675	Count	4	6	10
		Expected Count	4,6	5,4	10,0
		Residual	-,6	,6	
	De 9676 a 18835	Count	3	7	10
		Expected Count	4,6	5,4	10,0
		Residual	-,6	1,6	
	De 18836 a 49589	Count	7	5	12
		Expected Count	5,5	6,5	12,0
		Residual	1,5	-,5	
Total	Count	21	25	46	
	Expected Count	21,0	25,0	46,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,001 <sup>a</sup>	3	,572
Likelihood Ratio	2,035	3	,565
Linear-by-Linear Association	,047	1	,828
N of Valid Cases	46		

a. 2 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,57.

### Escala\_Freguesias \* Entidade\_nova Crosstabulation

			Entidade_nova		Total
			Empresa (inter)mu nicipal	Agente Privado	
Escala_Freguesias	De 6 a 14	Count	2	5	7
		Expected Count	3,2	3,8	7,0
		Residual	-1,2	1,2	
	De 15 a 19	Count	7	10	17
		Expected Count	7,8	9,2	17,0
		Residual	-,8	,8	
	De 20 a 35	Count	7	2	9
		Expected Count	4,1	4,9	9,0
		Residual	2,9	-2,9	
	De 35 a 51	Count	4	8	12
		Expected Count	5,5	6,5	12,0
		Residual	-1,5	1,5	
5,00	Count	1	0	1	
	Expected Count	,5	,5	1,0	
	Residual	,5	-,5		
Total	Count	21	25	46	
	Expected Count	21,0	25,0	46,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	6,629 <sup>a</sup>	4	,157
Likelihood Ratio	7,200	4	,126
Linear-by-Linear Association	,549	1	,459
N of Valid Cases	46		

a. 6 cells (60,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,46.

Escala\_Area \* Entidade\_nova Crosstabulation

			Entidade_nova		Total
			Empresa (inter)municipal	Agente Privado	
Escala_Area	De 27 a 260	Count	3	6	9
		Expected Count	4,1	4,9	9,0
		Residual	-1,1	1,1	
	De 261 a 380	Count	4	5	9
		Expected Count	4,1	4,9	9,0
		Residual	-,1	,1	
	De 381 a 660	Count	10	7	17
		Expected Count	7,8	9,2	17,0
		Residual	2,2	-2,2	
	De 660 a 1174	Count	4	7	11
		Expected Count	5,0	6,0	11,0
		Residual	-1,0	1,0	
Total		Count	21	25	46
		Expected Count	21,0	25,0	46,0

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,127 <sup>a</sup>	3	,546
Likelihood Ratio	2,143	3	,543
Linear-by-Linear Association	,133	1	,715
N of Valid Cases	46		

a. 4 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,11.

### Exploração das actividades a serem transferidas

#### Test Statistics(a,b)

	Motivo_1	Motivo_2	Motivo_3	Motivo_4	Motivo_5	Motivo_6	Motivo_7
Chi-Square	4,329	7,438	8,142	8,027	3,157	6,501	4,751
df	7	7	7	7	7	7	7
Asymp. Sig.	,741	,385	,320	,330	,870	,483	,690

a Kruskal Wallis Test

b Grouping Variable: Áreas\_Recurso

#### Test Statistics(a,b)

	Opinião_1	Opinião_2	Opinião_3	Opinião_4	Opinião_5	Opinião_6
Chi-Square	6,219	8,276	7,194	2,855	4,560	3,643
df	7	7	7	6	7	7
Asymp. Sig.	,514	,309	,409	,827	,714	,820

a Kruskal Wallis Test

b Grouping Variable: Áreas\_Recurso

**Test Statistics<sup>a,b</sup>**

	Op_Impact_1	Op_Impact_2	Op_Impact_3	Op_Impact_4	Op_Impact_5	Op_Impact_6
Chi-Square	2,218	5,507	2,950	7,356	8,763	2,623
df	7	7	7	7	7	7
Asymp. Sig.	,947	,598	,890	,393	,270	,918

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: Áreas\_Recurso

Áreas\_Recurso \* Escala\_IDS Crosstabulation

			Escala_IDS				Total
			De 0,849 a 0,86775	De 0,86776 a 0,88561	De 0,88562 a 0,90527	De 0,90528 a 0,9246	
Áreas_Recurso	Águas e Saneamento	Count	3	5	3	2	13
		Expected Count	4,2	3,4	2,5	2,9	13,0
		Residual	-1,2	1,6	,5	-,9	
Promoção do Turismo	Count	3	0	0	0	3	
	Expected Count	1,0	,8	,6	,7	3,0	
	Residual	2,0	-,8	-,6	-,7		
Gestão de Equipamentos Sociais	Count	1	1	0	2	4	
	Expected Count	1,3	1,1	,8	,9	4,0	
	Residual	-,3	-,1	-,8	1,1		
Recolha de Resíduos	Count	8	8	7	5	28	
	Expected Count	9,0	7,4	5,3	6,3	28,0	
	Residual	-1,0	,6	1,7	-1,3		
Habitação	Count	0	0	0	1	1	
	Expected Count	,3	,3	,2	,2	1,0	
	Residual	-,3	-,3	-,2	,8		
Projectos de desenvolvimento	Count	0	0	0	2	2	
	Expected Count	,6	,5	,4	,5	2,0	
	Residual	-,6	-,5	-,4	1,5		
Espaços Verdes	Count	1	0	0	0	1	
	Expected Count	,3	,3	,2	,2	1,0	
	Residual	,7	-,3	-,2	-,2		
Limpeza	Count	1	0	0	0	1	
	Expected Count	,3	,3	,2	,2	1,0	
	Residual	,7	-,3	-,2	-,2		
Total	Count	17	14	10	12	53	
	Expected Count	17,0	14,0	10,0	12,0	53,0	

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	25,445 <sup>a</sup>	21	,228
Likelihood Ratio	25,258	21	,236
Linear-by-Linear Association	,182	1	,669
N of Valid Cases	53		

a. 28 cells (87,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,19.

