



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Ricardo Leopoldo Carneiro Ferreira Araújo

**As Comunidades Intermunicipais no contexto
da Reforma da Administração Local.
O caso da Comunidade Intermunicipal
do Tâmega e Sousa**

**As Comunidades Intermunicipais no contexto da Reforma da Administração Local.
O caso da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa**

Ricardo Leopoldo Carneiro Ferreira Araújo

UMinho | 2017

outubro de 2017



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Ricardo Leopoldo Carneiro Ferreira Araújo

**As Comunidades Intermunicipais no contexto
da Reforma da Administração Local.
O caso da Comunidade Intermunicipal
do Tâmega e Sousa**

Dissertação de Mestrado em Administração Pública
Área de Especialização em Gestão Pública e Políticas Públicas

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando Tavares

DECLARAÇÃO

Nome: **Ricardo Leopoldo Carneiro Ferreira Araújo**

Endereço eletrónico: ricardoleopoldo3@hotmail.com Telefone: 964 042 363/ 927 407 180

Número do Cartão de Cidadão: **10880086**

Título da dissertação: **As Comunidades Intermunicipais no contexto da Reforma da Administração Local. O caso da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa.**

Orientador: **Professor Doutor António Fernando Tavares**

Ano de conclusão: **2017**

Designação do Mestrado: **Mestrado em Administração Pública – Gestão Pública e Políticas Públicas**

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ____/____/____

Assinatura:

AGRADECIMENTOS

As primeiras palavras são de agradecimento aos membros da família, designadamente para a minha mulher Leonilde e para as minhas filhas Maria Jasmim e Rita, pelo carinho, compreensão, incentivo e paciência que manifestaram ao longo dos dias em que se viram privados, da merecida e devida atenção, do marido e do pai. Aos meus queridos pais e irmão que me incentivaram e apoiaram incondicionalmente ao longo deste percurso académico. Aos padrinhos das minhas filhas que foram incansáveis e manifestaram disponibilidade total para se envolverem num processo de colaboração ativa, sempre que foi solicitado o seu apoio. Aos meus amigos(as) pela ajuda e incentivo.

Ao Professor Doutor António Fernando Tavares, digníssimo orientador desta investigação, pelo profissionalismo, conhecimento partilhado, incentivo e orientação prestados durante a realização da dissertação.

Ao Presidente da Câmara Municipal do Marco de Canaveses, Dr. Manuel Moreira, pela motivação transmitida aos trabalhadores do município para valorizarem o seu percurso profissional através do desenvolvimento de novas aprendizagens.

Ao Conselho Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa, designadamente ao Dr. Inácio Ribeiro, Presidente da CIM e Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras, pela disponibilidade e sensibilização junto dos membros daquele órgão para colaborarem nesta investigação.

Ao Dr. José Luís Gaspar, Presidente da Câmara Municipal de Amarante; Dr. Paulo Pereira Presidente da Câmara Municipal de Baião; Dr. Gonçalo Rocha, Presidente da Câmara Municipal de Castelo de Paiva; Enfermeiro Armando Mourisco, Presidente da Câmara Municipal de Cinfães; Dr. Pedro Machado, Presidente da Câmara Municipal de Lousada; Dr. Humberto Brito, Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira; Dr. Antonino Sousa, Presidente da Câmara Municipal de Penafiel; Dr. Garcez Trindade, Presidente da Câmara Municipal de Resende, pela colaboração e testemunho indispensável para o enriquecimento do estudo.

Ao Secretariado Executivo da CIM do Tâmega e Sousa, que prontamente se manifestou disponível para participar neste projeto.

Aos professores de Mestrado Prof. Doutor Filipe Araújo; Prof. Doutor Pedro Camões e Prof. Doutor Miguel Rodrigues, cujos ensinamentos inspiram as minhas ações quotidianas.

A todos, MUITO OBRIGADO!

RESUMO

O modelo da Nova Gestão Pública (NGP) influenciou a gestão do sector público nos países desenvolvidos nas últimas décadas. A reforma da administração pública surge como resposta a problemas económicos e sociais dos países, e portanto, em contextos de mudança e de novos desafios. Os modelos de gestão da Administração Local também foram contaminados pelos efeitos desta onda de reforma.

A crise financeira internacional, causadora de uma recessão generalizada dos países desenvolvidos no final do ano 2008 e durante 2009, pressionou as finanças públicas, em particular, dos países do sul da Europa e da Irlanda, da zona do Euro, intensificando a necessidade dos governos locais repensarem a prestação de serviços, com o fim de aumentarem a sua eficiência.

Há dois tipos de soluções que têm sido implementadas pelos governos dos Estados Europeus para reformarem os seus sistemas de prestação de serviços: a fusão de municípios e a cooperação intermunicipal. A outra alternativa adotada é a opção pela manutenção do status quo. Cada solução tem um conjunto de vantagens e desvantagens, mas a escolha entre uma e outra é muitas vezes ditada pelas posições políticas ou doutrinárias.

Em Portugal, assistiu-se ao longo dos anos, entre outras mudanças, ao aumento de competências das Autarquias Locais bem como à alteração das estruturas e configurações organizacionais responsáveis pela prestação de serviços. Mais recentemente, o Documento Verde da Reforma da Administração Local, lançado pelo Governo no mês de setembro do ano 2011, aparece num contexto de adesão de Portugal ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, e visa o reforço do Municipalismo, a promoção da coesão e a competitividade territorial através do Poder Local. O Guião da Reforma da Administração Local parece ter-se inspirado no quadro teórico do modelo da NGP: racionalização de custos, ganhos de eficiência e importação de métodos e técnicas de gestão privada. As Comunidades Intermunicipais consubstanciam a solução preconizada pelo XIX Governo Constitucional para modernizar e melhorar a gestão dos municípios, por forma a obter ganhos de eficácia e eficiência.

Concluimos que ainda não se obtiveram os resultados esperados decorrentes dos potenciais ganhos de escala que a solução intermunicipal pode proporcionar, apesar de existirem vantagens do exercício em comum de certas competências e partilha de serviços entre municípios. Várias razões explicam estes resultados, designadamente, a resistência natural dos municípios abdicarem/delegarem as suas competências; a persistência de visões de

estruturação e de organização sub-regional desenhadas no passado; a ausência de estudos necessários que demonstrem inequivocamente que a concretização da transferência ou delegação de competências é vantajosa; a crença/receio de que a delegação ou transferência de competências resulte num encargo financeiro adicional para os municípios; o défice de legitimidade democrática direta para a CIM executar certas atribuições e competências para o conjunto dos municípios da NUT III.

É nosso propósito descrever o modelo de atribuições e competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos das CIM, analisando e avaliando como se preparou e organizou a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, no contexto da Reforma da Administração Local.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Intermunicipal; Associativismo Municipal; Reforma da Administração Local; Descentralização; Eficiência; Economias de Escala.

ABSTRACT

The New Public Management (NPM) model has influenced the management of the public sector in developed countries in recent decades. Public administration reform comes as a response to countries' economic and social problems, and therefore, in contexts of change and new challenges. Management models of Local Administration were also contaminated by the effects of this wave of reform.

The international financial crisis, which triggered a general recession in developed countries at the end of 2008 and during 2009, has put pressure on public finances, particularly the southern European and Irish countries of the Eurozone, by intensifying the need for governments to rethink the provision of services in order to increase their efficiency.

There are two types of solutions that have been implemented by the governments of the European states to reform their service delivery systems: merging municipalities and inter-municipal cooperation. The other alternative adopted is the option to maintain the status quo. Each solution has a set of advantages and disadvantages, but the choice between one and the other is often dictated by political or doctrinal positions.

In Portugal, over the years, among other changes, an increase in the Local Authorities' competences as well as the alteration of the organizational structures and configurations responsible for the provision of services have been observed. More recently, the Green Paper on Local Government Reform, launched by the Government in September 2011, appears in a context of Portugal's accession to the Economic and Financial Adjustment Program, and aims at strengthening Municipalism, promoting cohesion and Territorial competitiveness through Local Government. The Local Administration Reform Guide seems to have been inspired by the theoretical framework of the NPM model: cost rationalization, efficiency gains and importation of private management methods and techniques. The Intermunicipal Communities embody the solution advocated by the government to modernize and improve the management of municipalities, in order to obtain efficiency gains and effectiveness.

We conclude that the expected results of the potential gains of scale that the intermunicipal solution can provide have not yet been obtained, although there are advantages of the common exercise of certain competences and the sharing of services between municipalities. Several reasons explain these results, namely the natural resistance of municipalities to abdicate / delegate their competences; the persistence of visions of structuring and sub-regional organization drawn in the past; the absence of necessary studies demonstrating

clearly that the transfer or delegation of powers is beneficial; the belief / fear that the delegation or transfer of competences will result in an additional financial burden for the municipalities; the deficit of direct democratic legitimacy for the CIM to perform certain attributions and competencies for all the municipalities of the NUT III.

In this way, it is our purpose to describe the model of attributions and competences, financing, governance, management and transfer of resources of the CIM, analyzing and evaluating how the Intermunicipal Community of Tâmega and Sousa has prepared and organized in the context of the Reform of Local Administration.

KEYWORDS: Intermunicipal Cooperation; Municipal Association; Local Government Reform; Decentralization; Efficiency; Scope Economy.

ÍNDICE

Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	v
Abstract.....	vii
Índice de Figuras.....	xii
Índice de Tabelas.....	xiii
Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos.....	xv
PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO.....	19
INTRODUÇÃO.....	20
Capítulo 1 - ESTUDO.....	23
1.1 Apresentação do estudo.....	23
1.2 Justificação e relevância do tema.....	31
1.3 Limitações do estudo.....	33
1.4 Estrutura da dissertação.....	33
Capítulo 2 – Associativismo Municipal.....	36
2.1. Causas da Reforma.....	36
2.1.1. O problema da fragmentação territorial.....	37
2.1.2. O fenómeno da urbanização.....	38
2.2. Motivações para o Associativismo Municipal.....	39
Introdução.....	39
2.2.1. Debate teórico / Estado da arte.....	40
Conclusão.....	57
Capítulo 3 – A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL.....	60
3.1. Cooperação.....	60
3.2. Cooperação intermunicipal: o início.....	63
3.3. Formas de cooperação intermunicipal.....	65
3.3.1. Geminações.....	65
3.3.2. Protocolos de Colaboração/Cooperação.....	66
3.3.3. Colaboração intermunicipal contratualizada entre municípios.....	66
Capítulo 4 – REFORMAS (TERRITORIAIS) DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL.....	69
4.1. Descentralização, desconcentração, concentração.....	69

4.2. As principais mudanças ocorridas na administração local	73
4.3. Evolução do associativismo municipal em Portugal	78
Introdução	78
4.3.1. Período de 1974 a 2003	78
4.3.2. Período de 2003 a 2008	80
4.3.3. Período de 2008 a 2015 – Intervenção da <i>Troika</i>	90
4.3.3.1. Conclusões do Estudo-Piloto	93
4.3.3.2. As principais mudanças no Associativismo Municipal	99
4.4. Conclusão	111
PARTE II – ESTUDO DE CASO	113
Capítulo 5 – ANÁLISE EMPÍRICA	114
5.1. <i>Design</i> da investigação	114
5.2. Metodologia de investigação	114
5.3. Questões de investigação	119
5.4. Objetivos de investigação	121
5.5. Recolha de dados	122
Capítulo 6 – CARACTERIZAÇÃO DA CIM DO TÂMEGA E SOUSA	124
Introdução	124
6.1. A região Norte	124
6.2. A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	128
6.2.1. Indicadores e ideias mais relevantes	130
6.2.1.1 Observatório Intermunicipal do Tâmega e Sousa	130
6.2.1.2 Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa (PEDI)	131
6.2.1.3 Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade	139
6.2.1.4 Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo do Tâmega e Sousa (PAPETS)	143
6.3. Caracterização sintética dos municípios e instituições relevantes da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	148
6.3.1. Municípios	148
6.3.2. Grupos de Ação Local	152
6.3.3. Associações de Municípios de Fins Específicos no território da CIM do Tâmega e Sousa	162

Capítulo 7 – CRIAÇÃO, EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZAÇÃO DA CIM DO TÂMEGA E SOUSA	168
Introdução.....	168
7.1. Período 2008-2013 (QREN).....	169
7.2. Período 2014-2020 (PORTUGAL 2020)	200
7.3. Conclusão	224
Capítulo 8 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS.....	231
8.1. Análise das entrevistas e interpretação de dados.....	231
Capítulo 9 – CONCLUSÕES	249
9.1. Conclusões.....	249
9.2. Recomendações	257
Referências Bibliográficas	260
Anexo I – Indicadores com as principais características da população da CIM-TS.....	280
Anexo II – convergência real da região do norte e das suas regiões NUTS III	281
Fonte: eurostat/ CCDRN	285
Anexo III – DADOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS DOS MUNICÍPIOS (2014-2015)	
286	
Anexo IV – dotação vrs montante candidato por NUTS III na região norte	288
Anexo V – Quadro de financiamento da CIM-TS por Programa Operacional, Fundo e Prioridade de Investimento ou Medida	289
Anexo VI – Análise financeira da CIM-TS no período 2009-2015.....	290
Anexo VII – guião das entrevistas aos presidentes das câmaras municipais	292

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Eixos estruturantes da Reforma da Administração Local	24
Figura 2 - Economias de Escalas e Cooperação.....	44
Figura 3 - Reforma da Administração Local.....	92
Figura 4 - Região Norte dividida por NUT III.....	124
Figura 5 – Mapa da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	129
Figura 6 - Arquitetura do Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade	143
Figura 7 - Inserção dos Concelhos nas Comunidades Urbanas/Associações de Municípios do Território da CIM do Tâmega e Sousa, reportado ao ano de 2007	172
Figura 8 - Quais foram, na sua opinião, as principais motivações que levaram à constituição da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?	232
Figura 9 - Concorda com a área geográfica (dimensão/limites territoriais) e a designação atual da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?	233
Figura 10 - Qual é na sua opinião o impacto da CIM do Tâmega e Sousa na área geográfica de atuação?	234
Figura 11 - Quais são, na sua opinião, as principais vantagens do Município integrar a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?.....	235
Figura 12 - Como qualifica o funcionamento (coordenação; liderança; tomada de decisão) da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?.....	236
Figura 13 - Como evoluíram as relações (cooperação) com os outros municípios associados?	237
Figura 14 - Como avalia a importância do seu Município na CIM do Tâmega e Sousa?	238
Figura 15 - O que acha do modo como são tomadas as decisões na Estrutura (solidariedade; transparência; accountability)?.....	238
Figura 16 - Como avalia a relação da CIM do Tâmega e Sousa com outros agentes da região (empresas, instituições de ensino superior, organizações sem fins lucrativos, associações de municípios de fins específicos, grupos de ação local)?.....	239
Figura 17 - A CIM do Tâmega e Sousa permitiu ao Município economizar recursos financeiros (dinheiro) na execução e/ou melhoria de tarefas/competências (dê exemplos)?	243
Figura 18 - Em que medida considera que os projetos desenvolvidos pela CIM do Tâmega e Sousa têm contribuído para a coesão, desenvolvimento e otimização dos recursos da região onde se insere?	246

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 4.1 - Associação de Municípios - Lei n.º 10/2003 e Lei n.º 11/2003, de 13 de maio....	80
Tabela 4.2 - Calendarização da Descentralização (2007-2009)	84
Tabela 4.3 - Associações de Municípios – Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto	85
Tabela 4.4 - Competências municipais suscetíveis de serem exercidas pelas CIM	95
Tabela 4.5 – Competências da administração central suscetíveis de serem exercidas pela CIM	96
Tabela 4.6 – Entidades intermunicipais – Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.....	102
Tabela 4.7 – Instrumentos de integração e partilha.....	106
Tabela 4.8 – Seriação de oportunidades de integração e partilha de serviços.....	109
Tabela 6.8 - Análise SWOT da Região Norte (NUT II)	125
Tabela 6.9 – Área, população residente e densidade populacional NUT III Tâmega e Sousa	128
Tabela 6.10 - Análise SWOT do Tâmega e Sousa	138
Tabela 6.11 - Dinâmicas de retração do n.º de empresas, por sector de atividade económica, entre 2004 e 2012, no Tâmega e Sousa e Região Norte.....	140
Tabela 6.12 - Dinâmicas de crescimento do n.º de empresas, por sector de atividade económica, entre 2004 e 2012, no Tâmega e Sousa e Região Norte	141
Tabela 6.13 - Evolução das profissões do setor e necessidades de competências	142
Tabela 6.14 - Grupos de Ação Local na CIM do Tâmega e Sousa	153
Tabela 6.15 - Apoios Financeiros da ADER-SOUSA	154
Tabela 6.16 - Apoios financeiros ADRIMAG	155
Tabela 6.17 - Apoios Financeiros Beira Douro.....	156
Tabela 6.18 - Apoios financeiros Dólmén.....	157
Tabela 6.19 - Apoios financeiros PROBASTO.....	159
Tabela 6.20 - Execução Financeira dos Grupos de Ação Local (GAL).....	159
Tabela 7.21 - Identificação dos Presidentes de CM (Mandato 2009-2013).....	170
Tabela 7.22 – Dotação Financeira Global por Eixos prioritários O.N 2	177
Tabela 7.23 - Investimento Total e Cofinanciamento FEDER por Eixo Prioritário	178
Tabela 7.24 - Investimento Total e Cofinanciamento FEDER por Objetivo Específico	178
Tabela 7.25 - Investimento Total e Cofinanciamento FEDER por Tipologia/Subtipologia de Contratualização.....	179

Tabela 7.26 - Discriminação dos montantes FEDER e taxas médias comparticipação por eixo	182
Tabela 7.27– Detalhe das candidaturas por eixo e tipologia	185
Tabela 7.28 - Evolução dos recursos humanos da CIM-TS, Período (2009-2013)	195
Tabela 7.29- Identificação dos Presidentes de CM (Mandato 2013-2017)	201
Tabela 7.30- Datas/aspectos mais relevantes do processo de candidatura PROVERE	216
Tabela 7.31 -	223

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ADER Sousa - Associação de Desenvolvimento Rural das Terras do Sousa

ADRIMAG - Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado das Serras de Montemuro, Gralheira e Arada

ADSE - Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas

AFED Tâmega – Associação Florestal de Entre Douro e Tâmega

AFV Sousa – Associação Florestal do Vale do Sousa

AIDT – Ações Integradas de Desenvolvimento Territorial

AM – Áreas Metropolitanas

AMBT – Associação de Municípios do Baixo Tâmega

AMfe – Associação de Municípios de fins específicos

AMVDS - Associação de Municípios do Vale do Douro Sul

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

BTL – Bolsa de Turismo de Lisboa

CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

CCT - *Compulsory Competitive Tendering*

CEDI - Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal

CEI – Contrato Emprego Inserção

CETS - Conselho Empresarial do Tâmega e Sousa

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIMAC — Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central

CIMAT - Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega

CIMfg - Comunidade Intermunicipal de fins gerais

CIMTS – Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa

CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro

CM – Câmara Municipal

COMPETE – Programa Operacional Fatores de Competitividade

Comurb – Comunidade Urbana

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais

DLBC - Estratégias para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária

DÓLMEN - Cooperativa de Formação, Educação e Desenvolvimento do Baixo Tâmega
DR – Diário da República
EEC – Estratégica de Eficiência Coletiva
E.G. – *Exempli gratia* (por exemplo)
EIDT – Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial
EIM – Entidades Intermunicipais
EPI – Equipamentos de Proteção Individual
ESTGF - Escola Superior de Tecnologias e Gestão de Felgueiras
FAM - Fundo de Apoio Municipal
FEAMP – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE – Fundo Social Europeu
GAL – Grupos de Ação Local
GAM – Grandes Áreas Metropolitanas
GAT – Gabinete de Apoio Técnico
GOP – Grandes Opções do Plano
IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos
IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT – Imposto Municipal sobre Transações
INE – Instituto Nacional de Estatística
IRS – Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares
ITI – Investimentos Territoriais Integrados
LEADER - Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
NGP – Nova Gestão Pública
NSM - *New Steering Model*
NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OITS - Observatório Intermunicipal do Tâmega e Sousa
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL - Programa de Apoio à Economia Local
PAPE - Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade
PAPETS - Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo no Tâmega e Sousa
PDAR - Plano de Desenvolvimento Agrícola Regional

PDCT – Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial

PDSC - Plano de Desenvolvimento Supra Concelhio

Residuais

PEAASAR II – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas

PEDI - Plano Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal

PEPAL - Programas de Estágios Profissionais na Administração Pública Local

PIB – Produto Interno Bruto

PIDDAC – Programa de Despesas e Investimentos de Desenvolvimento da Administração Central

PME – Pequenas e Médias Empresas

PMEPC - Planos de Emergência de Proteção Civil

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PROBASTO - Associação de Desenvolvimento Rural de Basto

PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural

PROMAR – Programa Operacional Pesca

PROVER – Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos

PTD – Programas Territoriais de Desenvolvimento

PTD T – Programa Territorial de Desenvolvimento do Tâmega

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RAL – Regime jurídico do associativismo autárquico

RJSPTP - Regime Jurídico do serviço Público de Transportes de Passageiros

SEL – Sector Empresarial Local

SIIAL - Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais

SOWT - Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*)

TIC – Tecnologias de Informação e Conhecimento

UE – União Europeia

VALSOUSA - Associação de Municípios do Vale do Sousa

PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO

INTRODUÇÃO

O modelo da Nova Gestão Pública (NGP) influenciou a gestão do setor público nos países desenvolvidos nas últimas décadas. A reforma da administração pública surge como resposta a problemas económicos e sociais dos países, e portanto, em contextos de mudança e de novos desafios. Os modelos de gestão da Administração Local também foram contaminados pelos efeitos desta onda de reforma.

A crise financeira internacional, causadora de uma recessão generalizada dos países desenvolvidos no final do ano 2008 e durante 2009, pressionou as finanças públicas, em particular, dos países do sul da Europa e da Irlanda, da zona do Euro, intensificando a necessidade dos governos locais repensarem a prestação de serviços, com o fim de aumentarem a sua eficiência.

Há dois tipos de soluções que têm sido implementadas pelos governos dos Estados Europeus para reformarem os seus sistemas de prestação de serviços: a fusão de municípios e a cooperação intermunicipal. A outra alternativa adotada é a opção pela manutenção do status quo. Como Paddison (2004) notou: *“it is almost a law of local bondary restructuring, that there will be powerful forces intent on maintaining the status quo”*. Cada solução tem um conjunto de vantagens e desvantagens, mas a escolha entre uma e outra é muitas vezes ditada pelas posições políticas ou doutrinárias.

Em Portugal assistiu-se ao longo dos anos, entre outras mudanças, ao aumento de competências das Autarquias Locais bem como à alteração das estruturas e configurações organizacionais responsáveis pela prestação de serviços.

Apesar das indefinições iniciais a partir da década de 80 a estratégia de reforma assume uma orientação de mudança centrada no paradigma gestor e que tem perdurado nas propostas de reforma apresentadas. A opção pelo modelo de gestão por objetivos é um sinal da orientação da reforma administrativa (Araújo, 2004).

Mais recentemente, o Documento Verde da Reforma da Administração Local, publicitado pelo Governo no mês de setembro do ano 2011, aparece num contexto de adesão de Portugal ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, e visa o reforço do Municipalismo, a promoção da coesão e a competitividade territorial através do Poder Local. A Reforma da Administração Local defende no seu todo a melhoria da prestação do serviço público, o aumento de eficiência, pela redução de custos, levando em consideração as especificidades locais, a existência de diferentes tipologias de territórios, nomeadamente áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais.

Para a concretização do Eixo 3 da Reforma da Administração Local, foi realizado um estudo-piloto que incidiu sobre os modelos de competências, modelos de financiamento e transferências de recursos para as Comunidades Intermunicipais, no qual é reconhecido que as CIM assumem uma posição privilegiada para desenvolverem o reforço da coesão nacional e a promoção da solidariedade inter-regional no quadro global de políticas de desenvolvimento, promovendo a eficiência da gestão pública, aumentando a transparência na gestão, garantindo ganhos de escala através da racionalização e redução das despesas correntes, assegurando a manutenção da prestação de serviços públicos de qualidade e de proximidade.

Citando Oliveira (1996), o associativismo municipal, enquanto tipo de cooperação intermunicipal, constitui um meio de criação de pessoas jurídicas, privadas e/ou públicas, que visa reforçar a capacidade de gestão dos municípios com vantagens ao nível da eficiência, da racionalização de recursos, da uniformização de procedimentos, da criação de economias de escala, da partilha de experiências e de boas práticas e, conseqüentemente, a melhor prossecução do interesse público. O Guião da Reforma da Administração Local parece ter-se inspirado no quadro teórico do modelo da Nova Gestão Pública: racionalização de custos, ganhos de eficiência e importação de métodos e técnicas de gestão privada (gestão por objetivos; contratação de serviços; indicadores de desempenho).

Deste modo, é **nosso propósito** descrever o modelo de atribuições e competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos das Comunidades Intermunicipais (CIM), analisando e avaliando como se preparou e organizou a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, no contexto da Reforma da Administração Local. Para o efeito, equacionaremos a cooperação intermunicipal e a forma como a CIM do Tâmega e Sousa operacionalizou as suas competências e as articulou com os municípios, os serviços da administração central e os demais parceiros institucionais. Identificaremos as dificuldades e as lacunas inerentes, com o fim de apresentar recomendações que possam contribuir para a melhoria da eficácia, eficiência e modernização organizacional desta CIM, apontando, ainda, os potenciais soluções/mecanismos que permitam a racionalização e a redução das despesas correntes municipais através dos ganhos de escala que a gestão intermunicipal pode proporcionar. Pretendemos, ainda, observar os condicionalismos (demográficos, económicos, financeiros, complexidade das tarefas, geográficos, políticos, liderança, etc.) que podem afetar a cooperação intermunicipal.

Questões de Investigação:

- 1. Quais as consequências para a organização das Comunidades Intermunicipais, resultantes da transferência de atribuições e competências dos municípios?**
- 2. Quais as atribuições e competências suscetíveis de proporcionar potenciais ganhos de escala?**
- 3. De que forma é que a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa se preparou em termos administrativos, técnicos e materiais para exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências transferidas pelos municípios que a integram?**

CAPÍTULO 1 - ESTUDO

1.1 Apresentação do estudo

A austeridade, a crise económica e, conseqüentemente a crise fiscal induziram a administração local a implementar reformas com o objetivo de alcançar ganhos de eficiência, o controlo e a redução de custos. Mas, enquanto o controlo e a redução de custos por via da privatização de serviços públicos revelou-se, frequentemente, efémera e ambígua (Boyne, 1998; Hodge 2000; Bel et al. 2010b), em virtude da falta de concorrência, do esgotamento precoce das economias de escala, e da inadequada contabilização dos custos antes e após a privatização, evidenciados em vários estudos, a cooperação intermunicipal é uma opção ainda pouco estudada pelos investigadores, nomeadamente, em Portugal.

Muitas economias desenvolvidas foram atingidas fortemente pela crise económica e financeira que teve início no ano de 2008. Esta crise provocou enormes tensões nas finanças dos Governos, com ênfase especial nos países da Europa do Sul e Irlanda. Agravadas pelas orientações sobre o défice orçamental impostas aos países da União Europeia, no âmbito dos critérios de Maastrich para a estabilidade das finanças públicas, estas restrições tiveram um enorme impacto ao nível dos governos locais. Os governos centrais impuseram o cumprimento de objetivos estritos dos défices orçamentais dos governos locais, que enfrentam limitações ao nível da base de tributação de impostos e uma forte competição fiscal.

Em resultado da austeridade a Comissão Europeia emitiu normas sobre a concorrência em serviços de interesse económico geral, que tiveram impacto sobre o governo local (Warner e Clifton, 2014). Assim, a crise fiscal intensifica a necessidade dos governos locais repensarem a prestação de serviços, a fim de aumentarem a eficiência dos serviços prestados.

A adesão de Portugal ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro impeliu o debate para implementação de uma Reforma do Estado.

No âmbito da Reforma da Administração Local (Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro), foram definidos quatro Eixos estruturantes:

Figura 1 - Eixos estruturantes da Reforma da Administração Local



Fonte: Documento Verde da Reforma da Administração Local

Mais tarde, no Documento Verde da Reforma da Administração Local foram definidos os objetivos, a metodologia e o cronograma para a concretização de cada um dos Eixos.

É considerado um choque reformista porque compreende a mudança de regras, no quadro do respetivo estatuto constitucional, atualizando-as num tempo caracterizado por circunstâncias políticas e sociais diferentes do passado, muito mais exigente na eficácia e na eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Na verdade, deu-se início a uma reforma estrutural na Administração Local, num contexto de fortes restrições financeiras, ditada por posições políticas vincadas e lançada para aproveitar a janela de oportunidade decorrente das imposições do Memorando de Entendimento assinado pelo Governo Português com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu.

O Documento Verde afirmava a Reforma da Administração Local como uma prioridade do Governo, baseada nas seguintes vantagens: proximidade com os cidadãos, descentralização administrativa; eficiência na gestão e na afetação de recursos públicos; e potenciador de novas economias de escala.

Para o Eixo 3 foram definidos dois objetivos:

1. Reformatar as competências dos diferentes níveis das Divisões Administrativas, estabelecendo novos quadros de atuação no âmbito dos Municípios, das Comunidades Intermunicipais e outras Estruturas Associativas, procurando reforçar atribuições e competências e promovendo a eficiência da gestão pública com o intuito de gerar economias de escala no seu funcionamento;

2. Analisar e regular os diferentes níveis e tipologias de Associativismo Municipal, criados ao longo de 20 anos, no pressuposto de que não deverão sobrepor-se nem repetir-se nas suas funções. (Documento Verde da Reforma da Administração Local, 2011)

Para a concretização do Eixo 3, foi determinado através do despacho conjunto de 24 de outubro de 2011, dos Secretários de Estado da Administração Local e Reforma

Administrativa, Adjunto da Economia e do Desenvolvimento Regional e das Florestas e Desenvolvimento Rural, a realização de um estudo-piloto incidindo sobre os modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos para as Comunidades Intermunicipais (CIM), envolvendo a CIM Alto Minho e a CIRA – Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro – Baixo Vouga.

No estudo-piloto sobre os modelos de competências, modelos de financiamento e transferências de recursos para as Comunidades Intermunicipais, é destacada a posição das CIM em relação ao papel que poderão vir a exercer para aumentar a coesão nacional e na promoção da solidariedade inter-regional no quadro global de políticas de desenvolvimento, dando prioridade à eficiência da gestão pública e da transparência na gestão, não esquecendo os ganhos de escala decorrentes da racionalização e redução das despesas correntes, assegurando a manutenção da prestação de serviços públicos de qualidade e de proximidade. (Estudo-Piloto para as Comunidades Intermunicipais, 2012)

A publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, veio estabelecer o regime jurídico das autarquias locais, aprovar o estatuto das entidades intermunicipais, estabelecer o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovar o regime jurídico do associativismo autárquico.

Os condicionalismos da atual situação económico-financeira agregaram alguma premência nas reformas da administração pública, com manifestas influências da Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública (NGP) é um modelo de gestão que tem vindo a ser implementado nas últimas décadas em países desenvolvidos. Vários países propuseram reformas semelhantes para o setor público, em geral, com o objetivo de reduzir a despesa pública. A NGP surge na sequência e como resposta às dificuldades de financiamento do Estado de Providência Social (Hood, 1991).

Internacionalmente a construção de um espaço único europeu, com a conseqüente abolição das barreiras alfandegárias e da liberalização do mercado, colocou a nu as carências de cada país. Estas mudanças facilitaram a atração de capital de risco e aumentaram a competitividade das respetivas economias, levando os governos a promover a atualização das práticas administrativas (Araújo, 2002).

Na maioria das situações a reforma da administração pública surgiu como resposta a problemas económicos e sociais dos países, e portanto, em contextos de mudança e de novos desafios. Nas últimas décadas do século XX, a reforma administrativa integrou a agenda de grande parte dos governos dos países ocidentais. É neste contexto que surge a NGP como modelo de Reforma Administrativa. Baseado na introdução de mecanismos de mercado, adota

ferramentas de gestão privada para encontrar as soluções adequadas aos problemas de eficiência da gestão pública. É promovida a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, ao mesmo tempo que se reduzem os custos de produção (Hartley, Butler, & Benington, 2002). Na perspectiva de Denhardt e Denhardt (2000), a NGP pretende inculcar a noção de que a relação entre o cidadão e o serviço público é similar àquelas que ocorrem no mercado. Opera-se uma mudança substancial na transição do modelo de Estado produtor para um modelo de Estado financiador/regulador. Neste novo modelo o Estado financia e regula a atividade das unidades organizacionais responsáveis pela produção eficiente de bens e serviços.

Os modelos de gestão da Administração Local também foram influenciados pelos efeitos desta onda de reforma assente na NGP. Por um lado, foram adotados modelos de gestão baseados no recurso a soluções de mercado (CCT “*Compulsory Competitive Tendering*”) (Fenwick, Shaw, & Foreman, 1994). Por outro lado foram criadas parcerias com agentes externos, colaborando na prestação de serviços aos cidadãos (o programa do *Best Value* por exemplo) (Martin & Hartley, 2000; Martin, 2002). Outras iniciativas são implementadas configurando um novo estilo de gestão pública local, mais adaptado às necessidades reconhecidas pelos cidadãos (nomeadamente o modelo de gestão de Tilburg; o *New Steering Model* (NSM) e, por outro, uma descentralização administrativa através da transferência de competências da Administração Central (Reichard, 2003; Wollmann, 2000; Hendriks & Tops, 2003; Stevens, 1992).

Em Portugal no percurso da Reforma da Administração Local, principalmente durante as últimas quatro décadas, assistiu-se ao aumento gradual de competências das Autarquias Locais, com repercussão nas estruturas e configurações organizacionais responsáveis pela prestação de serviços. Assim, entre outras mudanças, verificou-se a autonomização de Serviços Municipalizados, procedeu-se à constituição de Empresas Municipais, foram concessionados serviços públicos, assistiu-se à criação de Sociedades Comerciais (anónimas ou por quotas onde os Municípios surgiam como sócios do Estado, de privados ou mesmo de outros Municípios), criaram-se as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas (atualmente designadas de Comunidades Intermunicipais) e observamos o incremento de Associações de Municípios (Rodrigues, 2009).

O associativismo municipal, enquanto tipo de cooperação intermunicipal, constitui um meio de criação de pessoas jurídicas, privadas e/ou públicas, que visa reforçar a capacidade de gestão dos municípios com vantagens ao nível da eficiência, da racionalização dos recursos, da uniformização de procedimentos, da criação de economias de escala, da partilha de

experiências e de boas práticas e, conseqüentemente, a melhor prossecução do interesse público (Oliveira, 1996).

Para além das vantagens referidas, o associativismo municipal constitui um corolário de uma reforma administrativa num Estado que, visando aumentar a performance dos governos central e locais, encontra na descentralização administrativa o meio de reorganização dos seus poderes, fortalecendo a eficiência, a gestão, a transparência e a democracia (Estudo-piloto das Comunidades Intermunicipais, 2012).

A descentralização administrativa exige o aumento das escalas de gestão local, possível de alcançar por duas vias: fusão de autarquias locais ou reforço da cooperação intermunicipal por via do associativismo, da partilha de serviços, designadamente serviços intermunicipalizados. Segundo Tavares (2015) a dimensão insuficiente dos municípios portugueses obriga à adoção de instrumentos de reforma capazes de atingir os seguintes objetivos: a) a competência profissional relevante; b) distanciamento suficiente entre cidadãos, funcionários e eleitos para evitar situações de clientelismo e favorecimento indevido; c) produção eficaz e eficiente de bens e serviços; d) sustentabilidade económica-financeira; e) elevada participação política; e f) liberdade de escolha: a área dos municípios não deve ser demasiado grande, de forma a abrir ao cidadão a escolha do local onde viver, trabalhar, divertir-se sem estar limitado a uma única alternativa. As fusões e a cooperação intermunicipal constituem-se como instrumentos complementares para alcançar estas metas. (Tavares, 2015).

Existem outras formas de cooperação intermunicipal, tais como os *acordos de cooperação e protocolos*, em que a colaboração é contratualizada; *empresas intermunicipais*, cuja colaboração é feita na lógica do mercado e pode envolver agentes distintos de autarquias locais; *geminacões*, que em regra pressupõem laços de cooperação entre municípios ou cidades de áreas geográficas ou políticas diferentes (Ribeiro e Faria, 2009). O recente artigo académico para o estudo dos mecanismos de colaboração voluntária, introduz as estruturas das Ações Coletivas Institucionais (Tavares e Feiock, 2018), avançando com exemplos de ferramentas de governação regional para resolver dilemas de governação no contexto europeu. Com base nesta estrutura, são definidos para a Europa os mecanismos de integração ou colaboração regional, baseado no tipo de mecanismo de integração urbana (autoridade política, contratos ou enraizamento social) e no grau de competência institucional (estrito, médio ou complexo).

A propósito do debate teórico sobre a agregação territorial e o tamanho ideal do governo local os investigadores avançam nos seus estudos empíricos com os argumentos a favor de

municípios de maior dimensão, que podem ser resumidos nos pontos seguintes (Swianiewicz, 2002):

- Os governos locais de maior dimensão têm mais capacidade para fornecer uma ampla gama de funções, assim a agregação territorial permite a alocação de mais serviços para o nível local.

- Há economias de escala que permitem uma organização menos dispendiosa, mais eficiente de serviços nas maiores unidades do governo local. A evidência dessa regra tem sido apresentada no estudo das despesas com a administração municipal (Swianiewicz, 2002).

- Uma vez que os governos locais de maior dimensão podem exercer mais funções, é provável que aumente o interesse dos cidadãos na participação política local (Dahl e Tufte, 1973). Nesta interpretação, a agregação ajuda a promover a democracia local.

- Uma organização territorial com grandes unidades locais produz menos disparidades de rendimento entre os municípios, originando uma menor pressão no sistema horizontal de perequação, que pode ser onerosa para o orçamento e /ou uma questão nacional politicamente sensível.

- Os grandes governos locais podem ser mais eficazes no planeamento e nas políticas de desenvolvimento económico.

- Nos sistemas com unidades territoriais agregadas é mais fácil reduzir os problemas de *free-riding*, ou seja, situações em que os serviços prestados localmente são consumidos por cidadãos que vivem (e pagam impostos locais) noutra circunscrição. A agregação ajuda a reduzir a desconexão entre as fronteiras administrativas e de captação de áreas de serviços.

Convém sublinhar que estes ganhos podem, também, ser obtidos pela cooperação intermunicipal, com as vantagens e inconvenientes inerentes a uma e a outra solução.

O associativismo municipal é uma realidade universal, o seu estímulo e reforço poderá ser fundamentado na experiência comparada, nomeadamente na Europa. É fundamentalmente na segunda metade do século XX que diversos fatores contribuíram para pressionar a existência de uma maior escala ao nível da governação local, nomeadamente, a diminuição da população rural, o aumento e concentração das populações em centros urbanos, o aumento do nível de tecnicidade decorrente da exigência de uma eficiência tecnológica e económica, e o aumento das expectativas na prestação de serviço público.

Indubitavelmente, as autarquias locais foram convocadas a aumentar gradualmente a sua responsabilidade pela produção de bens e serviços públicos. A Reforma da Administração Pública, em curso, privilegia um novo reforço das competências e a descentralização (transferência) de funções da administração central. Concomitantemente é alterado o regime

financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Verifica-se, ainda, a reformulação do modelo de governação intermunicipal e a redefinição da escala intermunicipal, consubstanciada na reorganização do mapa nacional – NUT III.

A presente Reforma da Administração Local preconizava, de acordo com o XIX governo constitucional, estabelecer a descentralização e a racionalização de estruturas, empenhando-se num modelo de financiamento mais justo, com maior proximidade, interação, participação e eficiência.

