

COORDENADOR

JOÃO RALHA

COAUTORES

ANTÓNIO CRUZ, ANTÓNIO EDMUNDO RIBEIRO, CLÁUDIA PARGANA, CONCEIÇÃO CANAVILHAS,
HUGO CARNEIRO, JOAQUIM CROCA CAEIRO, JORGE CALDEIRA, JOSÉ CARLOS ROLO,
PATRÍCIA JARDIM DA PALMA, PAULO GONÇALVES MARCOS, RUI RIBEIRO E RUTE LIMA

PREFÁCIO

BÁSILIO HORTA

DA GESTÃO, EM AUTARQUIAS

Para melhorar as competências em Gestão, dos Eleitos



EDIÇÕES SÍLABO

Da Gestão, em Autarquias

**Para melhorar as competências
em Gestão, dos Eleitos**

JOÃO RALHA

Coordenador

BASÍLIO HORTA

Prefácio

EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, esta obra. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor. Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos. O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Sílabo na rede

www.silabo.pt

FICHA TÉCNICA:

Título: Da Gestão, em Autarquias – Para Melhorar as Competências em Gestão, dos Eleitos

Autores: Vários

© Edições Sílabo, Lda.

Capa: Pedro Mota

1ª Edição – Lisboa, março de 2018

Impressão e acabamentos: Cafilesa – Soluções Gráficas, Lda.

Depósito Legal: 438718/18

ISBN: 978-972-618-942-8



Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2

1170-100 Lisboa

Tel.: 218130345

e-mail: silabo@silabo.pt

www.silabo.pt

Índice

Prefácio	13
-----------------	----

Parte I

ENQUADRAMENTO

Capítulo 1 – Introdução

João Ralha

As autarquias	23
O futuro das autarquias e a gestão	25
O livro	28
Destinatários	30

Capítulo 2 – Administração autárquica, desafios

António Edmundo Freire Ribeiro

Introdução – Os 40 anos do poder local democrático	33
Especificidades do poder local português	37
A tutela da administração local e o mérito da despesa pública local	43
A descentralização	45
Os desafios, a estratégia e a capacitação	48

Capítulo 3 – Governança e desenvolvimento local

Joaquim Croca Caeiro

Introdução	63
Governança – conceito	64
Nova governança	66
Boa governança	67
Governança local	68
Boa governança local	69
Teorias de justificação da governança local	71
Funções e responsabilidades dos governos locais: quadro teórico	72
Desenvolvimento local	73
Evolução do conceito	74
Mecanismos de desenvolvimento local	77
<i>Governance</i> e desenvolvimento local	79
Em conclusão: desafios das autarquias em contexto de desenvolvimento local	82

Parte II

ESTRATÉGIA E INOVAÇÃO

Capítulo 4 – Municípios e regiões – Marketing para que te quero!

Paulo Gonçalves Marcos

Marketing, que é isso?	89
Marketing significa residentes, turistas e empregos	90
Tenho as infraestruturas todas... mas as pessoas continuam a ir embora... ou Vila Nova de Cerveira revisitada!	91
Nova lorque adotou o marketing...	93
STP, uma marca de lubrificantes ou qualquer outra coisa?	95
O alfabeto do marketing só tem a letra P?	96
O marketing pode fazer aumentar as receitas das maiores cidades... Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Setúbal e Funchal	98
Local <i>versus</i> regional	99

Capítulo 5 – Ciência dos dados

António Cruz

Introdução	103
Uma nova realidade exige uma abordagem diferente	104
Computação na nuvem	107
Inteligência artificial	107
<i>Big Data</i>	108
O processo da ciência de dados	111
A ciência dos dados como alavanca na criação de valor ao cidadão	112
Aprendizagem supervisionada	113
Aprendizagem não supervisionada	114
Informação como diferenciador estratégico	117

Capítulo 6 – Gestão estratégica – Estabelecer direções com planos estratégicos eficazes