Crosstab

Areas_Recurso			Escala_População				Total
			De 4081 a 6260	De 6261 a 9675	De 9676 a 18835	De 18836 a 49589	
Águas e Saneamento	Count	3	2	5	3	13	
	Expected Count	3,9	2,9	3,2	2,9	13,0	
	Residual	-,9	-,9	1,8	-,1		
Promoção do Turismo	Count	2	0	1	0	3	
	Expected Count	,9	,7	,7	,7	3,0	
	Residual	1,1	-,7	-,3	-,7		
Gestão de Equipamentos Sociais	Count	1	1	0	2	4	
	Expected Count	1,2	,9	1,0	,9	4,0	
	Residual	-,2	,1	-1,0	1,1		
Recolha de Resíduos	Count	7	9	7	5	28	
	Expected Count	8,5	6,3	6,9	6,3	28,0	
	Residual	-1,5	2,7	-,1	-1,3		
Habitação	Count	0	0	0	1	1	
	Expected Count	,3	,2	,2	,2	1,0	
	Residual	-,3	-,2	-,2	,8		
Projectos de desenvolvimento	Count	1	0	0	1	2	
	Expected Count	,6	,5	,5	,5	2,0	
	Residual	,4	-,5	-,5	-,5		
Espaços Verdes	Count	1	0	0	0	1	
	Expected Count	,3	,2	,2	,2	1,0	
	Residual	,7	-,2	-,2	-,2		
Limpeza	Count	1	0	0	0	1	
	Expected Count	,3	,2	,2	,2	1,0	
	Residual	-,7	-,2	-,2	-,2		
Total	Count	16	12	13	12	53	
	Expected Count	16,0	12,0	13,0	12,0	53,0	

## Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	18,233 <sup>a</sup>	21	,634
Likelihood Ratio	20,143	21	,512
Linear-by-Linear Association	,954	1	,329
N of Valid Cases	53		

a. 28 cells (87,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,23.

Crosstab

Areas_Recurso			Escala_Freguesias				Total
			De 6 a 14	De 15 a 19	De 20 a 35	De 35 a 51	
Águas e Saneamento	Count	3	4	1	5	13	
	Expected Count	2,7	4,9	2,2	3,2	13,0	
	Residual	,3	-,9	-1,2	1,8		
Promoção do Turismo	Count	1	1	0	1	3	
	Expected Count	,6	1,1	,5	,7	3,0	
	Residual	,4	-,1	-,5	,3		
Gestão de Equipamentos Sociais	Count	1	2	1	0	4	
	Expected Count	,8	1,5	,7	1,0	4,0	
	Residual	,2	,5	,3	-1,0		
Recolha de Resíduos	Count	6	11	5	6	28	
	Expected Count	5,8	10,6	4,8	6,9	28,0	
	Residual	,2	,4	,2	-,9		
Habitação	Count	0	0	1	0	1	
	Expected Count	,2	,4	,2	,2	1,0	
	Residual	-,2	-,4	,8	-,2		
Projectos de desenvolvimento	Count	0	0	1	1	2	
	Expected Count	,4	,8	,3	,5	2,0	
	Residual	-,4	-,8	,7	,5		
Espaços Verdes	Count	0	1	0	0	1	
	Expected Count	,2	,4	,2	,2	1,0	
	Residual	-,2	,6	-,2	-,2		
Limpeza	Count	0	1	0	0	1	
	Expected Count	,2	,4	,2	,2	1,0	
	Residual	-,2	,6	-,2	-,2		
Total	Count	11	20	9	13	53	
	Expected Count	11,0	20,0	9,0	13,0	53,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	15,384 <sup>a</sup>	21	,803
Likelihood Ratio	16,682	21	,730
Linear-by-Linear Association	,030	1	,862
N of Valid Cases	53		

a. 29 cells (90,6%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,17.

### Crosstab

			Escala Area				Total
			De 27 a 260	De 261 a 380	De 381 a 660	De 660 a 1174	
Áreas_Recurso	Águas e Saneamento	Count	4	2	3	4	13
		Expected Count	2,9	2,9	4,2	2,9	13,0
		Residual	1,1	-,9	-1,2	1,1	
	Promoção do Turismo	Count	1	0	1	1	3
		Expected Count	,7	,7	1,0	,7	3,0
		Residual	,3	-,7	,0	,3	
	Gestão de Equipamentos Sociais	Count	0	1	3	0	4
		Expected Count	,9	,9	1,3	,9	4,0
		Residual	-,9	,1	1,7	-,9	
	Recolha de Resíduos	Count	7	6	9	6	28
		Expected Count	6,3	6,3	9,0	6,3	28,0
		Residual	,7	-,3	,0	-,3	
	Habitação	Count	0	0	1	0	1
		Expected Count	,2	,2	,3	,2	1,0
		Residual	-,2	-,2	,7	-,2	
	Projectos de desenvolvimento	Count	0	1	0	1	2
		Expected Count	,5	,5	,6	,5	2,0
		Residual	-,5	,5	-,6	,5	
	Espaços Verdes	Count	0	1	0	0	1
		Expected Count	,2	,2	,3	,2	1,0
		Residual	-,2	,8	-,3	-,2	
	Limpeza	Count	0	1	0	0	1
		Expected Count	,2	,2	,3	,2	1,0
		Residual	-,2	,8	-,3	-,2	
Total	Count	12	12	17	12	53	
	Expected Count	12,0	12,0	17,0	12,0	53,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	17,965 <sup>a</sup>	21	,651
Likelihood Ratio	19,793	21	,534
Linear-by-Linear Association	,046	1	,831
N of Valid Cases	53		

a. 28 cells (87,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,23.