As questões da qualidade, da eficiência, do marketing, da satisfação do cliente dominam, com mais relevo, a agenda da Administração Local. As diversas opções tomadas implicam o percurso de caminhos diferentes, mas têm o propósito comum de reformar e modernizar a Administração Local. Em Portugal existe um conjunto de entidades com responsabilidades na prestação de serviços. Tal facto pode, em comparação com os demais contextos administrativos, levantar sérios problemas de coordenação (Rodrigues, 2009). Assim, torna-se necessário criar uma estratégia concertada de partilha de informação e de comunicação no seio da administração pública. O processo de reforma administrativa, o desenvolvimento da sociedade de informação, o envolvimento do terceiro sector, a maior participação dos cidadãos, a organização mais profissional dos grupos de pressão e a multiplicação de agências administrativas autónomas, constituíram fatores que contribuíram para aumentar o número de agentes envolvidos no processo de tomada de decisão e na implementação das políticas públicas (Stead & Geerlings, 2005). A existência de uma política de integração é atualmente o tema central de um novo movimento de modernização administrativa: o Pós-NGP (Christensen & Laegreid, 2007).

Apesar da fragmentação territorial ser muitas vezes apontada como uma barreira para a descentralização de serviços públicos, são raras as reformas territoriais que levam à fusão das unidades municipais. Tal deve-se, fundamentalmente, à resistência dos atores políticos que querem manter o *status quo*, mas também pelo medo dos efeitos colaterais negativos que clamam pela proteção das comunidades locais. Os efeitos colaterais negativos invocados são nomeadamente: a diminuição da acessibilidade à administração local; a perda de identidade das comunidades locais; o receio de não ser representada; o surgimento de conflitos entre as áreas da nova unidade territorial.

Ao nível do debate académico aqueles que defendem a fusão argumentam com a vantagem da eficiência económica, enquanto os seus adversários apresentam argumentos políticos relacionados com a democracia local. Contudo, alguns investigadores (Mouritzen 2008), bem como o estudo clássico de Dahle e Tufte (1973) questionam essa dicotomia e sugerem que,

nalguns casos, a fusão também pode ter um impacto positivo na democracia local, ou, pelo menos os potenciais efeitos económicos positivos da reforma não seriam acompanhados por efeitos colaterais políticos e sociais negativos. O trabalho desenvolvido por Tavares e Rodrigues (2015), sobre o impacto económico e político das reformas territoriais *top-down* (o caso das Juntas de Freguesia em Portugal), demonstra que os municípios detentores de um elevado nível de fragmentação estão associados a níveis mais altos de despesa, nomeadamente, as relacionadas com as transferências correntes e de capital. Assim, numa perspetiva meramente económica, a reforma territorial local assente na fusão de freguesias contribui para a produção de poupanças significativas e promove a eficiência da utilização do dinheiro dos contribuintes. Por outro lado, em trabalhos publicados recentemente, argumenta-se que, na perspetiva da qualidade da democracia, o aumento da fragmentação territorial melhora a representação cívica e democrática, incentivando a participação política dos cidadãos locais (Tavares e Carr, 2013). Este argumento é consistente com as conclusões do trabalho prévio sobre o *trade-off* entre a eficiência económica e a participação política, proposto na literatura do federalismo fiscal pelos investigadores Inman e Rubinfeld (1997).

Ao discutirmos os fatores que influenciam o sucesso ou o fracasso das reformas territoriais, podemos encontrar três elementos adicionais na literatura (Swianiewicz, 2010). O primeiro é a função das forças externas, que pode estimular a mudança dentro do sistema político. Estas forças externas podem ser de diversa natureza. Na Alemanha ou na Grécia, podem estar relacionadas com o discurso da competitividade internacional dentro da integração Europeia e, sobretudo, na capacidade de absorção dos fundos estruturais da U.E. (Nikos Hleps, 2010; Hellmut Wollmann, 2010)

Segundo, nos países do Norte da Europa (Dinamarca, Finlândia, Suécia) os governos são financiados principalmente por impostos locais cobrados aos cidadãos (sem normas legais que imponham tetos para as taxas, mas deixando-os inteiramente nas mãos dos conselhos locais). Em tais circunstâncias, os argumentos fiscais têm uma ligação direta com os eleitores, daí que o apoio político para reformas, pelos potenciais benefícios para a economia, pode ser mais fácil de alcançar do que nos países onde os custos de prestação de serviços são externos e esta é dependente dos sistemas de transferência ou de partilha dos impostos nacionais (Vrangsbaek, 2010).

Em terceiro lugar, as perspetivas da reforma territorial dependem muito da maneira como o governo local e o seu papel são percebidos no país. Em França, a agregação territorial parece inimaginável, por isso é necessário olhar para as soluções alternativas (como por exemplo a cooperação intermunicipal, talvez combinada com a privatização de muitos serviços à

comunidade). Em Inglaterra é o oposto, as reformas territoriais são introduzidas "muito facilmente"; o discurso tecnocrático de prestação do serviço parece sobrepor-se totalmente aos argumentos democráticos, e o sistema, que por tanto tempo tem sido o mais territorialmente consolidado na Europa, parece ser incapaz de parar outras tentativas de agregação de unidades territoriais. França e Inglaterra são casos extremos (Colin Copus, 2010; Robert Hertzog, 2010).

As estruturas intermunicipais são uma opção efetiva de prestação de serviços por municípios muito pequenos e são uma alternativa ao processo de agregação territorial. Como é notado no relatório elaborado por Bucek (2008), o crescente interesse dos políticos locais na criação de estruturas intermunicipais está muitas vezes relacionado com a descentralização funcional.

A transferência continuada de competências (por vezes em conjunto com o poder de tributação) para instituições intermunicipais é ocasionalmente um método para evitar os problemas políticos relacionados com as reformas de agregação territorial, mas ao mesmo tempo pode significar uma marginalização dos municípios mais pequenos. De facto, o que resulta do processo pode ser a criação de uma nova, maior e mais forte unidade territorial de governo local, enquanto os "velhos, pequenos municípios" permanecem formalmente, mas assumindo um papel simbólico, com um significado mínimo para a prestação de serviços. Assim, ao evitar uma agregação territorial politicamente arriscada, pode-se marginalizar um pequeno município, passando poderes reais para a nova entidade intermunicipal. É uma das possíveis interpretações da tendência observada em França, mas a lógica das mudanças pode levar a uma interpretação no mesmo sentido na República Checa, Eslováquia ou Hungria (Michal Illner, 2010; Daniel Klimosvký, 2010; Edit Pfeil, 2010). É expectável que a atual crise económica e fiscal possa vir a dominar a discussão sobre a agregação territorial nesses países e fortalecer as tendências descritas acima.

1.2 Justificação e relevância do tema

Em Portugal há, atualmente, uma tendência para reforçar o associativismo municipal, procurando encontrar nas entidades intermunicipais um novo modelo de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos, de modo a consolidar a transferência de competências, com os respetivos ganhos de escala e de eficiência pretendidos e desejados. De acordo com as intenções do XIX Governo Constitucional, plasmadas no Documento Verde, mantidas pelo XXI Governo Constitucional, a valorização do papel das CIM será efetuada num processo de gradualismo, por um lado,

melhorando a eficácia da ação do seu núcleo central de atribuições e competências e por outro lado a adoção de mecanismos de delegações de competências da administração central ou transferências dos municípios, bem como a correspondente contratualização de objetivos e recursos técnicos ou financeiros. É objetivo e vontade inequívocos dos governos estimular, apoiar e aprofundar ações conjuntas de cooperação entre municípios e de integração de serviços em estruturas intermunicipais. A publicação da **Lei n.º 75/ 2013, de 12 de setembro**, do **Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro**, do **Despacho n.º 5119-B/2015, de 15 de maio** e da **Lei n.º 77/2015, de 29 de julho**, e mais recentemente, a proposta de Lei n.º 62/XIII de março de 2017 são evidências desses objetivos e vontade.

As economias de escala são obtidas com o aumento da dimensão do território e da população. Existem limites à capacidade de serem oferecidos alguns serviços, devido à reduzida dimensão do território, do elevado nível de custos unitários que estes representariam para a unidade governativa. O aumento da dimensão por via da cooperação intermunicipal possibilita a redução dos custos unitários viabilizando a produção e provisão de determinados bens e serviços às populações. Além disso pode também mitigar as situações de redundância administrativa, evitando a repetição de oferta de serviços.

Perante este cenário de mudanças, em que as Comunidades Intermunicipais (CIM) são criações recentes que, em vários casos, têm pouco de espontâneo ou natural, e à inegável heterogeneidade cultural, social, económica, política, geográfica e de liderança dos municípios que integram as CIM, estas poderão não estar devidamente dotadas de recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros, indispensáveis para a consolidação da organização e o sucesso da implementação, controlo e articulação das atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios.

É por isso de vital relevância investigar o novo papel das Comunidades Intermunicipais na sua relação, aos mais diversos níveis, entre o Poder Central, o Poder Local e os demais parceiros institucionais, procurando evidenciar as vantagens da cooperação intermunicipal e apontando as soluções para mitigar as dificuldades inerentes à implementação deste novo modelo de governação, de modo a consolidar a transferência de competências, com os respetivos ganhos de escala e de eficiência.

A cooperação intermunicipal é uma solução complexa, mas também muito flexível. Permite minorar as grandes disparidades existentes entre os municípios, potenciar a implementação de uma estratégia/objetivo comum de desenvolvimento para o território. Além disso, é promotora de uma gestão mais eficaz, coerente e equilibrada de acordo com as características

geográficas, culturais, económicas e sociais de cada município, tendo também em conta os ganhos de eficiência que podem ser alcançados através do exercício partilhado e conjunto de competências, serviços, tarefas e infraestruturas existentes.

As Comunidades Intermunicipais consubstanciam a solução preconizada pelos governos para modernizar e melhorar a gestão dos municípios, por forma a obter ganhos de eficácia e eficiência. Apesar de serem organizações emergentes, a sua consolidação progressiva assentará na superação do desafio em promover uma governação da região baseada na definição de princípios e objetivos, na confiança recíproca, numa cultura de partilha, de solidariedade e de coesão, respeitando as características identitárias de cada município ou sub-região, num processo de cooperação gradual.

1.3 Limitações do estudo

A recolha de dados de natureza qualitativa pode ser feita com recurso a um variado leque de procedimentos e de instrumentos. Na nossa pesquisa os dados foram recolhidos utilizando a técnica da entrevista individual semiestruturada e da observação participante. A principal limitação, comum às duas técnicas, está relacionada com o investimento do tempo necessário para compulsar, transcrever os dados e conseguir a marcação/disponibilidade na agenda dos entrevistados selecionados. No caso da observação participante há também o perigo “*go native*” para o investigador, isto é, que este assuma a causa como sua e seja incapaz de se distanciar o suficiente para ser crítico.

Um outro limite importante da observação é o de que é feita do ponto de vista de quem observa. No entanto, esta limitação foi contornada através dos dados obtidos por entrevista e recorrendo à consulta de atas das reuniões do órgão executivo. O material empírico gerado e a profundidade foi em grande quantidade, tendo sido aplicado um grande esforço na fase de preparação dos dados e análise dos mesmos. Obviamente que esta situação condicionou o ritmo da investigação e o cronograma pré-definido.

1.4 Estrutura da dissertação

A estrutura da dissertação está dividida em duas partes e contém nove capítulos. A parte I constituída pelos capítulos 1 a 4 incide sobre a contextualização do tema. A parte II integra os capítulos 5 a 9 e aborda o estudo do caso da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa. No capítulo 1 é efetuada a apresentação do estudo, a justificação e relevância do tema, as limitações do estudo e analisada a estrutura da dissertação.

No capítulo 2 é realizada uma abordagem ao Associativismo Municipal, analisando-se as principais causas da reforma e as tendências na Europa, nos EUA e na Austrália, de modo a percebermos que repercussões tiveram essas mudanças na organização dos Estados e consequentemente no Poder Local. Inclui uma análise de diversos conceitos, que constituem as motivações políticas adotadas, consubstanciadas em duas soluções alternativas e/ou complementares para o problema da dimensão insuficiente dos municípios: o associativismo municipal (enquanto tipo de cooperação municipal) e a fusão de municípios. Analisamos as vantagens e desvantagens de cada solução, com enfoque no Associativismo Municipal. Este capítulo encerra com o debate teórico/estado da arte.

No capítulo 3 debruçamo-nos sobre os conceitos de cooperação, cooperação descentralizada e cooperação intermunicipal. Abordamos a origem e as diversas formas que a cooperação intermunicipal pode assumir.

No capítulo 4 focamos a nossa análise nas Reformas da Administração Local (territoriais) em Portugal, e no associativismo municipal, em particular. Iniciamos o capítulo, efetuando uma abordagem ao processo de descentralização, desconcentração e concentração¹. De seguida analisamos as medidas plasmadas no Documento Verde e os resultados na administração local. Prosseguimos, analisando a evolução do associativismo municipal em Portugal no período de 1974 a 2015, descrevendo o atual regime associativo e a crescente afirmação do papel das CIM, no contexto da Reforma da Administração Local. Foram ainda analisados os resultados do Estudo-Piloto realizado pelo Governo às CIM do Alto Minho e à CIM da Região de Aveiro - Baixo Vouga, passando pela análise do enquadramento legal atual das entidades intermunicipais (Lei n.º 75/2013) e culminando com o estudo da reforma da integração e partilha de serviços entre municípios.

A análise empírica desta investigação inicia-se no capítulo 5 com a descrição do estudo de caso da CIM-TS, enquadramento metodológico, questões de investigação, objetivos de investigação e recolha de dados.

No capítulo 6 analisamos e damos a conhecer o território alvo de análise do presente estudo, enunciando as principais ideias de caracterização e/ou diagnóstico, bem como a informação estatística relevante da CIM-TS. Procedemos, ainda, à identificação e caracterização das

¹ As CIM dispõem de competências próprias legais e estatutárias, mas podem exercer competências delegadas pelo Estado ou pelos municípios. A delegação de competências realiza-se mediante contrato e do acordo expresso da CIM. A preparação, discussão, aprovação e celebração do contrato são da competência do conselho intermunicipal. O regime específico da delegação de competências do Estado encontra-se previsto nos artigos 124.º e seguintes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. As CIM podem ainda beneficiar de delegações de competências de todos, de um ou de alguns dos municípios que a integram, revestida sob a forma de contrato de delegação com a CIM, atribuindo a esta o exercício de uma competência que lhe pertence (artigo 128.º da Lei n.º 75/2013).

instituições com relevância na escala geográfica da CIM-TS, suscetíveis de influir o modelo de governação preconizado no “Documento Verde” da Reforma da Administração Local. Para o efeito recorreremos a uma extensa análise documental de todos os documentos relevantes, nomeadamente, vários trabalhos realizados para esta CIM, designadamente, os seguintes: Observatório Intermunicipal do Tâmega e Sousa, Plano Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal, Plano de Ação para a Empregabilidade e Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo no Tâmega e Sousa.

No capítulo 7 debruçamo-nos sobre a criação, evolução institucional e organização da CIM do Tâmega e Sousa, desde a sua criação no ano de 2009. Procuramos perceber quais os motivos que levaram à formação da CIM-TS, o seu funcionamento, os recursos financeiros e humanos envolvidos, o modelo de organização, o nível de interoperabilidade organizativa com os municípios e os demais parceiros institucionais da região, identificar os projetos intermunicipais desenvolvidos e/ou em curso no âmbito da estratégia integrada de desenvolvimento do território delineado para a NUT III do Tâmega e Sousa. Para atingirmos estes objetivos efetuamos uma análise documental (estatutos, documentos previsionais, relatórios de prestação de contas, atas, planos estratégicos, estudos) e procedemos à recolha de dados utilizando a técnica de observação participante nas reuniões do Órgão Executivo da CIM-TS (conselho intermunicipal, antes designado de conselho executivo).

Finalmente, no capítulo 8 e 9, fazemos uma análise e interpretação dos dados recolhidos das entrevistas, enunciamos as conclusões finais bem como recomendações.

CAPÍTULO 2 – ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL

Neste capítulo é realizada uma abordagem ao Associativismo Municipal, analisando-se as principais causas da reforma e as tendências na Europa, nos EUA e na Austrália, de modo a percebermos que repercussões tiveram essas mudanças na organização dos Estados e conseqüentemente no Poder Local. Inclui uma análise de diversos conceitos, que constituem as motivações políticas adotadas, consubstanciadas em duas soluções alternativas e/ou complementares para o problema da dimensão insuficiente dos municípios: o associativismo municipal (enquanto tipo de cooperação municipal) e a fusão de municípios. Analisamos as vantagens e desvantagens de cada solução, com enfoque no Associativismo Municipal. Este capítulo encerra com o debate teórico/estado da arte.

2.1. Causas da Reforma

O advento do Estado Providência na Europa a partir de meados do século XX, acompanhado pelo aumento exponencial das despesas públicas (tendência crescente), é marcado, essencialmente, pelo incremento das responsabilidades funcionais assumidas pelos Governos e é caracterizado pelo crescimento da burocracia. Neste período os governos nacionais, no processo de descentralização de competências, depararam-se com um obstáculo estrutural para a transferência da responsabilidade de prestação de serviços para as autoridades locais: a maioria dos municípios caracterizava-se por um número mínimo de funções desenvolvidas, pequenas áreas geográficas, dotados de funcionários e eleitos locais a tempo parcial. (Rodrigues, Tavares e Araújo, 2011)

Nas últimas duas décadas assistiu-se a uma onda de programas municipais de agregação, como instrumento político, com o objetivo de melhorar a eficiência e a eficácia das autoridades locais. Esta abordagem para a reforma da administração local é baseada na ideia de que “quanto maior, melhor”, presumindo-se que os municípios maiores geram benefícios económicos substanciais.

B. Dollery et al. (2006a) identificaram **cinco razões** principais para a suposição de que as autoridades locais maiores são mais eficazes (tipicamente avançadas pelos defensores australianos da Escola de pensamento do "maior é melhor"): economias de escala; economias de gama; melhora a capacidade técnica e de gestão do governo local; promove a redução dos custos de administração e de conformidade (*compliance*); e as vantagens potenciais obtidas através de uma maior coincidência dos limites municipais e ecológicos.

Assim, a expansão do papel do Estado Providência tornou-se o principal motivo para proceder à reorganização territorial agregando municípios. Em termos económicos, argumentou-se que a prestação de serviços abrangendo municípios de maior dimensão em termos populacionais seria capaz de tirar partido de economias de escala, já que a produção de serviços aumentaria numa proporção superior aos *inputs* utilizados nesses mesmos serviços (Kjellberg, 1988; Wollmann, 2000, 2004). As reformas territoriais ocorreram em vários países para responder às pressões, já existentes, para a prestação de serviços a nível local e constituíram uma decisão de planeamento racional com vista a garantir ganhos de eficiência na preparação da descentralização funcional.

2.1.1. O problema da fragmentação territorial

Desde 1990, a organização territorial local ao nível mais baixo das aldeias, cidades e municípios mudou em muitos países do Sul da Europa Central, e Oriental. A fragmentação territorial era a tendência na República Checa, Eslováquia, Hungria, Macedónia e vários outros países da Europa Central e Oriental. Esta foi muitas vezes uma reação ao início da consolidação territorial introduzido pelo governo comunista num ato antidemocrático, sem qualquer consulta pública (como na anterior Checoslováquia e na Hungria) (Swianiewicz, 2010). Depois de 1990, a **descentralização e o paradigma de autonomia local** eram frequentemente interpretados de uma maneira que atribuía o direito a cada governo local se separar, mesmo que essa unidade territorial fosse uma pequena aldeia. As tentativas de criar ou manter jurisdições territoriais maiores eram vistas como uma violação da autonomia local. Assim, em vários países, havia uma proporção significativa de muito pequenas unidades territoriais, a maioria das quais tinham muito menos de 1.000 habitantes. Exemplos extremos de aldeias como *Bidovcena* na República Checa ou *Prikry* na Eslováquia tinham menos de 10 cidadãos. Por outro lado, existem exemplos de países territorialmente consolidados (como Jugoslávia/Sérvia, Montenegro, Lituânia, Bulgária e Polónia) nos quais o tamanho médio do governo local por unidade é muito maior.

Rapidamente tornou-se evidente que a fragmentação territorial poderia ser uma das grandes barreiras à descentralização e ao funcionamento eficaz do sistema de governo local. Com diferentes graus de intensidade, tais vozes podiam ser ouvidas em países como a Albânia, Arménia, Azerbaijão, República Checa, Estónia, Geórgia, Hungria, Letónia, Macedónia, Moldávia, Eslováquia, Ucrânia entre outros países. Num contexto diferente, um debate

semelhante foi realizado na Polónia, onde a dimensão do nível regional – *powiat* e *województwo* – foi discutida, e em países como Bulgária, Montenegro, onde a pressão de baixo para cima (*bottom-up*) para dividir os Municípios existentes, de vez em quando empurrava, ainda, para um maior grau de fragmentação territorial.

Apesar de a reforma da consolidação territorial ser muitas vezes apresentada como uma solução para os problemas, raramente tem sido introduzida nas atuais reformas territoriais. A dificuldade de implementação não é apenas uma característica da Europa Central e Oriental. Baldersheim e Rose (2010) citam o exemplo da Noruega, onde a consolidação territorial tem sido sempre evocada, há mais de 15 de anos, sem que nenhuma ação fosse tomada até hoje.

A fragmentação territorial é uma matéria generalizada e debatida não só na Europa, mas também noutros continentes, especialmente em relação à organização dos Governos locais nas áreas metropolitanas. O resumo mais abrangente deste debate teórico pode ser encontrado em Keating (1995), enquanto a interpretação econométrica pode ser analisada em King (1984). Uma visão geral das discussões teóricas, assim como alguns comentários aos estudos empíricos apresentados no contexto da Europa Central e Oriental, está patente no estudo de Swianiewicz (2002), que analisaremos adiante.

2.1.2. O fenómeno da urbanização

Também o fenómeno global da urbanização impeliu as cidades para a prestação de serviços públicos. Nesta interpretação, a decisão de efetuar reformas territoriais foi motivada pela necessidade da criação de municípios de maior dimensão, capazes de fornecer um grande número de serviços através de uma equipa de planeamento mais profissional, eleitos locais envolvidos a tempo inteiro e uma maior disponibilidade de recursos financeiros (Bennett, 1989; Boyne, 1996). Este argumento assenta em **economias de gama**, sugerindo que unidades de governo local de maior dimensão podem lidar de forma mais eficiente com a complexidade das tarefas (Dollery e Crase, 2004).

As novas exigências criadas pelo fenómeno da urbanização motivaram a realização de avultados investimentos em infraestruturas locais, tais como, saneamento básico, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, manutenção de estradas, transportes públicos, habitação, entre outros. No entanto, verificou-se que em muitos países os municípios tinham uma dimensão muito reduzida para gerir este tipo de exigências. Isso explica o facto da fragmentação horizontal ter sido um obstáculo à prestação de novas funções ligadas à

urbanização. Efetivamente esta situação aplica-se a serviços indecomponíveis como, por exemplo, aos equipamentos públicos municipais (piscinas, bibliotecas, pavilhões, por exemplo), às unidades de saúde, pois a fragmentação gera **externalidades positivas** que resultam na produção insuficiente de equipamentos deste tipo devido a fenómenos de *free-riding* (Boyne, 1992). Cada município espera que o vizinho invista nestes serviços, mas nenhum deles pretende suportar individualmente os custos dessas decisões.

As reformas territoriais estudadas pelos investigadores, que assentam na urbanização e no crescimento do Estado Providência, têm uma natureza económica associada às explicações, justificando a associação de municípios pelas suas potenciais consequências positivas ao nível da eficiência. O argumento que sustenta as explicações é o de que os países que sofreram as exigências da urbanização e do crescimento do Estado Providência mais cedo foram aqueles que primeiro promoveram reformas territoriais bem-sucedidas.

No subcapítulo seguinte analisaremos as principais soluções e tendências adotadas pelos Governos dos Estados Europeus e de outros continentes para reformarem os seus sistemas, abordando as vantagens e desvantagens de cada solução, com enfoque no associativismo municipal.

2.2. Motivações para o Associativismo Municipal

Introdução

O associativismo municipal é uma solução utilizada pelos governos em resposta às limitações de escala dos municípios, quando considerados de forma isolada, motivada pela natureza económica do Estado Providência e pelo fenómeno da urbanização. Geralmente associada a um processo de **Reforma Administrativa num Estado**, visa aumentar a performance dos governos centrais e locais, encontrando na descentralização administrativa o meio de reorganização dos seus poderes, procurando reforçar a **eficiência, a gestão, a transparência e a democracia**. Contudo, a evidência empírica demonstra que ao nível da democracia e transparência há consequências, no mínimo complexas, relacionadas com os responsáveis das soluções de cooperação intermunicipal não serem eleitos diretamente pelos cidadãos e problemas de responsabilização (*accountability*).

Existem várias formas de cooperação intermunicipal, dependendo do número de municípios envolvidos, do grau de formalização e do alcance dessa cooperação (Tavares, 2015), tais como os *acordos de cooperação*, em que a colaboração é contratualizada; *empresas*

intermunicipais, cuja colaboração é feita na lógica do mercado e pode envolver agentes distintos de autarquias locais; *geminções*, que em regra pressupõem laços de cooperação entre municípios ou cidades de áreas geográficas ou políticas diferentes. (Ribeiro e Faria, 2009)

Tal como vimos no subcapítulo anterior, a **diminuição da população rural**, o **aumento e concentração das populações em centros urbanos**, o **aumento do nível de tecnicidade decorrente da exigência de uma eficiência tecnológica e económica**, sem esquecer o **aumento das expectativas na prestação de serviço público**, constituiu, fundamentalmente na **segunda metade do século XX**, um **fator de pressão na exigência de uma maior escala ao nível da governação local**, tendo sido estes os argumentos aduzidos pelos autores do Estudo Piloto das Comunidades Intermunicipais (2012) para “*reforçar o associativismo, procurando encontrar nas CIM um novo modelo de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos, de modo a consolidar a transferência de competências, com os respetivos ganhos de escala e de eficiência pretendidos e desejados.*”

Na secção seguinte vamos analisar pormenorizadamente cada um destes argumentos.

2.2.1. Debate teórico / Estado da arte

Neste contexto, é interessante e oportuno analisarmos o potencial que a cooperação intermunicipal oferece aos municípios para melhorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos. A cooperação intermunicipal tem recebido muito menos atenção do que a privatização ou a fusão de municípios e a literatura ainda é escassa em relação à avaliação das consequências desta alternativa.

O potencial dos serviços partilhados como reforma alternativa da governação regional metropolitana foi considerado há meio século por Ostrom et al. (1961, p. 836), quando sugeriram que os pequenos municípios poderiam agir em conjunto na prestação de serviços quando a sua dimensão está abaixo do ideal. Esta solução pode, ainda, ajudar os pequenos municípios a enfrentar as capacidades técnicas e de gestão mais limitadas (Deller e Rudnicki 1992), e também ajudar os municípios a enfrentar problemas de stress fiscal (Zafra-Gómez et al., 2014). A prestação de serviços partilhados é um fenómeno generalizado, e é particularmente frequente em pequenos municípios (Warner and Hefetz 2003; Bel e Costas 2006; Carr et al. 2009; Warner 2011). No entanto, a evidência sistemática sobre a relação

entre cooperação intermunicipal e os custos é escassa e contraditória, e as provas sobre o seu papel na promoção da coordenação regional é igualmente limitada (Bel e Warner, 2014).

A cooperação intermunicipal na prestação de serviços é um conceito que engloba uma variedade de formas, que se alarga quando se realiza uma abordagem comparativa internacional. As várias caracterizações de acordos de serviços partilhados podem ser encontradas na literatura da administração pública. Germà Bel e Mildred e Warner (2014) citam Agranoff e McGuire (2003) e McGuire e Agranoff (2011), que definem o modelo de serviços partilhados como a intersecção de duas dimensões, isto é, a intensidade da atividade colaborativa numa cidade e em que medida esta atividade é estratégica. Aludem, ainda, a Feiock e Scholz (2010), que enfatizam a autonomia, entendida como a facilidade de entrada e saída de um acordo de colaboração, como sendo a dimensão fundamental para delimitar os diferentes tipos de acordos de cooperação. Feiock (2009) acrescenta uma dimensão adicional -- o número de atores envolvidos -- para categorizar as modalidades (bilateral ou multilateral). Germà Bel e Mildred e Warner (2014) observam que, na Europa, este tipo de cooperação pode assumir a forma de colaboração conjunta ou de organizações administrativas onde os diferentes municípios envolvidos partilham a propriedade e a produção, avançando com os exemplos da Noruega (Sørensen 2007), Finlândia (Haveri e Airaksinen 2007), Espanha (Warner e Bel 2008), Países Baixos (Bel et al 2010; Gradus et al 2014) e Itália (Garrone et al. 2013). A colaboração pode produzir em conjunto um serviço ou vários serviços, contrata-lo a um dos membros, ou resultar de um contrato com um agente externo – com ou sem fins lucrativos. Em contraste, a contratação inter-local é relativamente escassa na Europa. Por exemplo, é praticamente inexistente em Espanha (Warner e Bel 2008); noutros casos, a sua relevância é muito pequena, como nos Países Baixos, onde apenas 4 por cento dos municípios celebram contratos para a recolha de resíduos sólidos com os municípios vizinhos, enquanto 15 por cento dos municípios utilizam a cooperação intermunicipal para efetuar a recolha de resíduos sólidos (Bel et al. 2010; Gradus et al.2014). Em contrapartida, nos EUA a contratação intermunicipal é mais comum do que a produção conjunta (Warner e Hebdon 2001).

A cooperação intermunicipal é frequentemente implementada pelos governos locais de nível superior, como *counties* nos EUA, comarcas, em Espanha, e *communautés* de *communes* em França. As Comarcas espanholas são financiadas através de transferências regionais e (voluntária) municipais, diferente das *communautés* de *communes* Francesas, que gozam do poder de tributação direta (Guengant e Leprince 2006).

Em Espanha e França, os órgãos de gestão da autoridade comum são formados por representantes dos conselhos locais, e estes últimos mantêm a autoridade sobre os serviços locais partilhados. Assim, os municípios podem sair da cooperação sem custos de transação importantes ou restrições de tempo (Bel et al. 2014). Nos EUA, a saída é também uma opção e a capacidade de manter os acordos de serviços partilhados ao longo do tempo é desafiada pela variação de interesses dos parceiros constituintes. Para resolver esta questão, alguns países criaram entidades que prestam coordenação e assistência técnica aos municípios parceiros, tais como os conselhos de organização regional na Austrália, os distritos regionais em British Columbia, e órgãos cooperativos de serviços educacionais em Nova Iorque (Sancton, 2005; Holzer e Fry, 2011).

Germà Bel e Mildred e Warner (2014) fazem várias distinções sobre as características mais importantes dos diferentes tipos de acordos de cooperação. Em relação ao grau de institucionalização, estes variam entre acordos de cooperação informal e formal. Entre os formais, podemos distinguir as organizações burocráticas permanentes e os acordos contratuais. Quanto ao tipo de tarefas realizadas, os acordos de cooperação podem ser de natureza operacional (diretamente envolvidos na prestação de serviços) ou de natureza coordenativa (Conselhos de Governos Locais). Em relação à quantidade de funções realizadas, podem ser de finalidade única ou multifunções. A governação dos acordos de cooperação pode ser realizada por uma única entidade ou multigovernamental. Finalmente, os conselhos de administração podem ser formados por representantes eleitos ou por gestores nomeados.

Verifica-se que a cooperação informal é muito menos frequente na Europa do que nos EUA (Hulst e van Montfort 2007; Warner 2011), onde predomina no combate a incêndios, manutenção de estradas e polícia, em que o poder nos EUA é municipal, em contraste com a maioria dos países da Europa, em que essas áreas estão na esfera do poder regional ou central. Por isso, a cooperação informal é uma questão mais importante nos EUA. Daí a explicação para o facto dos estudiosos europeus não focarem tanto a sua atenção na cooperação informal, e por conseguinte os debates de políticas públicas e a pesquisa sobre a cooperação intermunicipal não lidar com as preocupações relacionadas com a equidade e o regionalismo (ver Hulst e Van Montfort 2007 para os países da Europa Ocidental, e Swianiewicz, 2011 para os países da Europa Central e do Leste), ao invés da pesquisa realizada nos Estados Unidos (Foster, 1997; Lowery 2000; Warner e Hefetz 2002a; Warner 2006; Feiock 2007).

Feiock, 2008 afirma que não obstante a faculdade que assiste aos governos de nível superior providenciarem incentivos ou um quadro jurídico para a cooperação, esta é voluntária entre os

governos locais. A possibilidade de saída é uma característica importante da cooperação, variando a facilidade de saída entre os tipos de acordo de cooperação. Sair é mais fácil nos acordos contratuais e em *communautés de commune* e comarcas (onde os municípios podem sair da cooperação para um serviço específico, mas permanecem membros da instituição); e tem mais restrições nas organizações burocráticas permanentes/estáveis (co-produção e propriedade) e nas compras partilhadas (se não existir um enorme investimento envolvido no capital colocado). Na prática, os municípios têm mais entraves à saída nos acordos de cooperação que configurem os distritos e as autoridades, criados pelos governos, separados, com a finalidade específica de governar a cooperação.

Germà Bel e Mildred e Warner (2014) observam que na Europa, os governos têm competências estabelecidas obrigatoriamente por leis nacionais ou regionais. Os governos locais podem fornecer serviços para além das suas obrigações legais, mas não podem evitar a prestação de serviços básicos. Em contraste, a distribuição de poderes nos EUA difere de Estado para Estado e muitos serviços locais são opcionais. A produção conjunta pelos municípios é muito menos frequente nos EUA, sendo menos propensa a ser executada, do que em alguns países Europeus. Isso explica porque as preocupações de equidade e de externalidades são objecto de tanto interesse na cooperação nos Estados Unidos, e não sejam preocupações centrais da literatura Europeia.

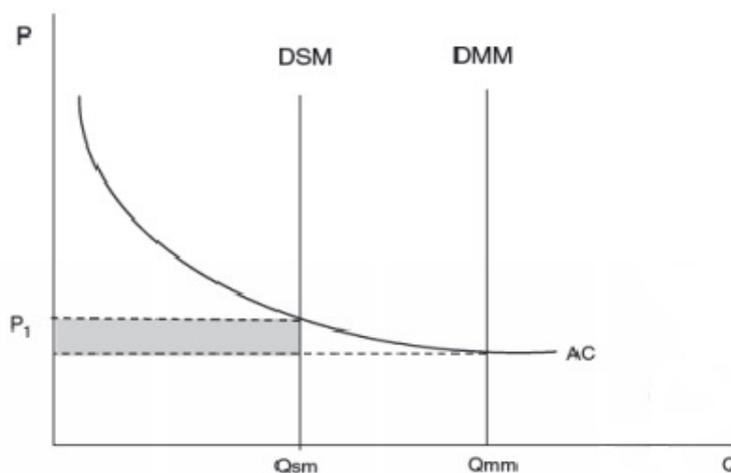
Bennet (1993) faz uma distinção entre os governos locais como sendo organizações de base comunitária que articulam a participação política, e os governos locais enquanto agentes políticos próximos do consumidor para a prestação de serviços. Os governos locais são de base comunitária nos países do sul da Europa, enquanto nos países nórdicos são mais caracterizados pela prestação de serviços do governo local (Hulst e Van Montfort 2007; Wollmann 2010).

As motivações para a cooperação intermunicipal, tal como nas fusões de municípios, também assentam na teoria económica: custos de produção e economias de escala. Uma variedade de serviços fornecidos pelos governos locais estão sujeitos a ganhos de escala podendo surgir os problemas associados ao tamanho da jurisdição subótima (Lago-Peñas e Martinez-Vazquez 2013). O tamanho ideal para a prestação de serviços tem formado uma parte essencial da literatura sobre governos locais (Hirsch 1959; Oates 1972; Dixit 1973). A escala geográfica ideal depende crucialmente de três dimensões: a) volume de serviço; b) o tamanho da população; c) e dispersão de população (Deller 1992; Ladd 1992). Estas dimensões têm implicações distintas nos ganhos de escala, que permitem a uma única entidade produzir todos os serviços a um custo mais baixo do que seria alcançado com duas ou mais entidades. As

características económicas do serviço são, por isso, determinantes para a existência de diferentes tipos de ganhos de escala (economias de escala, economias de gama), porque serviços diferentes apresentam condições diferentes de prestação do serviço, a fim de explorar os ganhos de escala. A cooperação intermunicipal pode, assim, ser usada como fórmula para explorar ganhos de escala, e permite um aumento na produção de serviços à população que utiliza um serviço ou uma infraestrutura.

O trabalho de Ostrom et al. (1961: 837) sugere que “...*voluntary cooperation among municipalities is one of the different formulae (together with reconstitution of boundaries and turning services to other levels of government) that can be used when looking for an appropriate match between the interests affecting and affected by public transactions.*”. Isso é ilustrado pela Figura 2 para as economias de escala, e para um serviço em que o custo depende do nível de produção (o custo médio decrescente, conforme ilustrado pela linha marcada AC). O eixo vertical mostra os preços (P) e o eixo horizontal exibe as quantidades de serviço (Q, de *output*). Sob a entrega fornecida por um único município (procura DSM), o preço mínimo será de P1 (assumindo um preço igual ao custo médio e o serviço é auto-financiado), correspondente ao custo médio ao nível DSM. Se esse município se envolve numa cooperação, a procura agregada por vários municípios (procura DMM) permite alcançar um custo médio menor (AC até ao nível DMM) e, assim, um preço mínimo igual a P2. A área sombreada na Figura 2 representa os ganhos de bem-estar potenciais obtidos pela cooperação municipal.

Figura 2 - Economias de Escalas e Cooperação



Fonte: Germà Bel and Mildred E. Warner (2014)

A análise supra, permite visualizar os ganhos de escala focados na função de produção do serviço e na quantidade de serviço prestado. A eficiência é a motivação mais importante para a cooperação intermunicipal.

No entanto, Germà Bel e Mildred e Warner (2014) realçam algumas fontes de ineficiência que podem ser mitigadas pela cooperação intermunicipal, designadamente, as economias de densidade e as externalidades.

Alguns serviços caracterizam-se por economias de densidade, porque as Redes² (Networks) são importantes na prestação desses serviços. Estas redes ultrapassam muitas vezes a jurisdição municipal em áreas como o transporte metropolitano, a gestão de bacias hidrográficas e a distribuição de água (em cidades contíguas). Por isso, a cooperação intermunicipal pode permitir que as jurisdições colaborem para beneficiarem de economias de densidade. Esta solução pode implicar maiores quantidades de serviço prestado e o aumento dos custos globais, embora o custo médio diminua.

Os municípios também podem beneficiar da cooperação para resolver as externalidades que resultam de ações descoordenadas das jurisdições locais. Em áreas como a gestão de águas pluviais, manutenção de estradas, ou o controlo da poluição, as decisões tomadas por um município podem afetar positiva ou negativamente os residentes de um município vizinho. Em tais casos, a cooperação pode permitir uma entrega/prestação mais eficiente do serviço, consubstanciando um meio para internalizar as externalidades. Os seus efeitos sobre os custos são ambíguos, porque também podem ter como consequência o aumento dos custos, à medida que sobe a eficácia interjurisdicional global da entrega/prestação. Na Europa, o papel crítico da escala, das externalidades, dos excedentes/*spillovers*, e da dimensão do governo local são menos importantes porque muitos serviços são fornecidos a níveis mais elevados de governo. Assim, a investigação Europeia sobre a cooperação intermunicipal não está tão preocupada com os desafios de equidade e geográficos da coordenação voluntária.