Jorge Caldeira

Modelo relacional dos conceitos de gestão estratégica	121
Boas práticas na elaboração do plano estratégico na administração pública	126
Principais modelos de diagnóstico estratégico	130
Análise de <i>stakeholders</i>	131
Análise PEST	132
Análise SWOT	133
Ferramentas de monitorização estratégica	135

Capítulo 7 – Formação e certificação nas autarquias

José Carlos Rolo

Nota introdutória	141
Processo de certificação	142
Avaliação da formação	146
Avaliação dos formandos – avaliação da aprendizagem	147

Avaliação da reação	147
Avaliação de impacto	148
Avaliação da reação	150
Avaliação de impacto	152
Conclusões	153

Capítulo 8 – Lean Management

Cláudia Pargana

Introdução	159
A melhoria contínua como programa	159
Origens e princípios norteadores	159
Aplicabilidade aos vários setores	160
A estrutura	163
Um <i>roadmap</i> para a implementação	170
Fundamento e condicionantes	170
O alinhamento	171
A gestão de operações	172
As equipas de projeto	173
O processo de governança	175
O desafio da Melhoria Contínua no serviço público	176

Capítulo 9 – Estratégia de informação e a transformação digital autárquica

Rui Ribeiro

O poder da informação como valor competitivo na estratégia e competitividade	181
Um serviço profissional	182
Um serviço eficaz	183
Um serviço eficiente	185
O documento de orientação estratégica de Sistemas de Informação	186

O <i>One-Stop-Shop</i> eFreguesia/eMunicípio – balcão de gestão central	188
A freguesia e o município são pontos únicos de acessos	190
A mobilidade da informação como ferramenta proativa de aproximação do e ao cidadão	194
A partilha da informação também é do munícipe/freguês para o município/freguesia	195
As vantagens da <i>Cloud</i> para as autarquias	198
Tecnologias abertas	201

Capítulo 10 – Um novo paradigma de gestão da cidade – O que mudou: *case study* Freguesia de Olivais

Rute Lima

Olivais – <i>case study</i>	208
A estrutura política de governação da freguesia de Olivais	209
Assembleia de Freguesia	209
Junta de Freguesia	209
Modelo estratégico da Junta de Freguesia de Olivais	211
Missão da Junta de Freguesia de Olivais	212
Valores da Junta de Freguesia de Olivais	213
O modelo organizativo dos serviços da Junta de Freguesia	213
Cadeia de valor	214
Evolução de alguns indicadores	215
A Junta de Freguesia	215
Execução orçamental	216
Conclusão	220

FINANCIAMENTO E CONTROLO

Capítulo 11 – O empreendedorismo como motor do desenvolvimento local em Portugal

Patrícia Jardim da Palma

Introdução	227
Porque falha o empreendedorismo em Portugal? As especificidades do ecossistema português	229
O fator individual: o desenvolvimento do perfil empreendedor	230
O fator político: as políticas públicas de incentivo ao empreendedorismo	231
O fator cultural: os valores da cultura portuguesa	232
O ecossistema empreendedor português: proposta de um modelo	238
O programa Empreendedorismo Estratégico e Desenvolvimento Local	240
Conclusão	245

Capítulo 12 – Existirá salvação para uma freguesia falida?

Hugo Carneiro

Introdução	251
A satisfação de necessidades coletivas (breve apontamento)	253
A Lei das Finanças Locais no caso das freguesias (apontamentos)	256
A insolvência de um ente coletivo (regime geral) e a exclusão das pessoas coletivas públicas	257
O resgate financeiro das freguesias possível (confronto breve com o quadro legal dos municípios)	263
Válvulas de escape	267
Conclusão	270

Capítulo 13 – Gestão orçamental e controlo de gestão

António Cruz

Introdução	273
A contabilidade e o SNC-AP	273
Os princípios e características qualitativas	276
A prestação de contas e o relato financeiro	278
A atividade económica e a contabilidade	279
A Gestão do desempenho organizacional	282
A gestão do património	284
A Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso	288
Formação contínua dos decisores	288
Notas finais	288
SNC-AP: Glossário de termos	289