**Crosstab**

			Escala Fundos				Total
			De 3900000 a 6500000	De 6500001 a 9500000	De 9500001 a 13000000	De 13000001 a 41700000	
Áreas_Recurso	Águas e Saneamento	Count	3	3	3	4	13
		Expected Count	3,2	3,9	2,5	3,4	13,0
Residual		-,2	-,9	,5	,6		
Promoção do Turismo	Count	1	1	1	0	3	
	Expected Count	,7	,9	,6	,8	3,0	
	Residual	,3	,1	,4	-,8		
Gestão de Equipamentos Sociais	Count	1	1	0	2	4	
	Expected Count	1,0	1,2	,8	1,1	4,0	
	Residual	,0	-,2	-,8	,9		
Recolha de Resíduos	Count	6	10	6	6	28	
	Expected Count	6,9	8,5	5,3	7,4	28,0	
	Residual	-,9	1,5	,7	-,4		
Habitação	Count	0	0	0	1	1	
	Expected Count	,2	,3	,2	,3	1,0	
	Residual	-,2	-,3	-,2	,7		
Projectos de desenvolvimento	Count	0	1	0	1	2	
	Expected Count	,5	,6	,4	,5	2,0	
	Residual	-,5	,4	-,4	,5		
Espaços Verdes	Count	1	0	0	0	1	
	Expected Count	,2	,3	,2	,3	1,0	
	Residual	,8	-,3	-,2	-,3		
Limpeza	Count	1	0	0	0	1	
	Expected Count	,2	,3	,2	,3	1,0	
	Residual	,8	-,3	-,2	-,3		
Total	Count	13	16	10	14	53	
	Expected Count	13,0	16,0	10,0	14,0	53,0	

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	14,550 <sup>a</sup>	21	,845
Likelihood Ratio	15,940	21	,773
Linear-by-Linear Association	,610	1	,435
N of Valid Cases	53		

a. 28 cells (87,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,19.

**Exploração da Cessação**

**Crosstab**

			Cessar relação		Total
			Sim	Não	
Ideologia	Direita	Count	5	33	38
		Expected Count	3,5	34,5	38,0
		Residual	1,5	-,5	
	Esquerda	Count	0	16	16
		Expected Count	1,5	14,5	16,0
		Residual	-,5	1,5	
Total	Count	5	49	54	
	Expected Count	5,0	49,0	54,0	

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	2,320 <sup>b</sup>	1	,128		
Continuity Correction <sup>a</sup>	1,018	1	,313		
Likelihood Ratio	3,725	1	,054		
Fisher's Exact Test				,306	,159
Linear-by-Linear Association	2,277	1	,131		
N of Valid Cases	54				

a. Computed only for a 2x2 table

b. 2 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,48.

**Ranks**

	Cessar_relação	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Opinião_1	Sim	4	38,75	155,00
	Não	48	25,48	1223,00
	Total	52		
Opinião_2	Sim	4	25,75	103,00
	Não	44	24,39	1073,00
	Total	48		
Opinião_3	Sim	4	35,00	140,00
	Não	48	25,79	1238,00
	Total	52		
Opinião_4	Sim	4	39,88	159,50
	Não	44	23,10	1016,50
	Total	48		
Opinião_5	Sim	4	41,50	166,00
	Não	48	25,25	1212,00
	Total	52		
Opinião_6	Sim	4	39,75	159,00
	Não	48	25,40	1219,00
	Total	52		

**Test Statistics<sup>b</sup>**

	Opinião_1	Opinião_2	Opinião_3	Opinião_4	Opinião_5	Opinião_6
Mann-Whitney U	47,000	83,000	62,000	26,500	36,000	43,000
Wilcoxon W	1223,000	1073,000	1238,000	1016,500	1212,000	1219,000
Z	-1,959	-,212	-1,310	-2,617	-2,241	-2,303
Asymp. Sig. (2-tailed)	,050	,832	,190	,009	,025	,021
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]	,097 <sup>a</sup>	,871 <sup>a</sup>	,261 <sup>a</sup>	,017 <sup>a</sup>	,038 <sup>a</sup>	,070 <sup>a</sup>

a. Not corrected for ties.

b. Grouping Variable: Cessar\_relação

**Ranks**

	Cessar_relação	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Op_Impact_1	Sim	4	21,63	86,50
	Não	48	26,91	1291,50
	Total	52		
Op_Impact_2	Sim	4	24,00	96,00
	Não	48	26,71	1282,00
	Total	52		
Op_Impact_3	Sim	4	32,38	129,50
	Não	48	26,01	1248,50
	Total	52		
Op_Impact_4	Sim	4	34,50	138,00
	Não	44	23,59	1038,00
	Total	48		
Op_Impact_5	Sim	4	30,63	122,50
	Não	44	23,94	1053,50
	Total	48		
Op_Impact_6	Sim	4	27,50	110,00
	Não	44	24,23	1066,00
	Total	48		

**Test Statistics<sup>b</sup>**

	Op_Impact_1	Op_Impact_2	Op_Impact_3	Op_Impact_4	Op_Impact_5	Op_Impact_6
Mann-Whitney U	76,500	86,000	72,500	48,000	63,500	76,000
Wilcoxon W	86,500	96,000	1248,500	1038,000	1053,500	1066,000
Z	-,720	-,432	-,873	-1,676	-,949	-,780
Asymp. Sig. (2-tailed)	,471	,666	,383	,094	,343	,435
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]	,518 <sup>a</sup>	,753 <sup>a</sup>	,435 <sup>a</sup>	,145 <sup>a</sup>	,375 <sup>a</sup>	,679 <sup>a</sup>

a. Not corrected for ties.

b. Grouping Variable: Cessar\_relação

**Exploração de não recorrer**

**Crosstab**

		Nunca recorrer		Total	
		Sim	Não		
Ideologia	Direita	Count	12	26	38
		Expected Count	9,9	28,1	38,0
		Residual	2,1	-2,1	
	Esquerda	Count	2	14	16
		Expected Count	4,1	11,9	16,0
		Residual	-2,1	2,1	
Total	Count	14	40	54	
	Expected Count	14,0	40,0	54,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	2,134 <sup>b</sup>	1	,144		
Continuity Correction <sup>a</sup>	1,256	1	,262		
Likelihood Ratio	2,352	1	,125		
Fisher's Exact Test				,187	,130
Linear-by-Linear Association	2,095	1	,148		
N of Valid Cases	54				

a. Computed only for a 2x2 table

b. 1 cells (25,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 4,15.