A estabilidade dos acordos entre municípios foi estudada por Feiock (2007) na sua teoria de ação coletiva institucional. Segundo o autor a estabilidade dos acordos intermunicipais é prejudicada pela heterogeneidade entre os parceiros dos governos locais. Assim, a cooperação intermunicipal assente numa reforma que aborde as questões de escala e de capital, terá de desenvolver as formas de governação que ajudem a superar as diferenças entre os parceiros. A

² As *networks* constituem uma solução de externalização em situações de elevada complexidade do serviço (Brown & Potoski, 2003a). As *networks* são criadas como resposta a um problema que exija uma solução que passe pela ação concertada de várias organizações. Assim, é criada uma estrutura que envolve um misto de (in)formalidade de maneira a permitir que os diversos atores, cada um com uma estratégia própria e definida para conseguir os seus objetivos, estabeleçam as relações necessárias à resolução do problema. Cada ator mantém-se ativo na rede enquanto tiver a perceção que se traduz numa situação vantajosa para si (Klijn & Koppenjan, 2000).

teoria da ação coletiva institucional foi construída a partir do policentrismo (existência de vários centros de direção ou decisão numa organização, num sistema) de Ostrom (1990), baseado na confiança, reciprocidade e benefícios coletivos, e investiga as instituições políticas e a estrutura das políticas de redes. Na ótica dos custos de transação, as atividades complexas aumentam o risco de o agente contratado ter comportamentos oportunistas pela dificuldade em monitorizar as suas atividades. A proximidade e a homogeneidade de interesses, necessidades e recursos facilitam a cooperação, assim como a homogeneidade institucional das regras orçamentais e as exigências do serviço. A estabilidade do executivo municipal e a gestão mais profissional também facilitam a cooperação, dando tempo a relacionamentos recíprocos para se construírem laços que podem ser fracos ou fortes na rede política regional. A cooperação é assim uma forma de governação em rede. Na literatura sobre administração pública temos vários exemplos dos desafios colocados às redes, nas quais o controlo hierárquico é substituído pela colaboração horizontal, e o comando e a autoridade sancionatória são substituídos pela negociação e persuasão (Milward e Provan 2000; Salamon 2002; Goldsmith e Eggers 2004).

Para Rhodes (2000), as networks são soluções especialmente adequadas quando é difícil especificar a qualidade do serviço prestado; onde é necessário, devido à natureza das atividades, confiar na especialização dos recursos humanos utilizados, dando-lhes maior margem de manobra e poder discricionário; onde as relações de médio e longo prazo são as mais adequadas para a realização do investimento; onde é difícil retirar informação dos dados obtidos devido à sua subjetividade; e, como tal, onde é difícil monitorizar a ação do agente externo. Desta forma, as networks constituem uma solução de externalização em situações de elevada complexidade do serviço (Brown & Potoski, 2003a).

Mas, as redes intermunicipais que ligam sistemas do governo local fragmentados são também elas complexas (Savitch and Vogel 2006). Nestas situações a coordenação é bastante mais complexa. Não existe, como na autoridade, um ator a quem todos reconheçam legitimidade para comandar os restantes, nem existe uma pressão concorrencial tão forte como no mercado, que impeça a desorganização e a ineficiência. Neste caso, a coordenação é feita por negociação e confiança (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004; Araújo, 2003; citados por Miguel Rodrigues, 2009), que se constituem como os fatores que mantêm a network a funcionar e sem os quais o risco da escalada de comportamentos oportunistas poderia inviabilizar qualquer tipo de ação conjunta (Tenbenschel, 2005). A confiança evolui entre os atores, à medida que se sucedem as relações de distribuição de poder, prestígio e

recursos (Klijn, Koppenjan, & Terneer, 1995), o que por si só também influencia as estratégias seguidas por cada um.

Feiock (2007) postulou na teoria da ação coletiva institucional, construída a partir da escolha racional, os elementos para explorar a cooperação. Esta envolve não apenas as relações interpessoais entre os atores da rede, mas também estruturas regionais de coordenação que facilitem a ação coletiva (Thurmaier and Wood 2002). Do lado relacional, a confiança e as normas de reciprocidade são importantes (Ostrom 1990; Frederickson e Smith 2003), mas também o são as diferenças de riqueza/bem-estar, necessidades e preferências dentro da região (Warner e Hefetz 2002a; 2002b; Feiock 2007). Os custos de transação, os valores partilhados e as normas, as redes sociais, juntamente com as características geográficas e dos serviços são fatores importantes que explicam a cooperação intermunicipal (Germà Bel e Mildred e Warner, 2014).

De acordo com Miguel Rodrigues (2009) as networks surgem como uma alternativa em que todos os agentes ganham (*win-win situation*) e cujo funcionamento interno permite a colaboração eficaz entre os atores que a compõem. Cada ator disponibiliza os recursos necessários para que os demais possam atingir os seus objetivos. Partilham-se riscos, benefícios e informação, e o espírito de confiança previne custos associados a relações de mercado (Klijn, Koppenjan, & Terneer, 1995).

Os fatores que estão na origem dos custos de transação são os problemas relacionados com a racionalidade limitada³ e o oportunismo dos agentes⁴ envolvidos no processo de contratação (Brown & Potoski, 2003a; Coase, 1937; Williamson, 1981; McGuinness, 1991). A minimização dos custos de produção somados aos custos de transação constitui o principal objetivo da cooperação intermunicipal. Assim, segundo a abordagem Positiva, a economia dos custos de transação fornece um quadro conceptual de análise que nos permite analisar as limitações e as vantagens dos mecanismos de governação de mercado, em comparação com os restantes, o que foi diversas vezes aplicado à realidade da administração pública (Tavares & Camões, 2007; Ferris & Graddy, 1991; 1986; Nelson, 1997; Hindmoor, 1998; Brown & Potoski, 2005), citados por Miguel Rodrigues, 2009.

³ O problema da **racionalidade limitada**, explorado por Simon (1960), destaca a limitação cognitiva dos seres humanos no processo de tomada de decisão. Desta forma, o elemento que pretende estabelecer o contrato, não tem a capacidade nem a informação suficiente para prever todas as situações hipotéticas que possam surgir no futuro. Deste modo, não têm a capacidade nem a oportunidade de especificar no contrato, um conjunto de cláusulas que regulamentem, ou que permitam dirimir divergências futuras e incertas (Hart & Moore, 1999).

⁴ O **oportunismo dos agentes** existe em virtude da assimetria de informação, existe o risco do agente contratado assumir um comportamento oportunista, isto é, procurar maximizar a sua utilidade à custa do elemento com quem estabelece o contrato e conseguir assim obter benefícios acima daqueles que obteria numa situação de igual acesso à informação (Araújo, 2000).

Assim, não basta uma análise dos custos de produção (análise comparativa dos custos financeiros com o capital investido, dos custos com o pessoal e dos custos com o imobilizado) para fundamentar a decisão por uma das soluções de produção e coordenação de bens e serviços públicos. Existe um conjunto de custos de transação associados à negociação, à monitorização e execução do contrato, que devem também ser considerados na análise das formas de alternativas de produção (Brown & Potoski, 2003). Também Williamson (1999) refere que os custos de transação são importantes na seleção da combinação de serviços a fornecer e podem ser determinantes nas decisões do governo quanto à prestação de serviços públicos nas situações em que as organizações estabelecem e fazem cumprir os contratos que tendem a ser bastante complexos (Williamson 1999) e quando fatores como a monitorização e controlo se tornam centrais. Coase (1937) e Williamson (1975) identificam os custos com a localização do agente que preencha os requisitos pré-definidos de eficiência e qualidade, com a negociação dos termos da relação contratual e com o acompanhamento do desempenho das atividades contratadas. Deste modo, os custos de transação são essencialmente custos com a gestão da produção de bens e serviços, presentes quer a opção recaia na utilização de recursos internos à organização, quer recaia na externalização do serviço (Williamson, 1996;1981). Assim, se as soluções de mercado apresentam custos de produção mais baixos, serão a melhor opção sempre que o incremento nos custos transacionais não ultrapasse a poupança nos custos de produção (Feiock, Clingermayer, Shrestha, & Dasse, 2007; Powell, 1991). A abordagem dos custos de transação foi exaustivamente aplicada na análise da cooperação efetuada pelos investigadores Brown e Potoski (2003); Lamothe et al (2008); Carr et al (2009); Levin e Tadelis (2010); Shrestha e Feiock (2011); Hefetz e Warner (2012).

A cooperação intermunicipal pode ser uma solução para diminuir os custos de transação, em alternativa à privatização, porque os governos colaboram e partilham objetivos similares (Brown 2008; Hefetz et al 2014). Tavares & Camões (2008) identificam alguns fatores que motivam uma estratégia de ação conjunta relativamente às parcerias com outros governos locais. Por um lado, existem determinados serviços e atividades (proteção ambiental, combate à criminalidade, desenvolvimento económico, gestão de recursos naturais, acessibilidades e mobilidade regional) que não se compadecem com uma estratégia isolada e limitada à circunscrição administrativa de cada concelho. Em tais situações, devem ser ultrapassadas as fronteiras administrativas, de maneira a ser atingido um nível considerável de eficiência. Efetivamente há atividades que exigem avultados investimentos na aquisição de equipamentos, construção (ativos fixos) e manutenção de infraestruturas (e.g., abastecimento e tratamento da água; recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos; vias de comunicação),

que só conseguem ser eficientes se realizadas em conjunto. Por conseguinte, a minimização dos custos de transação e de produção, a resolução de externalidades, a gestão eficiente de recursos e o aproveitamento das economias de escala constituem os principais fatores para o estabelecimento de parcerias entre os governos locais (Ferris & Graddy, 1986; Leroux, 2007; Williamson, 1996).

Assim, de acordo com Tavares & Camões (2008), as parcerias parecem ser uma alternativa viável para a externalização da produção de bens e serviços públicos, que, à luz da economia dos custos de transação, apresentam características que impossibilitam a sua execução por agentes privados a atuar num espírito de mercado. Ao estabelecer parcerias, o possível ganho nos custos de produção (inerente a economias de escala e maior eficiência produtiva) não se contrapõe um acréscimo significativo em termos de custos de transação. Isto porque estabelecendo alianças com organizações sem fins lucrativos e com outros governos locais, o risco de o agente assumir comportamentos oportunistas é menor. Como tal, o problema da racionalidade limitada dos agentes e da incerteza na capacidade de monitorização perde relevância, já que nenhum tem uma especial preocupação para se proteger (via cláusulas contratuais) ou desconfiar dos restantes parceiros.

Por outro lado, os custos de transação da cooperação envolvem informação, negociação, acompanhamento, e custos de agência⁵, que podem ser significativos (Feiock, 2007). Os custos de transação também dependem em grande parte da natureza das atividades que se pretendem transferir para um agente externo. São normalmente identificados pela literatura três fatores de risco que influenciam o comportamento dos custos de transação: a especificidade do activo⁶; o nível de incerteza⁷; e a frequência da transacção⁸ (Stein, 1993;

⁵ Os **custos de agência** resultam essencialmente de um problema de informação entre o agente e o principal (define-se pelo risco de existirem no mercado agentes oportunistas que oferecem o mesmo produto, mas com menor qualidade e maneira menos eficiente). Um terá mais informação em relação ao outro, gerando eventualmente duas situações distintas denominadas de **seleção adversa** e de **risco moral** (Mishara, Heide e Cort, 1998). A **seleção adversa** tem origem na informação privada que reside no mercado (é um risco anterior ao da celebração do contrato). Está relacionado com a falta de informação sobre as capacidades e competência dos agentes que atuam no mercado, bem como a sua reputação (Ricketts, 1994; Devaney, 2000). E, ainda, com o facto do principal (comprador) não conseguir distinguir a qualidade da não qualidade (Mishara, Heide e Cort, 1998).

O **risco moral** é um risco potencial, após a celebração do contrato, relacionado com uma possível conduta incompatível por parte do agente, em relação ao previamente acordado. Estamos, assim, perante uma situação de *hidden information* (informação secreta), que ocorre na seleção adversa, mas também de *hidden action* (ação oportunista), evidenciada na capacidade do agente optar por um comportamento que satisfaça os seus interesses em detrimento dos interesses conjuntos acordados no contrato (Carlos, 2011). O agente utiliza o seu sentido oportunista para adotar um comportamento desviante, que se traduz na sua capacidade de alterar a qualidade do bem de transação para transacção (Rao, Qu e Ruckert, 1997).

⁶ A **especificidade do ativo** significa que a disponibilização de um determinado bem ou serviço está dependente de recursos, físicos e humanos, especializados para aquela tarefa e que normalmente se traduzem num elevado investimento inicial. Perante uma situação de elevados custos iniciais e especialização dos meios envolvidos, a externalização de atividades com elevado grau de especificidade tende a favorecer o primeiro agente com quem se estabelece a relação contratual, criando ao mesmo tempo um sério entrave à existência de concorrência no mercado e uma relação de dependência por parte do contratante, concretizada através de contratos de longa duração (Brown & Potoski, 2003a). A situação de mercado converte-se num monopólio que anula, por si só, a essência da governação de mercado: a concorrência.

Williamson, 1996; McGuinness, 1991; Nelson, 1997; Lamothe, Lamothe, e Feiock, 2007; Levin e Tadelis, 2007; Brown e Potoski, 2003a). A pesquisa empírica tem demonstrado que a contratação intermunicipal é preferível em relação à contratação a privados, quando os serviços têm maiores custos de transação, devido à especificidade dos ativos e à falta de concorrência (Levin e Tadelis 2010; Girth et al 2012; Hefetz e Warner 2012). Efetivamente, perante o montante de investimento inicial necessário, face aos condicionalismos financeiros e à possibilidade de aproveitamento de economias de escala, verifica-se que nem todas as unidades governativas têm condições económicas, financeiras, demográficas e geográficas para oferecer, através dos seus próprios meios, bens e serviços detentores de características que envolvem elevados custos iniciais e especialização dos meios envolvidos. Nesta medida, as organizações sem fins lucrativos ou as próprias parcerias com outras entidades governativas, devido à sua baixa motivação oportunista por comparação com a potencialmente revelada pelos agentes privados, surgem como alternativas viáveis à externalização a um agente privado (Lamothe, Lamothe, & Feiock, 2007; Frant, 1996).

Contudo os problemas de agência surgem na cooperação intermunicipal devido ao fraco poder sancionatório entre os municípios parceiros (Marvel e Marvel 2007), e aos problemas de coordenação, devido às diferenças de riqueza, composição demográfica, localização geográfica, e ideologia das comunidades participantes (Lowery 2000; Feiock 2007). Além disso, é necessário considerar os custos de transação políticos (Rodrigues et al. 2012), porque a interação política tem custos (Tavares e Camões, 2007).

Germà Bel and Mildred Warner (2014) referem que os problemas de agência podem, também, surgir na cooperação intermunicipal, porque os municípios agem como agentes dos residentes, que são os principais interessados na prestação de serviços. Com a cooperação, os novos órgãos de governação assumem funções para gerirem a colaboração, sejam eles organismos multi-governamentais, governos separados, ou conselhos de gestores. A distância entre o principal e o agente aumenta, porque um relacionamento principal-agente de segunda

⁷ O **nível de incerteza** do ambiente varia quanto à tangibilidade e capacidade de medição das atividades que se pretendem contratar, o grau de competitividade do mercado e, como consequência, afecta a propensão do agente optar por comportamentos oportunistas (Brown e Potoski, 2005; McGuinness, 1991). Assim, à medida que os bens e serviços se tornam mais complexos de descrever e mais difíceis de quantificar, mais complicada será a tarefa da unidade governativa para monitorizar a acção do agente contratado bem como o próprio cumprimento do contrato. Esta incerteza traduz-se num aumento de custos de transação, inviabilizando a hipótese de externalização.

⁸ A **frequência da transação**. Existem atividades, nomeadamente de conservação e reparação, que não necessitam da dedicação exclusiva e constante de recursos. No entanto, existem outras atividades que têm constantemente de estar disponibilizadas à população, mesmo que não estejam no momento imediato a serem consumidas (Segurança Pública, Proteção Civil, Hospitais, entre outros). Desta forma, atividades que necessitem, a todo tempo, de recursos dedicados, tendem a criar um determinado grau de dependência entre o agente contratado e o contratante. Numa situação destas o oportunismo do agente inviabiliza a solução de externalização.

ordem emerge: o principal é agora o município (que por sua vez é o agente dos residentes) e o agente é o gestor do acordo de cooperação.

Vários fatores podem funcionar como mecanismos de controlo para melhorar o alinhamento entre o principal e o agente. O risco devido a problemas de credibilidade e compromisso entre os parceiros da cooperação pode aumentar a necessidade de acompanhamento e coordenação, aumentando deste modo os custos de transação e tornando a cooperação mais cara. Face aos condicionalismos da assimetria de informação e ao oportunismo dos agentes, o principal procura criar formas de controlar e monitorizar a ação do agente, tornando mais complexos os termos da relação contratual, fazendo com isso, aumentar os custos de transação, o que pode por si invalidar a hipótese de externalização (Rodrigues, 2009), ou neste caso, a cooperação intermunicipal.

Os baixos custos de transação são um pré-requisito para a cooperação ser uma ferramenta útil na prestação do serviço. Isso envolve tanto a operação inicial de saber com antecedência os custos de transação que os municípios devem incorrer, através do estudo, design, e a transição para a nova forma de colaboração entre prestação de serviços, bem como os custos de transação em curso necessários à gestão dos contratos e da monitorização. A transição para a prestação de serviços através da cooperação implica ter perícia disponível, investigação de fundo, capacidade e um complexo processo político (Bel e Warner, 2014).

A cooperação voluntária de municípios constitui uma alternativa para resolver os problemas da pequena escala, provocados pela fragmentação territorial, mas existem efeitos colaterais negativos que devem ser observados (Swianiewicz, 2010).

Em primeiro lugar, contrariamente ao que os defensores de tal solução sugerem, a cooperação intermunicipal de baixo para cima não acontece com frequência e é muitas vezes problemática. Na verdade, a dificuldade política dos que entram na cooperação voluntária é semelhante à que se levanta nas reformas de fusão territorial. Exige compromisso entre os interesses particulares dos municípios individuais envolvidos. Os líderes locais envolvidos têm de concordar com uma cooperação que eventualmente afetará as suas ambições pessoais. Entre os atores envolvidos, a confiança é necessária para que a cooperação voluntária funcione de forma efetiva (e é evidenciado a partir da literatura do capital social, que a confiança é um recurso escasso na maior parte dos países da Europa Central e Oriental). De facto onde quer que encontremos bons e abundantes exemplos de cooperação, estes são suportados por um forte conjunto de incentivos oferecidos pelas políticas nacionais ou europeias. A natureza desses incentivos é tal que, por vezes, é discutível se a cooperação ainda é de baixo para cima e voluntária ou imposta por entidades externas. Foi assim em

França e na Finlândia, os dois casos europeus mais frequentemente citados como exemplos positivos de cooperação intermunicipal. Até certo ponto, acontece o mesmo com o desenvolvimento recente dos organismos intermunicipais húngaro, checo, eslovaco, como descrito por E. Pfeil M. Illner, 2010; D. Klimovský, 2010; Swianiewicz e Lackowska, 2007) que de forma convincente provam que a cooperação voluntária de baixo para cima está dependente dos municípios. Na Polónia, a criação de Áreas Metropolitanas foi um fracasso e resultou numa coordenação muito pobre e insuficiente das funções metropolitanas, ou (em alguns casos) em nenhuma coordenação.

Existem, ainda, potenciais problemas organizacionais e democráticos relacionados com o envolvimento da cooperação intermunicipal. Nalguns países, o estabelecimento de associações não governamentais locais com um único fim é muito difícil, ou mesmo ilegal, e o quadro jurídico nacional favorável está muitas vezes ausente.

O fornecimento conjunto de determinados serviços, embora possa promover potenciais benefícios financeiros, envolve custos de transação, que podem ser identificados através de uma configuração organizacional de gestão complicada. Arranjos intermunicipais complexos, incluindo a necessidade de debater as questões por parte dos conselhos locais dos municípios envolvidos, podem diminuir o ritmo do processo de tomada de decisão.

Outro efeito colateral negativo é o de que, por vezes, os acordos de cooperação podem fazer com que a prestação de contas junto dos cidadãos e a transparência do processo de tomada de decisões seja mais problemática. As decisões tomadas pelos órgãos municipais individuais e pelos Presidentes têm legitimidade eleitoral direta e são controladas através de instituições da sociedade civil local (meios de comunicação locais, ONGs, cidadãos com acesso às reuniões do conselho, e documentação produzida pelos Governos locais), mesmo que esse controlo esteja longe de ser, muitas vezes, perfeito.

Por outro lado, a tomada de decisões por associações de municípios, ou outra forma de cooperação intermunicipal, implica apenas uma legitimidade eleitoral indireta, e são menos visíveis e menos acessíveis à sociedade civil.

Discutindo um dos mais frequentes e citados exemplos, Wollmann (2008) identifica várias deficiências da cooperação intermunicipal em França. Ele menciona entre outras coisas:

- A duplicação de pessoal nas *communes* (cidades) e *communautés* (comunidades), o que às vezes significa custos adicionais em vez de economias/poupanças esperadas.
- Uma sobreposição de funções entre órgãos *communal* e *intercommunal*, contribuindo para o aumento dos problemas de prestação de serviços em vez de os aliviar. Citando os relatórios franceses, Wollmann (2008) descreve-o como um sistema caótico de parcerias em que ...

todos procuram capturar a totalidade das funções. (it as *chaotic system of partnerships... in which everybody seeks to seize the entirety of functions.*)

- Um déficit de legitimidade democrática que enfraquece o controlo e aumenta a probabilidade de corrupção.

Além disso, descrevendo a cooperação intermunicipal alemã, Wollmann (2008) indica os pontos fracos que tornam a consolidação territorial um ponto ainda muito discutido nalguns *Länder* alemães, apesar dos atuais acordos de cooperação intermunicipal.

A grande aceitação da cooperação intermunicipal como uma alternativa à reforma através da fusão começa com o fracasso de quaisquer tentativas de reformas territoriais. Em França, parte das razões talvez resida na tradição francesa de mandatos acumulados (*cumul des mandates*), em que um grande grupo de presidentes e vereadores também esperam exercer cargos influentes na política a nível central (MPs, ou eventualmente Ministros). Eles formam um *lobby* muito forte de oposição a qualquer alteração dos limites territoriais e de proteção do *status quo* territorial. Por outro lado a prestação bem-sucedida de serviços locais em França provavelmente não seria possível sem a privatização dos serviços essenciais de rede (pelo menos de água e saneamento) na década de 1980 e 1990 (Lorrain 1997), o que permite às grandes empresas de serviços públicos servir muitos municípios de pequena dimensão. Por esse motivo, para Swianiewicz (2010), a cooperação intermunicipal não é uma má solução. Em alguns casos é até talvez a única opção realista, nomeadamente quando a oposição política às reformas territoriais é muito forte.

Cooperação intermunicipal e custos (evidência empírica)

A evidência estatística sólida sobre os efeitos da cooperação intermunicipal nos custos é escassa. Como apontado por Holzer e Fry (2011:81), quando se discute a relação entre a prestação partilhada e a eficiência: "A literatura é escassa e foi dececionante sobre o cálculo da poupança de custos para as diferentes opções de prestação de serviços" (*The literature was disappointingly skimpy on estimating costs savings for different service delivery options*). Nos EUA, as informações irrelevantes sobre a poupança em alguns casos pesquisados foram providenciadas por Honadle (1984) e Ruggini (2006); no Reino Unido, a informação contabilística é fornecida pelo Departamento das Comunidades e Governo Local; e os estudos de caso realizados na Austrália não mostram uma redução de custos (Dollery et al., 2009). Ao invés, existe uma abundante evidência empírica robusta sobre os efeitos da privatização local nos custos (Bel e Warner 2008; Bel et al 2010).

Germà Bel e Mildred Warner (2014) consideraram na sua pesquisa oito trabalhos empíricos realizados nos últimos anos, que fornecem uma análise sistemática do efeito da cooperação em matéria de custos por meio de funções de custo do tipo linear. Sete destes trabalhos incidem sobre a recolha de resíduos sólidos, porque é um dos serviços que tem sido objeto de mais estudos sobre os custos, e porque é um serviço em que a cooperação é relativamente frequente. Apesar dos autores considerarem que as evidências são limitadas em quantidade, identificam as principais características da estrutura de custos e da governação na prestação de serviços que deve ser tida em conta no âmbito da cooperação. Analisam, ainda, a importância das diferentes estruturas nacionais dos sistemas de governo local e o alcance das reformas de cooperação nos quatro países abordados neste conjunto de estudos: Espanha, Itália, Noruega e Países Baixos. As características mais importantes dos estudos incluem o ano e dimensão da amostra, o país onde foi realizado, o serviço, a técnica de estimação, a operacionalização de variáveis relacionadas com os custos e com a cooperação, o tipo de governação institucional e os resultados. A maioria destes estudos (Bel e Costas 2006; Bel e Mur 2009; Dijkgraaf e Gradus 2013; Zafra-Gómez et al. 2013; Bel et al. 2014; Dijkgraaf e Gradus, 2014) usa a função de custos de Cobb-Douglas, estabelecida solidamente na literatura, que analisa a relação entre a privatização de serviços e os custos locais. Este tipo de funções de custos analisa a relação entre a forma institucional da prestação de serviços e os custos, controlando para outros determinantes não-institucionais do custo, tais como a população ou o volume de serviço, a densidade da população, a dispersão, ou a frequência do serviço. Além destes trabalhos, dois artigos empíricos estudam o efeito das *communautés* no total das despesas das *communes* francesas, tentando, assim, analisar o grau de substituição entre as despesas municipais e intermunicipais.

Guengant e Leprince (2006) constatam que as despesas intermunicipais não reduzem os gastos municipais globais, mas o resultado oposto é encontrado em Frère et al. (2013). No entanto, estes dois artigos não analisam especificamente o efeito da cooperação intermunicipal sobre os custos dos serviços sujeitos a serviço partilhado e, portanto, não são comparáveis com os anteriores.

A maioria dos artigos sobre Espanha utiliza uma base de dados regional (Catalunha ou Aragão), que permite incluir um elevado número de pequenos municípios na amostra. No entanto, Zafra-Gómez et al. (2013) utilizam uma amostra nacional muito mais ampla, mais representativa de Espanha como um todo. Da mesma forma, Dijkgraaf e Gradus (2013) usam amostras nacionais de elevada envergadura para os Países Baixos, que também são altamente representativas. Bel et al. (2014) analisam os custos da cooperação para controlar a forma de

produção, em ambientes onde a disposição cooperativa pode ser combinada com a produção por privados. A cooperação e a privatização não são incompatíveis em Espanha. O município ou o conselho da província decide qual a forma de produção que deve ser utilizada para fornecer o serviço. Os municípios são livres de manter a provisão na esfera municipal ou de iniciar uma cooperação intermunicipal, já que isto constitui uma responsabilidade municipal (Bel et al. 2010). Os municípios podem cooperar para alcançarem uma melhor escala da operação e, portanto, serem mais atraentes para os produtores privados. A cooperação permite que os pequenos municípios reduzam os custos de transação decorrentes da contratação externa e aumentem o seu poder de negociação com os produtores privados.

A cooperação intermunicipal está associada à produção pública em países como a Noruega e a Holanda. O modelo de Sorensen (2007) aplicado à Noruega é construído a partir da literatura sobre governação corporativa, e é basicamente formado por variáveis institucionais, tais como a concorrência, o grau de concentração e o número de proprietários municipais. O estudo de Garrone et al. (2013) estima funções de custos para as empresas públicas multi-serviços em Itália (eletricidade, gás, água e resíduos). Este é o único trabalho que vai além do sector dos resíduos sólidos.

A maioria dos trabalhos conclui que cooperação intermunicipal está associada a custos menores (Bel e Costas 2006; Bel e Mur 2009; Dijkgraaf e Gradus 2013; Gómez-Zafra et al. 2013; Bel et al. 2014). No entanto, Sorensen (2007) e Garrone et al. (2013) concluem que a cooperação está associada a custos mais elevados, e Dijkgraaf e Gradus (2014) não obtêm diferenças estatisticamente significativas.

Assim, a divergência é um resultado que pode ser explicado por vários fatores (Bel e Warner, 2014). Em primeiro lugar, um número limitado de serviços locais é caracterizado por economias de escala. Nestes casos, agregando o serviço reduz-se o custo médio da prestação/entrega. Este é o caso dos serviços de resíduos sólidos, que é o foco da maior parte dos estudos de avaliação. Como observado em revisões recentes de trabalhos empíricos sobre a privatização de serviços locais e os custos (Bel e Warner de 2008; Bel et al 2010), os resíduos sólidos e o abastecimento de água são as duas fontes mais importantes dos estudos realizados, normalmente organizados a nível local. Estes serviços muitas vezes são organizados tendo por finalidade o lucro ou através da prestação cooperativa e pagos via taxas de utilização, o que leva os organismos de contabilidade do governo a manter os dados para uma ampla amostra de municípios, constituindo um pré-requisito para a análise multivariada empírica robusta. A cooperação na Europa é frequente no sector dos resíduos sólidos, ao contrário do que acontece em relação ao abastecimento de água. Isto explica a razão pela qual

as evidências empíricas sobre custos são mais frequentes no serviço de resíduos sólidos urbanos.

Em segundo lugar, as economias de escala existem nos pequenos municípios, mas não nos municípios maiores. Por isso, os pequenos municípios beneficiarão mais com a cooperação do que os municípios de maior dimensão, já que os primeiros são mais suscetíveis de garantirem uma redução do custo médio na prestação de serviços. A dimensão média do Município em Espanha está abaixo de 6.000 habitantes, enquanto na Noruega é quase de 12.000 habitantes, o dobro da Espanha. Isso ajuda a explicar por que motivos pelos quais os estudos para a Espanha tendem a resultar mais frequentemente na redução de custos via cooperação, em comparação com os municípios da Noruega.

Em Itália, a população média anda em torno de 7.500 habitantes. No entanto, como observado por Garrone et al. (2013), os pequenos municípios estão sub-representados na sua amostra de 27 empresas multi-utilities, portanto, esta sua amostra pode ter limitado o potencial da redução de custos com a cooperação, entre as comunidades maiores. Além disso, em Itália as organizações intermunicipais *multi-utilities* fornecem em conjunto vários serviços, e alguns deles (gás, eletricidade e água) podem ser caracterizadas por economias de densidade em vez de economias de escala e de economias de gama.

A contiguidade das áreas urbanas é mais importante nas economias de densidade do que a produção agregada em áreas urbanas descontínuas, e isso pode afetar a capacidade das empresas italianas multi-serviços para explorar economias de escala. Assim, as características económicas dos serviços, tais como gás, eletricidade e água podem ajudar a explicar por que motivo a cooperação intermunicipal não resulta numa redução de custos em Itália.

Em terceiro lugar, a governação do acordo de cooperação tem diferenças importantes nestes países. Na Noruega e em Itália a cooperação tem um carácter multi-governo (*multi-government*) administrado por um conselho de administração, enquanto a cooperação em Espanha é tipicamente governada por uma única entidade separada no qual os municípios delegaram a produção dos serviços. Os custos políticos de transação (Tavares e Camões 2007; Rodrigues et al 2012) tendem a ser maiores na propriedade multi-governo e nos conselhos de administração do que nos governos únicos. Garrone et al. (2013) dá especial atenção à concentração da propriedade.

A cooperação caminha por uma linha ténue entre a concorrência e o monopólio (Bel e Warner, 2014). Sobre a natureza do acordo de cooperação, ou da estrutura do governo local, que é necessário garantir para que os benefícios da cooperação resultem em economias de custos, em oposição a aumentos de custos, um recente estudo comparando a cooperação em

Espanha e na Holanda aponta para a importância da dimensão do governo local, e do nível de concorrência no mercado para determinar se os resultados da cooperação intermunicipal produzem uma redução de custos (Bel et al. 2010).

Finalmente, Dijkgraaf e Gradus (2013) incluem o sistema de preços usado na recolha de resíduos sólidos de cada município holandês. Os autores consideram que o preço base por unidade está associado a menores custos, e que as diferenças de custos entre as várias formas institucionais de prestação tendem a desaparecer após a introdução do controlo do sistema de preços.

Germà Bel e Mildred Warner, 2014 concluem que todos os artigos que realizam uma análise empírica multivariada referente aos efeitos da cooperação sobre os custos são efetuados para os países europeus, sem exceção. Na sua opinião, este contraste reflete a natureza diferente da política e do debate académico sobre a cooperação intermunicipal nos EUA e na Europa. Como vimos, são vários os fatores cruciais para a obtenção de economias de custos através da cooperação (Germà Bel e Mildred Warner, 2014): o tipo de serviço, o tamanho da produção / população e os custos de transação impostos pelo desenho institucional da governação da organização cooperativa. Estes fatores ajudam a explicar os diferentes resultados evidenciados na literatura: os resíduos sólidos são mais propensos a economias de escala, os pequenos municípios são mais suscetíveis de beneficiar da exploração de economias de escala e os municípios individualmente considerados são propensos a incorrer em custos de transação mais baixos do que os organismos multi-governamentais constituídos por conselhos exteriores e diretores de administração.

Conclusão

As economias de escala têm sido, ao longo dos anos, a base para muitos estudos e para a discussão sobre as soluções a adotar para o problema da dimensão insuficiente dos governos locais. Contudo pode ser encontrado na literatura o suporte e os resultados para a adoção de qualquer atitude ou decisão, dependendo do estudo, dos métodos, e das configurações institucionais do país estudado (Houlberg, 2012).

Devido à complexidade da produção de determinados serviços municipais e/ou produção simultânea de mais serviços e tarefas, é muito difícil estimar uma função de produção. Na verdade, as populações locais são os potenciais beneficiários e os compradores de um serviço. Eles não são o seu *output* (Boyne 1995). Assim, como não há maneira de estimar a produção

total, nenhuma conclusão pode ser decisiva para determinar se as alterações nos níveis de despesa resultam de diferenças na produtividade ou de diferenças nos níveis de serviço (Houlberg, 2000).

Como pudemos verificar, os resultados empíricos não dão uma resposta clara à questão de saber se os municípios maiores são mais eficazes e eficientes na prestação de serviços, ou se os municípios menores facilitam uma base mais democrática para o governo local. Além disso, os resultados obtidos dependem do projeto e do foco de estudo, da definição operacional das variáveis dependentes, bem como da configuração institucional, do tamanho, da autonomia e das tarefas dos municípios. Citando Newton (1978:193): “*We can, on the basis of the international literature, conclude that, under certain not-well-understood circumstances, it may be, more or less, economical – or more or less democratic – to have larger local authorities.*” (“podemos, com base na literatura internacional, concluir que, sob certas circunstâncias, não-bem compreendidas, pode ser mais ou menos económico, ou mais ou menos democrático, ter municípios maiores (tradução própria).

As experiências realizadas em outros países abrangidos por iniciativas de fusão de municípios permitem concluir que, na maioria dos casos, esses processos têm resultados negativos (efeitos colaterais negativos), também do ponto de vista operacional e financeiro, que por norma foram as justificações para tais movimentos. Vários estudos empíricos e experiências em países da OCDE como a Austrália, Dinamarca e a Finlândia confirmam os argumentos supra referidos e, sobretudo, evidenciam consequências que suportam a opção pela fusão não forçada de municípios. Em qualquer desses casos internacionais, a agregação forçada de municípios gerou vários problemas de natureza política, económica e financeira.

Em termos económico-financeiros o modelo de fusões generalizado é dificultado na definição de uma escala ótima para as unidades administrativas e incentivam o aumento significativo do endividamento municipal. Há um risco moral associado à utilização deste tipo de instrumento, porque os interesses dos executivos municipais que lideram o processo de fusão não são conjugáveis com os interesses do futuro município. Regra geral, a experiência internacional evidenciou que a opção pela agregação leva a que executivos camarários com menor capacidade de serem reeleitos após a fusão, tendem a aumentar o endividamento da autarquia. Este fenómeno de *free-riding* é vantajoso para a fusão dos municípios que se encontram numa situação de elevado endividamento, na medida em que a dívida ficaria mitigada depois da agregação, desresponsabilizando politicamente o executivo que se endividou. As análises empíricas revelam que a maioria dos processos de fusão realizados nos diferentes países não gerou os ganhos de eficiência expectáveis.

Em suma, pode afirmar-se com a convicção da observação da literatura e experiência internacionais que a relação custo-benefício recomenda uma ponderação sobre o movimento de agregação forçada dos municípios, sendo de evitar um processo obrigatório, sistemático e generalizado de fusão imperativa dos municípios. A cooperação intermunicipal constitui uma boa alternativa quando existe uma oposição política forte à reforma territorial.

De entre as possibilidades de cooperação entre municípios, a solução intermunicipal – das entidades intermunicipais - têm-se afirmado, quer no plano das opções político-legislativas quer no da realidade prática. Nas últimas décadas, as CIM têm provado uma importância crescente e, ainda que com níveis de concretização muito diferentes, têm-se mostrado primordiais para o trabalho de cooperação entre os municípios. Os custos de transação, os valores partilhados e as normas, as redes sociais, juntamente com as características geográficas e dos serviços são fatores importantes que explicam a cooperação intermunicipal (Bel e Warner, 2014).

Mas, os resultados ambíguos registados nos estudos internacionais, não significam que a investigação não pode ou não desempenha um papel determinante no conhecimento base para reformar os governos locais. A investigação deixa uma latitude significativa para as decisões normativas e políticas. Dependendo das suas características, é possível encontrar estudos que sustentem a tese de que municípios maiores são mais eficientes e municípios menores são mais democráticos, ou o contrário. Ou ainda que o tamanho não importa (Houlberg, 2012).

CAPÍTULO 3 – A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

Neste capítulo vamos proceder à definição do conceito de Cooperação Intermunicipal, começando por identificar as formas/tipos de cooperação que existem.

3.1. Cooperação

A cooperação é definida, de forma muito restritiva, por Mattessich et al. (2001) como sendo caracterizada por relacionamentos informais que existem sem qualquer planeamento, estrutura ou missão definida em comum. A informação é partilhada à medida que vai sendo necessária e a autoridade pertence a cada organização, não existindo deste modo qualquer risco. Os recursos são separados sucedendo o mesmo ao nível das recompensas.

Também os autores Williams e Ryan (sem data, citados por Silva, 2006:51) elaboraram um estudo sobre as novas tendências das políticas públicas, através do qual afirmaram que estas dependem da **cooperação voluntária interorganizacional** para o provimento de bens e serviços públicos, mas, com a necessidade de haver um controlo político-legal. Realçam as novas formas de parceria entre o governo e a sociedade, referindo-se às parcerias entre o sector público e o privado, mecanismos de mercado, a “marketização” da oferta do sector público e analisam os novos papéis que estão a ser atribuídos a organizações voluntárias, que funcionam como agentes de políticas públicas e de estratégias de políticas públicas, baseadas na comunidade. Enfatizam a necessidade de atender com acuidade à estrutura, aos processos e aos *outcomes* (resultados) destas novas formas de relacionamento.

A teoria clássica privilegia as relações hierárquicas entre governo e sociedade, porque a cooperação com o governo e as suas políticas é compreendido em termos de necessidade político-legal. As novas tendências de parceria são geralmente não hierárquicas, funcionando através da cooperação voluntária. A teoria das relações interorganizacionais visa expandir o alcance da implementação de estruturas previamente consideradas na literatura e visa adequar novas perspectivas (Silva, 2006:51). Assim, a sua pesquisa abarca uma série de relacionamentos entre organizações e inclui estruturas hierárquicas e não-hierárquicas, bem como os fatores que afetam a cooperação voluntária entre organizações. Esta análise faz a ligação entre estruturas interorganizacionais e *outcomes* (resultados), o que conduz a um desenho interorganizacional que facilite a obtenção dos *outcomes* (resultados) desejados e dos objetivos através da promoção da cooperação voluntária entre as partes.