Capítulo 14 – Fundos europeus para financiamento de autarquias – 2014-2020

Conceição Canavilhas

Introdução	295
Programas genéricos	295
Horizonte 2020	295
Programas de cooperação territorial 2014-2020: cooperação transfronteiriça	298
Programas de cooperação territorial 2014-2020: cooperação transnacional	299
Programas de cooperação territorial 2014-2020: cooperação interregional	303
Programas de cooperação territorial 2014-2020: programas de vizinhança	304
Programas temáticos	305
Erasmus+	305
Europa Criativa	308
Europa para os Cidadãos	309
LIFE	309
URBACT	310
Conclusão	311

Prefácio

A gestão autárquica constitui uma muito relevante dimensão da atividade administrativa geral, seja em função da proximidade dos seus destinatários, seja pela legitimidade diretamente conferida pelas respetivas populações aos diversos titulares dos órgãos autárquicos.

Não obstante as respetivas especificidades, a verdade é que a matriz da gestão autárquica continua, ainda e sempre, a resultar do acervo proporcionado pela noção de serviço público, ainda que na sua aceção meramente objetiva, enquanto «denominador comum», teórico e material, da administração pública, o que levou Prosper Weil¹ a referir que, independentemente das opções de feição dogmática ou política em que se milite, uma conclusão se perfila como irrefutável: a atividade administrativa visa providenciar a satisfação das necessidades inerentes ao interesse geral, mediante a atividade do respetivo serviço «providenciador», assegurando à coletividade as correspondentes prestações ou vantagens que, numa sociedade hodierna, constituem, a par da atividade de fomento e de regulação, uma das principais missões dos poderes públicos.

É consabido que a ideia de serviço público remonta a certas práticas medievais², designadamente ao vestigial esquema prestacional então caracterizador das relações entre suserano e vassalo, assim como, e principalmente (diríamos nós), à solidariedade burguesa e urbana consubstanciada no princípio da *utilitas publica*. Até porque, como refere Alain-Serge Mescheriakoff³, a visão do *príncipe* foi evoluindo para uma conceção jurídica, na qual o monarca já passa a ser considerado uma pessoa privada corpórea e, do mesmo passo, visto como pessoa pública imaterial, projetando ainda uma imagem da equidade e do próprio serviço de utilidade pública.

(1) *Derecho Administrativo (tradução em espanhol)*, Madrid, 1994, p. 66.

(2) A este propósito vd. J. L. Mestre, *Introduction Historique au Droit Administratif Français*, Paris, 1985.

(3) *Droit des Services Publics*, Paris, 1991, p. 17.

O crescimento da urbe viria a determinar o conseqüente desenvolvimento económico e social, obrigando a burguesia, classe emergente, a ter de assegurar a defesa do «burgo» assim como todos os serviços de interesse comum vitais para a subsistência da comunidade, realidade que pode ser considerada como a génese material dos próprios serviços públicos de carácter municipal, em resultado da evolução das mencionadas obrigações prestacionais, consubstanciada, por sua vez, mediante processos de municipalização de diversas atividades.

Com o abandono definitivo do modelo liberal, a intervenção do poder público, central e local, viria a estender-se a diversas áreas, hoje consideradas como essenciais, designadamente a polífrica sanitária, o planeamento urbanístico e a segurança social, agora erigidos como um «poder-dever» que vincula os entes públicos de população e território, mormente os Municípios.

O serviço público é-o, antes de mais, porque é criado pela respetiva pessoa coletiva de população e território, porque se destina à satisfação das necessidades sentidas pela coletividade e, por último, porque as relações prestador/utente ficam maioritariamente enquadradas pelo direito público.