### Crosstab

			Nunca recorrer		Total
			Sim	Não	
Antiguidade_cargo	1 Mandato	Count	5	10	15
		Expected Count	3,9	11,1	15,0
		Residual	1,1	-1,1	
	2 Mandato	Count	5	13	18
		Expected Count	4,7	13,3	18,0
		Residual	,3	-,3	
	3 Mandato	Count	4	11	15
		Expected Count	3,9	11,1	15,0
		Residual	,1	-,1	
Mais de 3 mandatos	Count	0	6	6	
	Expected Count	1,6	4,4	6,0	
	Residual	-1,6	1,6		
Total	Count	14	40	54	
	Expected Count	14,0	40,0	54,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,565 <sup>a</sup>	3	,464
Likelihood Ratio	4,043	3	,257
Linear-by-Linear Association	1,683	1	,195
N of Valid Cases	54		

a. 5 cells (62,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,56.

### Crosstab

			Nunca recorrer		Total
			Sim	Não	
Tipo_ Maioria	Absoluta	Count	13	38	51
		Expected Count	13,2	37,8	51,0
		Residual	-,2	,2	
	Relativa	Count	1	2	3
		Expected Count	,8	2,2	3,0
		Residual	,2	-,2	
Total	Count	14	40	54	
	Expected Count	14,0	40,0	54,0	

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	,091 <sup>b</sup>	1	,763		
Continuity Correction <sup>a</sup>	,000	1	1,000		
Likelihood Ratio	,086	1	,769		
Fisher's Exact Test				1,000	,602
Linear-by-Linear Association	,089	1	,765		
N of Valid Cases	54				

a. Computed only for a 2x2 table

b. 2 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,78.

**Crosstab**

			Nunca_recorrer		Total
			Sim	Não	
Valores_reforma	Uma aposta clara na eficiência económica	Count	0	5	5
		Expected Count	1,3	3,7	5,0
		Residual	-1,3	1,3	
	A procura da descentralização administrativa	Count	1	7	8
		Expected Count	2,1	5,9	8,0
		Residual	-1,1	1,1	
	Uma aposta na excelência e na qualidade na prestação de serv	Count	9	27	36
		Expected Count	9,3	26,7	36,0
		Residual	-,3	,3	
Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mant	Count	4	1	5	
	Expected Count	1,3	3,7	5,0	
	Residual	2,7	-2,7		
Total		Count	14	40	54
		Expected Count	14,0	40,0	54,0

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	10,130 <sup>a</sup>	3	,017
Likelihood Ratio	10,286	3	,016
Linear-by-Linear Association	6,943	1	,008
N of Valid Cases	54		

a. 5 cells (62,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,30.

**Ranks**

	Nunca_recorrer	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Op_Impact_1	Sim	12	19,75	237,00
	Não	40	28,53	1141,00
	Total	52		
Op_Impact_2	Sim	12	22,25	267,00
	Não	40	27,78	1111,00
	Total	52		
Op_Impact_3	Sim	12	28,42	341,00
	Não	40	25,93	1037,00
	Total	52		
Op_Impact_4	Sim	12	27,13	325,50
	Não	36	23,63	850,50
	Total	48		
Op_Impact_5	Sim	12	22,50	270,00
	Não	36	25,17	906,00
	Total	48		
Op_Impact_6	Sim	12	21,63	259,50
	Não	36	25,46	916,50
	Total	48		

**Test Statistics<sup>a</sup>**

	Op_Impact_1	Op_Impact_2	Op_Impact_3	Op_Impact_4	Op_Impact_5	Op_Impact_6
Mann-Whitney U	159,000	189,000	217,000	184,500	192,000	181,500
Wilcoxon W	237,000	267,000	1037,000	850,500	270,000	259,500
Z	-1,892	-1,393	-,540	-,842	-,593	-1,432
Asymp. Sig. (2-tailed)	,058	,164	,589	,400	,553	,152

a. Grouping Variable: Nunca\_recorrer

**Ranks**

	Nunca_recorrer	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Opinião_1	Sim	12	29,92	359,00
	Não	40	25,48	1019,00
	Total	52		
Opinião_2	Sim	12	31,00	372,00
	Não	36	22,33	804,00
	Total	48		
Opinião_3	Sim	12	36,17	434,00
	Não	40	23,60	944,00
	Total	52		
Opinião_4	Sim	8	32,88	263,00
	Não	40	22,83	913,00
	Total	48		
Opinião_5	Sim	12	30,75	369,00
	Não	40	25,23	1009,00
	Total	52		
Opinião_6	Sim	12	27,71	332,50
	Não	40	26,14	1045,50
	Total	52		

**Test Statistics<sup>b</sup>**

	Opinião_1	Opinião_2	Opinião_3	Opinião_4	Opinião_5	Opinião_6
Mann-Whitney U	199,000	138,000	124,000	93,000	189,000	225,500
Wilcoxon W	1019,000	804,000	944,000	913,000	1009,000	1045,500
Z	-1,037	-2,108	-2,827	-2,114	-1,205	-,399
Asymp. Sig. (2-tailed)	,300	,035	,005	,034	,228	,690
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]				,065 <sup>a</sup>		

a. Not corrected for ties.

b. Grouping Variable: Nunca\_recorrer

**Crosstab**

		Nunca_recorrer		Total	
		Sim	Não		
Escala_População	De 4081 a 6260	Count	4	12	16
		Expected Count	4,1	11,9	16,0
		Residual	-,1	,1	
	De 6261 a 9675	Count	5	8	13
		Expected Count	3,4	9,6	13,0
		Residual	1,6	-1,6	
	De 9676 a 18835	Count	1	12	13
		Expected Count	3,4	9,6	13,0
		Residual	-2,4	2,4	
De 18836 a 49589	Count	4	8	12	
	Expected Count	3,1	8,9	12,0	
	Residual	,9	-,9		
Total	Count	14	40	54	
	Expected Count	14,0	40,0	54,0	

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3,664 <sup>a</sup>	3	,300
Likelihood Ratio	4,161	3	,245
Linear-by-Linear Association	,015	1	,904
N of Valid Cases	54		

a. 4 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,11.