As principais conclusões do estudo de Williams e Ryan (sem data, citados por Silva, 2006: 52-55) são, sucintamente, as seguintes:

- Os sistemas compreendem uma pluralidade de participantes independentes que possuem diferentes partes de informação, representam interesses distintos e perseguem diferentes e cursos de ação, potencialmente conflituosos, sendo difícil prever o tipo de implementação de *outcomes* (resultados) que podem emergir de diferentes tipos de relacionamentos.
- São reconhecidas as várias características organizacionais que influenciam a implementação dos *outcomes* (resultados): i) Estabilidade ou instabilidade da implementação de rotinas a atores principais, relacionamentos de trabalho, e suporte ideológico e organizacional ou oposição à implementação de decisões; ii) relações de poder entre atores e instituições; iii) tipo de política a implementar.
- A teoria e a investigação das relações interorganizacionais reconhecem a importância da cooperação voluntária entre organizações, tentando antever os efeitos da implementação de políticas de estruturas/networks nos *outcomes* (resultados) da cooperação.
- Os autores avançam com a identificação das barreiras à cooperação, nomeadamente, a falta de confiança entre parceiros, a dificuldade das organizações abdicarem do controlo, a complexidade dos projetos conjuntos e a diferente capacidade das organizações na aprendizagem de capacidades de colaboração.
- A network interorganizacional assenta na reciprocidade, colaboração, complementaridade, interdependência, relacionamento e clima informal orientado para o ganho comum. As estruturas interorganizacionais de coordenação e controlo variam, pelo que os problemas que afetam a network interorganizacional surgem não só da natureza da própria estrutura, mas também das relações entre membros mais e menos poderosos e do tipo de controlo usado para regular as relações na network interorganizacional.
- São indicadas as variáveis que afetam a cooperação nas estruturas da network interorganizacional: i) A network interorganizacional varia na extensão e natureza da sua formalização (por um lado, temos relações coordenadas por acordos explícitos que definem direitos e obrigações; por outro, temos acordos informais de cooperação); ii) A network interorganizacional varia em densidade (contactos, relacionamento), motivo pelo qual é preciso averiguar o grau de empenhamento dos membros e as ligações entre estes; iii) A network interorganizacional varia na intensidade das relações entre membros, ou nos recursos financeiros e informativos que as organizações aplicam nestas relações; iv) A network interorganizacional varia no grau de centralidade, ou na relativa proximidade dos membros ao

coração do sistema de trocas da network. A centralidade é vista como uma medida do poder da network. Elevada centralidade é considerada uma condição de efetivação da network.

- Relativamente à “marketização”, referem que existe uma tendência internacional em direção ao fornecimento de bens e serviços públicos através de mecanismos de mercado (*contracting out*, privatização, corporativismo e comercialização), que abre as atividades do sector.

Concluem que a teoria e o estudo da network interorganizacional sugere que as estruturas hierárquicas desencorajam a cooperação voluntária, enquanto os novos arranjos de oferta pública, tais como parcerias, comercialização e contratação de organizações da comunidade dependem significativamente da cooperação voluntária para o seu sucesso.

Os autores Alter e Hage (1993) identificaram dois grupos de cooperação. A **competitiva** da qual fazem parte da rede atores do mesmo sector de mercado, e que contém características comuns que potenciam a troca de informações. Dentro deste grupo identificam as seguintes:

- **Cooperação limitada:** desenvolve-se quando o principal elemento a ser disponibilizado no processo se resume à informação. É a forma que apresenta um menor potencial de ganhos, dado que a desconfiança entre os membros da rede será algo presente nas suas interações.

- **Cooperação moderada:** implica um tipo de acordos nos quais são sublinhadas as questões de carácter operacional.

- **Cooperação ampla:** encontra-se em segmentos de mercado que implicam elevados investimentos por parte das organizações ao nível da tecnologia. (por exemplo, é potenciador de oligopólios).

A **cooperação simbiótica** reporta-se a organizações situadas em diferentes sectores socioeconómicos, o que, supostamente, aumentará a probabilidade da sua existência, dado que as organizações compreendidas neste tipo de acordo não se encaram como concorrentes imediatos.

Para compreendermos o conceito de cooperação é inevitável falarmos de **governança**. Rhodes (1996) define governança como networks auto-organizadas. Refere-se a auto-organização e networks interorganizacionais, que complementam os mercados e as hierarquias, enquanto estruturas governativas que alocam recursos e exercem funções de controlo e coordenação. A governança é um novo processo de governar ou uma network interorganizacional auto-organizada. Assim, as networks são caracterizadas por interdependência, troca de recursos, regras do jogo e autonomia significativa em relação ao Estado. Em consequência disso, as networks baseiam-se na confiança e pressupõem ajustamento mútuo, sendo encaradas como

um desafio para a governação, visto que se tornam autónomas e resistentes à orientação central (Silva, 2006).

A governação implica uma organização de elementos distintos, mas interrelacionados - estatutos e mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; nível de recursos; regras e orientações administrativas; leis e normas institucionalizadas. Por outro lado, a governação distribui recursos e responsabilidades pelas funções e operações dentro e entre departamentos e organizações do sector público e privado. Através desta distribuição, a governação liga os objetivos de vários e distintos interessados com as atividades que se desenvolvem ao nível operacional do governo. A governação pretende equilibrar interesses e objetivos em competição, o que pressupõe escolher quais devem ser considerados prioritários. A governação é, assim, eminentemente política, envolve negociação e compromisso, vencidos e vencedores, ambiguidade e incerteza. Num quadro de governação, os gestores públicos podem ser encarados numa perspetiva de otimização de *outcomes*, ou então podem ser vistos como participantes pró-ativos em coligações políticas. Assim, a governação é influenciada por diferentes fatores que condicionam as relações interorganizacionais e os resultados da interação e da cooperação entre as instituições (Silva, 2006).

A **governação local** contém as suas especificidades. A articulação de diferentes atores de âmbito local existe para solucionar problemas comuns e particulares, que podem ser resolvidos em conjunto de forma a alcançar economias de escala e uma maior eficiência na prestação de serviços, nomeadamente, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, abastecimento de água, planeamento e manutenção de estruturas rodoviárias, redes de transportes públicos e/ou que só podem ser solucionados de forma conjunta, como é o caso das bacias hidrográficas e das candidaturas a fundos comunitários, formação, entre outros.

A realidade da governação ao nível local (nomeadamente as *Networks*) tem dinâmicas que incluem a participação e as formas de cooperação dos municípios nas estruturas de governação local, como as associações de municípios, que permitem a articulação destes atores de âmbito local/regional, e que aprofundamos na presente investigação.

3.2. Cooperação intermunicipal: o início

A cooperação intermunicipal é uma forma de cooperação descentralizada, que teve e tem um papel relevante e crescente nos últimos anos, assumindo várias formas de cooperação dinâmicas entre os diversos agentes de cooperação.

A cooperação intermunicipal surgiu nos anos 40, no contexto do pós-guerra, em que a cooperação internacional revelou-se crucial para os países do continente europeu que se encontravam profundamente fragilizados ao nível das suas estruturas políticas (alteração fronteiriça, reformulação dos esquemas de cooperação internacional para a manutenção da paz e o alastramento dos regimes comunistas (Nunes e Valério, 1997 citados por Ribeiro e Faria, 2009:7) e económico-sociais (o pleno emprego, alterações da estrutura e da organização da produção, alterações das relações económicas internacionais, destruição de recursos humanos, intervenção do estado na economia, experiências socialistas, evolução no sentido da hegemonia americana no contexto da economia mundial (Nunes e Valério, 1997).

Neste cenário de instabilidade e dificuldades a aproximação entre os povos seria a solução para a Europa. Assim, a criação de uma nova ordem mundial, a reconciliação entre os Estados mais afetados com a II Grande Guerra, conduziram ao surgimento de uma importante tipologia de cooperação - a cooperação intermunicipal. A criação de geminações entre as cidades teve como objetivo promover a paz, a compreensão internacional, a amizade, a reconciliação e a solidariedade entre os povos mais fragilizados.

Pelo exposto, a cooperação intermunicipal enquanto fenómeno que, no passado, se iniciou no continente europeu assumiu proporções mundiais, sendo considerada um meio privilegiado e essencial para o relacionamento, cooperação e colaboração entre diversas comunidades, independentemente da raça, da religião e/ou cultura.

Maria Manuela Afonso (1998), citada por Ribeiro e Faria (2009:10-11), justifica esta mesma expansão com base numa série de fatores, entre os quais:

- A rápida evolução das comunicações e dos sistemas de transporte;
 - A crescente e rápida urbanização;
 - A descentralização da administração pública;
 - A reavaliação do Estado;
 - A descentralização da cooperação para o desenvolvimento;
 - A globalização e a “localização”;
 - A heterogeneidade, mobilidade e migrações;
 - As mudanças em curso nos Países em vias de Desenvolvimento, em particular nos africanos;
- e,
- A desintegração da URSS.

3.3. Formas de cooperação intermunicipal

Como já vimos, a cooperação intermunicipal compreende os municípios ou entidades equivalentes que assumem a responsabilidade de assegurar uma participação ativa em processos que visem ou promovam o desenvolvimento e pode assumir diversas formas, nomeadamente: geminações, acordos de cooperação e colaboração e redes (analisadas no subcapítulo 3.1).

Tavares (2015) identifica formas diversas de cooperação intermunicipal, dependendo do número de municípios envolvidos, do grau de formalização e do alcance dessa cooperação. Nos casos mais simples assume a forma de um protocolo entre dois municípios vizinhos, tendo como objetivo a ação conjunta num domínio específico (ambiente ou cultura, por exemplo). Em situações mais complexas pode envolver dezenas de municípios e abranger um vasto leque de atribuições. Em alguns casos, a cooperação é puramente voluntária (e.g., associações de municípios), enquanto noutros é fortemente estimulada e/ou condicionada por níveis superiores de governo (e.g., a constituição das Comunidades Intermunicipais). Finalmente, o paradigma regional promovido pela União Europeia conduziu à multiplicação de experiências de cooperação transfronteiriça, com grau de sucesso variável (De Sousa, 2013).

3.3.1. Geminações

As Geminações têm a sua origem no período de fragilidade dos países da Europa no pós II Guerra Mundial. De acordo com Afonso (1998), “[as Geminações] são entendidas como parcerias permanentes, formalizadas mediante acordos entre as partes, reconhecidas oficialmente, entre dois ou mais municípios e que promovem a troca de conhecimentos e de experiências, podendo envolver diferentes sectores da sociedade civil (associações, ONG, outras organizações). A relação de geminação consiste em promover relações de amizade, intercâmbio e apoio mútuo.

O carácter diferenciado que as geminações podem ter (política, económica, técnica, humanitária, demográfica, posição geográfica, pela sua afinidade linguística; histórica ou cultural), foi estendido a outros países, nomeadamente, os Estados Unidos.

A cooperação intermunicipal assumiu uma preponderância central enquanto geminação, na resolução estratégica da própria cooperação para o desenvolvimento ao nível internacional.

3.3.2. Protocolos de Colaboração/Cooperação

Devido ao seu carácter específico e vincado, os protocolos de colaboração/cooperação dão frequentemente “(...) lugar à transferência de conhecimentos, realizada ao nível da cooperação técnica, tirando partido do desenvolvimento das capacidades e das atividades empreendidas pelo Poder Local. Este tipo de relacionamento pressupõe forte envolvimento do município e dos seus serviços técnicos ou especializados. Igualmente pela sua natureza, é frequente a assinatura simultânea de protocolos de colaboração/cooperação aquando do ato da geminação. O inverso já é menos frequente, ou seja, podem existir protocolos de colaboração que ainda não deram lugar a acordos de geminação. (...)” (Afonso; 1998: 30, citado Ribeiro e Faria; 2009:14).

3.3.3. Colaboração intermunicipal contratualizada entre municípios

Definir a cooperação intermunicipal é complexo, porque há muitas formas jurídicas. Vamos tentar dar uma definição operacional a partir da definição de cooperação oferecida por I. William Zartman (sem data, citado por Hertzog, 2010): "é uma situação em que as partes concordam em trabalhar juntas a algum custo para produzir novos ganhos para cada um dos participantes, que estariam indisponíveis através de uma ação unilateral".

Os seus elementos constituintes são: trabalho em conjunto; um acordo formal para o fazer; um custo (menos liberdade para agir, e compromisso financeiro e humano); um objetivo comum (criar novos ganhos para todas as partes).

A cooperação intermunicipal é a cooperação deliberadamente organizada entre dois ou mais municípios, para um certo período ou permanentemente, sobre matéria(s) que sejam da competência legal dos municípios, com o objetivo de melhorar as funções municipais e a obtenção de benefícios mútuos (eficiência, economia, etc). É um acordo entre municípios para a gestão conjunta de uma ou mais das suas competências e de partilhar os seus custos⁹.

Esta é uma prática comum em muitos países. A cooperação pode ter lugar sem disposições legais específicas, mas na maioria dos casos há regras especiais para os procedimentos e para a estrutura das instituições.

⁹ Aqui, estamos apenas a considerar a cooperação entre municípios vizinhos e a excluir a cooperação transfronteiriça, redes de cidades para fazer lobby em Bruxelas para o financiamento europeu, e as associações nacionais. Todos eles têm objetivos bastante diferentes.

A cooperação intermunicipal é muito heteróclita (fora do comum) nos seus objetivos, procedimentos, formas legais, acordos financeiros, e condições políticas. É formalizada de formas muito diferentes¹⁰.

Robert Hertzog (2010) identifica seis formas principais, por vezes utilizadas simultaneamente no mesmo país:

- A cooperação informal. Reuniões entre líderes ou de pessoal, para resolver questões práticas ou coordenar uma política, terminando com acordos através de apertos de mão, que podem ser bastante eficientes;
- O contrato. Acordo legal com disposições vinculativas;
- Status de ONG privada, é muito popular em França para promover eventos culturais, turismo e serviços sociais;
- Empresa de negócios, abrangendo várias *communes* – e muitas vezes investidores privados - têm ações de uma empresa que produz receitas decorrentes de uma atividade comercial;
- Entidade pública para um Fim Único;
- Organismos Públicos de Fins Múltiplos.

A cooperação intermunicipal tem muitos caminhos que levam a inúmeros locais, que vão desde procedimentos de cooperação comuns, às vezes temporárias, a instituições altamente institucionalizadas e permanentes. Pode ser comparado com os modelos federais que vão desde os vagamente confederados aos quase centralizados. Ajustando-se a diferentes situações, a flexibilidade é a sua principal qualidade.

Por exemplo, em França, as comunidades intermunicipais (CIM) podem assumir duas formas principais e distintas entre si. Algumas são de **cooperação horizontal real** entre os municípios cujos delegados se encontram, discutem, tentam chegar a um consenso, e participam com os orçamentos municipais no financiamento do programa da CIM. Isto pode ser conseguido na base de um simples contrato.

Bem diferentes são as instituições **CIM integradas**. Têm um estatuto legal, competências próprias e recursos fiscais, uma assembleia que decide por maioria, possuem o poder executivo e pessoal próprio. São os chamados **organismos de cooperação intermunicipal** (*intermunicipal cooperation bodies*) criados por lei, em que os municípios elegem os seus representantes no conselho da comunidade. No entanto, deixa de existir uma cooperação ativa entre os próprios municípios. É em parte uma **cooperação vertical** com a comunidade,

¹⁰ Algumas classificações possíveis: funcionais / territoriais; contratual / institucional; técnica / estratégica; de finalidade única / multiuso; formas privadas / públicas.

principalmente para garantir que melhora os seus serviços no território de um dado município. Esta cooperação não é sequer específica da CIM; pode acontecer com uma região, departamento ou administração do Estado.

Esta forma de cooperação intermunicipal é, na realidade, uma fusão parcial (ou incompleta): as competências e os recursos oferecidos à comunidade são implementados exatamente como se tivesse havido uma fusão neste domínio. Há uma decisão titular unificada (*unified decision-holder*) para todo o território da CIM. Só a análise política mostra as diferenças em relação à fusão, na medida em que o "poder central" (presidente) da comunidade deve observar cuidadosamente os interesses dos municípios e ter em conta as exigências ou objeções dos seus Presidentes, mesmo para questões que estão sob responsabilidade de toda a comunidade. Mas isso como é habitual é negociado na política. E, como as competências dessas comunidades estão constantemente a ser ampliadas, tornou-se uma ideia comumente aceite de que é um processo original de progressiva agregação. A vantagem aqui é que os municípios – e os eleitores – podem decidir o ritmo desta fusão, a qual será diferente em cada caso, e preservar os sinais políticos e culturais do município.

As noções de cooperação intermunicipal e fusão parecem ser bem conhecidas. Mas olhando para os conceitos de perto, observamos realidades complicadas. Estas são criações não doutrinárias, mas o produto de experiências empíricas em diferentes países (Hertzog, 2012).

CAPÍTULO 4 – REFORMAS (TERRITORIAIS) DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL

Introdução

Nos últimos 40 anos as autarquias portuguesas têm vindo a assumir um papel preponderante na provisão de bens e serviços, decorrente de um processo de descentralização, gradual e incremental, da transferência das atribuições da administração central para a administração local, acompanhando o concomitante aumento da quantidade e diversidade de preferências dos cidadãos. A crise das dívidas soberanas, provocada pelo colapso dos mercados financeiros em 2008 e a assinatura do Memorando de Entendimento, celebrado pelo Governo Português com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, permitiu ao XIX Governo Constitucional dar início a uma reforma estrutural na Administração Local, num contexto de fortes restrições financeiras, ditada por posições políticas vincadas, aumentando a relevância dos níveis subnacionais de governo. Contudo, sem que a pressão colocada sobre estes (níveis subnacionais de governo) enquanto unidades de provisão de bens e serviços tenha sido acompanhada por reformas territoriais ou pelo desenvolvimento de formas de cooperação intermunicipal capazes de assegurar uma prestação eficaz e eficiente desses mesmos bens e serviços (Tavares, 2015).

Neste capítulo descrevemos os aspetos mais relevantes da descentralização em Portugal, focando a nossa análise na reforma da Administração Local e no Associativismo Municipal.

4.1. Descentralização, desconcentração, concentração

A Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê que o “*Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*” (artigo 6.º, n.º 1) e que “*a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas*” (artigo 267.º, n.º 2).

A Revisão Constitucional de 1997¹¹ reforça o desígnio da descentralização, pela introdução do princípio da subsidiariedade, na sua dimensão interna, enquanto princípio constitucional orientador do estatuto organizativo e funcional do Estado Português.

¹¹ As Revisões que se seguiram, em 1992 e 1997, vieram adaptar o texto constitucional aos princípios dos Tratados da União Europeia, Maastricht e Amesterdão, consagrando ainda outras alterações referentes, designadamente, à capacidade eleitoral

O princípio de subsidiariedade é definido no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Garante uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a empreender a nível da União se justifica relativamente às possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local. Concretamente trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve atuar quando a sua ação seja mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível nacional, regional ou local, exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva. Este princípio está intimamente relacionado com o princípio da proporcionalidade, que supõe que a ação da União não deve exceder aquilo que seja necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

Acedido em 24 de março de 2016, no *web site* da EUR-Lex, acesso ao direito da União Europeia: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_pt.htm.

O princípio da subsidiariedade está incluído no ordenamento português na sequência da ratificação da Carta Europeia de Autonomia Local, através da Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de Julho, que no n.º 3, do artigo 4.º, refere o seguinte: “ *o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos*”. A mesma norma prescreve ainda que, “ *a atribuição de uma responsabilidade a uma outra entidade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia*”.

A descentralização¹² representa um processo evolutivo da organização do Estado visando o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais e autarquias, mediante a proximidade na avaliação e na decisão atendendo às especificidades locais.

de cidadãos estrangeiros, à possibilidade de criação de círculos uninominais, ao direito de iniciativa legislativa aos cidadãos, reforçando também os poderes legislativos exclusivos da Assembleia da República. Acedido em 24 de março de 2016, no *web site da Assembleia da República*: <https://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx>

¹² Amaral (2000: 693) citado por Nico (2013) analisa os conceitos centralização e descentralização em duas dimensões: no plano político-administrativo e no plano jurídico. No plano jurídico, para existir descentralização é necessário que existam outras pessoas coletivas públicas, sendo irrelevante o modo como são eleitos ou nomeados os seus órgãos e o grau de autonomia com que exercem as respetivas funções. No plano político-administrativo, os conceitos centralização e descentralização são “conceitos absolutos”. Assim, ou há centralização, no caso de não existir qualquer outra pessoa coletiva pública, pertencendo deste modo todas as atribuições ao Estado, ou há descentralização, quando existe divisão das funções por outras pessoas coletivas públicas.

No plano político-administrativo a descentralização existe quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações e cumprem os seus mandatos apenas no respeito pela Lei e sob uma tutela pouco visível. Deste modo, diz-se que há centralização do ponto de vista político-administrativo, quando os órgãos das autarquias locais são livremente nomeados ou demitidos pelos órgãos do Estado, quando devem obediência ao Governo, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa. Ao invés, diz-se que existe descentralização em sentido político-administrativo quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra ao controle da legalidade.

Uma organização administrativa mais descentralizada e desconcentrada¹³ pode potenciar ganhos de eficiência e eficácia com a aproximação das decisões aos problemas, a promoção da coesão territorial e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações através de respostas adaptadas às especificidades locais, a racionalização dos recursos disponíveis e a responsabilização política mais imediata e eficaz.

Os autores Moreira e Guedes, 2005 (citados por Nico, 2013:33), elencam as principais vantagens associadas ao sistema de desconcentração:

- maior proximidade da Administração em relação às pessoas e empresas;
- o aumento da eficiência dos serviços públicos, que se pode traduzir numa rapidez de resposta às solicitações e uma melhor qualidade do serviço, uma vez que a desconcentração promove a especialização de funções, entre as tarefas de conceção e direção e as tarefas de execução operacional e de prestação de serviços;
- melhores condições para o estabelecimento de parcerias público-público ou público privado a nível local e regional, favorecendo a externalização e contratualização do exercício das funções administrativas;
- adaptação dos serviços administrativos em geral, e dos serviços públicos prestacionais em especial, às condições locais e regionais.

Os mesmos autores avançam, ainda com as desvantagens da desconcentração:

- a perda de uma visão nacional da Administração do Estado;
- a dispersão e proliferação de centros decisórios de difícil harmonização, em termos de atuação coerente e concertada;
- o aumento de gastos em recursos humanos e financeiros inerentes à multiplicação de serviços;
- a diminuição da qualidade decorrente da carência de meios técnicos e humanos qualificados a nível local e regional.

Ao invés, a centralização administrativa pode acarretar desvantagens resultantes da degradação e perda de informação ao longo da cadeia de decisão, da inviabilização da

¹³ A concentração ou desconcentração referem-se à organização vertical dos serviços públicos, consistindo e distinguem-se pela existência ou ausência de distribuição vertical de competências entre os diversos graus ou escalões da hierarquia. Os autores Moreira e Guedes (2005), citados por Nico (2013), fazem uma distinção entre desconcentração funcional e desconcentração territorial. A **desconcentração funcional** ocorre quando as competências atribuídas são únicas, por outro lado diz-se que existe **desconcentração territorial**, quando as mesmas competências são distribuídas por vários órgãos subalternos, segundo áreas geográficas. A desconcentração territorial da Administração do Estado consiste em exercer a nível local ou regional do território nacional um número de tarefas que cabem ao Estado, instalando localmente ou regionalmente serviços desconcentrados.

Em Portugal, o princípio da desconcentração administrativa está consagrado na CRP no art.º 267º/2.

otimização face às preferências locais e à maior e melhor qualidade da informação existente, gerando processos de tomada de decisão mais longos e ineficientes e aumentando o custo de gestão devido à necessidade de uma estrutura mais complexa. Amaral (2002) e Caupers (2003), citados por Nico (2013:36) avançam com diversas desvantagens à centralização: gera hipertrofia do Estado; é fonte de ineficácia da ação administrativa, porque se quer confiar tudo ao Estado; eleva os custos financeiros no que diz respeito ao exercício da ação administrativa, abafa a vida local autónoma, eliminando ou reduzindo a pouco a atividade própria das comunidades tradicionais; não respeita as liberdades locais, e faz depender todo o sistema administrativo da insensibilidade do poder central, ou dos seus delegados, à maioria dos problemas locais.

A descentralização, através da participação da sociedade civil, promove a democracia. Um dos grandes benefícios da descentralização, quer em termos políticos quer em termos económicos, é que esta permite uma diversidade de respostas políticas e de afetação de recursos, ao mesmo tempo que contribuí para a interiorização dos valores democráticos na sociedade, incluindo a participação política (Antunes, 2003), citados por Nico (2013:36).

Contudo a descentralização também pode suscitar potenciais desvantagens. A descentralização nem sempre é eficiente, quando trata de serviços baseados em redes, padronizados e rotineiros. Nesse contexto, a descentralização pode resultar na perda de economias de escala e controlo sobre os escassos recursos financeiros por parte do governo central. A insuficiente capacidade administrativa e financeira a nível local pode resultar em serviços prestados com menos eficiência e eficácia em algumas áreas do país. Por outro lado, pode assistir-se a transferências de novas competências sem o acompanhamento adequado das correspondentes transferências financeiras, tornando assim a distribuição equitativa e a prestação de serviços mais difícil. Além disso, a desconfiança entre os setores públicos e privado pode prejudicar a cooperação a nível local (Nico, 2013:38).

A descentralização pode ainda gerar alguma descoordenação no exercício da função administrativa, e pode vir a proporcionar um mau uso dos poderes discricionários da Administração por parte de pessoas nem sempre bem preparadas para os exercer (Amaral, 2000).

4.2. As principais mudanças ocorridas na administração local

Durante quatro anos Portugal esteve submetido a um Programa de Assistência Económica e Financeira, que compeliu o Governo a implementar um conjunto de reformas estruturais na Administração Local, planeadas e descritas no Documento Verde, num contexto de fortes restrições orçamentais que se refletiram nos municípios, e que implicaram mudanças significativas na organização do território (freguesias), na distribuição de atribuições e competências entre as entidades da administração local, nos instrumentos de gestão de recursos humanos, na composição das receitas, na assunção de compromissos, nas regras de endividamento e na relação com os cidadãos (desmaterialização dos processos).

A 23 de julho de 2015, o XIX Governo Constitucional faz um balanço da legislatura publicando um documento no seu portal institucional, denominado “*4 anos de credibilidade e mudança*”, através do qual realça as medidas implementadas e os resultados alcançados no âmbito da Reforma da Administração Local, destacando-se:

- A publicação do novo Regime Jurídico Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, mais exigente e disciplinadora através de inclusão de regras, nomeadamente, o equilíbrio orçamental, os limites da dívida, os mecanismos de recuperação financeira, a prestação de contas individual e consolidada e a auditoria externa e certificação legal de contas.
- Foi iniciado o Programa de Descentralização de Competências para as autarquias locais, através da implementação de projetos-piloto, prevê a descentralização das funções sociais para os municípios e tem como características essenciais a contratualização e adesão voluntária dos municípios.
- No domínio da Educação os contratos interadministrativos de delegação de competências da administração central já foram acordados e fechados em treze municípios: Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Maia, Matosinhos, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila de Rei e Vila Nova de Famalicão, envolvendo mais de 1 milhão de habitantes, cerca de 110 mil alunos (10% da população do ensino obrigatório).
- O processo de descentralização também iniciou-se ao nível dos transportes, na sequência da publicação do novo Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros. Através deste Regime há uma descentralização universal (para todos os municípios e entidades intermunicipais), legal e definitiva de competências de autoridade de transportes, e é assegurada a capacidade de financiamento destas entidades.

- A organização territorial autárquica implicou a redução de 1.168 freguesias, alternado o mapa administrativo do País imutável há 150 anos. Foi ainda reformulado o mapa de entidades intermunicipais, passando de 25 para 23. Passam, assim, a ter maior dimensão (mínimo de 5 municípios e 85 mil habitantes), tendo sido valorizada a escala intermunicipal.
- Foram criados instrumentos de promoção da cooperação intermunicipal e partilha de serviços, sendo o intermunicipalismo o caminho privilegiado do Governo para estimular o movimento de integração. Celebraram-se dois acordos-quadro para projetos-piloto com os Municípios do Baixo Guadiana e da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro.
- Implementação de medidas visando o aumento da transparência da administração local, nomeadamente, a criação do portal da transparência municipal (www.portalmunicipal.pt); aprofundamento dos deveres de transparência, através do dever legal de informação mútuo entre os municípios e o Estado, bem como no dever de divulgar aos cidadãos, de forma acessível e rigorosa, a informação sobre a sua situação financeira; uma inovação importante que respeita à obrigatoriedade das freguesias efetuarem o reporte das respetivas contas e outra informação relevante, no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL).

Em julho de 2015, no âmbito de um estudo independente de monitorização da evolução das receitas e despesas dos municípios (no período de 2000 a 2014), levado a cabo por vários investigadores da Universidade do Minho, encomendado pela Direcção-Geral das Autarquias Locais, foram divulgadas as conclusões do estudo e efetuadas recomendações.

O Estudo (Relatório Final) vem confirmar o esforço a que os municípios foram sujeitos para acomodar um conjunto de reformas estruturais na administração local. Estes resultados são visíveis ao nível da redução do nível de endividamento de longo prazo e de um saldo de execução orçamental positivo. Contudo este movimento foi compensado pela redução da despesa, especialmente nas rubricas de investimento e de uma forte redução das receitas, com mais ênfase a partir do ano 2009. O Estudo vem de encontro aos argumentos do XIX Governo Constitucional, para que intensifique o movimento da política de transferência de competências específicas da administração central para os municípios, sendo privilegiada a cooperação voluntária entre os municípios, a partilha de serviços e em casos extremos a fusão (voluntária) de municípios.

A Equipa Técnica procede ainda ao elenco de um conjunto de recomendações, que incluem nomeadamente, a estabilização e previsibilidade das regras definidas na lei das finanças locais; a avaliação independente do enquadramento legal e o financiamento das atribuições e competências; em relação aos impostos cobrados pela Autoridade Tributária, que constituem

receita dos municípios, recomenda o estabelecimento de sistemas de informação partilhada (*business intelligence*) completa e atempada; propõe a aplicação da taxa máxima do IMI; o alargamento da capacidade fiscal na derrama e a participação variável no IRS; a revisão dos regulamentos de taxas e licenças; a aplicação de penalizações para o incumprimento da implementação da contabilidade analítica; a criação de incentivos que reforcem a transparência e a prestação de contas nos Municípios e o reforço dos deveres da consolidação de contas; uma maior flexibilização e a requalificação do quadro de pessoal da administração pública; a criação de incentivos à cooperação entre os municípios através de uma maior integração e partilha de serviços e de equipamentos, defendendo-se a fusão (voluntária) de municípios; o reforço da política de transferências de competências específicas adicionais da administração central para os municípios.

A Associação Nacional de Municípios reagiu ao Estudo e fez uma apreciação positiva sobre aquele Relatório, mas menos abonatória em relação às recomendações da Equipa Técnica. Assim, em relação à recomendação para a manutenção da medida de extinção do IMT a ANMP considera que a proposta conduziria a um aumento da carga fiscal para os cidadãos e contribuintes. No que concerne à eficiência das autarquias, a ANMP entende que a metodologia utilizada é altamente discutível porque cinge-se a uma análise da classificação funcional das despesas que mede apenas a eficiência financeira deixando de lado outras medidas de eficiência relevantes, designadamente, a eficiência económica, a eficiência social, etc.

Principais críticas ao processo de descentralização

Apesar da generalidade dos partidos políticos representados na Assembleia da República e das autarquias reconhecerem a importância da temática da descentralização, o processo descrito no ponto anterior não foi, nem se prevê que seja pacífico num futuro próximo. As duas versões do anteprojeto do diploma que identificam as competências delegáveis pelo Estado nos Municípios e nas Entidades Intermunicipais e as críticas da Associação Nacional de Municípios Portugueses e dos partidos da oposição confirmam esta afirmação.

Para lá das críticas dos partidos da oposição, que têm um cariz marcadamente político, centraremos a nossa análise nos aspetos focados pela Associação Nacional de Municípios vertidos nos dois pareceres emitidos sobre o processo de descentralização, coincidentes com

as duas versões do anteprojeto do diploma, que culminou com a publicação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro.

Desde logo o governo é acusado de não ter assegurado uma divulgação e discussão ampla e alargada, permitindo uma efetiva participação e envolvimento dos municípios. Por outro lado, o anteprojeto do Decreto-Lei é considerado, pela ANMP, redutor quanto ao âmbito e às expectativas geradas em torno da lei n.º 75/2013, porque só quatro áreas são concretizadas: educação, saúde, segurança social e cultura. Além disso, o processo de descentralização assenta na delegação de competências e num modelo de contratualização que é, no parecer da ANMP, *conjuntural, efémera, geradora de desigualdades, discrepâncias e divergências de atuação que não propicia uma verdadeira reforma do Estado e da Administração, abrangendo todo o território e todas as comunidades locais, fundada num efetivo objetivo descentralizador*. A ANMP interpreta a delegação de competências como uma «permissão» do exercício de competências da administração central, que se concretiza através de um contrato limitado por um prazo coincidente com o mandato do Governo.

O anteprojeto de Decreto-lei não tem em consideração a obrigação de apresentar os estudos a que se refere o n.º 3 do artigo 115.º do anexo I da Lei n.º 73/2015, de modo a que a concretização da transferência de competências assegure a demonstração dos requisitos legais.

A ANMP salientada, ainda, preocupações com outros aspetos, nomeadamente no que concerne aos recursos financeiros e aos critérios de repartição dos eventuais ganhos de eficiência; à dúvida quanto à titularidade do património quando a delegação de competências terminar; às eventuais consequências resultantes da transferência de recursos humanos para os municípios, no quadro das normas disciplinadoras em matéria de contabilização e relevância para efeito do cômputo e determinação do limite ou montante total máximo das despesas públicas municipais com pessoal; sobre a insuficiência de recursos financeiros transferidos no âmbito da realização dos contratos de execução celebrados no domínio da Educação; à incerteza sobre o modelo de delegação de competências nos municípios nos domínios da saúde, ação social e cultura.

A segunda versão do projeto diploma acolheu algumas das preocupações manifestadas pela ANMP, tendo sido clarificadas as regras de reversão dos recursos patrimoniais e da exceção para o pessoal envolvido do processo de delegação de competências. Contudo, ficaram ainda por esclarecer as dúvidas relacionadas com os encargos do pessoal, tais como a ADSE, formação, higiene e segurança no trabalho, substituição do pessoal.

Perante todas estas dúvidas e questões colocadas ao XIX Governo Constitucional a ANMP emitiu parecer desfavorável aos anteprojetos do Decreto-lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, considerando que *“só está interessada em discutir um processo idóneo de delegação de competências, acusando o modelo definido pelo Governo, de ser "efémero", porque "Não é duradouro e cria problemas graves”*.

Advinha-se, portanto, que a tensão entre a ANMP e os Governos continuará a existir no âmbito da implementação do conjunto de medidas preconizadas para a Reforma da Administração Local.

O Programa do XXI Governo Constitucional mantém o objetivo de transformar o modelo de funcionamento do Estado, através do reforço das competências das autarquias locais, bem como das entidades intermunicipais, numa lógica de descentralização e subsidiariedade. Esse objetivo é materializado através da proposta de Lei n.º 62/XIII, de março de 2017, sendo previsto reforçar a autonomia local através da descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, estando contemplada, ainda, a possibilidade de se proceder à redistribuição de competências entre a administração autárquica, visando fortalecer o papel das autarquias locais. No caso concreto das entidades intermunicipais, as quais constituem um instrumento de reforço da cooperação intermunicipal em articulação com o novo modelo de governação regional resultante da democratização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, o Programa do XXI Governo Constitucional consagra a transferência de competências quer da administração central quer dos municípios. (proposta de Lei n.º 62/XIII, de março de 2017).

O XXI Governo Constitucional pretende transferir competências no domínio da educação, da ação social, da saúde, da proteção civil, da justiça e da promoção do desenvolvimento, numa lógica de articulação dos investimentos de interesse municipal. A concretização da transferência das competências carecerá de decretos-lei setoriais, que irão prever os recursos humanos, patrimoniais e financeiros para o exercício das mesmas, e nalguns domínios, um período transitório de aplicação para que a transferência de poderes entre os organismos envolvidos se opere sem afetar a eficiência e eficácia pretendidas.

4.3. Evolução do associativismo municipal em Portugal

Introdução

Os Municípios remontam à tradição hispano-romano (Carvalho, 2011; Rocha, 2000). A primeira referência que encontramos à cooperação intermunicipal, via Associação de Municípios, remonta ao ano de 1913 e está plasmada no artigo 94.º da Lei n.º 88, de 7 de agosto de 1913 (Lei da organização, funcionamento, atribuições e competências dos corpos administrativos), que dispoñdo sobre as competências e atribuições das câmaras municipais, contemplava no n.º 24 a celebração entre câmaras municipais de “acordos para a realização de melhoramentos e de serviços de utilidade comum”.

Ao longo dos séculos a organização e a autonomia do poder local têm sido submetidos a avanços e recuos relativamente ao poder central, encontrando-se atualmente num momento de Reforma da Administração Local.

4.3.1. Período de 1974 a 2003

Em Portugal, a mudança para o regime democrático (em abril de 1974) constituiu o início de uma fase de afirmação e visibilidade dos municípios, formalizada pela Constituição de 1976, mediante a transferência de novas competências nas áreas do planeamento e do urbanismo, serviços públicos e desenvolvimento económico. O mesmo diploma, na sua redação inicial, previu ainda o direito de os municípios criarem associações e federações de municípios, tendo em 1982 sido eliminada a referência às federações obrigatórias¹⁴. Em 1997, a Constituição previu a possibilidade de, por via de lei ordinária, serem conferidas atribuições próprias às associações e federação de municípios. A primeira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro) permitiu criar os instrumentos jurídicos fundamentais para a gestão racional dos recursos financeiros dos municípios. O artigo 254.º da Constituição da República Portuguesa, previa a constituição de associações de municípios, cujo o papel foi crucial, num contexto de insuficiente dimensão da maioria dos municípios para a prestação de serviços, cada vez mais exigentes ao nível da afetação/consumo de meios materiais e humanos.

A observação em países democráticos do funcionamento da administração local permitiu o acesso a experiências de cooperação revestidas sob formas orgânicas variadas e complexas

¹⁴ O Código Administrativo de 1940 previa nos seus artigos 177.º e seguintes as federações de municípios, criadas por decreto, para a realização de interesses comuns dos respetivos concelhos. A particularidade deste tipo de associativismo municipal decorre da existência de dois tipos de federações de municípios: voluntárias; obrigatórias.

para a realização de importantes tarefas de interesse comum. Demonstrou-se, assim, a necessidade de criar estruturas intermédias de nível supramunicipal que fossem plataformas de convergência, cooperação e ação conjunta, que melhor lidassem com vários problemas comuns, nomeadamente, a gestão do abastecimento de água, o planeamento regional, entre outros.

O primeiro diploma legal dedicado às associações de municípios foi publicado através do Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro, em que a sua constituição resultaria da vontade efetiva dos municípios (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 266/81). Entretanto, a constituição dos Gabinetes de Apoio Técnico (Decreto-Lei 58/79, de 29 de março) permitiu constituir uma equipa técnica, solicitada para apoiar as associações de municípios, com sede na área do respetivo agrupamento.

Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março foram constituídas a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) em 1985, e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) em 1989, vigorando ainda o Decreto-Lei n.º 266/81 e as disposições do Código Civil aplicáveis às associações de direito privado. O regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 266/81 só foi revogado no ano de 1989 na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro, e por sua vez revogado pela Lei n.º 172/99, de 21 de setembro.

A necessidade de conferir às associações de municípios os meios para imprimir um maior dinamismo e eficácia de ação impeliu a execução de iniciativas legislativas com vista a melhorar o regime jurídico anterior. A publicação do Decreto-Lei n.º 412/89 pretendia responder a essa necessidade, destacando-se os seguintes aspetos inovadores: os estatutos deviam prever as condições de admissão de novos associados, bem como as de saída por parte dos que a integram; nova dimensão da composição dos órgãos; o normativo da delegação de poderes; a duração do mandato, vinculada à exigência de representatividade; a obrigatoriedade de confirmação do mandato na sequência da realização de eleições para os órgãos autárquicos; a nomeação de administrador-delegado; a possibilidade de promover a prestação de serviços a entidades diferentes dos associados; a clarificação da garantia de empréstimos com a totalidade ou parte do património associativo; o alargamento do prazo para apresentação das contas de gerência; a requisição de pessoal a entidades diferentes dos municípios associados, eliminando-se os limites temporais legais da sua duração; a sistematização do regime jurídico das associações municipais de direito público num só diploma.