Há muito que Freitas do Amaral atribuiu à noção de serviço público uma natureza genérica, ao entender que os serviços de feição prestacional (serviço público *stricto sensu*, para Marcello Caetano) são apenas uma das suas formas ou tipologias, constatação que levou este autor a qualificar como serviço público a organização humana criada no seio de cada pessoa coletiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direção dos respetivos órgãos.⁴

Apesar das questões dogmáticas mais densas com que sempre deparamos no plano da definição da natureza jurídica do serviço público, a verdade é que este conceito encerra uma importância prática determinante para a gestão autárquica, com particulares conseqüências no âmbito da sua gestão, mormente na dicotomia gestão direta/gestão indireta.

Continuando a beneficiar dos ensinamentos de Freitas do Amaral⁵ são três as modalidades de gestão dos serviços públicos: a gestão direta ou régie, em que é a própria pessoa coletiva pública quem gere o serviço; a gestão indireta pública, na qual a gestão já é assegurada por uma outra pessoa coletiva pública, especialmente criada para esse efeito, mediante um mecanismo próximo do instituto jurídico da devolução de poderes; e a gestão indireta privada, em que a gestão do serviço público é temporariamente entregue e confiada a uma entidade privada, mediante concessão, ou a uma associação ou fundação de utilidade pública, por via de dele-

(4) Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, Coimbra, 1986, p. 618 e ss.*

(5) *Op. cit., p. 630.*

gação, casos em que a gestão passa a ser assegurada por privados, se bem que o serviço continue a assumir natureza pública, porquanto a entidade titular da respectiva obrigação prestacional continua a ser a primeira e principal responsável pelo serviço.

Na gestão direta, e sem querer entrar nas muitas e relevantes querelas teóricas, a pessoa coletiva pública titular, por intermédio dos seus órgãos, exerce um efetivo e absoluto poder de direção, enquanto na gestão indireta, já inexistente esse poder de direção, saindo ainda a regulamentação do serviço claramente atenuada (se bem que com diferentes intensidades, conforme a entidade gestora seja pública ou não), embora não completamente prejudicada, atentas as obrigações originária e legalmente cometidas à entidade pública titular, inelutável e definitivamente vinculada à correspondente obrigação prestacional.

Como já se deixou antever, a gestão indireta do serviço público não pode ser tida como sinónimo de gestão privada, porquanto esta última assume uma natureza concetual de feição jurídico-económica, ao passo que a efetiva destrição entre gestão direta e gestão indireta apela mais a uma caracterização de pendor jurídico-administrativo.

A concessão a privados constitui, porventura, a mais frequente modalidade de gestão indireta do serviço público municipal, assumindo um forte pendor privado, ao associar os particulares à realização de tarefas originariamente pertencentes à administração, constituindo o contrato de concessão o principal «veículo» da contratação desenvolvida nesse plano, por via do qual ocorre a transferência da responsabilidade pela gestão do serviço para uma entidade privada.

Contudo, urge não perder de vista que o contrato de concessão constitui apenas um dos inúmeros contratos administrativos potencialmente veiculadores da colaboração dos particulares com as autarquias e as demais entidades públicas titulares de obrigações de serviço público, mormente ante o vastíssimo leque de soluções proporcionado pelos chamados contratos atípicos, que encerram uma real aptidão para materializar a gestão indireta dos serviços públicos.

Numa primeira linha desses contratos, deparamos com os contratos de gestão de serviço público, os quais podem assumir diversas modalidades, designadamente: a gestão por conta e risco da entidade gestora (quanto aos resultados económicos), em que, apesar de o estabelecimento e demais meios afetos ao serviço continuarem a pertencer à entidade «adjudicante», o gestor não fica obrigado ao pagamento de uma qualquer renda ou compensação pela respetiva utilização; a gestão delegada, semelhante à anterior modalidade, exceto no que concerne à responsabilidade financeira pelo serviço, porquanto é a entidade pública contratante quem suporta todos os riscos decorrentes da atividade e resultados do serviço (com a consequente

compressão da autonomia da entidade gestora); a gestão interessada, por via da qual ocorre a entrega da gestão do serviço a uma entidade gestora, cuja remuneração decorre da participação nos resultados, gozando esta de uma ainda menor autonomia perante a entidade pública titular; e a gestão *stricto sensu*, em que a atividade da entidade gestora consubstancia-se numa mera prestação de serviços de gestão, sendo por isso remunerada independentemente dos resultados obtidos, correndo todos os riscos e investimentos por conta da respetiva entidade pública titular.