**Crosstab**

			Nunca_recorrer		Total
			Sim	Não	
Escala_Area	De 27 a 260	Count	5	8	13
		Expected Count	3,4	9,6	13,0
		Residual	1,6	-1,6	
	De 261 a 380	Count	0	12	12
		Expected Count	3,1	8,9	12,0
		Residual	-3,1	3,1	
	De 381 a 660	Count	8	9	17
		Expected Count	4,4	12,6	17,0
		Residual	3,6	-3,6	
De 660 a 1174	Count	1	11	12	
	Expected Count	3,1	8,9	12,0	
	Residual	-2,1	2,1		
Total	Count	14	40	54	
	Expected Count	14,0	40,0	54,0	

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,151 <sup>a</sup>	3	,011
Likelihood Ratio	14,091	3	,003
Linear-by-Linear Association	,411	1	,521
N of Valid Cases	54		

a. 4 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,11.

**Crosstab**

			Nunca_recorrer		Total
			Sim	Não	
Escala_Freguesias	De 6 a 14	Count	4	8	12
		Expected Count	3,1	8,9	12,0
		Residual	,9	-,9	
	De 15 a 19	Count	5	15	20
		Expected Count	5,2	14,8	20,0
		Residual	-,2	,2	
	De 20 a 35	Count	4	5	9
		Expected Count	2,3	6,7	9,0
		Residual	1,7	-1,7	
	De 35 a 51	Count	1	12	13
		Expected Count	3,4	9,6	13,0
		Residual	-2,4	2,4	
Total	Count	14	40	54	
	Expected Count	14,0	40,0	54,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	4,209 <sup>a</sup>	3	,240
Likelihood Ratio	4,620	3	,202
Linear-by-Linear Association	1,270	1	,260
N of Valid Cases	54		

a. 3 cells (37,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,33.

### Crosstab

			Nunca_recorrer		Total
			Sim	Não	
Escala_Fundos	De 3900000 a 6500000	Count	4	10	14
		Expected Count	3,6	10,4	14,0
		Residual	,4	-,4	
	De 6500001 a 9500000	Count	4	12	16
		Expected Count	4,1	11,9	16,0
		Residual	-,1	,1	
	De 9500001 a 13000000	Count	1	9	10
		Expected Count	2,6	7,4	10,0
		Residual	-1,6	1,6	
De 13000001 a 41700000	Count	5	9	14	
	Expected Count	3,6	10,4	14,0	
	Residual	1,4	-1,4		
Total	Count	14	40	54	
	Expected Count	14,0	40,0	54,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,077 <sup>a</sup>	3	,557
Likelihood Ratio	2,309	3	,511
Linear-by-Linear Association	,045	1	,833
N of Valid Cases	54		

a. 4 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,59.

### Crosstab

			Nunca_recorrer		Total
			Sim	Não	
Escala_IDS	De 0,849 a 0,86775	Count	4	13	17
		Expected Count	4,4	12,6	17,0
		Residual	-,4	,4	
	De 0,86776 a 0,88561	Count	1	13	14
		Expected Count	3,6	10,4	14,0
		Residual	-2,6	2,6	
	De 0,88562 a 0,90527	Count	4	6	10
		Expected Count	2,6	7,4	10,0
		Residual	1,4	-1,4	
	De 0,90528 a 0,9246	Count	5	8	13
		Expected Count	3,4	9,6	13,0
		Residual	1,6	-1,6	
Total	Count	14	40	54	
	Expected Count	14,0	40,0	54,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	4,718 <sup>a</sup>	3	,194
Likelihood Ratio	5,268	3	,153
Linear-by-Linear Association	1,820	1	,177
N of Valid Cases	54		

a. 4 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,59.

### Exploração Das diferentes Soluções

Crosstab

			Tipologia			Total
			Resíduos do Nordeste	RESAT	SERUB	
Escala_Fundos	De 3900000 a 6500000	Count	1	2	3	6
		Expected Count	3,3	1,3	1,5	6,0
		Residual	-2,3	,8	1,5	
	De 6500001 a 9500000	Count	6	0	1	7
		Expected Count	3,8	1,5	1,8	7,0
		Residual	2,2	-1,5	-,8	
	De 9500001 a 13000000	Count	3	3	0	6
		Expected Count	3,3	1,3	1,5	6,0
		Residual	-,3	1,8	-1,5	
De 13000001 a 41700000	Count	3	0	2	5	
	Expected Count	2,7	1,0	1,3	5,0	
	Residual	,3	-1,0	,8		
Total	Count	13	5	6	24	
	Expected Count	13,0	5,0	6,0	24,0	

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	12,066 <sup>a</sup>	6	,061
Likelihood Ratio	15,336	6	,018
Linear-by-Linear Association	,812	1	,367
N of Valid Cases	24		

a. 12 cells (100,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,04.

Crosstab

			Tipologia			Total
			Resíduos do Nordeste	RESAT	SERUB	
Escala_IDS	De 0,849 a 0,86775	Count	3	4	0	7
		Expected Count	3,8	1,5	1,8	7,0
		Residual	-,8	2,5	-1,8	
	De 0,86776 a 0,88561	Count	5	1	2	8
		Expected Count	4,3	1,7	2,0	8,0
		Residual	,7	-,7	,0	
	De 0,88562 a 0,90527	Count	3	0	3	6
		Expected Count	3,3	1,3	1,5	6,0
		Residual	-,3	-1,3	1,5	
	De 0,90528 a 0,9246	Count	2	0	1	3
		Expected Count	1,6	,6	,8	3,0
		Residual	,4	-,6	,3	
Total	Count	13	5	6	24	
	Expected Count	13,0	5,0	6,0	24,0	

**Chi-Square Tests**

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	10,278 <sup>a</sup>	6	,113
Likelihood Ratio	12,161	6	,058
Linear-by-Linear Association	,342	1	,559
N of Valid Cases	24		

a. 12 cells (100,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,63.