Mais tarde, a Lei n.º 172/99, de 21 de setembro, estabeleceu o regime comum das associações de municípios de direito público e não trouxe novidades nem inovações legislativas relevantes face ao regime que a precedeu. As associações de municípios criadas pela Lei n.º 172/99 tinham dois órgãos: a assembleia intermunicipal e o conselho de administração. A assembleia intermunicipal integrava os presidentes e vereadores das câmaras dos municípios associados e os conselhos de administração eram compostos por representantes dos municípios, eleitos pela assembleia intermunicipal de entre os seus membros. Podiam ainda ter um administrador-delegado, nomeado pelo conselho de administração, para a gestão corrente dos assuntos da associação.

Neste período, no ano de 1998, o Decreto-Lei n.º 99/84 foi revogado pela Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, eliminando a constituição de associações de âmbito nacional de direito público e prevendo-se, pela primeira vez, a criação de associações de freguesias. Este diploma ainda se mantém em vigor nos dias de hoje. Estas associações têm como escopo principal a representação institucional dos municípios e das freguesias junto dos órgãos de soberania e da administração central.

Entretanto, é publicada a Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, estabelecendo o regime jurídico para a criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, que integraram os municípios da respetiva área ou região de influência.

4.3.2. Período de 2003 a 2008

Descentralização para as entidades supramunicipais

Em 2003 o Governo alterou significativamente o regime até então vigente. As Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de maio permitiam agrupar as entidades associativas em dois grupos de entidades:

Tabela 4.1 - Associação de Municípios - Lei n.º 10/2003 e Lei n.º 11/2003, de 13 de maio

Associações de fins gerais	Áreas metropolitanas (AM)
	Comunidades intermunicipais de fins gerais (CIMfg)
Associações de fins específicos	Associações de municípios de fins específicos (AMfe)

Fonte: Estudo Piloto CIM, 2012

Simultaneamente à Lei n.º 11/2003 (revogou a Lei n.º 172/99), a Lei n.º 10/2003 estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o

funcionamento dos seus órgãos, admitindo que as áreas metropolitanas podiam ser de dois tipos: Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e Comunidades Urbanas (ComUrb). As AM e as CIMfg distinguem-se pela demografia, obedecendo aos princípios da continuidade territorial, da estabilidade e da exclusividade, na medida em que os municípios deviam estar ligados entre si por um nexo territorial, sendo obrigatória a sua permanência durante 5 anos, não podendo integrar mais do que uma associação.

A Lei n.º 10/2003 previa a existência de dois tipos de áreas metropolitanas em função do âmbito territorial e demográfico: Grandes áreas metropolitanas (GAM), com um mínimo de nove municípios e, pelo menos, 350.000 habitantes; Comunidades urbanas (ComUrb) - com um mínimo de três municípios e, pelo menos, 150.000 habitantes.

Caso os municípios não reunissem os pressupostos anteriores podiam associar-se, para a prossecução de fins gerais, constituindo uma CIMfg ao abrigo da Lei n.º 11/2003, que contemplava comunidades intermunicipais de dois tipos: Comunidades Intermunicipais de fins gerais e Associações de Municípios de fins específicos¹⁵. Ambas eram pessoas coletivas de direito público, sendo a distinção efetuada do seguinte modo: a CIMfg constituía-se para a prossecução de fins gerais por municípios ligados entre si por um nexo territorial; a associação de municípios de fins específicos era criada para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integravam, sem necessidade de uma conexão territorial.

As associações de municípios de fins específicos eram constituídas por dois órgãos: a assembleia intermunicipal e o conselho diretivo. O conselho diretivo era composto pelos presidentes e vereadores das câmaras dos municípios associados e a assembleia intermunicipal era composta por representantes dos municípios.

As comunidades intermunicipais de fins gerais apresentavam algumas diferenças, na medida em que um município só podia integrar uma comunidade de fins gerais, constituída pelos seguintes órgãos: assembleia intermunicipal, composta por representantes das assembleias municipais; conselho diretivo, composto pelos presidentes das câmaras dos municípios; comissão consultiva intermunicipal, composta pelos membros do conselho diretivo e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja atividade interessava à prossecução das atribuições da comunidade.

¹⁵ Para além das associações de fins específicos de direito público criadas pela Lei n.º 11/2003, que visavam a realização de interesses específicos comuns aos municípios, continuaram a existir as associações de municípios de fins específicos de direito privado, reguladas pela Lei n.º 54/98, que visam representação institucional dos municípios.

Este novo modelo de organização das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Urbanas, que vigorava ao mesmo tempo com o novo regime das associações de municípios, originou um processo de reorganização do modelo associativo municipal motivando um conjunto de critérios que **indiciavam** uma incoerência territorial.

A reforma de 2003 introduz alguns aspetos positivos, destacando-se, o reforço da legitimidade democrática das associações e a possibilidade destas acomodarem a transferência de atribuições provenientes do municípios e da administração central do Estado. Regista-se ainda como positiva a mudança verificada na lógica do associativismo municipal possibilitando a criação de entidades efetivamente intermunicipais. No entanto, a reforma acabou por não produzir todos os efeitos desejados, designadamente, no que concerne às **afinidades existentes entre as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais de fins gerais que, notoriamente eram maiores do que as existentes entre estas e as associações de municípios de fins específicos** (Estudo-Piloto das CIM, 2012:7). Esta situação só viria a ser mitigada no regime que lhe sucedeu.

O Estudo-Piloto para as Comunidades Intermunicipais identificou outras eventuais causas das dificuldades de afirmação e consolidação das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais de fins gerais. Desde logo, o leque excessivo das atribuições e competências sem que fosse assegurado o seu financiamento autónomo, menos dependente da vontade dos municípios. Por outro lado, a prossecução das suas competências e atribuições implicava a existência de estruturas pesadas, não tendo sido acauteladas as áreas de sobreposição de competências entre estas associações, os municípios e a administração central.

O tratamento diferenciado entre as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, com vantagem para as primeiras, também não favoreceu a afirmação destas associações de municípios. Por exemplo, as áreas metropolitanas não tinham os mesmos limites às despesas com pessoal que foram impostos às comunidades intermunicipais; além disso, contrariamente ao que acontecia com as comunidades intermunicipais, os municípios que integravam as áreas metropolitanas não eram subsidiariamente responsáveis pelo pagamento das suas dívidas na proporção da respetiva capacidade de endividamento.

No mês de julho do ano de 2006 é publicado o relatório final, elaborado pela Comissão Técnica do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado) alusivo ao tema da descentralização para a administração local. Este relatório concretiza o mandato atribuído à Comissão Técnica na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006,

de 21 de abril, estabelecendo as orientações gerais relativamente à descentralização para a administração local, nomeadamente a necessidade de identificar as competências, funções e estruturas orgânicas. A Comissão Técnica focou o seu estudo nos três ministérios onde os progressos na descentralização seriam mais expectáveis, a saber: educação, saúde e trabalho e solidariedade social. Paralelamente aos trabalhos da Comissão Técnica do PRACE desenrolaram-se os trabalhos conducentes à proposta de anteprojeto de proposta de Lei das Finanças Locais que já previa um papel acrescido das autarquias na educação, saúde e ação social. A leitura dos contributos setoriais dos grupos de trabalho dos diferentes ministérios permitiu constatar que é sobretudo ao nível da descentralização de competências para os municípios que se identificaram os casos mais relevantes, sendo poucas as referências às freguesias e ainda menos às entidades supramunicipais, demonstrativo da limitação dos contributos que os serviços da administração central forneceram aos grupos de trabalho.

Nesse contexto, foram publicados os dois diplomas já analisados (Lei n.º 10/2003 e Lei n.º 11/2003), visando o reforço do intermunicipalismo, estimulando estratégias de cooperação e aumentos de sinergias. Contudo, a constituição destas novas organizações municipais, ao abrigo daqueles diplomas, motivou um conjunto de problemas já abordados, que se encontram detalhados no relatório final da Comissão Técnica do PRACE.

No documento em análise são identificadas as áreas que se consideraram de maior potencial de descentralização para entidades supramunicipais: ambiente e saneamento básico; turismo; desenvolvimento regional e urbano. Quanto ao modelo de governação, a reforma do Estado é associada a vários tipos de situações envolvendo a descentralização de competências, que poderia resultar diretamente da reforma orgânica do Estado (e.g. extinção de uma estrutura da administração central; extinção de um “serviço dentro da estrutura) ou ser independente desta (não associada à extinção de estrutura nem de serviços).

É ainda apresentada uma proposta com a calendarização da descentralização (2007-2009) faseada, devendo as transferências de competências ser progressivamente implementadas até 2009, resumida na tabela 4.2.

Tabela 4.2 - Calendarização da Descentralização (2007-2009)

Entidades	Medidas previstas	Ano de implementação
	Instituição em concreto das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, como autarquias de âmbito supramunicipal. Publicação da Legislação que revoga as Leis n.os 10 e 11/2003	Ano 2006
Municípios Autarquias Metropolitanas Outras entidades reestruturadas no âmbito do PRACE	Transferência de competências para autarquias metropolitanas (1ª fase) Descentralização “orgânica” (CEFA ou regiões de turismo) resultante do PRACE. Instituição em concreto das Associações de Municípios para todo o território continental (revogando as entidades criadas ao abrigo das Leis n.os 10 e 11/2003). Avaliação de recursos humanos, financeiros e patrimoniais	Ano 2007
Autarquias metropolitanas, associações de municípios e municípios	Transferência de competências para os municípios Autarquias metropolitanas e associações de municípios	Ano 2008 /2009

Fonte: Relatório Final da Comissão Técnica do PRACE (2006)

Ao fim de 5 anos, o regime de 2003 acabou por ser alterado através da publicação da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto. As motivações dessa alteração decorreram dos problemas identificados e expostos supra e de que o associativismo municipal deveria ter um papel mais relevante na articulação de políticas e ações ao nível supramunicipal, justificada ainda pela incapacidade de darem resposta suficiente a problemas e desafios de maior dimensão, designadamente no contexto da nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro) e do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN, 2007-2013). Estas entidades **não garantiam racionalidade e escala territorial exigíveis, nem dispunham de um quadro normalizado de transferência de competências e de recursos e apresentavam-se destituídas da legitimidade democrática** para que pudessem assumir-se como protagonistas na condução de políticas de desenvolvimento regional.

Com o novo diploma pretendia-se nivelar o diálogo entre as estruturas desconcentradas do Estado e as associações de municípios, efetuando-se num patamar semelhante e sem desconformidades territoriais. A Lei n.º 45/2008 agrupa as associações de municípios de acordo com a Tabela 4.3.

Tabela 4.3- Associações de Municípios – Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto

Associações de fins múltiplos	Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto
	Comunidades intermunicipais (CIM)
Associações de fins específicos	Associações de município de fins específicos (AMfe)

Fonte: Estudo-piloto para as CIM, 2012

Neste novo regime as CIM desempenham um papel mais relevante no planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do seu território de atuação e vêm reforçadas as condições de coordenação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central.

A publicação do Decreto-Lei n.º 312/07, de 17 de setembro (que definiu o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional - QREN e dos respetivos programas operacionais) e da Lei n.º 45/2008 valorizou o papel das associações de municípios nos órgãos de aconselhamento estratégico dos programas operacionais regionais, e estas constituíram-se como as entidades selecionadas para a execução descentralizada ou contratualização de parcerias para gestão de parcelas dos programas operacionais regionais. Neste enquadramento legal só as associações de municípios NUTS III poderiam estabelecer parcerias com o Governo em matéria de descentralização de competências e de participação na gestão do QREN.

Também o modelo de governação das CIM foi alterado, tornando-se mais democrático através do reforço da legitimidade democrática dos órgãos e da responsabilidade dos órgãos executivos perante os órgãos deliberativos. A Lei n.º 2/2007 alargou às CIM a exigência de rigor e disciplina financeira.

Os municípios continuavam com possibilidade legal de constituir e manter as associações de municípios de fins específicos na defesa de interesses coletivos de natureza setorial, regional e local. A Lei n.º 45/2008 promoveu o princípio da estabilidade institucional aplicando às associações de municípios de fins específicos regras de direito público. Assim, os municípios só podiam fazer parte de uma associação de municípios de fins múltiplos, mas podiam integrar várias associações de municípios de fins específicos, desde que tivessem fins diversos. As associações de municípios de fins específicos são pessoas coletivas de direito privado, no entanto, até à entrada em vigor da Lei n.º 45/2008, puderam optar por manter a natureza de pessoa coletiva de direito público.

O Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril, definiu as unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e das áreas metropolitanas e para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN). As unidades territoriais foram definidas com base nas nomenclaturas das unidades territoriais estatísticas de nível 3 (NUTS III). O Anexo I do Decreto-Lei n.º 68/2008 definiu 23 NUTS III correspondentes a Comunidades Intermunicipais (CIM) de igual número, mais tarde alteradas pelo Decreto-Lei n.º 85/2009, de 3 de Abril. Foram assim definidas 8 unidades territoriais na Região Norte, 10 na Região Centro, 5 na Região de Lisboa e Vale do Tejo, 4 na Região do Alentejo e uma na Região do Algarve. A área metropolitana do Porto passou a corresponder às unidades territoriais do Grande Porto e de Entre-Douro-e-Vouga, e a área metropolitana de Lisboa às unidades territoriais da Grande Lisboa e da Península de Setúbal.

As Associações de Municípios de Fins Múltiplos foram criadas sob o princípio de liberdade de adesão, mas **as competências atribuídas a estas associações impuseram a adesão dos municípios**. Caso eles não aderissem nos moldes definidos no Decreto-Lei n.º 68/2008, designadamente, por discordarem da divisão territorial, seriam penalizados com o afastamento da gestão dos fundos comunitários, no âmbito do QREN, na medida em que as delegações de competências com estabelecimento de subvenções globais eram feitas, obrigatoriamente, entre os Programas Operacionais e as associações de municípios. (Estudo-Piloto das CIM, 2012:13)

A experiência decorrente da vigência do regime do associativismo municipal de 2003 (Lei n.º 10 e Lei n.º 11) motivou a evolução das áreas metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais agrupadas na Lei n.º 45/2008 e, em simultâneo, reforçou a especialização das duas áreas metropolitanas, dos regimes jurídicos e da forma de governação. O novo regime das associações de municípios uniformizou o efeito do endividamento e das despesas de pessoal das CIM e das AM.

Modelo de Governação das CIM

1. Atribuições e competências

No quadro constitucional vigente, as associações de municípios constituem uma “*instância de poder local não supramunicipal mas intermunicipal, mais concretamente uma forma jurídica de cooperação intermunicipal – ainda que, sem dúvida, a de maior alcance, por se tratar de uma cooperação institucionalizada (...) pelo que, não há – não pode constitucionalmente*

haver – uma relação de supremacia/sujeição das associações de municípios relativamente aos municípios: aquelas limitam-se a coordenar (e não a dirigir ou orientar) a atuação destes em empreendimentos comuns relativos a atribuições que não deixam de ser municipais. (...) Elas são, por conseguinte, e no âmbito do poder local, pessoas coletivas públicas derivadas, secundárias e eventuais – por confronto com os municípios que as compõem, que são as pessoas coletivas originárias, primárias e necessárias que as legitimam e suportam constitucionalmente.” (Amorim, 2009).

A Lei n.º 45/2008 estabelece no seu n.º 1 do artigo 5.º os fins públicos que as CIM devem prosseguir. Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo 5.º refere que cabe igualmente às CIM assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, em relação a diversas áreas. Finalmente, o n.º 3 do artigo 5.º permite às CIM exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram. As CIM podem, ainda, designar os representantes das autarquias locais em entidades públicas e entidades empresariais sempre que a representação tenha natureza intermunicipal.

Em resumo, as principais atribuições das CIM abrangem a definição e gestão da estratégia supramunicipal; o planeamento das atuações de entidades públicas com relevância supramunicipal; a articulação de atuações, com relevância supramunicipal, de entidades públicas, nomeadamente ao nível dos investimentos.

Como já foi referido o desenho do quadro de atribuições das CIM aparenta ter tido como principal preocupação garantir a participação destas entidades na gestão do QREN (2007/2013). Deste modo, a maioria das CIM foram coagidas a celebrar contratos de delegação de competências (de gestão e de recursos financeiros) de subvenção global com as autoridades de gestão dos Programas Operacionais Regionais, os quais tinham subjacente a elaboração de Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD) que consubstanciavam as estratégias integradas de desenvolvimento do território de cada CIM. O objetivo seria o de incentivar a elaboração de estratégias completas e abrangentes de desenvolvimento que extravasassem o âmbito das tipologias de operação objeto de contratualização entre cada CIM e a respetiva autoridade de gestão do Programa Operacional Regional. **A participação das CIM na gestão do QREN constituiu o fator fundamental de sucesso na prossecução das suas principais atribuições.** (Estudo-Piloto das CIM, 2012:14).

A única CIM de âmbito regional de nível NUTS II (AMAL - Comunidade Intermunicipal do Algarve) manteve-se, tendo sido opção do legislador reforçar as suas atribuições através dos seus órgãos com o exercício de um conjunto de competências suplementares regionais.

Contudo, o modelo de atribuições e competências definido no regime jurídico do associativismo municipal aprovado pela Lei n.º 45/2008 potenciava a existência de CIM com dinâmicas e realidades muito distintas, em que umas confinavam as suas atividades à participação na gestão do QREN e a colaborações pontuais com os serviços da administração central, e outras que, para além do exercício das atribuições próprias, exerciam um vasto leque de competências delegadas pelos municípios e atuavam de forma concertada e articulada como interlocutores perante a administração central. (Estudo-Piloto das CIM, 2012:15).

2. Funções e Modelo de Governação

Os órgãos representativos das CIM são a assembleia intermunicipal e o conselho executivo. Por decisão do conselho executivo pode funcionar um órgão consultivo integrado por representantes dos serviços públicos regionais do Estado e dos interesses económicos, sociais e culturais da sua área de intervenção (artigo 7.º da Lei n.º 45/2008). A assembleia intermunicipal é o órgão deliberativo da CIM, sendo constituída por representantes dos municípios integrantes (entre 3 e 9 por município respeitando o respetivo número de eleitores), eleitos de forma proporcional de entre os membros eleitos diretamente de cada assembleia municipal (artigo 11.º da Lei n.º 45/2008). O conselho executivo é o órgão de direção da CIM sendo constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes (artigo 15.º da Lei n.º 45/2008).

Mantém-se o modelo de governação intermunicipal idêntico ao da reforma iniciada em 2003, sendo reforçada a sua legitimidade democrática, na medida em que fez-se refletir na assembleia intermunicipal a composição política de cada assembleia municipal e o peso de cada município face ao número de eleitores.

As CIM têm por funções essenciais: a criação de uma estratégia de desenvolvimento comum para a sua área de influência; assumir parcerias com o Estado para a definição das políticas públicas e articular investimentos municipais com impacto no seu território; gerir parte significativa dos Programas Operacionais Regionais do QREN e outros programas de desenvolvimento regional.

A convergência entre a instituição das CIM e o início da execução do QREN para o período 2007-2013 permitiu estimular a elaboração de planos de desenvolvimento territorial com base

nos quais foi possível contratualizar, nas regiões do Norte, Centro e do Alentejo, a gestão de mais de 1.400 milhões de euros do FEDER, isto é, cerca de 30% dos Programas Operacionais Regionais.

A constituição das CIM, a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Territorial e a decisão sobre as prioridades estratégicas a nível sub-regional constituiu uma alteração radical no modelo de intervenção intermunicipal.

3. Modelo de Gestão

Para a prossecução das suas atribuições as CIM podiam criar serviços de apoio técnico e administrativos próprios e designar um secretário executivo para os dirigir (artigos 19.º e 20.º da Lei n.º 45/2008). Tal como já foi referido supra, a participação na gestão dos Programas Operacionais Regionais pelas CIM foi uma oportunidade e constituiu um estímulo à capacitação técnica destas associações de municípios.

O recrutamento de trabalhadores é efetuado, preferencialmente, por recurso à mobilidade interna de entre os trabalhadores dos municípios integrantes da respetiva CIM e subsidiariamente, mediante recurso a trabalhadores não titulares de relação jurídica de emprego público (artigo 21.º da Lei n.º 45/2008).

As CIM tinham a possibilidade legal de recorrer à externalização das suas atividades, associando-se com outras entidades públicas, privadas ou do sector social e cooperativo ou criando empresas intermunicipais (alínea f), artigo 13.º da Lei n.º 45/2008). No entanto, o modelo de gestão descrito na Lei n.º 45/2008 remetia com frequência para o quadro legal aplicável aos municípios, revelando-se desregulado, sem normas específicas à escala intermunicipal. Por outro lado, devido à delegação de competências da administração no âmbito do QREN, foi estimulado um nível de tecnicidade nas CIM dirigida para esse fim, diminuindo a matriz intermunicipal assente na delegação/transferência de competências por parte dos municípios. (Estudo-Piloto das CIM, 2012:21)

4. Modelo de Financiamento

Na vigência da Lei n.º 45/2008, as CIM dispõem de património e finanças próprios. Os recursos financeiros destas associações de municípios resultam das transferências do Orçamento do Estado, correspondente a 0,5% da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro corrente de cada município integrante, das contribuições dos municípios, das transferências dos municípios para o exercício de competências delegadas e das contratualizadas com a Administração Central e outras entidades, dos montantes de

cofinanciamentos comunitários e do produto de empréstimos, das taxas pela prestação concreta de um serviço público local pela utilização privada de bens do domínio público ou privado da associação de municípios de fins múltiplos, ou pela remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição da associação de municípios, nos termos da Lei n.º 2/2007 (Lei das Finanças Locais), dos preços relativos a serviços prestados e bens fornecidos, do rendimento de bens próprios, do produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles, de quaisquer acréscimos patrimoniais, fixos ou periódicos (artigo 26.º da Lei n.º 45/2008).

As CIM beneficiam, ainda, das isenções fiscais previstas na lei para as autarquias locais (artigo 30.º da Lei n.º 45/2008). A contabilidade das CIM respeita o previsto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

4.3.3. Período de 2008 a 2015 – Intervenção da *Troika*

A reforma administrativa em Portugal orientou-se nas últimas décadas pelo modelo gestor (Araújo, 2004), precursor de novos instrumentos de gestão nas autarquias locais que, desde os anos 80, sugere a mudança da Administração Pública para a Gestão Pública, inovando em modelos de gestão com origem no setor empresarial (Bilhim, 2004). Este modelo de governação iniciado e adotado nos anos 70 até à década de 90, favorece a iniciativa privada e estimula as mudanças das interações entre o setor público e o setor privado, e caracteriza-se por ser menos hierárquico, mais descentralizado e desconcentrado.

Em Portugal, de acordo com os dados do Eurostat e da OCDE, o peso da despesa da Administração Local no total da Administração Pública em 2011 era, em média, 10 pontos percentuais inferior à média da União Europeia.

Apesar das vantagens elencadas no subcapítulo 4.1, a descentralização teve pouca aplicação prática, configurando a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, uma evidência da baixa concretização da ação descentralizadora, embora no n.º 2 do artigo 2.º da mesma Lei, conste que *“a descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidades dos cidadãos”*.

Na década de 2000, o Governo realizou dois estudos sobre a organização e reforma do Estado alusivos ao tema da descentralização — o estudo «Caraterização das Funções do Estado»

(2003) e o relatório final do PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (2006) —, mas também estas propostas ficaram sem uma concretização relevante.

A tendência atual, nomeadamente nos países centralizados como é o caso de Portugal, é para reforçar a desconcentração recorrendo às tecnologias digitais, evitando o aumento da despesa associada à duplicação de estruturas físicas e meios humanos. Por outro lado, foram dados passos decisivos no sentido da descentralização de competências da administração central para a administração local. A evidência dessa vontade foi patente no objetivo do XIX Governo Constitucional de aprofundar as possibilidades e potencialidades de descentralização e da gestão supramunicipal através da realização de um estudo-piloto com duas comunidades intermunicipais (CIM), a CIM Alto Minho e a CIM Região de Aveiro — Baixo Vouga, sobre modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos para as CIM, analisado em pormenor no subcapítulo 4.3.

A adesão forçada de Portugal ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro impeliu o debate para implementação de uma Reforma do Estado, nomeadamente, a Reforma da Administração Local. Foi considerada uma prioridade do XIX Governo Constitucional baseada nas seguintes vantagens potenciais: **proximidade com os cidadãos**; reforça a **descentralização administrativa**; **valoriza a eficiência na gestão e na afetação de recursos públicos**; e **potencia novas economias de escala** (Documento Verde da Reforma da Administração Local, 2011).

Ao longo dos anos, Portugal conheceu várias mudanças, nomeadamente, o aumento de competências das autarquias locais, algumas vezes sem a correspondente mochila financeira, bem como à alteração das estruturas e configurações organizacionais da prestação de serviços públicos. Observamos a criação e disseminação no território de empresas municipais, a autonomia de serviços municipalizados, passando, pela concessão de serviços públicos essenciais. Assistimos, ainda, à criação de sociedades comerciais (anónimas ou por quotas), à criação de Áreas Metropolitanas, ao nascimento de Comunidades Urbanas (atualmente designadas de Comunidades Intermunicipais) e ao incremento de Associações de Municípios. A Reforma da Administração Local de 2011 aparenta evidenciar o reforço do municipalismo, consubstanciado na prossecução dos seguintes objetivos:

- 1. Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vetor estratégico de desenvolvimento;*
- 2. Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;*

3. Melhorar a prestação do serviço público;
4. Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais);
5. Reforçar a coesão e a competitividade territorial.

As figuras seguintes representam a estrutura conceptual adoptada pelo Governo para a Reforma Administrativa Local.

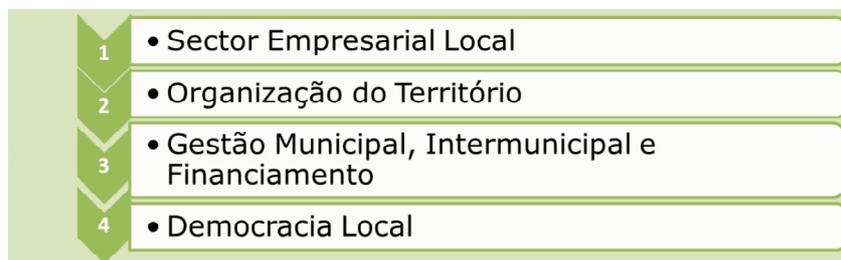
(Documento Verde da Reforma da Administração Local, 2011:9)

Figura 3 - Reforma da Administração Local



Fonte: Documento Verde da Reforma da Administração Local

Os seus quatro eixos de atuação são:



Fonte: Documento Verde da Reforma da Administração Local

A Organização do Território (reforma territorial) e a Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento, são para a nossa investigação, os Eixos fundamentais da Reforma da Administração Local.

Quanto ao nível do debate sobre as atribuições e competências de cada um dos diferentes níveis de Poder Local bem como dos respetivos mecanismos de financiamento, a Reforma da Administração Local deveria respeitar os seguintes pressupostos:

- a) Concretizar os princípios da descentralização e da subsidiariedade;
- b) Apostar no reforço da coesão nacional e na promoção da solidariedade inter-regional;
- c) Dar prioridade à eficiência da gestão pública;
- d) Equilibrar a descentralização de competências e a sua correta adequação aos necessários mecanismos de financiamento;
- e) Reforçar a transparência da gestão autárquica através da formação da cidadania ativa;

- f) *Criar um barómetro de gestão autárquica, através da DGAL, no qual constem as melhores práticas ao nível do Poder Local;*
- g) *Reforçar a cidadania no âmbito do acompanhamento pela Sociedade Civil da ação e do exercício do Poder Local, incentivando a criação de recursos e de mecanismos para um maior e fácil acesso à informação.*

(Documento Verde da Reforma da Administração Local, 2011:26)

Com base nos referidos princípios, o Governo procurava atingir os seguintes resultados:

- a) ***Redefinição das competências, promovendo a valorização da atuação das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas;***
- b) ***Diferenciação e articulação das atribuições e competências entre Freguesias, Municípios, Comunidades Intermunicipais e outras Estruturas Associativas;***
- c) ***Aprofundamento da legitimidade e do controlo democrático das Comunidades Intermunicipais e das Áreas Metropolitanas;***
- d) ***Regulação do Associativismo Intermunicipal com vista à sua qualificação, evitando as sobreposições e gerando a poupança de recursos;***
- e) ***Revisão do regime de financiamento das autarquias locais com vista à prossecução dos seguintes objetivos: i. Sustentabilidade financeira; ii. Novo paradigma da receita própria.***

(Documento verde da Reforma da Administração Local, 2011:27).

Para alcançar os objetivos do Eixo 3 foi definida uma metodologia que incluiu a realização de um Estudo-Piloto que incidiu sobre os modelos de competências, modelos de financiamento e transferências de recursos, recorrendo à experiência comparada de duas Comunidades Intermunicipais com características diferentes (uma de território maioritariamente rural, outra de território maioritariamente urbano). A coordenação foi assegurada pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), envolvendo os respetivos municípios e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

4.3.3.1. Conclusões do Estudo-Piloto

Através da realização do Estudo-Piloto o governo pretendia ter acesso a um documento de suporte à decisão política que permitisse identificar os modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos para as CIM, respondendo aos objetivos de racionalização e redução das despesas correntes municipais suportados nos ganhos de escala reconhecidos à gestão intermunicipal.

As condições inerentes à transferência de competências para as CIM são, nomeadamente, a existência de ganhos de escala e a verificação efetiva da redução nas despesas ao exercício dessas competências, nos Municípios e na administração central do Estado, bem como um

aumento da eficiência. Torna-se necessário conhecer previamente o custo de cada uma das competências nos municípios e prever o custo de gestão dessas competências por via da CIM. Através da análise ao custo de determinadas competências exercidas pelos municípios o Estudo-Piloto avança com dados concretos que revelam a existência de **disparidades nos custos para algumas atividades semelhantes geridas pelos municípios** (Estudo-Piloto das CIM, 2012:55). As causas prováveis recaem sobre as opções políticas e na escolha das prioridades e importância que cada um dos municípios define por si só para a satisfação de determinada necessidade pública, mas não só. Há prioridades políticas que resultam de outros fatores mais objetivos: demográficos, por exemplo. Esta dificuldade identificada no Estudo-Piloto significa que se determinada competência dos municípios for transferida para a entidade intermunicipal **passará a existir uma igual prioridade na satisfação das necessidades no conjunto dos municípios que integram a CIM**. Perante este cenário foi recomendado que as atribuições e competências a exercer pela CIM tenham em consideração as necessidades no domínio da racionalidade, da escala, da agilidade e da especialização das atuações, permitindo a otimização das atividades prestacionais e do serviço público envolvido.

Novo modelo de governação das CIM

1. Modelos de atribuições / Competências propostos no Estudo-Piloto

O Estudo-Piloto identificou três modelos de atribuições tendo em vista a apresentação de uma proposta:

- **Delegação** – através do qual as competências municipais são livre e/ou obrigatoriamente delegadas pelos municípios na CIM; podendo ser exercidas pela CIM em regime de exclusividade ou ser exercidas de modo partilhado entre a CIM e os municípios.

Este conceito não é tecnicamente correto no meio académico, porque a delegação implica sempre um processo “de cima para baixo”, contudo é um conceito enraizado e muito utilizado na linguagem do legislador e, portanto, no estudo-piloto.

- **Transferência / devolução** – é modelo de competências próprias da CIM, definidas por lei.

- **Misto** – Esta opção combina o modelo de delegação de competências com o modelo de transferência de competências. (Estudo-Piloto das CIM, 2012:53).

O grupo de trabalho propõe que estes modelos prevejam a possibilidade de delegação ou devolução (descentralização) de competências na CIM pela administração central. Propõe ainda que a opção por um dos modelos consagre a obrigatoriedade da delegação nas CIM de

um conjunto mínimo de competências, para almejar alcançar as vantagens associadas aos ganhos de escala e de afetação de recursos. O Estudo-Piloto evidencia como suscetíveis de delegação ou transferência para as CIM as seguintes competências municipais:

Tabela 4.4 - Competências municipais suscetíveis de serem exercidas pelas CIM

Competências municipais suscetíveis de serem exercidas pelas CIM		Proposta Estudo-Piloto
Ambiente	Exploração e gestão de sistemas municipais de captação, tratamento e distribuição de água	Gestão partilhada
	Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha, tratamento e rejeição de efluentes	Gestão partilhada
	Exploração e gestão de sistemas municipais de recolha e tratamento de resíduos sólidos	Gestão partilhada
	Gestão de áreas protegidas	OMISSO
Ordenamento do Território	Assessoria na elaboração e revisão de planos municipais de ordenamento do território	Gestão Exclusiva da CIM
	Cartografia	Gestão Exclusiva da CIM
Educação	Gestão do parque escolar municipal	Gestão partilhada
	Ação social escolar e cantinas	Gestão partilhada
	Gestão do pessoal não docente	Gestão partilhada
Transportes e Comunicações	Transportes regulares locais	Gestão Exclusiva da CIM
	Transportes escolares	Gestão Exclusiva da CIM
	Manutenção de infraestruturas viárias	Gestão Exclusiva da CIM
Cultura	Programação cultural	Gestão partilhada
Desporto	Gestão de equipamento desportivos	Gestão partilhada
Habitação	Construção e gestão de habitação social	Gestão partilhada
Gestão Florestal	Gestão de matas e florestas	Gestão Exclusiva da CIM
	Planeamento florestal	Gestão Exclusiva da CIM
Proteção Civil	Gestão intermunicipal dos serviços de proteção civil	Gestão Exclusiva da CIM
Desenvolvimento Local	Política de turismo local	Gestão Exclusiva da CIM
	Gestão de parques empresariais / acolhimento empresarial	Gestão Exclusiva da CIM
Serviços Gerais	Assessoria jurídica	Gestão partilhada
	Informática e comunicações (e.g. único data center)	
	Aprovisionamento (gestão e coordenação de compras, seguros)	Gestão partilhada
	Serviços de metrologia (afereção de pesos)	Gestão Exclusiva da CIM
	Serviços médico-veterinários	Gestão Exclusiva da CIM
Canil intermunicipal	Gestão Exclusiva da CIM	
Gestão Recursos Humanos	Formação	Gestão Exclusiva da CIM
	Mobilidade	Gestão Exclusiva da CIM
Defesa do Consumidor	Ações de informação	Gestão Exclusiva da CIM
	Apoio a associações de consumidores	Gestão Exclusiva da CIM
	Mediação de litígios / Arbitragem	Gestão Exclusiva da CIM

Fonte: Estudo-Piloto CIM, 2012:54.

Em relação às competências da administração central identificadas como suscetíveis de serem exercidas pelas CIM foram as seguintes:

Tabela 4.5 – Competências da administração central suscetíveis de serem exercidas pela CIM

Competências da Administração Central suscetíveis de serem exercidas pela CIM		Proposta Estudo-Piloto
Ambiente	Sistemas de captação, tratamento e distribuição de água e sistemas de recolha, tratamento e rejeição de efluentes.	OMISSO
Ordenamento do Território	Planos intermunicipais de ordenamento do território.	Gestão Exclusiva da CIM
Saúde	Participação no planeamento e gestão dos cuidados primários de saúde.	OMISSO
Educação	Gestão de edifícios (EB23 e Secundárias), participação na gestão dos agrupamentos e coordenação dos conselhos municipais de educação.	OMISSO
Gestão Florestal	Planeamento da gestão florestal e defesa da floresta; Gabinetes técnicos florestais intermunicipais.	Gestão Exclusiva da CIM
Administração Portuária	Licenciamento das ocupações e qualificação ambiental das praias; Gestão das áreas portuárias nas zonas com usos não portuários.	Gestão Exclusiva da CIM
Desenvolvimento Económico	Reforço da contratualização da gestão de fundos comunitários. Apoio ao desenvolvimento de negócios, redução de custos de contexto e atração do investimento. Licenciamento da pequena produção agrícola e artesanal.	Gestão Exclusiva da CIM
Defesa do Consumidor	Resolução extrajudicial de litígios de consumo, formação financeira dos consumidores e apoio aos consumidores sobreendividados.	Gestão Exclusiva da CIM
Proteção Civil	Comando operacional intermunicipal.	Gestão Exclusiva da CIM
Outras	Gestão do domínio público hídrico e ZPE. Licenciamento de águas / nascentes / furos. Serviços médico-veterinários intermunicipais. Fiscalização de matadouros e mercados.	OMISSO

Fonte: Estudo-Piloto CIM, 2012:55.

As tabelas de referência supra constituíram a base do processo legislativo, tendo sido proposta uma metodologia de implementação faseada e progressiva, devidamente calendarizada e com a identificação clara das competências a transferir para as CIM.

O modelo da delegação de competências foi considerado o mais adequado para enquadrar processos de reafectação de competências devido a razões de flexibilidade, gradualismo na transferência de *Know-How* e possibilidade de ajustamento às condições técnicas efetivas, financeiras e institucionais.

O diploma legal com a proposta de transferência de competências deveria, ainda, prever a possibilidade dos municípios, individualmente e de forma fundamentada, se oporem quando tal se revele prejudicial ao interesse público. A transferência de competências municipais devia ser limitada só tendo lugar nos casos expressamente previstos, passando a ser exercidas como competências próprias e exclusivas da CIM. As sobreposições de competências com os

municípios e com a administração central só podem ser evitadas através de um modelo de atribuições e competências da CIM bem claro e delimitado. (Estudo-Piloto das CIM, 2012:59)

2. Modelos de governação

O modelo de governação proposto é o descrito nos parágrafos seguintes:

Em relação ao órgão deliberativo da CIM, são apresentadas três soluções: a manutenção da sua constituição de acordo com o regime estabelecido na Lei n.º 45/2008; eleição direta dos membros do órgão deliberativo da CIM; uma solução mitigada, a qual poderá passar pela integração dos diversos presidentes de câmara no órgão deliberativo da CIM, os quais têm a legitimação direta decorrente dos resultados eleitorais das respetivas circunscrições.

Para o órgão executivo da CIM são apontadas, igualmente, três soluções: manutenção do regime estabelecido na Lei n.º 45/2008; eleição direta dos membros do órgão executivo da CIM; um modelo que possa importar na síntese entre as duas anteriores soluções, nomeadamente por via da eleição dos membros do órgão executivo da CIM em sede das diversas assembleias municipais, mediante o recurso ao método de *Hondt*. Neste caso foram abertas duas sub-hipóteses de concretização: os membros do órgão executivo da CIM a eleger pelas assembleias municipais são oriundos destas ou, ao invés, não provêm de quaisquer órgãos municipais. (Estudo-Piloto das CIM, 2012:63)

3. Modelo de gestão

O modelo de gestão proposto assenta numa CIM que disponha de serviços próprios, com uma organização semelhante à dos municípios. No entanto, a proposta exige a eliminação do cargo de secretário executivo constante da Lei n.º 45/2008, passando o órgão Executivo a ser constituído por elementos não provenientes de quaisquer órgãos autárquicos e em exclusividade de funções, garantindo-se o efetivo acompanhamento da gestão da CIM.

É mantida a possibilidade de criação de empresas intermunicipais, bem como a participação noutras pessoas coletivas (sociedades comerciais e associações) e a externalização de serviços através da celebração de contratos de concessão ou de aquisições de serviços.

Admitindo-se o exercício de competências partilhadas entre as CIM e os municípios, os encargos de funcionamento seriam repartidos de comum acordo entre a CIM e os municípios.

Em matéria de recursos humanos da CIM, propôs-se a manutenção da utilização do contrato de trabalho em funções públicas quando não seja possível recrutar recorrendo à mobilidade (sem duração limitada) de trabalhadores municipais. (Estudo-Piloto das CIM, 2012:65)

4. Modelo de Financiamento

O modelo de financiamento proposto pelo grupo de trabalho assenta no modelo plasmado na Lei n.º 45/2008, melhorando os mecanismos que assegurem uma situação mais estável e, sobretudo, previsível na angariação de recursos públicos associados ao exercício das competências ou ao desenvolvimento de iniciativas pelas CIM. Assim, ao modelo de transferência e/ou delegação de competências nas CIM deverá estar associada a respetiva componente financeira que sustente a sua execução, assegurada através da nova Lei das Finanças Locais. Para além dos financiamentos comunitários, dos preços e taxas cobrados pelos serviços prestados e dos empréstimos, as receitas das CIM devam ainda considerar as transferências do orçamento de Estado e de outras transferências da administração central para o exercício de competências delegadas; das transferências dos orçamentos municipais; e das outras transferências municipais para o exercício de competências delegadas.