Por fim, importa incluir e destacar no elenco (não exaustivo) dos aludidos contratos o habitualmente denominado contrato de associação⁶ ao serviço público, o qual pode revestir alguma relevância digna de ponderação no plano do funcionamento do serviço público, ao viabilizar que uma empresa, detentora de um estabelecimento que prossiga fins idênticos aos em parte prosseguidos pela entidade pública legalmente sujeita à obrigação de serviço público, venha a afetar igualmente o seu estabelecimento à prossecução das atribuições originariamente cometidas àquele ente público.⁷

É, pois, neste contexto fluido e de permanente devir teórico e técnico, fortemente caracterizado por necessidades e procuras coletivas emergentes, designadamente no domínio das *utilities*, que a gestão autárquica deve procurar as melhores soluções tendentes a satisfazer as necessidades coletivas e a correspondente prossecução do interesse público.

No plano do saneamento básico, na sua tríplice aceção, isto é, abastecimento de água, tratamento de águas residuais domésticas e resíduos sólidos urbanos,⁸ muitos Municípios (designadamente os mais populosos), e tirando algumas experiências de concessão, nem sempre muito bem sucedidas, têm assumido a gestão dos respetivos sistemas mediante o recurso à figura dos serviços municipalizados, obtendo com tal solução o melhor de dois mundos: uma gestão empresarial e especialmente centrada nos respetivos objetivos, com imputação de custos, receitas e orçamento específicos, continuando tais serviços compreendidos no perímetro financeiro e organizacional das respetivas autarquias, ainda num modelo de gestão direta, com o controle e a direção que lhe são inerentes, já que estamos em presença de serviços

(6) *Concierto* (no direito espanhol).

(7) Solução material que em muito reforça a linha de pensamento tributária de uma noção material ou de cunho predominantemente *objetivo* de serviço público.

(8) Neste sentido, *vd.* António Lobato de Faria, 1996. *Água Para Consumo Humano*, Lisboa, p. 193 e ss., sendo que o conceito do saneamento básico, reportado ao conjunto integrado e (acima de tudo) interdependente dos sistemas de abastecimento de água, de tratamento de águas residuais domésticas e de resíduos sólidos urbanos ainda reúne a aquiescência da maioria dos técnicos nacionais, porquanto se adequa a uma mais eficiente representação material da realidade que também pode envolver a significação de «serviços públicos do ambiente».

públicos de interesse e caráter local, explorados de modo autónomo, feição industrial e por conta e risco dos Municípios⁹

Os contributos vertidos no presente livro pelos respetivos autores, atenta a sua natureza e valia dogmática e científica, afiguram-se-nos, pois, fundamentais para enquadrar o pensamento de todos os que, como nós, levam a cabo atividades de gestão autárquica, ao sistematizar as dificuldades que empírica e quotidianamente se colocam no *múnus* específico de quem tem por missão assegurar a prossecução e a satisfação das necessidades das populações.

Como os diversos contributos adiante deixam bem claro, as autarquias são porventura a forma de governança mais direta e permanentemente escrutinada pelos respetivos destinatários. Do mesmo passo, os Municípios e as Freguesias, ao contrário do Estado (no seu plano interno), têm de prosseguir as suas atribuições segundo uma lógica de concorrência, seja no plano tributário, com taxas e percentagens de participação em impostos progressiva e sucessivamente mais baixas, seja no que concerne à adoção de políticas de fomento, apoio e promoção; tudo à «custa» de uma progressiva compressão das receitas autárquicas e em claro benefício das finanças do Estado, o que coloca delicadas e pertinentes questões no domínio jurídico-constitucional, máxime perante o princípio da descentralização, o qual reclama uma constante e progressiva alocação de recursos financeiros à prossecução das atribuições autárquicas.