**Crosstab**

			Tipologia			Total
			Resíduos do Nordeste	RESAT	SERUB	
Ideologia	Direita	Count	9	4	3	16
		Expected Count	8,7	3,3	4,0	16,0
		Residual	,3	,7	-1,0	
	Esquerda	Count	4	1	3	8
		Expected Count	4,3	1,7	2,0	8,0
		Residual	-,3	-,7	1,0	
Total	Count	13	5	6	24	
	Expected Count	13,0	5,0	6,0	24,0	

**Ranks**

		Tipologia	N	Mean Rank
Motivo_1	Resíduos do Nordeste		11	11,77
	RESAT		5	15,60
	SERUB		6	7,58
	Total		22	
Motivo_2	Resíduos do Nordeste		12	12,17
	RESAT		5	9,10
	SERUB		6	14,08
	Total		23	
Motivo_3	Resíduos do Nordeste		10	11,05
	RESAT		5	10,20
	SERUB		6	11,58
	Total		21	
Motivo_4	Resíduos do Nordeste		10	10,65
	RESAT		5	14,00
	SERUB		6	9,08
	Total		21	
Motivo_5	Resíduos do Nordeste		10	11,65
	RESAT		5	8,70
	SERUB		6	11,83
	Total		21	
Motivo_6	Resíduos do Nordeste		11	10,73
	RESAT		5	9,20
	SERUB		6	14,83
	Total		22	
Motivo_7	Resíduos do Nordeste		10	11,45
	RESAT		5	12,50
	SERUB		6	9,00
	Total		21	

**Test Statistics<sup>a,b</sup>**

	Motivo_1	Motivo_2	Motivo_3	Motivo_4	Motivo_5	Motivo_6	Motivo_7
Chi-Square	5,014	2,182	,165	2,564	1,060	2,521	1,085
df	2	2	2	2	2	2	2
Asymp. Sig.	,082	,336	,921	,277	,589	,284	,581

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: Tipologia

**Test Statistics<sup>a,b</sup>**

	Opinião_1	Opinião_2	Opinião_3	Opinião_4	Opinião_5	Opinião_6
Chi-Square	4,868	4,074	4,823	1,231	2,901	,428
df	2	2	2	2	2	2
Asymp. Sig.	,088	,130	,090	,540	,234	,807

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: Tipologia

Test Statistics<sup>a,b</sup>

	Op_Impact_1	Op_Impact_2	Op_Impact_3	Op_Impact_4	Op_Impact_5	Op_Impact_6
Chi-Square	4,007	4,619	,598	,426	,333	,090
df	2	2	2	2	2	2
Asymp. Sig.	,135	,099	,742	,808	,847	,956

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: Tipologia

Descriptives

Tipologia		Statistic	Std. Error	
Motivo_1 Resíduos do Nordeste	Mean	2,36	,203	
	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound Upper Bound	1,91 2,82	
	5% Trimmed Mean	2,40		
	Median	2,00		
	Variance	,455		
	Std. Deviation	,674		
	Minimum	1		
	Maximum	3		
	Range	2		
	Interquartile Range	1		
	Skewness	-,593	,661	
	Kurtosis	-,293	1,279	
	RESAT	Mean	2,80	,200
		95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound Upper Bound	2,24 3,36
5% Trimmed Mean		2,83		
Median		3,00		
Variance		,200		
Std. Deviation		,447		
Minimum		2		
Maximum		3		
Range		1		
Interquartile Range		1		
Skewness		-2,236	,913	
Kurtosis		5,000	2,000	
SERUB		Mean	1,83	,307
		95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound Upper Bound	1,04 2,62
	5% Trimmed Mean	1,81		
	Median	2,00		
	Variance	,567		
	Std. Deviation	,753		
	Minimum	1		
	Maximum	3		
	Range	2		
	Interquartile Range	1		
	Skewness	,313	,845	
	Kurtosis	-,104	1,741	

Descriptives

Tipologia		Statistic	Std. Error	
Motivo_1 Resíduos do Nordeste	Mean	2,36	,203	
	95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound Upper Bound	1,91 2,82	
	5% Trimmed Mean	2,40		
	Median	2,00		
	Variance	,455		
	Std. Deviation	,674		
	Minimum	1		
	Maximum	3		
	Range	2		
	Interquartile Range	1		
	Skewness	-,593	,661	
	Kurtosis	-,293	1,279	
	RESAT	Mean	2,80	,200
		95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound Upper Bound	2,24 3,36
5% Trimmed Mean		2,83		
Median		3,00		
Variance		,200		
Std. Deviation		,447		
Minimum		2		
Maximum		3		
Range		1		
Interquartile Range		1		
Skewness		-2,236	,913	
Kurtosis		5,000	2,000	
SERUB		Mean	1,83	,307
		95% Confidence Interval for Mean	Lower Bound Upper Bound	1,04 2,62
	5% Trimmed Mean	1,81		
	Median	2,00		
	Variance	,567		
	Std. Deviation	,753		
	Minimum	1		
	Maximum	3		
	Range	2		
	Interquartile Range	1		
	Skewness	,313	,845	
	Kurtosis	-,104	1,741	