Um princípio considerado na evolução das competências nas CIM foi o princípio da geometria variável, em função das características do seu território de influência, que seria assegurado através do recurso a mecanismos de delegação de competências e a contratos-programa. A CIM assume o papel de ator principal, no contexto do território, nomeadamente no desenvolvimento de parcerias com as principais instituições locais em articulação com as estratégias europeias, nacionais e das NUTS II, delineadas para o período 2014-2020 no âmbito Estratégia “Europa 2020”. Nesse sentido foram adiantadas as seguintes propostas: incluir na regulamentação do novo Quadro Comunitário de Apoio as unidades territoriais de base NUTS III uniformizando as configurações; rever a organização do território por comunidades intermunicipais (maior escala); incentivar e promover os projetos de carácter intermunicipal em detrimento dos projetos de carácter municipal; realizar Programas Territoriais de Desenvolvimento (PTD), a contratualizar por objetivos, baseados em indicadores de desenvolvimento económico e social, estabelecendo metas e que permitam a monitorização dos investimentos executados; fortalecer o papel institucional das CIM; desenvolver no território da CIM uma estratégia de planeamento da rede de provisão de serviços públicos de proximidade, através da realização de cartas intermunicipais de âmbito social, educativo, desportivo e de equipamentos de desenvolvimento económico.

Todos estes contributos serviram para justificar, reconhecer, promover e construir a base do quadro legal atual, na qual foi atribuído à CIM o determinante e potencial dinamizador do território, contribuindo para o reforço da coesão nacional e a promoção da solidariedade inter-

regional no âmbito das políticas de desenvolvimento, assente nos argumentos principais da eficiência da gestão pública e nos ganhos de escala em termos geográficos e demográficos.

4.3.3.2. As principais mudanças no Associativismo Municipal

O que mudou no Associativismo Municipal?

No âmbito do movimento de reforma do Estado o Governo, seguindo a *baseline* definida no Estudo-Piloto, encetou um conjunto de ações de reorganização estrutural da Administração Local, com mudanças em vários domínios refletidas na publicação de vários diplomas legais, nomeadamente e com destaque, para a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais; a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que institui o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais; o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, definindo o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e a Lei n.º 77/2015, de 29 de julho que estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais e o estatuto do respetivo pessoal dirigente.

De acordo com os dados divulgados pelo XIX Governo (<http://www.portugal.gov.pt/pt>), a implementação destas reformas já produziu resultados efetivos e visíveis, com efeitos na redução significativa dos níveis de endividamento das autarquias locais (menos 30%); na diminuição do número de dirigentes na Administração Local (menos 28%); na redução do número de Entidades Intermunicipais (de 25 para 23) e do número de freguesias (4259 para 3091; e reconfiguração das competências das entidades supramunicipais (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais).

O modelo de relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais alterou-se, promovendo-se o aumento do peso (relativo e absoluto) dos impostos locais na receita, com vista ao reforço da sua autonomia e capacidade financeira. Reformularam-se os mapas das entidades intermunicipais por redefinição dos agrupamentos territoriais, acompanhada de uma reforma orgânica e funcional visando o reforço da sua capacidade de ação e da gestão executiva. Esta reorganização territorial aumentou a escala das freguesias e das entidades intermunicipais, não existindo, ainda, os estudos que comprovem o aumento da eficiência e eficácia em relação às funções prosseguidas pelos municípios.

A reforma intentada contempla dois movimentos. Um movimento para baixo, em que a descentralização de competências justifica-se numa escala administrativa menor, de maior proximidade às populações e dos problemas. Assim sucedeu com descentralização do Estado nos municípios, designadamente nas áreas da educação, saúde, cultura e segurança social. E ainda com a “delegação legal” e a transferência de competências dos municípios para as freguesias estabelecida na Lei n.º 75/2013. Um movimento para cima, em que os municípios exploram as possibilidades de melhoria da eficiência e eficácia, designadamente pela cooperação e partilha intermunicipal de funções e serviços.

Para tal o governo promoveu um quadro de vantagens institucionais para incentivar a fusão ou agregação voluntária de municípios. Contudo, as fortes contestações políticas ao processo de fusão levou o Governo a diminuir o nível de importância desta opção tendo em consideração os argumentos já aludidos no presente estudo, baseados na observação de experiências de outros países assentes na fusão de municípios, concluindo-se que frequentemente esses processos têm resultados negativos (efeitos colaterais negativos). Neste contexto, o XIX Governo Constitucional procurou outros instrumentos e modos de concretizar a integração e partilha dos serviços e atividade dos municípios, recaindo a opção alternativa (e/ou complementar à fusão) sobre as Entidades Intermunicipais e as associações de autarquias locais de fins específicos previstos na Lei n.º 75/2013, ou através dos serviços intermunicipalizados e empresas intermunicipais previstas na Lei n.º 50/2012.

Enquadramento legal das Entidades Intermunicipais

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece, no Anexo I, o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico. O Regime Jurídico das Autarquias Locais (RAL) estabelece que as entidades intermunicipais constituem “associações de autarquias locais” (cf artigo 63.º, n.º 2). As entidades intermunicipais são as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais (CIM). Na opinião de Gonçalves (2014:23), *parece claro que o RAL configura ambas como entidades com um âmbito de ação definido em função do território e de substrato pessoal, que “associam”, “integram”, “juntam” ou “agregam” municípios e que desenvolvem a sua ação num plano – porventura, mais do que “intermunicipal” – “supramunicipal”*.

Na opinião do autor a extensão do objeto do RAL sugere uma grande reforma da legislação do Poder Local. Contudo, a respeito do associativismo autárquico *não existem alterações de relevo para além da inovação nominativa, da nova figura de entidades intermunicipais que se refere a realidades já existentes.* (Gonçalves; 2014:23). Esta solução constituiu uma alternativa a um processo de implementação coativa, muito dificilmente exequível, de fusão ou de agregação de municípios (Gonçalves; 2014).

Existem três categorias de associações de municípios: as áreas metropolitanas; as comunidades intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos (artigo 63.º do RAL).

As Áreas metropolitanas são consideradas associações de autarquias locais nos termos do n.º 2 do artigo 63.º do RAL. Existem duas, a Área Metropolitana de Lisboa (integra 18 municípios) e a Área Metropolitana do Porto (agrega 17 municípios).

As Comunidades Intermunicipais são igualmente consideradas associações de autarquias locais e entidades intermunicipais, e correspondem às “associações de municípios de fins múltiplos”, que estavam previstas na Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto. Atualmente existem 21 CIM, de génese voluntária.

As Associações de Municípios (inclui as freguesias) de Fins Específicos são associações de autarquias locais, mas não são entidades intermunicipais. A referência na designação aos “fins específicos” explicava-se na legislação anterior, para distinguir essas associações das CIM, então consideradas “associações de municípios de fins múltiplos”.

Estas três categorias de entidades têm natureza de pessoas coletivas de direito público (n.º 1 do artigo 63.º do RAL). As CIM e as associações de municípios de fins específicos constituem-se “por contrato, nos termos da lei civil” (n.º 2 do art. 80.º e n.º 2 do art. 108.º), enquanto as Áreas Metropolitanas são criadas por lei.

A principal diferença entre as entidades intermunicipais e as associações de fins específicos reside no facto de as primeiras possuírem atribuições próprias. Além disso, podem beneficiar de delegações de competências do Estado e dos municípios e possuem uma delimitação territorial também definida por Lei.

As entidades intermunicipais constituem “unidades administrativas” que correspondem a unidades territoriais definidas com base das NUTS III (cf. Art. 139.º do RAL). Assiste-se a uma alteração das NUTS III, por via de um processo de extinção, cisão, fusão e alteração do perímetro territorial de algumas CIM.

Tabela 4.6– Entidades intermunicipais – Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Entidades intermunicipais	Áreas Metropolitanas	A figura genérica das entidades intermunicipais surge com o objetivo de ocupar uma posição específica e particular na organização administrativa portuguesa, enquanto associações públicas de administração autónoma que desenvolvem a sua ação num território delimitado e que dispõem de um catálogo aberto de competências públicas que pode ser preenchido pelo Estado, quer por via da Lei, quer por atos avulsos de delegação.
	Comunidades Intermunicipais	
Associações de fins específicos	Associações de (freguesias e de) Municípios de Fins Específicos	São de criação espontânea e livre pelos municípios (freguesias), no desenvolvimento de uma liberdade de associação, para a prossecução de interesses comuns, sem atribuições, nem competências próprias, sem a condição de candidatas à delegação de competências públicas e sem um território definido de intervenção. Os fins específicos são os indicados nos estatutos.

Fonte: Pedro Gonçalves, 2014 (N.º 1 – Janeiro/Março). AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local

Comunidades Intermunicipais (CIM)

As inovações mais significativas ocorrem no regime jurídico das CIM, designadamente, quanto à estrutura orgânica, à transferência legal e à delegação de competências a entidades que surgem da iniciativa municipal. As CIM parecem ter sido redefinidas com o objetivo de assumirem um papel de protagonismo na articulação entre o Estado e o Poder Local. O n.º 5 do artigo 80.º não permite a criação de CIM com um número de municípios inferior a cinco ou que tenham uma população que somada seja inferior a 85.000 habitantes. Os municípios não escolhem os seus parceiros na CIM, pois é a lei que define o seu território. Contudo a adesão municipal é livre, aludindo a lei a um direito potestativo de adesão (n.º 4 do art. 80.º do RAL), sendo também livre o abandono, mas sujeito a consequências.

Os órgãos da CIM são a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal. O diploma legal não indica a natureza, deliberativa ou executiva dos órgãos da CIM, com exceção do conselho estratégico que é considerado um órgão de natureza consultiva. Na interpretação de Gonçalves (2014:30), a assembleia intermunicipal (composta por membros das assembleias municipais dos municípios associados), *assume a natureza de órgão deliberativo com competências muito limitadas, a mais importante das quais é eleger o secretariado executivo. A sua existência parece ter sido ditada pelo objetivo de reforçar e alargar a dimensão da representatividade e de ligação das CIM aos municípios associados e aos eleitores, por via da ligação às assembleias municipais.* O secretariado executivo

intermunicipal *possui o carácter de órgão executivo*. O conselho intermunicipal (constituído pelos presidentes de câmara dos municípios associados) *apresenta uma feição híbrida, dispondo de competências típicas de órgão deliberativo, bem como competências executivas* (Gonçalves 2014:30).

Em relação ao regime anterior a Lei n.º 75/2013 **introduz a novidade de dotar as CIM de um secretariado executivo intermunicipal**, eleito pela assembleia intermunicipal com base numa lista proposta pelo conselho intermunicipal. A instituição deste órgão executivo, conforme a deliberação unânime do conselho intermunicipal, pode ser singular, constituído apenas por um primeiro-secretário, ou colegial, que se responsabiliza pelo funcionamento da CIM na sua atividade diária. O secretariado executivo pode ter, por delegação, a função de representação externa da CIM (art. 91.º). Este responde, simultaneamente, perante o conselho intermunicipal (alínea g), n.º 1, e n.º 3 do art. 90.º) e perante a assembleia intermunicipal. O estatuto legal do secretariado executivo atribui a este órgão escassa relevância política e com modestas competências próprias no plano jurídico-administrativo. Assim, Gonçalves (2014:31) conclui que *se existiu, não se cumpriu a intenção de dotar a CIM de um “órgão próprio”, com capacidade de protagonizar a defesa de um interesse intermunicipal ou supramunicipal*.

As CIM detêm competências próprias conferidas diretamente por Lei ou constantes dos respetivos estatutos, e competências delegadas pelo Estado (“de cima”) ou pelos municípios que as integram (“de baixo”).

As CIM têm as suas atribuições fixadas na lei, concretamente, no n.º 1 do artigo 81.º que estabelece quais “os fins públicos” que as CIM devem prosseguir: promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental; articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente de gestão e/ou contratualização de fundos comunitários; planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.

As CIM têm competências atribuídas para assegurarem a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas áreas descritas n.º 2 do art. 82.º da Lei n.º 75/2013. Na opinião de Gonçalves (2014:33) o universo de competências conferidas diretamente pela Lei às CIM revela-se *modesto*. *Na maior parte dos casos, as normas de competência do RAL assumem sobretudo um carácter de enquadramento, reclamando especificação ou desenvolvimento em outras leis*.

Há ainda outro aspeto relevante que importa destacar. As CIM podem ser investidas de competências por “transferência legislativa”, em concretização da descentralização administrativa (art. 111.º). Neste sentido, o catálogo de competências próprias das CIM é aberto, podendo evoluir de acordo com os ímpetus mais descentralizadores do Estado ou da vontade dos municípios. Neste ponto Gonçalves (2014) realça a problemática associada à possibilidade do *legislador preferir a descentralização para as CIM em detrimento da descentralização para os municípios*. (Gonçalves, 2014:33).

Nos termos da Lei n.º 75/2013, as CIM podem exercer *competências próprias estatutárias* e prever nos seus estatutos a prossecução de fins tipicamente associativos, nomeadamente, a gestão de um equipamento que serve os municípios associados ou exploração de um serviço público intermunicipal. Estas competências próprias acrescem às *competências legais* das CIM.

Além de disporem das **competências próprias** (legais e estatutárias) as CIM podem exercer **competências delegadas** pelo Estado ou pelos municípios. A delegação de competências realiza-se mediante contrato interadministrativo, mediante o acordo expresso da própria CIM. No que se refere ao âmbito das competências delegáveis, o n.º 1 do art. 124.º define uma norma genérica que atira intervenções legislativas ulteriores, impondo o “respeito pela intangibilidade das atribuições estaduais” e prevendo a possibilidade de delegação de competências “em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais, em especial, no âmbito das funções económicas e sociais”.

Tal como está redigida a Lei n.º 75/2013 parece desenhar a delegação de competências do Estado nas entidades intermunicipais como uma forma de concretizar a descentralização. Mas o instituto da delegação refere-se à “transferência do exercício de competências do Estado” para as CIM, o que significa que as competências são exercidas pelas CIM, mas continuam a pertencer ao Estado. *Não ocorre aqui um processo de descentralização, mas tão-só de desconcentração* (Gonçalves; 2014:36).

Nos termos do artigo 123.º da Lei n.º 75/2013 o Estado pode suspender ou resolver o contrato de delegação por incumprimento da contraparte ou por razões de relevante interesse público devidamente fundamentadas.

As CIM podem ainda beneficiar de delegações de competências de todos, de um ou de alguns dos municípios que a integram. Cada município associado pode ter o seu contrato de delegação de competências com a CIM (e.g. contrato de gestão de um mercado municipal). Referente ao âmbito das competências delegáveis, dispõe o n.º 1 do art. 128.º que os municípios concretizam a delegação de competências “em todos os domínios dos interesses

próprios das populações das entidades intermunicipais. O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que os municípios podem concretizar ainda a delegação de competências nas entidades intermunicipais nos *domínios instrumentais* relacionados com a organização e funcionamento dos serviços municipais e de suporte da respetiva atividade. Neste caso existe lei habilitante para a concretização da delegação dada pela Lei n.º 75/2013. Com fundamento direto neste diploma o Município pode celebrar contratos de delegação *em todos os domínios dos interesses próprios das populações das entidades intermunicipais*, nomeadamente, sobre as competências repartidas entre a assembleia municipal e a câmara municipal (cf. Arts. 25.º, n.º1, alínea k), e art. 33.º, n.º 1, alínea m) da Lei n.º 75/2013). O n.º 3 do art. 81.º, do diploma em apreço, estabelece que as CIM se incumbem do exercício em comum das competências delegadas pelos Municípios que as integram (através do conselho intermunicipal e a assembleia intermunicipal). Finalmente, note-se ainda, para o disposto no art. 105.º, n.º 1: “as deliberações dos órgãos das entidades intermunicipais vinculam os municípios que as integram.”

Reforma da Integração e Partilha de Serviços entre Municípios

Privilegiada a opção pelas entidades intermunicipais face à fusão de Municípios, o XIX Governo Constitucional delineou um plano de ação com vista a aprofundar o processo de reforço da integração e partilha de serviços municipais, através de um modelo aberto e flexível, *no qual é permitido o recurso a diferentes instrumentos que tenham em conta as especificidades institucionais, regionais e políticas*. É definido como um Método Diferenciado¹⁶ e Assimétrico¹⁷ de Base Voluntária¹⁸ (Guião para a Reforma da Integração e Partilha de Serviços entre Municípios, 2015).

¹⁶ *Método Diferenciado*, no respeito do princípio da autonomia local, os vários municípios terão a possibilidade de estudar, discutir, negociar e articular entre si as respetivas soluções de integração e partilha de serviços, quer no que toca às funções, competências e serviços que pretendem que sejam prestados num formato administrativo distinto do atual, quer no que toca à escolha dos instrumentos que deverão ser utilizados na definição dos novos contornos administrativos de prestação dos bens locais.

¹⁷ *Método Assimétrico*, porque a multiplicidade de instrumentos, a heterogeneidade das dimensões e densidades dos municípios, e o respeito dos processos decisórios locais gerarão soluções diversas conforme o território e as funções e competências em causa. Consequentemente existirão escalas de referência distintas e adaptadas às características do exercício das competências e serviços atualmente exercidos na escala territorial municipal. Poderão existir municípios que optem por certo instrumento de integração ou partilha, que permita que a função em causa seja exercida a uma escala superior, enquanto outros, os que já tenham escala suficiente para exercerem a competência de forma eficiente, não terão de recorrer a novos instrumentos.

¹⁸ *Método de base voluntária* mas com um quadro de incentivos positivos e negativos, de natureza diversa, que crie condições favoráveis à implementação e ao envolvimento dos municípios nesta reforma. Ademais, a solução legal a aplicar não será, à partida, definida *ex lege*, na medida em que o município terá a oportunidade de optar pelo recurso aos instrumentos que mais se adequem às suas especificidades, sem prejuízo de se poder equacionar algum tipo de dever de cada município se envolver no processo e encontrar soluções.

Assim, os principais instrumentos de integração e partilha de serviços identificados são os seguintes:

Tabela 4.7– Instrumentos de integração e partilha

Instrumentos de Integração e Partilha	
Entidades Intermunicipais	Através do reforço da sua intervenção, a delegação contratual ou transferência legal de competências dos municípios e a “integração operacional”. Têm sido o caminho privilegiado de cooperação e concertação intermunicipal nos últimos anos. A Lei n.º 75/2013 e a programação e regulamentação do Portugal 2020 (quadro de fundos comunitários) reforçaram essa orientação.
Outras soluções institucionais adotadas por conjuntos de municípios ou por entidades intermunicipais	Perante dado serviço ou o modo mais adequado de integração pode justificar uma solução institucional especializada e específica, ou com uma abrangência territorial diferente das EIMs. Essa solução institucional de integração municipal pode ser mais autónoma juridicamente (empresa ou associação intermunicipal) ou menos autónoma (serviço intermunicipalizado). Quer a empresa intermunicipal quer o serviço intermunicipalizado podem pertencer quer a um conjunto de municípios, quer a uma EIM. Qualquer destas soluções institucionais (empresa, associação e serviço intermunicipalizado) permite que certa função, competência ou o bem público local ser prestado conjuntamente, isto é, para o conjunto do território dos municípios envolvidos. O recurso a estas entidades também pode justificar-se pelo facto de atividade abranger um território diferente do legalmente estabelecido para a EIM (podendo envolver Municípios de mais do que uma EIM) ¹⁹
Agregação voluntária de municípios	A agregação voluntária é um instrumento de fusão de entidades municipais, através do qual dois ou mais municípios decidem tornar-se numa única entidade. Este instrumento permite um aumento de escala de toda a estrutura administrativa municipal, em termos demográficos, territoriais e financeiros. O recurso a este instrumento permite que no território abrangido passe a existir um único município (entidade, órgãos políticos, estruturas e instrumentos estratégicos e de gestão territorial) com maior dimensão territorial e administrativa, contribuindo para um aumento de escala que confere uma maior capacidade de intervenção municipal no exercício da generalidade das competências. É apto para os municípios que apresentem mais semelhanças e uma escala insuficiente para exercer um número mais alargado de competências. Atualmente não existe em vigor legislação que regule os processos de agregação de municípios.
Ação conjunta	Os municípios podem optar simplesmente por partilharem esforços e recursos atuando de forma concertada no exercício das competências identificadas. Não haverá nenhuma entidade responsável pelo exercício da competência, mantendo-se essa responsabilidade na esfera de cada município, atuando de forma conjunta e cooperante. A ação conjunta poderá ter uma natureza material, em que dependerá das operações materiais, administrativas e políticas realizadas pelos municípios, ou poderá ter uma natureza contratual, mediante a qual os municípios assumem previamente um conjunto de obrigações contratuais, através das quais se comprometem a exercer a sua ação relativamente a determinada competência de forma conjunta e concertada.

Fonte: Guião para a Reforma da Integração e Partilha de Serviços entre Municípios, 2015

¹⁹ De acordo com a Lei 50/2012 e a Lei 75/2013 as opções atualmente existentes para os municípios a este nível poderão variar entre a empresa intermunicipal, a associação intermunicipal de fins específicos e o serviço intermunicipalizado. Nos dois primeiros casos (empresa e associação) estaremos perante uma entidade jurídica diferente e autónoma, com órgãos e funcionamento próprios, separada das estruturas municipais ou da EIM. Nestes casos o controlo de cada município sobre a atividade da entidade exercesse pelos seus poderes de entidade participante (sócio ou associado) e, eventualmente, caso exista algum tipo de contrato - de concessão, programa, ou outro - do serviço ou atividade do município à entidade. Quanto aos serviços intermunicipalizados, podem ser criados por dois ou mais municípios ou por uma entidade intermunicipal. Esta solução difere das duas anteriores porque aqui não é criada ou intervém uma terceira entidade jurídica nova ou autónoma. O serviço intermunicipalizado integra as estruturas organizacionais dos municípios envolvidos ou da entidade intermunicipal, sendo gerido sob forma empresarial com uma organização autónoma no âmbito das administrações municipais ou intermunicipal.

Ao longo do tempo as entidades intermunicipais alcançaram diferentes níveis de concretização, partilha e integração, têm sido aceites de forma voluntária pelos municípios (com intensidades diferentes) e apresentam uma grande margem de crescimento.

A reforma para a integração e partilha de serviços recaiu sobre as Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais, segundo o argumento de que são os instrumentos preferenciais para a concretização dos objetivos de integração e intermunicipalismo, podendo concretizar-se quer pela **transferência ou delegação de competências**, atualmente pertencentes aos municípios, quer pela **integração operacional** de serviços e funções.

O Guião para a Reforma da Integração e Partilha de Serviços entre Municípios (2015) identifica competências que podem ser exercidas em comum ao nível da organização das entidades intermunicipais. Determinadas funções que sejam comuns a vários municípios permitem capturar as externalidades positivas da produção de bens locais, que acabam por beneficiar os munícipes da respetiva circunscrição territorial e os munícipes de territórios adjacentes. Privilegiando esta solução os municípios mantêm a sua autonomia, identidade e estrutura decisória.

A delegação de competências concretiza-se através de contratos interadministrativos passando a competência a ser exercida pela entidade intermunicipal. Contudo, os municípios ainda mantêm algum controlo e acompanhamento sobre a competência delegada que decorre do seguinte modo: pela sua participação nos órgãos das entidades intermunicipais; pelo papel de fiscalização que as assembleias municipais ganharam sobre as EIM no regime jurídico das autarquias locais; pelas cláusulas do contrato e pelos mecanismos de gestão e execução que este previr.

As entidades intermunicipais podem ainda acolher a transferência de competências ditadas por lei, sendo, nestes casos, definitiva e universal para todos os municípios e todas as entidades intermunicipais.

A implementação da reforma de integração e partilha de serviços municipais incluiu a participação dos municípios e da sociedade civil e envolveu a criação e nomeação pelo Governo de um Grupo de Trabalho (incluiu a ANMP e especialistas na área da administração local) ao qual foi confiada a elaboração de um Documento Base com propostas de ação para a Integração e Partilha de Serviços entre Municípios.

Oportunidades de Partilha de Serviços identificadas pelo Grupo de Trabalho

O grupo de trabalho propôs a implementação de **modelos gestionários** que potenciem ganhos de eficiência e garantam a libertação de recursos financeiros para serem alocados a novos investimentos, mantendo a qualidade e a abrangência do serviço público. O exercício de novas competências pelos municípios só deverá ocorrer se previamente forem analisadas e garantidas opções que, desde o início, potenciem modelos de estruturas otimizadas e aproveitadoras da escala existente para a prestação desses serviços, evitando redundâncias e a multiplicação de estruturas.

As **vantagens da integração e partilha de serviços entre municípios** são descritas no estudo sobre a integração e partilha de serviços entre municípios, “Um contributo da sociedade civil” (2015).

O modelo de prestação partilhada de serviços corresponde a um modelo de gestão segundo o qual várias organizações utilizam uma única unidade de gestão para a prestação de serviços equivalentes. O objetivo é o de atingir ganhos de eficiência, através da redução do custo global em alternativa à prestação fragmentada de serviços. Esta vantagem (ganhos económicos associadas à escala e melhoria do desempenho) decorre da eliminação ou redução de serviços duplicados, da minimização de recursos humanos e materiais, da maior especialização técnica e da maior capacidade de negociação e contratação.

Outro dos objetivos do grupo de trabalho consistiu em identificar áreas em que pudessem existir oportunidades concretas para a integração e partilha de serviços entre municípios. Para a seleção dessas áreas o grupo de trabalho definiu um conjunto de critérios que permitiram analisar as diferentes competências atuais dos municípios e identificar esse potencial, ponderando as condições de exequibilidade com o objetivo de estabelecer prioridades. Esses critérios foram agrupados segundo duas perspetivas: **benefícios e viabilidade prática**.

O resultado da aplicação das duas tipologias de critérios descritos gerou a seriação de oportunidades de integração e partilha de serviços que é apresentada na **Tabela 4.8**. As áreas candidatas foram organizadas em três grupos distintos: áreas prioritárias (a implementar no imediato face aos ganhos que podem originar e à maior viabilidade da sua implementação efetiva); outras áreas de foco (a implementação tem menores condições de exequibilidade no curto prazo), e áreas relevantes mas sem viabilidade no imediato.

Tabela 4.8– Sieriação de oportunidades de integraão e partilha de seruiços

Áreas prioritárias	Outras áreas de foco	Áreas relevantes mas sem viabilidade no imediato
Área de Compras. Criaão de uma entidade intermunicipal que se responsabilize pela compilaão das necessidades dos municípios e pela preparaão e lançamento dos processos pré-contratuais que vão estabelecer as condiões de aquisião para as diferentes categorias, posteriormente utilizadas pelos municípios para as suas encomendas	Desenvolvimento e manutenão de sistemas de informaão	Seruiços partilhados de finanças e contabilidade e de recursos humanos
Infraestruturas de Tecnologias de Informaão e Comunicaão (TIC) e seruiços associados	Monitorizaão e manutenão de infraestruturas viárias	Sistemas de captaão, tratamento e distribuão de água e sistemas de saneamento e de tratamento de resíduos urbanos
Sistemas de Informaão Geográfica (SIG)	Elaboraão e revisão de planos intermunicipais de ordenamento do território; promoão do turismo e de atividades culturais em rede; captaão do investimento; apoio ao empreendedorismo	Gestão das florestas, praias e áreas protegidas
Transportes escolares e outros	Metrologia e fiscalizaão	Gestão das infraestruturas escolares, refeitórios e pessoal não docente e açã social escolar
Recolha de resíduos urbanos		Construão e gestão da habitaão social
Aquisião de energia e seguros		Gestão de equipamentos desportivos, culturais e de lazer
Assessoria jurídica		
Canil/gatil e cuidados veterinários		
Proteção civil		
Formaão e mobilidade		
Projetos de eficiência energética		

Fonte: Estudo sobre a integraão e partilha de seruiços entre Municípios.

Para a materializaão destas ideias o grupo de trabalho delineou e descreveu o processo de concretizaão e os respetivos instrumentos, definindo a estratégia de abordagem; a metodologia de análise de oportunidades; o modelo de governaão e os incentivos para a implementaão e concretizaão de políticas públicas de cooperaão entre municípios e de integraão de seruiços em estruturas intermunicipais assumidas pelo Governo na Reforma para a Partilha e integraão de seruiços dos Municípios.

O estudo não é conclusivo quanto à viabilidade e partilha de seruiços entre municípios nas áreas sugeridas e plasmadas no quadro supra, sendo mais um contributo para concretizaão do objetivo, sem qualquer evidência estatística/empírica. Também não apresentou os cenários possíveis de evoluão, dos benefícios associados e dos custos, condiões e modelos de implementaão para cada realidade específica.

Entretanto, previamente à divulgação do Estudo, o Governo procedeu à publicação do Despacho n.º 5119-B/2015, de 15 de maio, relativo ao aviso de abertura de concurso para as entidades intermunicipais, associações de municípios de fins específicos e empresas intermunicipais, para apoio financeiro a projetos de integração e partilha de serviços ou competências dos municípios. Visou-se o estímulo e o apoio ao desenvolvimento de ações conjuntas de cooperação entre municípios e de integração de serviços em estruturas intermunicipais, diminuindo os custos de transição, que muitas vezes são o obstáculo à implementação destas soluções.

O valor máximo da dotação global adstrita ao concurso ascendeu a 3,5 milhões de euros, sendo a taxa de comparticipação máxima do apoio concedido pela administração central de 90% do investimento elegível de cada projeto. O prazo para apresentação das candidaturas decorreu até ao dia 30 de junho de 2015. Os projetos aprovados teriam de ser executados no prazo de um ano após a assinatura do contrato de financiamento.

De acordo com os dados divulgados pela DGAL o número de candidaturas superou largamente a dotação disponível de 3,5 milhões de euros, tendo motivado a necessidade de se proceder à definição de prioridades e critérios de seleção (proposta através da informação técnica da DGAL em articulação com as CCDR's, com a referência I-000732-2015 /DCAF, de 24 de Agosto). Com base na aplicação desses critérios foram selecionadas 13 candidaturas, constantes do Anexo I ao Despacho n.º 10123-A/2015, de 8 de setembro do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local, com identificação do investimento elegível, a elegibilidade das despesas e respetiva comparticipação repartida pelos anos 2015 e 2016, considerando-se uma taxa de comparticipação de 70%. O total de investimento elegível corresponde ao montante total de € 4.966.105,55, sendo a comparticipação de € 3.476.273,89. As 13 candidaturas selecionadas tiveram como entidades promotoras as duas Áreas Metropolitanas (Lisboa e Porto) e 11 CIM, nomeadamente, Comunidade Intermunicipal do Algarve; CIMAC — Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central; Comunidade Intermunicipal do Oeste; Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo; Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões; Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria; Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro; Comunidade Intermunicipal de Terras de Trás-os-Montes; Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa; Comunidade Intermunicipal do Douro; Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIMAT) e Comunidade Intermunicipal do Cávado.

Com a promoção desta iniciativa e da alocação dos recursos dedicados a fins associados a estas novas opções de política pública, focada nas entidades intermunicipais, foi dado um

passo decisivo na afirmação destas associações públicas de administração autónoma territorial, no contexto particular e específico da organização administrativa portuguesa. O papel preponderante que as entidades intermunicipais têm na gestão dos fundos comunitários do Portugal 2020, ajuda a reforçar esta ideia.

4.4. Conclusão

Em Portugal assiste-se a uma tendência para reforçar o associativismo municipal, sendo as entidades intermunicipais a opção para aplicar um novo modelo de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferências de recursos, para consolidar a transferência de competências procurando, deste modo, alcançar ganhos de escala e de eficiência. Com base nestes argumentos, o XIX Governo Constitucional optou por diminuir o nível de importância da fusão ou agregação voluntária de municípios.

Na sequência da implementação da reforma da administração local, plasmada no Documento Verde, as CIM foram valorizadas pela aplicação de um processo gradual consubstanciado na melhoria da eficácia da ação do seu núcleo central de atribuições e competências e na adoção de mecanismos de delegações de competências da administração central e dos municípios. A publicação da **Lei n.º 75/ 2013, de 12 de setembro** e, mais recentemente, do **Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro e do Despacho n.º 5119-B/2015, de 15 de maio**, vieram confirmar essa opção.

Assim a alternativa mais adequada para reforçar a escala e a eficiência da intervenção municipal recaiu na cooperação intermunicipal, nomeadamente as entidades intermunicipais (EIM). As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais foram os instrumentos escolhidos para a implementação da reforma da integração e partilha de serviços e para a concretização dos objetivos de integração e intermunicipalismo. Pelo exposto, com base nos argumentos anunciados neste capítulo 4, a valorização e o reforço da cooperação intermunicipal apresentam-se como uma ferramenta complementar às fusões, para alcançar os objetivos definidos pelo Governo.

O XXI Governo Constitucional dá continuidade ao processo de descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado e das autarquias para as entidades intermunicipais. Pretende-se transferir novas competências nos domínios da educação, da ação social, da saúde da proteção civil, da justiça, turismo e da promoção do desenvolvimento, numa lógica de articulação dos investimentos municipais de interesse

intermunicipal. A concretização da transferência de competências assentará na criação de decretos-lei sectoriais, os quais irão prever os recursos humanos, patrimoniais e financeiros para o exercício das mesmas e um período transitório de aplicação. A proposta de Lei n.º 62/XIII de março de 2017, e outros diplomas em negociação com a ANMP, expressam essa vontade.

PARTE II – ESTUDO DE CASO

CAPÍTULO 5 – ANÁLISE EMPÍRICA

5.1. *Design* da investigação²⁰

Esta investigação basear-se-á no design não experimental²¹ (Cook e Campbell, 1979; citado por Camões, (2012) do tipo estudo de caso, sendo objeto/unidade de análise a observação da evolução da organização da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa e os potenciais ganhos de escala resultantes da transferência de atribuições e competências, no âmbito da Reforma da Administração Local, tendo como base temporal o período compreendido entre o ano 2009 até 2015. A base espacial considerada é a região NUT III do Tâmega e Sousa.

5.2. Metodologia de investigação

Este capítulo é dedicado às opções metodológicas adotadas para responder às questões de investigação. Uma vez definido o design de investigação procederemos à operacionalização do design ou das hipóteses. De acordo com Camões e Mendes (2012), consiste na passagem da concetualização à medição dos conceitos para obter variáveis, os elementos principais da análise empírica.

No decurso de um projeto de investigação, podem ser adotados vários métodos de investigação que se dividem em duas abordagens fundamentais: a abordagem quantitativa, ligada às questões da mensuração, definições operacionais, variáveis e estatística, e a abordagem qualitativa, que enfatiza a descrição, indução, teoria fundamentada e o estudo das perceções pessoais (Bogdan e Biken,1994). Assim, em primeiro lugar, é necessário definir o paradigma mais adequado para analisar a problemática sobre a qual incide a investigação.

O fenómeno que nos propomos analisar justifica que a opção recaia sobre o paradigma qualitativo, porque é baseado em dados observados²² e não em teorias prévias, recorrendo a

²⁰ Na sua definição mais simples, o *design da investigação* é um plano ou projeto onde são definidos, através de um documento formal, todos os aspetos da investigação empírica a desenvolver (Spector, 1981), citado por Camões (2012). Como refere John Gerring (2001), é tudo o que diz respeito à investigação desde que é definida a teoria. O design é o programa sistemático de investigação para avaliar empiricamente as hipóteses de investigação propostas e que decorrem da teoria. (Camões, 2012)

²¹ Os *designs não experimentais* podem ser caracterizados i) pelo número de casos e ii) pela natureza ou dimensão da comparação. Quanto à natureza existem duas dimensões de comparação: no espaço, ditas sincrónicas ou estáticas; e no tempo, diacrónicas ou dinâmicas. Dependendo do número de casos e assente nestas dimensões se constroem os quatro tipos básicos de designs não experimentais: *estudo de caso*, *estudo transversal*, *análise temporal* e *estudo de painel* (Camões, 2012).

²² Segundo Kaplan (1964), citado por Araújo (2012), há três classes de coisas que podem ser medidas. As *observações diretas*, aquilo que podemos observar de forma simples e direta. As *observações indiretas* que requerem observações mais

diversas fontes documentais, não se preocupando tanto com uma generalização dos resultados, privilegiando antes a descrição e compreensão dos dados recolhidos, livres de expressão e ideias particulares. A finalidade dos métodos qualitativos é a de permitir que a investigação possa recolher e refletir sobre aspetos enraizados, menos imediatos, dos hábitos dos sujeitos, grupos ou comunidades em análise e, simultaneamente sustentar, de modo fundamentado na observação, a respetiva inferência ou interpretação dos seus hábitos.

A propósito da abordagem qualitativa, Araújo (2012) refere que consiste em obter descrições detalhadas de uma realidade que permitam a interpretação de uma situação ou contexto. Para tal, os métodos de recolha de dados como as entrevistas e a observação direta são importantes para obter informação que possibilite a construção de teorias que descrevam um determinado contexto ou expliquem um fenómeno.

Assim, esta investigação qualitativa, para além da extensa documentação analisada, nomeadamente legislação, atas, estudos estratégicos, documentos financeiros e de outra natureza da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, foi conduzida por um estudo exploratório e descritivo, tendo sido utilizada a técnica de observação participante, pelo facto de esta compreender a integração do pesquisador na CIM objeto de observação durante cerca de 3 anos. Denzin e Lincoln (1994), citado por Costa (2012) consideram a transcrição de entrevistas, as notas de campo, os registos de observação e o material audiovisual, elementos igualmente compostos por dados de natureza qualitativa.

De referir que, “em termos gerais, a observação participante implica que o investigador, além de observar o grupo, também participe nas suas atividades, que conviva e consiga integrar-se na comunidade ou grupo de análise. [...] implica que o investigador procure e consiga estabelecer relações ou laços com indivíduos da comunidade, fazendo-o de forma mais natural possível, procurando que tal não afete o curso normal de vivência desta comunidade” (Santo, 2010).

Importa também salientar que “a principal vantagem da observação-participante (ou observação participação) é o distanciamento do investigador em relação ao grupo, o que lhe confere a possibilidade de atentar em detalhes que, de outra forma, lhe poderiam parecer naturais ou não dignos de registo” (Santo, 2010).

Os dados obtidos por observação podem ser completados com dados obtidos por entrevista (Camões e Mendes, 2012). Associada à observação-participante, e tendo em conta a sistematização dos dados face aos objetivos preestabelecidos, usamos a técnica de entrevista

subtis e complexas (ex: atas de uma reunião). Por fim, os *constructos* que são criações teóricas baseadas em observações, mas que não podem ser observados diretamente ou indiretamente (Ex: testes aos Coeficiente de Inteligência (QI).

individual semiestruturada. “Neste tipo de entrevista predominam perguntas que estimulam o entrevistado a apresentar o seu ponto de vista, exprimir a sua opinião ou a justificar o seu comportamento” (Costa, 2012). Por outro lado, este tipo de entrevista possui uma capacidade de estabelecimento de uma relação de confiança e “à-vontade” com os entrevistados, para que estes possam apresentar os seus pontos de vista, de forma a conseguir-se respostas pertinentes, válidas, fiáveis e fidedignas, salvaguardando, sempre, a posição do entrevistado e a neutralidade do investigador. Desta forma, para cada entrevista, elaboramos previamente um guião (instrumento de recolha de dados) que serviu de eixo orientador ao desenvolvimento da mesma.