É consabido que o Estado reincide, cronicamente, no desacompanhamento financeiro dos Municípios e Freguesias, agravado por uma atividade legiferante permanentemente atribuidora de novas competências e obrigações de serviço público. Não obstante, e como se assinala na presente obra, os Municípios têm vindo a conseguir uma significativa diminuição do peso da dívida do «setor autárquico» no cômputo da dívida pública nacional, continuando no entanto a assegurar as crescentes atividades e missões de serviço público que legalmente lhes estão confiadas.

Acresce que não raras vezes as autarquias têm de se substituir ao Estado, providenciando atividades, iniciativas e investimentos que em boa verdade competem ao poder central. Mais uma vez aqui se coloca com clareza o *múnus* do gestor autárquico – tendo disponibilidade financeira e perante a necessidade de acorrer às carências das comunidades, afasta a questão das atribuições e competências, mate-

⁽⁹⁾ Estamos em crer que a opção gestionária inerente aos serviços municipalizados saiu claramente reforçada pela Lei nº 50/2012, de 31 de agosto (Regime Jurídico da atividade Empresarial Local), a qual *recuperou* esta modalidade de gestão direta, em contraponto (compensação, diríamos) à obrigação de cumprimento de rácios e demais requisitos de viabilidade e eficiência financeira a que o legislador passou a sujeitar as vulgarmente denominadas empresas municipais, agora empresas locais.

riais e orgânicas, para garantir a satisfação do interesse coletivo, base do seu mandato.

Tal realidade, tem vindo a criar desequilíbrios financeiros em algumas autarquias (poucas) onde não foi adotada uma política orçamental mais avisada face à recorrente falta de apoio financeiro por parte do Estado.

Destarte, com vista a assegurar a autonomia administrativa e financeira das autarquias, verdadeiro apanágio do poder local e expressamente consagrada na Constituição da República, torna-se mister implementar as medidas tendentes a garantir a necessária eficiência financeira, abrandando e racionalizando a despesa corrente, diminuindo o valor das taxas locais e as percentagens nas participações nos impostos de génese local, a par do efetivo aumento do investimento, sempre tão determinante para o desenvolvimento económico e social da maior parte das circunscrições territoriais das autarquias, logo do todo nacional.

Os considerandos agora sucintamente elencados visam tão só reproduzir as mais frequentes preocupações dos gestores autárquicos, ante a atividade que quotidianamente desempenham em representação e no interesse daqueles que em si confiaram, a qual reclama e determina a adoção das melhores soluções gestórias, preocupações marcadamente subjacentes à motivação dos autores do presente livro, o qual constitui um muito relevante e enriquecedor contributo para o enquadramento teórico e sistemático da gestão autárquica.

Basílio Horta

Sintra, dezembro de 2017

Parte I

ENQUADRAMENTO

Capítulo 1

Introdução

João Ralha

João Ralha. Doutor em Gestão Empresarial Aplicada (ISCTE-IUL), MBA com especialização em Marketing e Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas, pela Universidade Católica, Lisboa. Professor Auxiliar Convidado no ISCSP, Universidade de Lisboa, Consultor de gestão, especialista em planeamento e controlo de gestão e medição do desempenho em empresas, IPSS, municípios e unidades de saúde. Corredor de pelotão, fez corridas e maratonas em diversos países. Cofundador do clube de corrida RUN 4 FUN.

Dedicatória aos Autarcas e Dirigentes

Este livro é para utilização dos autarcas portugueses, mas também para os dirigentes e técnicos superiores em municípios e freguesias. A minha experiência em municípios e freguesias permitiu-me trabalhar em equipa com eleitos e dirigentes e neles encontrei virtudes comuns: pessoas dinâmicas, resilientes, com excelente relacionamento pessoal, com visão de futuro e acima da média em termos de inteligência emocional e capacidade intelectual.

Espero que o nosso livro seja um contributo para a melhoria das suas competências de gestão, essenciais no processo de descentralização da administração central para a administração local e dos municípios para as freguesias, para conseguirem cumprir as suas perspetivas de uma vida melhor para os seus munícipes e fregueses.