Descriptives

Tipologia			Statistic	Std. Error
Opinião_1	Resíduos do Nordeste	Mean	3,58	,149
		95% Confidence Interval for Mean	3,26	
		Lower Bound		
		Upper Bound	3,91	
		5% Trimmed Mean	3,59	
		Median	4,00	
		Variance	,265	
		Std. Deviation	,515	
		Minimum	3	
		Maximum	4	
		Range	1	
		Interquartile Range	1	
		Skewness	-,388	,637
		Kurtosis	-2,263	1,232
		RESAT		Mean
95% Confidence Interval for Mean	1,76			
Lower Bound				
Upper Bound	3,84			
5% Trimmed Mean	2,78			
Median	3,00			
Variance	,700			
Std. Deviation	,837			
Minimum	2			
Maximum	4			
Range	2			
Interquartile Range	2			
Skewness	,512			,913
Kurtosis	-,612			2,000
SERUB				Mean
		95% Confidence Interval for Mean	3,04	
		Lower Bound		
		Upper Bound	4,62	
		5% Trimmed Mean	3,81	
		Median	4,00	
		Variance	,567	
		Std. Deviation	,753	
		Minimum	3	
		Maximum	5	
		Range	2	
		Interquartile Range	1	
		Skewness	,313	,845
		Kurtosis	-,104	1,741
		Opinião_3	Resíduos do Nordeste	Mean
95% Confidence Interval for Mean	3,02			
Lower Bound				
Upper Bound	3,65			
5% Trimmed Mean	3,31			
Median	3,00			
Variance	,242			
Std. Deviation	,492			
Minimum	3			
Maximum	4			
Range	1			
Interquartile Range	1			
Skewness	,812			,637
Kurtosis	-1,650			1,232
RESAT				Mean
		95% Confidence Interval for Mean	2,72	
		Lower Bound		
		Upper Bound	4,08	
		5% Trimmed Mean	3,39	
		Median	3,00	
		Variance	,300	
		Std. Deviation	,548	
		Minimum	3	
		Maximum	4	
		Range	1	
		Interquartile Range	1	
		Skewness	,609	,913
		Kurtosis	-3,333	2,000
		SERUB		Mean
95% Confidence Interval for Mean	3,34			
Lower Bound				
Upper Bound	4,66			
5% Trimmed Mean	4,00			
Median	4,00			
Variance	,400			
Std. Deviation	,632			
Minimum	3			
Maximum	5			
Range	2			
Interquartile Range	1			
Skewness	,000			,845
Kurtosis	2,500			1,741

Exploração dos dados das Empresas Municipais

**Aj\_directo\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	2	28,6	40,0	40,0
	Muito Importante	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Aj\_directo\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	2	28,6	40,0	40,0
	Muito Importante	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Aj\_directo\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	1	14,3	20,0	20,0
	Importante	3	42,9	60,0	80,0
	Muito Importante	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Apresentação**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Resíduos do Nordeste EIM	1	14,3	14,3	14,3
	Culturval EM	1	14,3	14,3	28,6
	MERVAL EM	1	14,3	14,3	42,9
	VRS EM	1	14,3	14,3	57,1
	EMARVR EM	1	14,3	14,3	71,4
	Barrosana EM	1	14,3	14,3	85,7
	Gestão de equipamentos do município EM	1	14,3	14,3	100,0
	Total	7	100,0	100,0	

**Cargo**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Presidente do Conselho de Administração	2	28,6	40,0	40,0
	Staff de apoio a Presidencia	1	14,3	20,0	60,0
	Director Geral	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Sexo**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Feminino	1	14,3	20,0	20,0
	Masculino	4	57,1	80,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Idade**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Entre 26 a 35	2	28,6	40,0	40,0
	Entre 36 a 45	2	28,6	40,0	80,0
	Entre 46 a 55	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Habilitações**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Licenciatura	1	14,3	20,0	20,0
	12º Ano	1	14,3	20,0	40,0
	Mestrado	1	14,3	20,0	60,0
	Pós-Graduação	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Formação\_Presidente**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Gestão	1	14,3	20,0	20,0
	Outra	3	42,9	60,0	80,0
	Geologia	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Experiencia**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Gestor de empresas privadas	1	14,3	20,0	20,0
	Presidente da CM	2	28,6	40,0	60,0
	Vereador da CM	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Vagas\_executivo\_CM**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nenhum	1	14,3	20,0	20,0
	1 elemento	2	28,6	40,0	60,0
	2 elementos	1	14,3	20,0	80,0
	3 elementos	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Adm\_delegado**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	2	28,6	40,0	40,0
	Não	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Formação\_delegado**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Direito	1	14,3	100,0	100,0
Missing	System	6	85,7		
Total		7	100,0		

**Planos\_pluri**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	3	42,9	60,0	60,0
	Não	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Quem\_sugeriu**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Por iniciativa própria do Conselho de administração	2	28,6	66,7	66,7
	Por iniciativa do executivo camarário	1	14,3	33,3	100,0
	Total	3	42,9	100,0	
Missing	System	4	57,1		
Total		7	100,0		

**Class\_tarefas**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Tanto operacionais como de planeamento estratégico	4	57,1	80,0	80,0
	Sobretudo operacionais colaborando com a câmara municipal na	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Indicadores\_desempenho**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	2	28,6	40,0	40,0
	Não	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Opinião\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Boa	3	42,9	60,0	60,0
	Muito Boa	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Opinião\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Razoável	1	14,3	20,0	20,0
	Boa	3	42,9	60,0	80,0
	Muito Boa	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Opinião\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Boa	1	14,3	20,0	20,0
	Muito Boa	4	57,1	80,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Opinião\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Boa	2	28,6	40,0	40,0
	Muito Boa	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Opinião\_5**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Boa	2	28,6	40,0	40,0
	Muito Boa	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Opinião\_6**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Boa	1	14,3	25,0	25,0
	Muito Boa	3	42,9	75,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Fisc\_CM**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Muitas vezes	1	14,3	20,0	20,0
	Em casos pontuais	3	42,9	60,0	80,0
	Nunca	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Fisc\_AM**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Muitas vezes	1	14,3	25,0	25,0
	Em casos pontuais	1	14,3	25,0	50,0
	Raramente	2	28,6	50,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Fisc\_ROC**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Muitas vezes	2	28,6	40,0	40,0
	Em casos pontuais	2	28,6	40,0	80,0
	Raramente	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Outros\_Poderes**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não	5	71,4	100,0	100,0
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Outros\_orgãos**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não	5	71,4	100,0	100,0
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Alt\_obj\_soc**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	1	14,3	20,0	20,0
	Não	4	57,1	80,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Quem\_intrev**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim, mas a empresa municipal foi a responsável pela iniciati	1	14,3	100,0	100,0
Missing	System	6	85,7		
Total		7	100,0		