Foram assim efetuadas, além de diversas reuniões e visitas às instituições, as oito entrevistas referidas no capítulo 8, sendo que, em cada entrevista individual efetuada, foram colocadas perguntas ao entrevistado para que este apresentasse os seus pontos de vista, exprimisse a sua opinião ou justificasse o seu comportamento, de acordo com os objetivos específicos da investigação, devidamente amadurecidos pelo investigador e em conformidade com o guião de cada entrevista previamente pensado e elaborado, com perguntas claras e curtas, não tendenciosas nem ambíguas. Como resultado, este tipo de entrevista permitiu que cada entrevistado pudesse “falar livremente e oferecer a sua interpretação dos acontecimentos” (Devine, 1995).

Assim, na aplicação de entrevistas, pretendeu-se que toda a informação recolhida fosse um garante de fiabilidade dos resultados e que conferisse validade às interpretações associadas aos mesmos, através do cruzamento da informação recebida. A apresentação e interpretação dos resultados das entrevistas estão detalhadas no capítulo 8.

De acordo com Costa (2012) “a conjugação da observação com entrevista é uma opção vantajosa por várias razões”. Para além de permitir controlar o risco de subjetividade do investigador, tendencialmente superior na recolha de dados por observação, a combinação da observação com entrevista permite ainda ao investigador conhecer os termos usados pelos sujeitos para designarem os processos ou situações que foram objeto de observação enriquecendo o processo de análise dos dados. A mesma autora acrescenta que a maior vantagem das entrevistas em relação à observação é o facto de as entrevistas permitirem conhecer a descrição de um processo e/ou interação sem que o investigador tenha que estar disponível no exato momento e no local em que aqueles têm lugar.

A dificuldade de observar fenómenos sociais e a imperfeição dos meios de medição leva a que a possibilidade de errar na medição seja uma realidade. A medição é crucial no desenvolvimento das ciências sociais porque determina o grau de credibilidade dos resultados

produzidos. Medir o valor verdadeiro de um conceito é uma meta inatingível, mas é possível lidar com a incerteza e minimizar o erro (Camões e Mendes, 2012). De acordo com estes investigadores há dois tipos de erros que são possíveis de cometer na fase de investigação: 1) aleatório, porque leva a uma falta de precisão ou constância, e 2) sistémico, quando o erro é constante em cada medida. O problema do erro aleatório poderá ser resolvido pelo maior número de repetições da medição, ou seja, a média das medições de um fenómeno aproximar-se-á ao verdadeiro valor. Daí que o verdadeiro valor se situe no meio dos valores observados. Por exemplo, num dado dia de observação por inquérito por questionário ou entrevista, um determinado inquirido pode responder com menor paciência por estar adoentado ou mal-humorado do que noutro dia em que o estado de espírito é normal. Isto pode levar a medidas diferentes num dia e noutro (Camões e Mendes, 2012). Contudo, a solução da média das dimensões não ajuda perante o tipo de erro sistemático, que é constante em cada medida. Ocorre porque o indicador ou instrumento que pretende quantificar o indicador sofre de problemas e não mede o conceito que pretende medir. A solução tem que passar pela identificação e correção da fonte do erro. Na presença de um erro sistemático, o verdadeiro valor não se centra em volta da média dos valores observados, daí que se fale em «desvio» ou viés.

A medição é passível de ser caracterizada ou avaliada quanto a duas propriedades: a sua fiabilidade e a sua validade. A fiabilidade é a precisão e constância da medição, em que os valores da medição são estáveis entre medições sucessivas. Os investigadores (Trichom, 2010; O'Sullivan e Rassel, 1989), citados por Camões e Mendes (2012) identificam três dimensões de fiabilidade: estabilidade (tipo *test-retest*); equivalência (tipo inter-observador e/ou paralelo) e consistência interna. Uma medida que tenha validade de dimensão é uma medida apropriada e completa. Autores diferentes apresentam estas dimensões de uma forma mais ou menos agregada e por vezes com nomenclaturas ligeiramente diferentes entre si. Os investigadores Camões e Mendes (2012), referem que a questão e importância da validade de medição pode ser discutida em torno de três grandes tipos: *validade nominal*, *validade de conteúdo* e *validade de construção*. Apesar de ser ideal as duas propriedades, a maximização de uma propriedade tende a prejudicar a outra. Existe um *trade-off* entre a fiabilidade e validade de medição. Earl Babbie (1998) utiliza a metáfora de um jogo de setas para comparar a fiabilidade e a validade de medição. Segundo o autor, se queremos obter medidas muito fiáveis, temos de aceitar medidas menos válidas; se queremos obter medidas mais válidas, temos de aceitar uma menor fiabilidade de medição. Os autores Camões e Mendes (2012) reconhecendo que existem diferentes métodos e técnicas de medição, concluem que não é

possível uma preferência *à priori*. Antes defendem a triangulação de medição, isto é, o recurso conjugado a métodos complementares permite uma avaliação cruzada de resultados, o que permite diminuir o erro de medição.

Importa também referir que o período de recolha dos dados foi bastante extenso, devido a várias condicionantes técnicas, nomeadamente a natureza intensiva e demorada da técnica da entrevista e da técnica de observação participante já referida. Acrescente-se ainda que o maior tempo de implementação e finalização dos estudos qualitativos decorre também da necessidade de aprofundamento, interpretação e discussão dos resultados, associada à necessidade de contextualização aprofundada dos objetos em análise. Suportada por um estudo exploratório e descritivo e sustentada pela fundamentação teórica, esta investigação teve por base alguns fundamentos e levou em linha de conta alguns constrangimentos e várias constatações de conhecimento público.

A primeira constatação prende-se com o facto de as Comunidades Intermunicipais (CIM) serem criações recentes que, em vários casos, têm pouco de espontâneo ou natural, e à inegável heterogeneidade cultural, social, económica, política, geográfica e de liderança dos municípios que integram as CIM, estas poderão não estar devidamente dotadas de recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros, indispensáveis para a consolidação da organização e o sucesso da implementação, controlo e articulação das atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios.

A segunda constatação relaciona-se com o novo papel das Comunidades Intermunicipais na sua relação, aos mais diversos níveis, com o Poder Central, o Poder Local e os demais parceiros institucionais, tornando-se complexo evidenciar as vantagens da cooperação intermunicipal e apontar as soluções para mitigar as dificuldades inerentes à implementação deste novo modelo de governação, de modo a consolidar a transferência de competências, com os respetivos ganhos de escala e de eficiência.

Estas constatações resultaram em constrangimentos à investigação consubstanciados na inexistência de estudos que demonstrem inequivocamente que a concretização da transferência ou delegação de competências é vantajosa e assegura o cumprimento dos requisitos do artigo 115.º da Lei n.º 75/2013.

Apesar da recetividade e da abertura dos entrevistados a operacionalização da técnica de entrevista individual semiestruturada foi aplicada de acordo com a disponibilidade de agenda, tendo sido entrevistados oito dos onze Presidentes das Câmaras Municipais que integram a CIM do Tâmega e Sousa. Os dados obtidos foram suficientes, tendo sido complementados

com uma panóplia de ferramentas (por exemplo, atas das reuniões do Conselho Intermunicipal, planos estratégicos, entre outras). Contudo, o recurso a um vasto conjunto de ferramentas, descritas no subcapítulo 5.5, resultou na elaboração de um documento inicial de investigação denso, ambicioso, mas excessivo, que se traduziu em muitas páginas, tendo sido necessário proceder à sua reformulação.

Por outro lado, por advogar a neutralidade possível do papel assumido pelo investigador, esta investigação visa contribuir para uma melhor compreensão das políticas públicas locais, identificando as competências da administração central e municipais suscetíveis de serem exercidas mais eficientemente pelas CIM em comparação com outras soluções institucionais adotadas por conjuntos de municípios ou por entidades intermunicipais.

5.3. Questões de investigação

A pergunta de partida define os propósitos do estudo que o investigador irá realizar (Sudman e Bradburn, 1982) e torna-se central em qualquer investigação científica.

O propósito desta pesquisa é descrever o modelo de atribuições e competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos das Comunidades Intermunicipais (CIM), analisando e avaliando como se preparou e organizou a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, no contexto da Reforma da Administração Local. Para o efeito, equacionaremos a cooperação intermunicipal e a forma como a CIM do Tâmega e Sousa operacionalizou as suas competências e as articulou com os municípios, os serviços da administração central e os demais parceiros institucionais. Identificaremos as dificuldades e as lacunas inerentes, com o fim de apresentar recomendações que possam contribuir para a melhoria da eficácia, eficiência e modernização organizacional desta CIM, apontando, ainda, os potenciais soluções/mecanismos/modelos que permitam a racionalização e a redução das despesas correntes municipais através dos ganhos de escala que a gestão intermunicipal pode proporcionar. Pretendemos, ainda, observar os condicionalismos (demográficos, económicos, financeiros, complexidade das tarefas, geográficos, políticos, liderança, etc.) que podem afetar a cooperação intermunicipal, e apurar se o atual modelo/estrutura é a mais adequada para os desafios que se colocam às CIM.

Neste sentido, formulamos as seguintes questões orientadoras de investigação:

1. Quais as consequências para a organização das Comunidades Intermunicipais, resultantes da transferência de atribuições e competências dos municípios?

2. Quais as atribuições e competências suscetíveis de proporcionar potenciais ganhos de escala?
3. De que forma é que a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa se preparou em termos administrativos, técnicos e materiais para exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências transferidas pelos municípios que a integram?

De forma a melhor complementar esta investigação, formulamos as seguintes questões subsidiárias:

- Como reagiu a CIM-TS com a publicação do novo regime jurídico das autarquias locais, do estatuto das entidades intermunicipais e do regime jurídico do associativismo autárquico?
- Qual é a competência profissional relevante na CIM? Será que a CIM do Tâmega e Sousa dispõe das ferramentas e do Know-how necessários para operacionalizar as suas atribuições e competências?
- Quais as consequências relativamente à interoperabilidade organizativa²³ da CIM do Tâmega e Sousa com os municípios, os serviços desconcentrados da administração central e os demais parceiros institucionais da região?
- Qual o nível de cooperação intermunicipal da CIM-TS para resolver as externalidades (ambiente, poluição, manutenção estradas, gestão de águas residuais, etc) e beneficiar das economias de densidade (através de *Networks* na prestação de serviços como o transporte escolar e distribuição de água)?
- Como é que a cooperação intermunicipal é afetada pela heterogeneidade (demográfica, económica, financeira, complexidade das tarefas, geográfica, política, liderança, etc.) dos municípios que integram a CIM do Tâmega e Sousa?
- Como é que a CIM-TS pode servir de intermediário para reduzir os custos de transação e de negociação e manutenção de acordos de cooperação?
- Quais os principais incentivos para a cooperação na CIM do Tâmega e Sousa? Quais os projetos intermunicipais em curso?

²³ Interoperabilidade organizativa - capacidade de cooperação entre organizações, obtida pela compatibilização de processos, canais, motivações e outros elementos que facilitam a obtenção de fins comuns.

5.4. Objetivos de investigação

De forma a responder às questões orientadoras da investigação previamente estabelecidas constituímos como objetivo geral desta pesquisa investigar o novo papel das Comunidades Intermunicipais, nomeadamente, da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa na sua relação, aos mais diversos níveis, com o Poder Central, o Poder Local e os demais parceiros institucionais, procurando evidenciar as vantagens da cooperação intermunicipal e apontando as soluções para mitigar as dificuldades inerentes à implementação deste novo modelo de governação, de modo a consolidar a transferência de competências, com os respetivos ganhos de escala e de eficiência.

Para atingir o objetivo geral, formulamos os seguintes objetivos específicos:

- Conhecer a realidade geográfica, económica e cultural da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa;
- Analisar a evolução institucional e organizacional (transformação) da CIM do Tâmega e Sousa, desde a sua criação;
- Conhecer o enquadramento estratégico da CIM do Tâmega e Sousa para a prossecução dos seus fins;
- Aferir das restrições e constrangimentos da estrutura organizacional da CIM do Tâmega e Sousa;
- Conhecer os Municípios, parceiros institucionais mais relevantes e da CIM do Tâmega e Sousa;
- Perceber de que forma a CIM do Tâmega e Sousa é condicionada pelas diferentes realidades financeiras e administrativas dos municípios, pela complexidade do ambiente externo, especificidade das suas competências e pelas opções políticas;
- Identificar e avaliar os projetos de natureza intermunicipal implementados na CIM do Tâmega e Sousa (projetos comuns aos objetivos estratégicos dos municípios);
- Reconhecer as atribuições e competências potenciadoras de economias de escala;
- Sinalizar os riscos e as vantagens das tendências de governação (Modelo CIM vs outros) da CIM do Tâmega e Sousa;
- Reconhecer os riscos e as vantagens que advêm da cooperação intermunicipal (*accountability*; democracia; liderança) para os Municípios da região da NUT III do Tâmega e Sousa;
- Perceber qual o futuro da CIM do Tâmega e Sousa.

5.5. Recolha de dados

Existem 23 Entidades Intermunicipais em Portugal Continental, das quais 2 são Áreas Metropolitanas e 21 Comunidades Intermunicipais, livremente instituídas pelos municípios integrantes das áreas geográficas definidas no anexo II da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa é a unidade de análise que pretendemos examinar de modo aprofundado.

As técnicas de investigação serão utilizadas tendo em linha de conta os ensinamentos de Bryman (2004). A questão que se coloca não é a de saber qual é melhor, mas sim perceber e compreender qual se adequa mais à posição epistemológica assumida. Com base nos fundamentos descritos no subcapítulo 5.2, adotaremos uma estratégia qualitativa. Desta forma, a recolha de dados será feita em duas fases:

Fase 1 - Através da observação intensiva, envolvendo a exposição aprofundada da realidade geográfica, económica, cultural, evolução institucional e organizacional, enquadramento estratégico, situação financeira da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa. Do ponto de vista da interferência do investigador será utilizada a técnica de observação participante, pelo facto de esta compreender o envolvimento do investigador no objeto de observação durante cerca de 3 anos.

Fase 2 - Mediante os dados obtidos por entrevista. Associada à observação-participante, e tendo em conta a sistematização dos dados face aos objetivos preestabelecidos, usamos a técnica de entrevista individual semiestruturada. “Neste tipo de entrevista predominam perguntas que estimulam o entrevistado a apresentar o seu ponto de vista, exprimir a sua opinião ou a justificar o seu comportamento” (Costa, 2012). Nesta fase, procuramos conhecer o ponto de vista dos sujeitos de pesquisa em relação à interpretação que fazem da cooperação intermunicipal, do modo de organização e funcionamento das CIM (nomeadamente da CIM do Tâmega e Sousa), das vantagens e riscos deste modelo de organização face a outros alternativos (Associações de Municípios de fins específicos; Grupos de Ação Local; Empresas intermunicipais, entre outros), pela identificação das prestações de serviços e competências suscetíveis de proporcionar economias de escala, das relações de interoperabilidade da CIM do Tâmega e Sousa e da visão que têm para o futuro da CIM do Tâmega e Sousa (desafios).

Procuramos também descrever os constrangimentos emergentes, sobretudo, administrativos, humanos, materiais e financeiros, complexidade da realidade envolvente, responsabilização

(*accountability*) e estabilidade política através do método de observação indireta. Assim, utilizamos as seguintes ferramentas de investigação.

- Legislação relevante para o objeto de estudo;
- Documentos Previsionais (Orçamento e GOP's) e Documentos de Prestação de Contas da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, dos Municípios integrantes e dos parceiros institucionais mais relevantes;
- Protocolos; acordos de colaboração; contratos de delegação de competências;
- Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa;
- Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade;
- Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo do Tâmega e Sousa;
- Programa Territorial de Desenvolvimento do Tâmega;
- Atas das reuniões do Conselho Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa;
- Recolha de dados estatísticos (INE, etc).

CAPÍTULO 6 – CARACTERIZAÇÃO DA CIM DO TÂMEGA E SOUSA

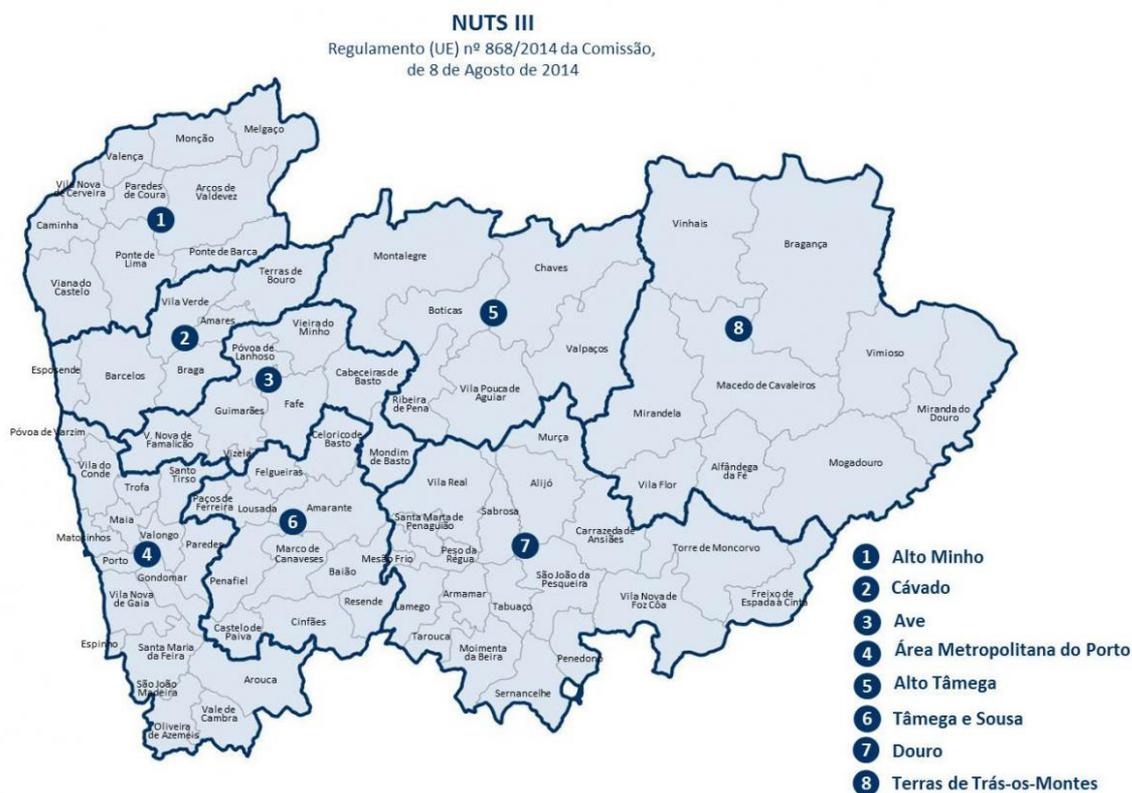
Introdução

Este capítulo pretende descrever e dar a conhecer o território que será alvo de análise do presente estudo, enunciando as principais ideias de caracterização e/ou diagnóstico, bem como a informação estatística da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa. Procedemos, ainda, à identificação e caracterização das instituições com relevância na escala geográfica da CIM do Tâmega e Sousa, suscetíveis de influir o modelo de governação preconizado no “Documento Verde” da Reforma da Administração Local.

6.1. A região Norte

A Região do Norte concentra cerca de 35% da população residente em Portugal (3,6 milhões de habitantes), representa 39% das exportações nacionais e contribui com cerca de 29% do PIB da economia nacional. Em termos administrativos, o Norte de Portugal é composto por 86 municípios e 1.426 freguesias. Existem oito Comunidades Intermunicipais (CIM), as quais constituem o nível III da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS), aprovada pela Comissão Europeia.

Figura 4- Região Norte dividida por NUT III



Fonte: Site da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (<http://www.ccdr-n.pt>)

Os principais aspetos que caracterizam o diagnóstico da Região (em 2014) estão reunidos na síntese que se apresenta na tabela 6.19, sustentada na análise SWOT, dividida em quatro quadrantes: os “pontos fortes” e os “pontos fracos”, que correspondem à análise do “ambiente interno”, portanto, aos elementos respeitantes ao contexto da Região do Norte; e as “oportunidades” e as “ameaças”, que constituem a caracterização do “ambiente externo”, ou seja, os elementos relacionados com o contexto nacional ou internacional que afetam a região NUTS II.

Tabela 6.9- Análise SWOT da Região Norte (NUT II)

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<p>(i) Evolução muito positiva no esforço tecnológico próprio, traduzido na criação de massa crítica científica relevante em vários domínios;</p> <p>(ii) Estrutura económica com uma forte tradição industrial e empreendedora e com uma elevada orientação exportadora;</p> <p>(iii) Existência de subespaços com diferentes especializações económicas promovendo a diversidade na oferta e procura de trabalho;</p> <p>(iv) Modelo de desenvolvimento regional cada vez mais apoiado em fatores dinâmicos de competitividade (capital humano, rede de instituições de ciência e tecnologia e cultura de inovação empresarial);</p> <p>(v) Reforço da competitividade da atividade turística, traduzida no acréscimo da procura e da oferta;</p> <p>(vi) Existência e abundância de recursos energéticos endógenos em múltiplos campos (energias hídrica, eólica e radiação solar e, complementarmente, produção de biomassa e energia das ondas);</p> <p>(vii) Vasto património histórico-cultural, arquitetónico, natural e paisagístico, com sinais de excelência conferidos no reconhecimento de 4 Bens como Património da Humanidade pela UNESCO;</p> <p>(viii) Afirmção crescente das cidades de equilíbrio territorial enquanto nós de polarização dos subespaços afastados da aglomeração metropolitana;</p> <p>(ix) Dimensão do Porto (cidade-aglomeração) no contexto do noroeste peninsular em termos populacionais, económicos ou infraestruturais;</p> <p>(x) Alinhamento estratégico do Aeroporto do Porto e do Porto de Leixões com os objetivos regionais e a sua posição de liderança no noroeste peninsular, associado à elevada taxa de concretização da rede de acessibilidades rodoviárias de alta capacidade;</p> <p>(xi) Melhoria do nível de saúde da população, em particular na área da saúde materno-infantil;</p> <p>(xiii) Progresso acentuado nos índices de pré-escolarização e de escolarização da população jovem.</p>	<p>(i) Debilidade do crescimento económico regional e da procura interna;</p> <p>(ii) Excessiva fragmentação e dispersão temática das entidades regionais do Sistema Científico e Tecnológico, traduzido em desalinhamento da capacidade de formação avançada e de I&DT com a economia e em insuficiente investimento empresarial em inovação;</p> <p>(iii) Fraca visibilidade internacional dos principais ativos económicos e empresariais regionais;</p> <p>(iv) Incapacidade de fixação de visitantes e ausência de uma estratégia de promoção da Região;</p> <p>(v) Elevada dependência energética do exterior, agravada por uma produção elétrica baseada, em grande parte, em combustíveis fósseis, associada ao ainda baixo índice de eficiência energética;</p> <p>(vi) Atendimento público por serviços de saneamento básico ainda deficitário;</p> <p>(vii) Agravamento das disparidades sociais e territoriais em termos de rendimentos disponíveis e de acesso a equipamentos e serviços urbanos;</p> <p>(viii) Declínio demográfico e económico acentuado do Interior Norte e modelo territorial do Litoral Norte com povoamento disperso;</p> <p>(ix) Modelo de mobilidade urbana e regional ainda assente no transporte individual;</p> <p>(x) Subsistema logístico de reduzida maturidade, em termos de infraestruturas e de serviços;</p> <p>(xi) Sistema ferroviário com desempenho inadequado nos corredores de ligação internacional bem como nas ligações inter-regionais não confinadas ao arco metropolitano;</p> <p>(xii) Reduzidos níveis de utilização das TIC pelos residentes na região;</p> <p>(xiii) Reequilíbrio estrutural em curso com destruição de emprego e impactos nos equilíbrios sociais;</p> <p>(xv) Elevados níveis de desemprego, em especial da população jovem;</p> <p>(xiv) Níveis ainda reduzidos de qualificação na população ativa e nos empresários e elevada saída precoce da escola, face às médias europeias;</p> <p>(xv) Organização centralizada do sistema educativo, com desajustamento face aos públicos-alvo e às necessidades do setor produtivo da Região.</p>

OPORTUNIDADE	AMEAÇAS
<p>(i) Movimentos de concentração, de racionalização e de internacionalização do Sistema Científico e Tecnológico Regional;</p> <p>(ii) Tendência de mudança na composição das fontes de financiamento à I&D, com maior participação das empresas, promovendo a criação de um mercado tecnológico;</p> <p>(iii) Implementação de uma estratégia de especialização inteligente que promova a concentração de recursos e explore as sinergias intersectoriais na inovação e na construção de vantagens competitivas;</p> <p>(iv) Crescimento do turismo internacional nos próximos 20 anos, de acordo com as previsões da OMT;</p> <p>(v) Potencial ainda pouco explorado de internacionalização das PME da Região do Norte, em particular para explorarem mercados emergentes em países extra-UE que mantêm forte crescimento económico;</p> <p>(vi) Novas políticas europeias na valorização dos recursos marinhos, da orla costeira e da atividade portuária;</p> <p>(vii) Potencial de mobilização produtiva do património paisagístico, cultural e ambiental dos espaços rurais e de baixa densidade;</p> <p>(viii) Contexto favorável em termos de uma política urbana europeia muito direccionada para a promoção e o apoio eficaz a estratégias de desenvolvimento urbano sustentável e para o reforço do policentrismo;</p> <p>(ix) Prioridade atribuída, no quadro das políticas públicas nacionais e comunitárias, ao reforço da sustentabilidade energética e ambiental dos sistemas de mobilidade e transportes;</p> <p>(x) Incorporação de uma componente territorial nas políticas ativas de emprego, envolvendo e comprometendo entidades locais na sua definição e aplicação;</p> <p>(xi) Valorização das políticas de educação e de formação no quadro da Estratégia Europeia 2020.</p>	<p>(i) Contração da procura interna dos principais mercados a que se destina a produção regional, nomeadamente dos países da União Europeia, com consequências na evolução das exportações;</p> <p>(ii) Manutenção de fortes restrições de crédito às empresas e das insuficiências no capital de risco;</p> <p>(iii) Agravamento dos custos de contexto, nomeadamente na energia;</p> <p>(iv) Dificuldade crescente de fixação na Região de recursos humanos qualificados, em especial de população jovem com formação superior;</p> <p>(v) Dificuldade de inverter a descida do nível de emprego da população em idade ativa;</p> <p>(vi) Transferência de centros de decisão para fora da Região, particularmente pelas grandes empresas ou grupos económicos;</p> <p>(vii) Perda de rotas e companhias aéreas com ligação ao Aeroporto Francisco Sá Carneiro;</p> <p>(viii) Atraso na implementação de uma gestão criteriosa dos recursos hídricos em resposta às alterações climáticas e aos seus impactes nos utilizadores da água e nos ecossistemas aquáticos;</p> <p>(ix) Implicações na sustentabilidade do espaço metropolitano da redução do investimento público no domínio da mobilidade;</p> <p>(x) Desvalorização da dimensão territorial/regional enquanto matriz integradora das políticas sectoriais;</p> <p>(xi) Indefinição na programação de plataformas logísticas e de eixos/infraestruturas de transporte rodo e ferroviárias, essenciais ao reforço da integração regional no espaço único europeu;</p> <p>(xii) Menor disponibilidade das famílias, das empresas e das instituições públicas para investirem na educação/formação, especialmente a superior;</p> <p>(xiii) Aumento dos níveis de pobreza e de exclusão social, ligados ao desemprego, ao envelhecimento, à dificuldade de acesso a habitação digna ou à dependência na área da saúde e aparecimento de focos de tensão social;</p> <p>(xiv) Centralização da administração pública, reduzindo a capacidade de interlocução regional.</p>

Fonte: Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020. Versão 1.8

6.2. A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa

A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa é originária da fusão de duas sub-regiões com características desiguais, o Vale do Sousa e o Baixo Tâmega. Abrange uma área de 1.831,5 km², correspondente a 11,7% da região Norte. Na sequência da publicação da Lei n.º 75/2013, é composta pelos municípios de Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Penafiel e Resende.

Tabela 6.10– Área, população residente e densidade populacional NUT III Tâmega e Sousa

NUTS e Concelhos	Área (2011)	População Residente (2011)	Densidade Populacional (2011)
	km ²	indivíduos	hab./km ²
Portugal	92.225,2	10.562.178	114,5
Região Norte	21.285,9	3.689.682	173,3
Tâmega e Sousa	1.831,5	432.915	236
Amarante	301,3	56.264	186,7
Baião	174,5	20.522	117,6
Castelo de Paiva	115,0	16.733	145,5
Celorico de Basto	181,1	20.098	111
Cinfães	239,3	20.427	85,4
Felgueiras	115,7	58.065	501,7
Lousada	96,1	47.387	493,2
Marco de Canaveses	201,9	53.450	264,8
Paços de Ferreira	71,0	56.340	793,6
Penafiel	212,2	72.265	340,5
Resende	123,4	11.364	92,1

Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE)

Figura 5– Mapa da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa



Fonte: Site da CIM-TS (<http://www.cimtamegaesousa.pt>)

A Oeste confronta com a Área Metropolitana do Porto, a Norte, com a Comunidade Intermunicipal do Ave, a Este, com a do Douro e, a Sul, com a de Dão-Lafões (Região Centro). Em termos da organização administrativa²⁴, os concelhos do Tâmega e Sousa dividem-se por quatro distritos: Aveiro, Braga, Porto e Viseu. Até ao ano de 2013 o Tâmega e Sousa integrou-se na NUT III Tâmega. Esta sub-região incluía também os municípios de Cabeceiras de Basto e Mondim de Basto, integrados na CIM Ave; de Paredes, que integra Área Metropolitana do Porto; e de Ribeira de Pena, assimilado pela CIM do Alto Tâmega (*Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal do Tâmega e Sousa; 2014*).

Esta sub-região tem um posicionamento privilegiado na rede de acessibilidades, formado pela A4/IP4 e pela Linha do Douro, que resulta da sua proximidade da Área Metropolitana do Porto.

A população atinge cerca de 433.000 habitantes, tem uma densidade populacional de 236 hab/km², é uma das mais jovens regiões do país, correspondendo a 4% da população residente em Portugal e a 11,7% de área da região Norte. Os centros urbanos e sedes de concelho concentram a maioria da população, assistindo-se ao crescente despovoamento das

²⁴ Os **distritos** permanecem como a mais relevante subdivisão do país, servindo de base para uma série de utilizações da divisão administrativa, que vão desde os círculos eleitorais, aos campeonatos regionais de futebol, por exemplo. Desde 1976, Portugal está dividido em 18 Distritos e 2 Regiões Autónomas insulares (Açores e Madeira), que englobam 308 Municípios e que se subdividem atualmente em 3.092 Freguesias (4.257 Freguesias antes da reforma administrativa de 2013). Apesar de o Distrito ser uma divisão administrativa que data de 1835, foi apenas com a entrada em vigor da Constituição de 1976, que Portugal se fragmentou na estrutura que conhecemos hoje. Esta divisão política tem sido alvo de várias tentativas de criação de um sistema mais prático e lógico que melhor se adegue à realidade económica, cultural e demográfica do país. A mais recente tentativa, através do processo de regionalização proposto pelo governo socialista de António Guterres foi travado pelo referendo negativo de 8 de Novembro de 1998.

áreas rurais e periféricas, à semelhança do que acontece no resto do país. A maioria dos municípios apresenta uma densidade populacional superior ao valor médio nacional, com exceção de Celorico de Basto, Cinfães e Resende. Os concelhos de maior dinamismo industrial, Paços de Ferreira, Felgueiras, Lousada e Penafiel, apresentam valores claramente mais elevados do que a restante região Norte.

O Tâmega e Sousa é um território de transição entre o litoral (Área Metropolitana do Porto) e o interior da região Norte, marcado pela indústria. Contudo, o padrão territorial difuso e heterogéneo, não permite demarcar um zonamento claro e diferenciado entre áreas urbanas, rurais ou industriais, apresentando paisagens marcadas pela ruralidade.

O tecido empresarial é dominado pelas PME's, embora existam grandes unidades industriais, em regra associadas a grandes investimentos estrangeiros. (<http://www.cimtamegaesousa.pt>)

6.2.1. Indicadores e ideias mais relevantes

Apresentamos de seguida as principais ideias que resultaram dos vários trabalhos realizados para a CIM Tâmega e Sousa sobre a caracterização e/ou diagnóstico deste espaço territorial: **Observatório Intermunicipal do Tâmega e Sousa (OITS), Plano Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal (PEDI), Plano de Ação para a Empregabilidade (PAPE) e Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo no Tâmega e Sousa (PAPETS)**. Atendendo ao vasto conjunto e diversificado de informação existente, optamos por descrever as conclusões acompanhadas por quadros construídos com base na informação recolhida e tratada nesses documentos pelos diferentes grupos de trabalho e outros de elaboração própria. Remeteremos para os Anexos as tabelas e figuras de maior dimensão.

6.2.1.1 Observatório Intermunicipal do Tâmega e Sousa

O projeto de criação do Observatório do Tâmega e Sousa está a ser desenvolvido por uma equipa da GLOBSLOT, constituída por docentes da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, responsável pela prestação de serviços de apoio à constituição do Observatório Intermunicipal do Tâmega e Sousa (designado por Observatório).

O Observatório surge da necessidade sentida pelos Presidentes de Câmara dos Municípios da CIM Tâmega e Sousa de possuírem um instrumento de apoio ao desenvolvimento assente

numa componente digital, com portal eletrónico próprio e comunicação *webservice* com os municípios (cuja gestão e carregamento de dados serão realizados por sistema de *backoffice*), prevendo-se a divulgação de conteúdos, alguns de acesso livre. A constituição do Observatório prevê o desenvolvimento de diferentes sistemas de caracterização e monitorização na CIM Tâmega e Sousa, associados a quatro dimensões distintas: i) caracterização do território; ii) execução da política nacional e comunitária; iii) aplicação de sistemas de monitorização; e iv) criação de um sistema de avaliação local.

A equipa de trabalho procedeu à caracterização da CIM Tâmega e Sousa considerando serem as principais dinâmicas territoriais do Tâmega e Sousa, os equipamentos coletivos existentes, as dinâmicas e conjuntura económica e as principais características da população. Foram selecionados oito grandes domínios de análise: população e demografia; parque habitacional; educação e qualificações; emprego/desemprego; movimentos pendulares; segurança; ambiente e condições territoriais.

A informação estatística mais detalhada encontra-se no **Anexo I**, na Tabela relativa aos indicadores com as principais características da população da CIM-TS.

6.2.1.2 Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa (PEDI)

A elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal do Tâmega e Sousa, realizado pela Universidade Católica Portuguesa, através do CEGEA (Centro de Estudos de Gestão e Económica Aplicada da Faculdade de Economia e Gestão), decorreu da necessidade da CIM Tâmega e Sousa definir uma estratégia de desenvolvimento comum e de concretizar um programa de ação para o período de programação financeira 2014-2020, consubstanciado nos programas operacionais que integram o Portugal 2020²⁵.

²⁵ Trata-se do Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia, que reúne a atuação dos 5 Fundos Europeus Estruturais e de Investimento - FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP - no qual se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover, em Portugal, entre 2014 e 2020.

Estes princípios de programação estão alinhados com o Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo, prosseguindo a Estratégia Europa 2020. Portugal vai receber 25 mil milhões de euros até 2020, para tal definiu os Objetivos Temáticos para estimular o crescimento e a criação de Emprego, as intervenções necessárias para os concretizar e as realizações e os resultados esperados com estes financiamentos. (<https://www.portugal2020.pt>)

A estratégia de desenvolvimento intermunicipal da Comunidade Intermunicipal foi definida num contexto económico difícil e exigente do país com o qual certamente irá coabitar no futuro, designadamente da conjugação de três principais elementos:

- As persistentes **restrições orçamentais**, e consequente redução dos recursos públicos afetos às autarquias e ao investimento público (infraestruturas);
- O **crescimento dos custos sociais** relacionados com o quadro de empregabilidade;
- A afetação de importantes recursos financeiros para o **investimento reprodutivo**.

Os grandes desafios do futuro colocam-se principalmente nos planos das estratégias de desenvolvimento capazes de assegurar uma base económica sustentada que contribua para a fixação das populações, em especial os jovens e os mais qualificados. Desta forma impõe-se a realização de uma abordagem supramunicipal que trate estas matérias, bem explicita no Programa Valorizar²⁶.

A equipa responsável pela elaboração PEDI fez uma densa e extensa caracterização da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, enquadrada nas dimensões de análise seguintes: **território, pessoas, atividades económicas e instituições e governação**.

A caracterização da CIM Tâmega e Sousa permitiu à equipa da Universidade Católica identificar as dez “linhas de força” do território.

A primeira relacionada com a existência de “**uma comunidade heterogénea e com uma identidade pouco vincada**”. A heterogeneidade do Tâmega e Sousa, refletida nas diferentes características que concelhos do Vale do Sousa apresentam em relação aos do Baixo Tâmega e Douro é observável na informação estatística do Anexo I. Dentro de cada um desses grupos de municípios também existe considerável diversidade, existindo nalgumas matérias concelhos de um dos grupos que apresentam indicadores semelhantes aos do outro.

A heterogeneidade do território está associada à ausência de uma identidade regional vincada. “Questionado sobre a sua origem, nenhum habitante da comunidade afirmará espontaneamente ser “do Tâmega e Sousa”(PEDI 2014;144).

²⁶ O VALORIZAR é um Programa de Valorização Económica de Territórios, enquanto ativos de desenvolvimento e geração de riqueza e emprego. Aprovado pelo Conselho de Ministros a 6 de dezembro de 2012, o VALORIZAR inicia a sua implementação em 2013 e projeta-se no futuro ciclo de financiamentos comunitários a Portugal, que vigorará entre 2014 e 2020. No Programa serão realizadas medidas financiadas pelo QREN, especialmente através dos Programas Operacionais Regionais do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, num montante global de 40 milhões de Euros. Contam-se ainda no VALORIZAR medidas destinadas a preparar estratégias territoriais de desenvolvimento para o “Novo QREN”, no ciclo 2014-2020, nomeadamente de base regional e intermunicipal. (<http://www.qren.pt/np4/3251.html>)

Outras causas contribuem para a falta de identidade regional. Não existe um pólo urbano de referência. As cidades têm uma escala relativamente semelhante e estão dispersas pelos vários municípios.

A criação muito recente da comunidade intermunicipal também contribui para esta situação. No passado, os municípios que integram a CIM do Tâmega e Sousa agrupavam-se de acordo com outras formas de organização espacial, nomeadamente na AMBT - Associação de Municípios do Baixo Tâmega, na AMVDS - Associação de Municípios do Vale do Douro Sul e na VALSOUSA - Associação de Municípios do Vale do Sousa, todas elas incluindo municípios que não pertencem à CIM Tâmega e Sousa. **Estas associações de fins específicos continuam a existir em paralelo com a CIM, dificultando a afirmação de uma identidade comum.**

Mas o problema das referências espaciais agrava-se quando se analisa a organização espacial de outros serviços públicos. Os onze concelhos do Tâmega e Sousa repartem-se, administrativamente, por quatro distritos – Aveiro, Braga, Porto e Viseu – em que os modelos de organização espacial variam de domínio para domínio, desde a agricultura até à justiça.

A própria organização da “sociedade civil” reflete igualmente esta situação. No desenvolvimento local, coexistem no Tâmega e Sousa cinco entidades: a ADERSousa (Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Penafiel e, já fora da CIM Tâmega e Sousa, Paredes), a ADRIMAG (Castelo de Paiva e Cinfães e, fora da CIM, Arouca, Castro Daire, São Pedro do Sul, Sever do Vouga e Vale de Cambra), a Beira Douro (Cinfães, Resende e, fora da CIM, Armamar, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço e Tarouca), a Dólmén (Amarante, Baião, Cinfães, Marco de Canaveses, Penafiel e Resende) e a PROBASTO (Celorico de Basto e, fora da CIM, Cabeceiras de Basto, Mondim de Basto e Ribeira de Pena). Só a Dólmén não estende a sua área de intervenção para além do território do Tâmega e Sousa. Esta geometria variável constitui um problema, mas, também pode ser explorada, ajustando estas organizações às necessidades específicas da sub-região.