Agradecimentos

Aos meus amigos, amigas e colegas coautores deste livro, que responderam admiravelmente a um desafio exigente, com uma grande qualidade nos seus textos.

Ao Dr. Basílio Horta, pela amabilidade e honra que nos concedeu por ter escrito o prefácio do nosso livro.

Ao Dr. Manuel Robalo, nosso editor, pela confiança que sempre depositou neste projeto e pelo apoio que nos deu.

À minha mulher, a Luisinha, meu grande apoio no caminho da vida.

As autarquias

Os municípios e em menor grau, as freguesias, são organizações complexas do ponto de vista da sua gestão, pela diversidade e complexidade das suas atribuições e das atividades que desenvolvem como, por exemplo, planeamento e ordenamento do território, urbanismo, obras municipais, desenvolvimento económico, ação social, ação cultural, gestão de projetos, fornecimento de serviços aos munícipes como abastecimento de água e gestão de resíduos, gestão dos mercados municipais, gestão de recursos humanos e gestão económica e financeira.

Os municípios e a maioria das freguesias de Lisboa resultantes da sua reorganização administrativa após as eleições autárquicas de 2013, são organizações, no contexto português, de grande dimensão situando-se a generalidade dos municípios, em regra, em termos de volume de rendimentos, gastos e investimentos, número de trabalhadores e volume de atividade entre as maiores organizações de cada concelho sendo, num número significativo, as maiores organizações económicas do concelho.

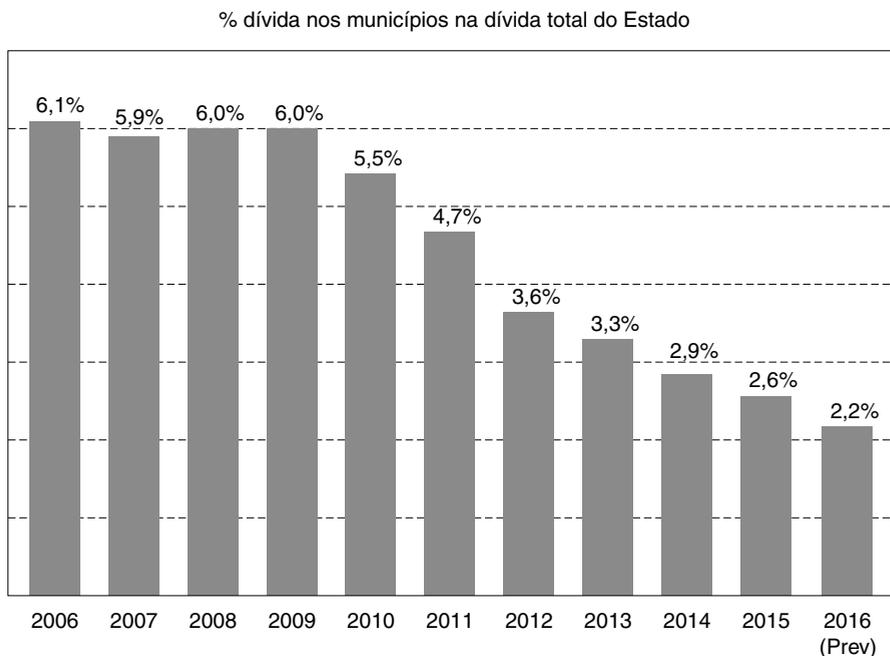
Os municípios e as freguesias têm «clientes» em duas perspetivas:

- Os cidadãos e as organizações como destinatários dos serviços prestados pelas autarquias;
- Os cidadãos como votantes, que avaliam o trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal e pela Junta de Freguesia e que determinam em eleições quem serão os próximos «gestores» dos seus interesses locais.