**Autonomia\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	1	14,3	20,0	20,0
	Importante	2	28,6	40,0	60,0
	Muito Importante	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Autonomia\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	2	28,6	40,0	40,0
	Importante	2	28,6	40,0	80,0
	Muito Importante	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Autonomia\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	3	42,9	60,0	60,0
	Muito Importante	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Autonomia\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	2	28,6	40,0	40,0
	Muito Importante	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Autonomia\_5**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco Importante	1	14,3	20,0	20,0
	Importante	3	42,9	60,0	80,0
	Muito Importante	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Autonomia\_6**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	2	28,6	40,0	40,0
	Muito Importante	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Autonomia\_7**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Importante	4	57,1	80,0	80,0
	Muito Importante	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Valores\_reforma**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	A procura da descentralização administrativa	1	14,3	20,0	20,0
	Uma aposta na excelência e na qualidade	1	14,3	20,0	40,0
	Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mant	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Contratos\_termo**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	30% a 49%	1	14,3	25,0	25,0
	> 80%	3	42,9	75,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Contratos\_sem\_termo**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	30%<	1	14,3	100,0	100,0
Missing	System	6	85,7		
Total		7	100,0		

**Destacamento\_CM**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	30%<	3	42,9	75,0	75,0
	30% a 49%	1	14,3	25,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Qt\_ab\_FP**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	10%<	4	57,1	100,0	100,0
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Turnover**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	10%<	5	71,4	100,0	100,0
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Rem\_IDempenho**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Não	5	71,4	100,0	100,0
Missing System	2	28,6		
Total	7	100,0		

**CIndiv\_1**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Pouco Importante	3	42,9	75,0	75,0
Importante	1	14,3	25,0	100,0
Total	4	57,1	100,0	
Missing System	3	42,9		
Total	7	100,0		

**CIndiv\_2**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Importante	4	57,1	100,0	100,0
Missing System	3	42,9		
Total	7	100,0		

**CIndiv\_3**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Pouco Importante	3	42,9	75,0	75,0
Importante	1	14,3	25,0	100,0
Total	4	57,1	100,0	
Missing System	3	42,9		
Total	7	100,0		

**CIndiv\_4**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Pouco Importante	2	28,6	50,0	50,0
Importante	1	14,3	25,0	75,0
Muito Importante	1	14,3	25,0	100,0
Total	4	57,1	100,0	
Missing System	3	42,9		
Total	7	100,0		

**CIndiv\_5**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Pouco Importante	2	28,6	50,0	50,0
Importante	2	28,6	50,0	100,0
Total	4	57,1	100,0	
Missing System	3	42,9		
Total	7	100,0		

**CIndiv\_6**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Pouco Importante	1	14,3	25,0	25,0
Importante	2	28,6	50,0	75,0
Muito Importante	1	14,3	25,0	100,0
Total	4	57,1	100,0	
Missing System	3	42,9		
Total	7	100,0		

**Contr\_Programa**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	3	42,9	75,0	75,0
	Não	1	14,3	25,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Peso\_CP**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Menos de 30%	1	14,3	33,3	33,3
	Entre 30% a 50%	2	28,6	66,7	100,0
	Total	3	42,9	100,0	
Missing	System	4	57,1		
Total		7	100,0		

**Tendencia**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Estabilizaram	3	42,9	100,0	100,0
Missing	System	4	57,1		
Total		7	100,0		

**Projeções\_futuras**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Diminuir	1	14,3	33,3	33,3
	Estabilizar	2	28,6	66,7	100,0
	Total	3	42,9	100,0	
Missing	System	4	57,1		
Total		7	100,0		

**Controlo\_EM\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Concordo	3	42,9	60,0	60,0
	Concordo Totalmente	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Controlo\_EM\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Concordo	1	14,3	20,0	20,0
	Concordo Totalmente	4	57,1	80,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Controlo\_EM\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Concordo	3	42,9	60,0	60,0
	Concordo Totalmente	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Controlo\_EM\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Concordo	2	28,6	40,0	40,0
	Concordo Totalmente	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Controlo\_EM\_5**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Concordo	3	42,9	60,0	60,0
	Concordo Totalmente	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Podem eliminadas**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não	5	71,4	100,0	100,0
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Mec\_Recl**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	4	57,1	80,0	80,0
	Não	1	14,3	20,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Conhecimento\_CAD**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	5	71,4	100,0	100,0
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**SeSIM\_Periodicidade**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Diariamente	2	28,6	40,0	40,0
	Semanalmente	1	14,3	20,0	60,0
	Mensalmente	2	28,6	40,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		

**Conhecimento\_Exec**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Sim	3	42,9	75,0	75,0
	Não	1	14,3	25,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**SeSIM\_Pre**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Diariamente	2	28,6	66,7	66,7
	Semanalmente	1	14,3	33,3	100,0
	Total	3	42,9	100,0	
Missing	System	4	57,1		
Total		7	100,0		

**Procedimento\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Frequentemente	2	28,6	50,0	50,0
	Sempre	2	28,6	50,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Procedimento\_2**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nunca	1	14,3	25,0	25,0
	Raramente	1	14,3	25,0	50,0
	Frequentemente	1	14,3	25,0	75,0
	Sempre	1	14,3	25,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Procedimento\_3**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nunca	1	14,3	25,0	25,0
	Frequentemente	2	28,6	50,0	75,0
	Sempre	1	14,3	25,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Procedimento\_4**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Nunca	2	28,6	50,0	50,0
	Frequentemente	2	28,6	50,0	100,0
	Total	4	57,1	100,0	
Missing	System	3	42,9		
Total		7	100,0		

**Aj\_directo\_1**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Pouco importante	1	14,3	20,0	20,0
	Importante	1	14,3	20,0	40,0
	Muito importante	3	42,9	60,0	100,0
	Total	5	71,4	100,0	
Missing	System	2	28,6		
Total		7	100,0		