Os municípios estão no «mercado» no sentido em que os diversos municípios competem entre si na atração de pessoas, famílias, investimentos de empresas e de organizações (e.g. universidades, centros de investigação, incubadoras de empresas, IPSS) que permitam alcançar maiores níveis de desenvolvimento económico, social e cultural aos cidadãos que neles residem e funcionando como atrativo para a fixação de novos residentes.

A câmara municipal e a junta de freguesia, como órgãos executivos, têm a responsabilidade de gerir os recursos das autarquias tendo em vista os objetivos políticos sufragados pelos eleitores.

Convém também salientar que os municípios, antes apelidados de fonte de enormes despesas e de dívida para Portugal, não o são, demonstrando-o a realidade. De acordo com os números obtidos a partir dos dados das estatísticas nacionais e recolhidos no âmbito da elaboração do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, edição 2016, o peso da dívida dos municípios no total da dívida do Estado português tem vindo a diminuir, com especial intensidade a partir de 2010, como podemos verificar na figura seguinte.

Figura 1.1. Peso da dívida dos municípios na dívida do Estado

Fonte: IGCP – Pordata e Anuário Financeiro Municípios Portugueses 2016.

Em 2016, a parte da dívida pública de Portugal respeitante ao conjunto dos 308 municípios existentes era de apenas 2,2%, tendo diminuído o seu peso para quase um terço, de um máximo de 6,1%, no ano 2006.

Valores que revelam que, do ponto de vista financeiro, os municípios estão a ser melhor geridos! Ou seja, têm uma situação económica e financeira equilibrada, que lhes possibilita, nomeadamente, pagar a tempo e horas os seus compromissos aos fornecedores. Continuam, contudo, a existir alguns municípios com grandes níveis de endividamento e que estão a desenvolver ações estratégicas no sentido da sua redução. O mesmo acontece com o endividamento de algumas freguesias, ao qual é dedicado um capítulo deste livro.

É sabido que os grandes prejudicados com a aplicação dos programas de reequilíbrio económico e financeiro de municípios, a última versão dos quais, o FAM – Fundo de Apoio Municipal,¹ que integrava nove municípios em finais de 2017, são os municípios que a eles se têm que sujeitar, com aumentos para o máximo legal de

(1) Lei nº 53/2014 de 25 de agosto; <https://www.fundodeapoimunicipal.gov.pt/inicio>.



João Ralha, Doutor em Gestão Empresarial Aplicada (ISCTE-IUL), MBA com especialização em Marketing e Licenciado em Gestão (Universidade Católica), Professor Auxiliar Convidado no ISCSP, Universidade de Lisboa. É consultor em gestão, especialista em planeamento e controlo de gestão e medição do desempenho em empresas, IPSS, municípios e unidades de saúde. Corredor de pelotão, fez corridas e maratonas em diversos países. Cofundador do clube de corrida RUN 4 FUN.

A gestão autárquica tem níveis de diversidade e complexidade elevados. A realidade e as variáveis a gerir são bastante mais vastas e envolvem muito mais atores e partes interessadas do que aquilo que acontece na grande maioria das organizações públicas ou privadas, com ou sem objetivos de lucro.

O âmbito alargado das atribuições e competências das autarquias impõe aos membros das Juntas de Freguesia e Câmaras Municipais uma base de conhecimentos de gestão que lhes permita tomar as melhores decisões otimizando os recursos disponíveis.

Este livro, escrito por alguns dos melhores especialistas portugueses no seu domínio, inclui as áreas e técnicas de gestão consideradas essenciais para o gestor autárquico. Deverá ser lido e dinamizada a sua utilização por atuais e futuros eleitos locais (presidentes de câmara e vereadores, presidentes e membros de junta e assembleia de freguesia) e por dirigentes e técnicos superiores da administração local que aspirem ou não ao exercício de cargos eleitos. Outros leitores, académicos ou profissionais, com especial interesse na gestão autárquica, poderão, igualmente, beneficiar com a leitura deste livro através do acesso às mais avançadas técnicas de gestão expostas nas suas páginas.

A publicação deste livro teve o apoio de:

Município
Palmela

ISBN 978-972-618-942-8



9 789726 189428