A segunda “linha de força” é a “**Localização e acessibilidades: vantagens e inconvenientes da proximidade**”. A sub-região possui vantagens associadas à proximidade e acesso às infraestruturas, recursos e capacidades existentes na sua envolvente geográfica (por exemplo, autoestradas; Aeroporto do Porto e Universidades do Minho, Porto, Trás-os-Montes). Existem, ainda, oportunidades de qualificação dos recursos humanos da comunidade, de atração de visitantes, de captação de investimento, de escoamento internacional da sua produção. Porém também existem inconvenientes relacionados com os processos de sentido

inverso: os agentes localizados no Tâmega e Sousa podem partir para pólos mais dinâmicos ou tornarem-se dependentes de centros de decisão aí localizados. Ao nível intrarregional são identificadas limitações com a mobilidade interna que é também prejudicada por insuficiências e descoordenações na oferta de transportes públicos.

A terceira linha de força está associada a “**uma população jovem mas a perder dinâmica**”. Constitui mais um domínio em que a comunidade é heterogénea: Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira e Penafiel têm uma idade média que se situa no intervalo de 36 a 38 anos, nos restantes concelhos entre os 40 a 43. A população jovem é um ativo importante para garantir o futuro da CIM Tâmega e Sousa e atrair investimento. Mas também é uma consumidora de quantias elevadas do orçamento e de recursos públicos em resultado das necessidades de serviços públicos e sociais (exemplo: transportes escolares; manutenção de edifícios escolares, Ação Social Escolar, etc). A facilidade da mobilidade geográfica, as perspetivas de futuro, as maiores qualificações e expectativas das novas gerações de jovens trazem novos desafios aos territórios, para impedir que muitos partam para outras zonas do país ou do estrangeiro. Ao longo dos últimos dez anos registou-se o aumento da população, mas, ao longo da década todos os concelhos registaram uma queda acentuada no crescimento populacional, quer na componente natural, quer na migratória.

A quarta “linha de força” diz respeito ao “**Défice de qualificações**”. Existe um défice de qualificações pronunciado: quase 60% dos residentes com 15 ou mais anos possuem o segundo ciclo do ensino básico, quando esta percentagem é de 50% na Região Norte e 46% em Portugal. Só 9,6% daqueles residentes completaram estudos pós-secundários ou superiores, contra 16,8% no Norte e 19,2% em Portugal. Este défice é mais acentuado nos escalões etários mais avançados do que entre os jovens.

No Tâmega e Sousa 13% da população completou o ensino superior, cerca de metade da média nacional (26,1%), variando entre um mínimo de 9% em Baião e um máximo de 17,9% em Amarante.

A quinta “linha de força” refere-se à “**Vitalidade industrial heterogeneamente distribuída**”, sendo uma região fortemente industrializada. A indústria transformadora representa 41% do valor acrescentado bruto da CIM Tâmega e Sousa, 32% no Norte de Portugal e apenas 21% a nível nacional. Em termos de emprego, a situação é semelhante: a

indústria representa 40% do emprego no Tâmega e Sousa, 29% na Região Norte e, apenas, 18% no país.

A maioria das empresas industriais tem uma dimensão média reduzida, 93% têm menos de dez trabalhadores, contudo revelam uma forte vocação exportadora. A CIM apresenta uma taxa de cobertura das importações pelas exportações de 270%, quase duas vezes a registada no conjunto da Região Norte e mais de três vezes nacional. Em contrapartida a produtividade da sua indústria é apenas 66% da verificada na Região Norte e 54% da nacional. A CIM Tâmega e Sousa mantêm, nesta matéria, a heterogeneidade que a caracteriza.

Felgueiras concentra quase 70% do VAB da indústria transformadora, seguido dos 50% em Paços de Ferreira e Lousada, atinge um terço em Amarante, Castelo de Paiva e Penafiel, baixa para 20% em Celorico de Basto e Marco de Canaveses, para 11% a 13% em Baião e Resende e 4% em Cinfães. **A equipa da Universidade Católica propõe que os decisores concentrem o foco da sua atenção nos setores predominantes no Tâmega e Sousa que apresentam similitudes constituindo a base para iniciativas cooperativas, por exemplo, em domínios como a formação de quadros ou da organização da prestação de serviços às empresas.**

A sexta “linha de força” está relacionada com a “**relevância da agricultura e da floresta**”, traduzida na relevância das atividades agrícolas e florestais no Tâmega e Sousa, mas com um peso relativo baixo de 1,3% do valor acrescentado bruto e 2,5% do emprego. Nestas atividades destacam-se os municípios de Resende (representa 20,1% do emprego), Cinfães e Celorico de Basto (7,8%) e de Baião (5,6%). No entanto, a população agrícola tem vindo a diminuir. Em contrapartida assistiu-se a um crescimento da dimensão média das explorações. No Tâmega e Sousa um terço do espaço é ocupado por floresta, existindo seis zonas de intervenção florestal geridas por duas organizações de produtores florestais a AFVSousa – Associação Florestal do Vale do Sousa e a AFEDTâmega – Associação Florestal de Entre Douro e Tâmega.

A sétima “linha de força” está relacionada com o “**Ambiente: mais-valia e problemas**”, relacionado com potencial turístico. Os municípios do Tâmega e Douro caracterizam-se pela abundância dos elementos naturais tais como montanhas e rios. Mas também de riscos ambientais relacionados com os incêndios florestais, as cheias (Amarante) e a poluição das águas superficiais nos municípios mais industrializados no Sousa.

Quanto aos sistemas públicos de abastecimento de água o território é muito heterogéneo. Só os municípios de Castelo de Paiva, Penafiel e Felgueiras, ultrapassam as metas do PEASSAR II – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais, apresentando valores muito próximo de 100%. Os outros municípios têm valores que variam entre 20% (Baião) e 91% (Paços de Ferreira).

Quanto à infraestrutura das águas residuais, todos os concelhos permanecem distantes da meta de 90% definida no PEASSAR II. O município de Felgueiras (70%) é o mais próximo enquanto Celorico de Basto (17%) é o mais distante. A valorização dos resíduos sólidos urbanos é muito baixa na generalidade dos Municípios cerca de 8%, também abaixo da média nacional de 18%, ainda muito distante da meta definida para 2020 (50%).

A oitava “linha de força” diz respeito a “**um potencial turístico subaproveitado**”. O desenvolvimento do potencial turístico do Tâmega e Sousa é relevante para a diversificação da base económica dos municípios pouco industrializados, mas detentores de um valioso património histórico-cultural (divulgado pela Rota do Românico), natural e ambiental preservado, uma gastronomia rica e diversificada, vinhos e um alojamento turístico em expansão.

A “linha de força” nove é de “**Carências no mercado de trabalho e inclusão social**”. Também aqui é evidente a heterogeneidade da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa. De acordo com o resultado do Censo de 2011 a taxa de desemprego variava entre 10,3% em Felgueiras e quase o dobro em Baião (19,4%) e Cinfães (20%). Em quatro dos cinco concelhos com taxas de desemprego mais elevadas (Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto e Cinfães), mais de 40% das pessoas empregadas trabalhavam fora do concelho, refletindo a reduzida dinâmica dos mercados locais de trabalho. A taxa de desemprego feminina ultrapassa a masculina atingindo mais do dobro em Baião e Resende.

O índice concelhio de poder de compra atribuí aos concelhos da comunidade intermunicipal valores entre 50 e 74, abaixo dos 89 que são a média da Região Norte. Em Portugal a percentagem da população que tem por principal fonte de rendimento o Rendimento Social de Inserção e outros apoios sociais encontra-se no Tâmega e Sousa.

Por último, a linha de força dez refere-se às “**fragilidades do tecido empresarial**”, devido à relativa baixa densidade e dispersão do tecido institucional, com fraca implementação do sistema científico e tecnológico. No Tâmega e Sousa existe a Escola Superior de Tecnologias

e Gestão de Felgueiras (ESTGF), do Instituto Politécnico do Porto, e o seu Centro de Inovação e Investigação em Ciências Empresariais e Sistemas de Informação.

As associações empresariais agregam a capacidade de reflexão e capacidade estratégica das empresas que regra geral são de reduzida dimensão (apenas sete empresas industriais com mais de 250 empregados). Recentemente assistiu-se à criação do Conselho Empresarial do Tâmega e Sousa, reunindo as treze associações de âmbito municipal dos onze concelhos. Esta solução institucional poderá ser útil para alcançar uma adequada articulação entre as preocupações de índole territorial e a lógica de atuação das associações setoriais representativas das indústrias mais relevantes no Tâmega e Sousa, situadas, em geral, fora da comunidade, evitando a promoção de iniciativas sobrepostas, conflituantes e de escala inadequada. No domínio social o cenário é idêntico. Existe um grande número de instituições que desempenham um papel muito relevante mas que, individualmente têm uma esfera de ação limitada.

A equipa da Católica conclui referindo que “a debilidade do tecido institucional obriga os municípios a assumir um papel de liderança em qualquer processo de transformação do Tâmega e Sousa. Mas a sua capacidade para o fazer enfrenta também importantes limitações. Desde logo, de competência territorial. Individualmente, cada um dos onze municípios é responsável por uma pequena parcela do território sobre que se pretende intervir e, em muitos casos, a intervenção ao nível concelhio seria insuficiente para garantir os resultados pretendidos. Depois de competência funcional: muitos dos domínios em que seria recomendável intervir para promover o desenvolvimento do território não se enquadram nas competências legais dos municípios. Mesmo nos domínios sobre que têm responsabilidades legais, a capacidade de intervenção dos municípios é condicionada pelos seus recursos e competências. Vários deles têm situações financeiras muito limitativas. E, de uma maneira geral, todos carecem do reforço dos seus sistemas de informação e da qualificação dos seus quadros.” (PEDI, 2014;152).

Neste contexto, a Comunidade Intermunicipal apresenta um potencial ainda longe de estar plenamente explorado.

As dez linhas de força descritas nos parágrafos anteriores são sistematizadas numa matriz de análise SWOT, com a identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a comunidade do Tâmega e Sousa.

Tabela 6.11- Análise SWOT do Tâmega e Sousa

<p>FORÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proximidade e boas acessibilidades a diferentes zonas do Norte de Portugal e da Galiza e, de lá, ao resto do mundo. - População jovem. - Forte tradição industrial e exportadora, com especializações municipais diferenciadas mas em setores com similitudes que constituem espaço de cooperação. - Importância crescente de uma agricultura de pendor mais empresarial, com crescimento da dimensão e especialização das explorações, e reforço da sua produtividade. - Riqueza e diversidade do património histórico, cultural e natural, bem como oferta gastronómica e vinícola, suscetível de valorização turística. - Potencial económico da floresta e de outros recursos endógenos suscetíveis de valorização no âmbito da agro-indústria, turismo e energia. 	<p>FRAQUEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identidade regional difusa. - Sobreposição de modelos inconsistentes de organização espacial da administração, dos serviços públicos e da sociedade civil. - Escala diminuta para uma afirmação internacional autónoma. - Concelhos menos industrializados com acessos inadequados à rede de autoestradas. - Insuficiente mobilidade intra e intermunicipal devido a carências infraestruturais (rodoviárias, ferroviárias) e na oferta e coordenação de serviços de transportes. - Escassez de protagonistas no tecido empresarial, científico-tecnológico e institucional. - Défice de qualificações, nomeadamente a nível superior, da população. - Baixa produtividade, quer na agricultura, quer na indústria, caracterizadas, em geral, pela reduzida dimensão e pela escassa incorporação de conhecimento e inovação. - Debilidades institucionais no sector agrícola, com graves problemas nas cooperativas. - Fraca articulação da oferta turística, dentro do Tâmega e Sousa e com as regiões vizinhas. - Carências nos serviços ambientais, generalizadas a nível de resíduos e mais localizadas no abastecimento de água. - Níveis ainda baixos de utilização das TIC pelos municípios, empresas e cidadãos.
<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> - CIM como instrumento de coordenação e alavancagem da capacidade de intervenção dos municípios. - Disponibilidade de fundos estruturais. - Proximidade e acessibilidades permitem mobilizar competências e recursos existentes em regiões vizinhas em favor do Tâmega e Sousa. - Inserção das PME do Tâmega e Sousa em cadeias de valor globais geograficamente fragmentadas, especialmente se inseridas em clusters com visibilidade internacional. - Novos padrões de consumo e motivações dos turistas, privilegiando destinos que ofereçam experiências diversificadas e com elevado grau de autenticidade e qualidade ambiental. - Comunidades de emigrantes portugueses no mundo (potenciais turistas, potenciais clientes, potenciais parceiros nos processos de internacionalização, potenciais investidores). 	<p>AMEAÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perda de dinâmica populacional, fruto de quebras na natalidade e de imigração, com tendência para o seu envelhecimento e mesmo diminuição. - Problemas de coesão social decorrentes dos elevados níveis de desemprego e da alteração da estrutura etária da população. - Incapacidade de fixação dos jovens mais qualificados. - Impacto dos fogos sobre o potencial da floresta. - Modestas perspetivas de crescimento económico na UE27, espaço em que se concentram as exportações do Tâmega e Sousa. - Reduzida compreensão, e domínio nulo, sobre as cadeias globais em que a produção industrial é crescentemente organizada. - Forte concorrência, nacional e internacional, de regiões com oferta turística comparável.

Fonte: PEDI (Universidade Católica, 2014)

6.2.1.3 Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade

O Plano de Ação para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa (PAPE) foi realizado por uma equipa de trabalho do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e resultou da concretização de um dos objetivos fixados pela CIM do Tâmega e Sousa, através da Agenda para a Empregabilidade, no âmbito do Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa (PTETS), celebrado em 16 de Julho de 2010. Este Pacto consubstancia a formalização de um mecanismo de governação informal baseado num modelo de networks, criado pela CIM do Tâmega e Sousa, instituído através da vontade e das necessidades de um grupo de trabalho constituído, na sua génese, por eleitos locais, dirigentes dos serviços municipais e técnicos dos municípios (mais tarde alargado a outros parceiros institucionais) para desenvolverem processos de concertação à escala supraconcelhia, “através do reforço dos mecanismos de articulação, cooperação, concertação e comunicação entre as diferentes entidades e atores que operam na concretização das políticas de educação, emprego e inclusão social.”(PAPE, 2014;8) Pela sua importância para a CIM Tâmega e Sousa como instrumento de coordenação e alavancagem da capacidade de intervenção dos municípios, voltaremos a falar deste tema. Assim, o PAPE foi executado tendo em vista alcançar os objetivos seguintes:

- **Criar um espaço de concertação, negociação e informação e envolvimento** com o objetivo de partilhar informação e concertar diferentes abordagens, e por outro, concertar intervenções na empregabilidade.
- **Desenvolver processos de concertação à escala supramunicipal.**
- **“Assegurar intervenções transversais coordenadas**, nomeadamente, nos domínios do combate ao insucesso e abandono escolar, da orientação vocacional, da promoção da formação ao longo da vida, do fomento à colaboração Escola/entidade formadora-empresa, da promoção de uma cultura de empreendedorismo, assim como do suporte ao capital inclusivo da sub-região”. (PAPE, 2014;2)

A equipa do IESE faz um diagnóstico aprofundado sobre as dinâmicas de emprego no Tâmega e Sousa. Evidenciaremos os principais dados de contexto no domínio do emprego e desemprego:

- Níveis elevados do fenómeno do desemprego na região do Tâmega e Sousa, com maior incidência nos casos de primeiro emprego, na faixa 35-54 anos (46,2%) e nas idades superiores a 55 anos (cerca de 20% dos casos), cenário idêntico à dinâmica da região Norte.

- A região do Tâmega e Sousa está nos primeiros lugares em relação ao domínio do desemprego, face ao Norte e Continente: o desemprego jovem com menos de 25 anos vai além de 15% dos casos; elevada percentagem de desempregados com o 1.º ciclo do Ensino Básico; os desempregados com escolaridade inferior ao 1º ciclo do Ensino Básico atinge 6,4% do total de desempregados na região.
- Reduzida taxa de colocação de desempregados, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) registava, em 2014, uma taxa de colocação no Tâmega e Sousa de 9,3%, abaixo da taxa de colocação de toda a região Norte (12,6%).

Em relação às dinâmicas de retração observa-se (Tabela 6.12) a diminuição do corpo de empresas que operam em áreas estratégicas da economia regional.

Tabela 6.12 - Dinâmicas de retração do n.º de empresas, por sector de atividade económica, entre 2004 e 2012, no Tâmega e Sousa e Região Norte.

Setor de atividade económica	Norte		Tâmega e Sousa		Variação pessoal ao serviço
	Evolução	Variação	Evolução	Variação	
Indústrias extrativas	D	-123	D	-24	-749
Indústrias transformadoras	DD	-8.724	DD	-696	-7.885
Construção	DD	-9.284	DD	-984	-5.053
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	DD	-11.600	DD	-942	-46
Transporte e armazém	DD	-1.066	D	-126	118
Alojamento, restaurante e similares	D	-400	C	53	948
Outras atividades de serviços ¹	D	-501	CC	163	263

Fonte: PAPE, 2014

Legenda: D: Diminuição relevante do número de empresas do sector; DD: Diminuição muito relevante do número de empresas do sector; C: Crescimento relevante do número de empresas do sector; CC: Crescimento muito relevante do número de empresas do sector;

1: inclui Atividades das organizações associativas, Reparação de computadores e de bens de uso pessoal e doméstico e Outras atividades de serviços pessoais.

No que concerne às dinâmicas de crescimento e empregabilidade (Tabela 6.13) verifica-se uma evolução positiva dos sinais de crescimento, idênticas às da região Norte. As atividades administrativas e dos serviços de apoio prestados às empresas registam o crescimento mais acentuado, com mais de 1.000 empresas criadas. O mesmo acontece na Educação, assim como nas atividades de saúde humana e apoio social. Na Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca e nas atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas também se verificam ligeiros crescimentos, embora menos expressivos.

Tabela 6.13- Dinâmicas de crescimento do n.º de empresas, por sector de atividade económica, entre 2004 e 2012, no Tâmega e Sousa e Região Norte

Setor de atividade económica	Norte		Tâmega e Sousa		Variação pessoal ao serviço
	Evolução	Variação	Evolução	Variação	
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	CC	1.372	CC	285	469
Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	C	122	C	13	44
Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão resíduos e despoluição	C	158	C	25	615
Atividades de informação e de comunicação	C	450	C	20	23
Atividades imobiliárias	CC	1.059	C	86	-68
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	CC	2.261	CC	336	953
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	CC	15.823	CC	1.032	2.058
Educação	CC	4954	CC	679	971
Atividades de saúde humana e apoio social	CC	7220	CC	728	1544
Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	C	1839	CC	220	394

Fonte: PAPE, 2014

Legenda:

C: Crescimento relevante do número de empresas do sector;

CC: Crescimento muito relevante do número de empresas do sector.

Em termos globais, nos municípios as tendências refletem-se de forma transversal atingidas por fatores macro. Na grande maioria dos 11 concelhos o crescimento do número de empresas ocorre nos setores das atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares, atividades administrativas e dos serviços de apoio, educação, atividades de saúde humana e apoio social e atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas.

Em jeito de conclusão da análise das dinâmicas e potencialidades de emprego na CIM do Tâmega e Sousa, apresenta-se a Tabela 6.14, reproduzida do PAPE, na qual a equipa IESE elabora uma análise à evolução das profissões por setor de atividade e necessidades de competências em matéria de formação, em resultado do trabalho desenvolvido junto das várias entidades do setor empresarial e das instâncias regionais de condução das políticas de emprego e formação (entidades formadoras). A auscultação destes agentes permitiu discutir estratégias para a criação de emprego na região e melhorar o encontro entre a procura e as necessidades de qualificação de profissionais.

Tabela 6.14 - Evolução das profissões do setor e necessidades de competências

Fileiras Chave	Em emergência	Em crescimento	Em declínio
Têxtil	- Técnico de comércio externo	- Técnico de design de moda - Modelista de vestuário - Costureira Industrial - Mecânicos para as máquinas de costura - Técnico de tempos e métodos - Empresários e gestores	- Engomadoras - Brunideiras
Madeira	- Gestor /técnico comercial (com domínio de línguas) - Técnico de <i>Design</i> de mobiliário - Costureiro de estofos	- Operador/ Programador de CNC	- Marceneiro - Entalhador
Pedra	- Design - Design de equipamento	- Técnico de pedreiras - Cantaria artística - Área comercial/apoio à gestão	- Calceteiros
Calçado	- Técnicos de Design - Engenharia de produto/ - - Engenharia de processo - Áreas técnicas de suporte à gestão	- Costureiras-gaspeadeiras/ Operador de fabrico de calçado - Corte/ acabamentos/ montagem - Especialização em componentes de calçado - Eletrónica e Manutenção de equipamentos e instalações	- Afinador de máquinas de costura
Metalomecânica	- Gestor de projeto	- Desenhador de estruturas metálicas - Serralheiro mecânico/Serralheiros civis - Soldadores - Pintores de estrutura metálica - Manutenção industrial - Áreas técnicas de suporte à gestão, incluindo na área da Certificação	Não se verifica
Agricultura, Agroindústria e Floresta	- Operador agrícola - Técnico/Gestor florestal	- Gestor comercial de explorações agrícolas - Técnicos de produção biológica - Cortador de carnes/Especialistas de talhos	Não se verifica
Turismo	Não se verifica	- Restauração; Enologia; Hotelaria; Guias turísticos; Preservação do património; Animação; Motorista de turismo; Técnicos especializados para responder à diversidade das atividades turísticas do território; Técnico de vendas; Programadores Web para comércio eletrónico	- Técnicos de Contabilidade - Empregado de mesa

Fonte: PAPE, 2014

Assim, o PAPE representa uma agenda comum e concertada para a região no Horizonte 2020, sustentada em três grandes ativos ou forças do território:

- “1. Os jovens como um ativo forte do território;
2. Setores de atividade fortes mas com potencial de majoração do ponto de vista do emprego e da inclusão social;
3. Capacidade operacional instalada, com forte dinâmica articulada entre atores locais.”

(PAPE, 2014;115)

Em termos operacionais, o PAPE estrutura-se em torno de três dimensões principais: **Capital Humano, Emprego e Capital Inclusivo.**

Figura 6 - Arquitetura do Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade



Fonte: PAPE, 2014

6.2.1.4 Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo do Tâmega e Sousa (PAPETS)

Este documento emana da dinâmica e das ações desenvolvidas no âmbito da Agenda para a Empregabilidade, e foi um contributo do setor empresarial, designadamente, do Conselho Empresarial do Tâmega e Sousa para a CIM do Tâmega e Sousa. Resulta da celebração de um protocolo de colaboração entre o Conselho Empresarial do Tâmega e Sousa (CETS) e a CIM do Tâmega e Sousa nas áreas seguintes: Empreendedorismo, Investimento Empresarial, Assistência Empresarial e Empregabilidade.

O PAPETS orientou-se pelos seguintes objetivos, à escala do Tâmega e Sousa:

- Compreender as motivações e ações empreendedoras existentes;
- Identificar problemas e recursos disponíveis; e

- Propor 10 ações concretas para a estruturação de um verdadeiro Ecossistema de Suporte à Ação Empreendedora.

Neste documento o Conselho Empresarial do Tâmega e Sousa faz a caracterização do território numa perspetiva empresarial, apoiada no conjunto de dinâmicas ligadas ao empreendedorismo económico (atividade económica, pessoas, capacidades, a comunidade e o espírito empreendedor). Neste plano de ação a indústria transformadora assume um papel preponderante no território e é a base para encontrar uma identidade regional e definir de uma estratégia de especialização inteligente.

A equipa técnica propõe o desenho de um Ecossistema Empreendedor, “entendido como o conjunto de agentes e ações organizados e com o propósito de criar um ambiente propício ao exercício do empreendedorismo, atuando principalmente no empreendedor mas também na envolvente.” (PAPETS; 2013:1).

O Plano de Ação, a vigorar por dois anos (2014 e 2015), incluiu ações na área do empreendedorismo, designadamente: “(i) o quadro institucional e regulatório; (ii) as condições de mercado; (iii) acesso a financiamento; (iv) tecnologia, investigação e desenvolvimento; (v) capacidades empreendedoras; (vi) cultura empreendedora; (vii) equipamentos, serviços e programas.” (PAPETS; dezembro 2013:5).

Na caracterização do Tâmega e Sousa a equipa técnica evidencia as características económicas e sociais do território especificando em simultâneo os principais traços em matéria de empreendedorismo, já evidenciados nos estudos anteriores. Quanto à comunidade e ao espírito empreendedor, identifica uma forte dispersão do número de empresas por diferentes atividades económicas, equilibradas entre setores. Realça que o valor acrescentado bruto está concentrado na indústria transformadora, na construção e no comércio, e que 55% das empresas são responsáveis por 78% do valor acrescentado gerado.

Em relação ao Ecossistema de suporte ao empreendedorismo, mormente, **o suporte ao empreendedor “é entendimento generalizado que existe dispersão de agentes e ações de suporte, gerando, com frequência, desconhecimento e falta de concertação das melhores práticas de suporte ao empreendedorismo, com claro impacto ao nível dos destinatários da ação.”** (PAPETS, 2013:16)

De facto à escala do Tâmega e Sousa o trabalho de concertação é muito recente, sendo que a primeira visão estratégica conjunta está plasmada no Programa Territorial de Desenvolvimento do Tâmega (2008-2013) e no Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa. A equipa técnica refere, adicionalmente, que em ambos os planos

estratégicos, a abordagem ao desenvolvimento económico é feita de forma individualizada por “cadeia de valor em setor de especialização. Isto é, apesar de alguns planos e esforços para consolidar, serviços coletivos de suporte à atividade económica (e.g. Rota do Românico), não houve propriamente até hoje uma estratégia de promoção conjunta do território, pelo que, à escala do Tâmega e Sousa o que não estará a funcionar é o seguinte: **não se Comunica, Não se Concerta, Não se Atrai.**” (PAPETS; 2013:31)

Na procura da identidade regional a equipa técnica conclui que é inegável o reconhecimento quanto à força da indústria transformadora do Tâmega e Sousa e a sua população. “Quase 20 anos depois, volta a ganhar forma o Relatório de Porter, e a sua proposta de *upgrading* industrial - num contexto onde até o financiamento mais relevante para Portugal está também ele orientado no sentido da capacitação e relançamento industrial.” (PAPETS, 2013:33)

Conclusão

Em síntese, resulta da leitura dos vários trabalhos realizados no âmbito da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa que o território é caracterizado por dois traços essenciais da situação do território:

1. Dentro da região Norte é a sub-região mais pobre, não acompanhando a dinâmica que outras sub-regiões têm evidenciado.

(Anexo II – Convergência real da Região do Norte e das suas regiões NUT III).

2. Revela uma forte heterogeneidade/assimetria interna em diversos domínios.

Como referido pelos autores dos estudos e em relação ao primeiro dos traços, não existe informação estatística sobre o PIB *per capita* do Tâmega e Sousa na sua atual configuração. O INE indica um PIB *per capita* de € 9.442 euros, em 2013 (NUT III Tâmega, 2002). A reconfiguração da NUT III do Tâmega e Sousa (não incluí os municípios de Paredes, Cabeceiras de Basto, Mondim de Basto e Ribeira de Pena) terá provocado a diminuição do valor, devido ao impacto gerado no nível de desenvolvimento e na importância populacional do município de Paredes face aos três restantes.

Apesar da CIM do Tâmega e Sousa ser a mais pobre do Norte a sua economia é dinâmica. No período de 2000 e 2014 (gráfico 6, Anexo II), o seu PIB *per capita* aumentou 12,7%, contribuindo 8,7% para o PIB da região Norte em 2014 (gráfico 5, anexo III). Apesar desta ligeira convergência o Tâmega e Sousa não acompanhou o ritmo de crescimento de outras

sub-regiões, nomeadamente do Douro (13,2%), do Alto Minho (13,9%) e do Alto Tâmega (14,4%).

O segundo traço essencial do Tâmega e Sousa é a heterogeneidade interna, detalhada nos documentos analisados. Apresentamos a síntese dos principais indicadores: a densidade populacional varia entre 85 pessoas/km² no município de Cinfães e 794 pessoas/km² no município de Paços de Ferreira; o índice de envelhecimento varia entre 60, em Lousada e 144, em Resende; a taxa de mortalidade infantil varia entre 4,2 em Castelo de Paiva e 1,2 por mil em Amarante; o índice concelhio de poder de compra oscila entre 74, em Felgueiras e 49, em Celorico de Basto e Cinfães; no censo de 2011, a taxa de desemprego em Cinfães (20%) era o dobro da registada em Felgueiras (10%); o peso da indústria transformadora na economia, em termos de valor acrescentado bruto, atinge 4%, em Cinfães e uns expressivos 69%, em Felgueiras; o peso dos serviços varia entre 57%, em Resende e 24%, em Felgueiras; a população servida por sistemas de águas residuais vai de cerca de 20% em Baião, Celorico de Basto e Castelo de Paiva a quase 100% em Lousada.

Os municípios do Vale do Sousa são mais industrializados, mais densamente povoados e apresentam uma população mais jovem. Já os concelhos do Baixo Tâmega e do Douro detêm marcas fortes de ruralidade, pouca densidade populacional e população envelhecida. A heterogeneidade do Tâmega e Sousa é também muito evidente dentro dos próprios municípios. O concelho de Amarante é o melhor exemplo dos fortes contrastes internos.

No geral os estudos apontam para a ausência de uma identidade regional agregadora, o que constitui uma das fraquezas do Tâmega e Sousa. Este défice identitário reflete a inexistência de um pólo urbano de referência. O sistema urbano do Tâmega e Sousa é caracterizado por um conjunto de cidades, em geral, sedes de concelho, entre as quais não há uma hierarquia muito definida. Deve-se também ao facto de os onze municípios terem estado integrados, desde sempre, em diferentes unidades administrativas, nomeadamente nos distritos de Aveiro, Braga, Porto e Viseu, ainda visível na organização de alguns serviços públicos.

A CIM do Tâmega e Sousa apresenta sérios problemas e assimetrias em termos sociais e de emprego. Em 2011, a taxa de desemprego atingia 10% em Felgueiras e o dobro em Baião e Cinfães. Em quatro dos cinco concelhos com taxas de desemprego mais elevadas (Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto e Cinfães), 40% das pessoas empregadas trabalhavam fora do concelho, evidenciando a frágil dinâmica dos mercados locais de trabalho. Na maioria dos municípios verificam-se disparidades relevantes entre a taxa de desemprego dos dois

sexos, sendo o feminino o mais penalizado. A gravidade dos problemas de coesão social está, ainda, refletida no índice concelhio de poder de compra ou na percentagem dos alojamentos sem, pelo menos, uma infraestrutura básica.

No contexto da região Norte, a CIM do Tâmega e Sousa é uma zona de transição entre o litoral, mais industrializado, e o interior, marcado pela ruralidade. Está muito próxima dos principais centros urbanos do Norte, com destaque para o Porto. O acesso aos recursos e competências aí existentes encontra-se facilitado sendo fator de valorização do território, enquanto localização para a atividade económica. Por outro lado, dificulta a fixação das populações, sobretudo nos municípios de menor dinamismo económico. As ligações do Tâmega e Sousa ao resto do país são boas, contudo, a mobilidade interna dentro da própria Comunidade apresenta limitações.

A população é o principal ativo do Tâmega e Sousa. A idade média é de 38,5 anos, 41 na Região Norte e de 41,8 em Portugal. A juventude da população é um fator de atração de investimento e um ativo importante para a afirmação do Tâmega e Sousa. No entanto, assiste-se a uma evolução preocupante registada no último período intercensitário, com uma diminuição dos indicadores nesta matéria em todos os municípios. O principal *handicap* é o défice de qualificações.

A indústria transformadora é a força do Tâmega e Sousa, representando 41% do seu valor acrescentado bruto, bem acima de 32% no Norte e 21% em Portugal. É fortemente especializada, designadamente, nas indústrias do couro e produtos de couro (inclui o calçado) e do vestuário e representam mais de metade do valor acrescentado bruto industrial do Tâmega e Sousa. Também são relevantes as indústrias do mobiliário e dos produtos metálicos. O Tâmega e Sousa é também um território fortemente exportador, representando 8% das exportações da Região Norte e 3% das exportações nacionais. Nos concelhos interiores do Tâmega e Sousa predominam as atividades agroflorestais, representando 20% do emprego em Resende. O turismo tem ainda pouca expressão na economia do Tâmega e Sousa, embora com um considerável potencial de crescimento.

Finalmente uma outra limitação relevante do Tâmega e Sousa é a fragilidade do seu tecido institucional. É muito reduzido o número de instituições capazes de se afirmarem, por si só, como protagonistas de uma estratégia para o território. O trabalho de concertação à escala da CIM do Tâmega e Sousa é muito recente, apesar de existirem alguns planos e esforços para consolidar e criar serviços coletivos de suporte à atividade económica. Mas, não houve até há pouco tempo, uma estratégia de promoção conjunta do território.

6.3. Caracterização sintética dos municípios e instituições relevantes da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa²⁷

6.3.1. Municípios

O papel dos Municípios é fundamental na governação da CIM do Tâmega e Sousa, constituindo a base da plataforma supramunicipal. O recente enquadramento jurídico-institucional plasmado na Lei n.º 75/2013 reforça o seu papel, desde logo pelo leque variado, abrangente e extensão das atribuições e competências materiais dos municípios. A rede de serviços e equipamentos que possuem e gerem garante a proximidade necessária às populações. É também ao nível municipal que é garantida a legitimação democrática das opções tomadas no seio da CIM. Finalmente, as populações têm um vínculo identitário muito forte com os seus municípios, sendo a Câmara Municipal o interlocutor mais relevante para a defesa dos seus interesses.

O **concelho de Amarante** pertence ao distrito do Porto, tem uma área de 301 km², correspondente a 16,5% do território da CIM. Organiza-se em 26 freguesias, confronta dentro da comunidade, com os concelhos de Celorico de Basto, Felgueiras, Lousada, Penafiel, Marco de Canaveses e Baião e, fora dela, com Mondim de Basto e Vila Real. É o quarto concelho mais populoso (56.000 habitantes). Os principais núcleos urbanos são a cidade de Amarante e Vila Meã. Na paisagem sobressaem as serras do Marão e da Aboboreira. As freguesias da margem direita do rio Tâmega distinguem das freguesias da margem esquerda que tendem a ser marcadas pela interioridade. As atividades económicas mais significativas são a agricultura (produção vinícola), a construção civil e a indústria metalomecânica.

O **concelho de Baião** está integrado no distrito do Porto, tem uma área 175 km² e possui 21 mil habitantes. Está organizado em 14 freguesias, confronta a Norte, com Amarante, a Oeste com Marco de Canaveses e, a Sul com Cinfães e Resende. A Este faz fronteira com Vila Real, Santa Marta de Penaguião e Mesão Frio. O relevo é marcado pelas Serras do Marão, da Aboboreira e da Serra de Matos e pelos rios Douro, Teixeira e Ovil. A sede do concelho é o seu principal núcleo urbano. As principais atividades económicas são o sector primário e os

²⁷ Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa (Maio de 2014).

serviços. Caracteriza-se por elevados níveis de envelhecimento, uma taxa de atividade reduzida e elevada taxa de desemprego.

O **concelho de Castelo de Paiva** integra o distrito de Aveiro, tem 115 km² e 17 mil habitantes, estando organizado em seis freguesias. Localiza-se na margem esquerda do Douro, confronta na margem contrária, com Marco de Canaveses e Penafiel e, a Este, na margem esquerda, com Cinfães. Fora do Tâmega e Sousa, confronta a Sul e Oeste com Arouca, Gondomar e Santa Maria da Feira. A paisagem é marcada pelo relevo montanhoso, o monte de S. Domingos, pela floresta e pelos rios Douro, Paiva e Arda. Partilha algumas características dos concelhos mais interiores, nomeadamente, elementos de ruralidade. É o concelho da comunidade em que a maior percentagem da população vive em núcleos populacionais com mais de 2.000 habitantes. As atividades industriais mais relevantes são indústrias dos produtos metálicos e do calçado.

O **concelho de Celorico de Basto** pertence ao distrito de Braga estende-se por 181 km² e tem uma população de cerca de 20 mil habitantes, estando dividido em quinze freguesias. Localiza-se no extremo Sudeste do distrito de Braga. Faz fronteira, dentro do Tâmega e Sousa, com Amarante e Felgueiras, e fora dele com Fafe, Cabeceiras de Basto e Mondim de Basto. A população apresenta um índice de envelhecimento relativamente elevado. A presença da indústria é exígua e a economia marcadamente rural.

O **concelho de Cinfães** pertence ao distrito de Viseu, tem uma área de 239 km², uma população de 20.000 habitantes e está dividido em catorze freguesias. Confronta com Castelo de Paiva e Resende, respetivamente a Oeste e Este, na margem esquerda do Douro, na margem oposta, com Baião e Marco de Canaveses. A paisagem é dominada pelos rios Douro, Paiva, Bestança e Cabrum e pela serra de Montemuro. A taxa de atividade é baixa, os níveis de desemprego são elevados, sendo a população muito envelhecida. A presença da indústria é muito exígua, estando a economia dependente do sector primário e serviços.

O **concelho de Felgueiras** está integrado no distrito do Porto, tem uma área de 116 km², encontra-se organizado em 20 freguesias e é o segundo concelho mais populoso da Comunidade com 58.000 habitantes. Faz fronteira com Amarante, Celorico de Basto e Lousada, no Tâmega e Sousa, e, fora dele, com Fafe, Guimarães e Vizela. Os principais núcleos urbanos são as cidades de Felgueiras e da Lixa e das vilas de Barrosas e da Longra. É

o concelho com a menor taxa de desemprego, apresentando uma elevada taxa de atividade. Fortemente industrializado é dominado pela indústria do calçado.

O **concelho de Lousada** pertence ao distrito do Porto, tem uma área de 96,3 km² e mais de 47.000 habitantes, sendo o mais densamente povoado com 493 habitantes por quilómetro quadrado. Está organizado em 15 freguesias. É um dos concelhos com a população mais jovem da comunidade. Faz fronteira com Amarante, Felgueiras, Paços de Ferreira, Penafiel e, fora do Tâmega e Sousa, Paredes, Santo Tirso e Vizela. A sua paisagem é caracterizada por bosque e vales férteis, como o do Mesio e do Sousa. A indústria do vestuário tem um peso significativo na atividade económica, refletindo-se na elevada taxa de atividade e numa das mais baixas taxas de desemprego da comunidade. As atividades agrícolas ainda são significativas. A sede do concelho, com cerca de 10 mil habitantes, é o principal núcleo urbano, sendo o povoamento bastante disperso.

O **concelho de Marco de Canaveses** está integrado no distrito do Porto, tem a terceira área mais extensa da comunidade com uma área de 202 km², 16 freguesias e uma população de 53 mil habitantes, uma boa parte jovem. Confronta, a Norte, com Amarante, a Poente, com Penafiel, a Nascente, com Baião e a Sul, na outra margem do Douro, com Castelo de Paiva e Cinfães. Os principais núcleos urbanos são a cidade do Marco e Alpendorada, Várzea e Torrão. Os elementos caracterizadores da paisagem são as serras da Aboboreira e Montedeiras e os rios Douro, Tâmega e Ovelha. A atividade económica fragmenta-se por vários sectores, com maior relevância para a indústria têxtil e a exploração de granito.

O **concelho de Paços de Ferreira** pertence ao distrito do Porto, tem uma área de 71 km², organiza-se em dezasseis freguesias, é o mais pequeno dos concelhos do Tâmega e Sousa, mas é também o mais densamente povoado com os seus 56.000 habitantes e possui uma das populações mais jovens da comunidade. Os principais núcleos urbanos são as cidades de Paços de Ferreira e Freamunde e as vilas de Frazão e Carvalhosa. Faz fronteiras com Lousada e com os concelhos de Paredes, Santo Tirso e Valongo. É um concelho fortemente industrializado, destacando-se a indústria do mobiliário e uma presença importante da indústria do vestuário.

O **concelho de Penafiel** pertence ao distrito do Porto, tem uma área de 212 km², está organizado em 28 freguesias, possui uma população de 72.000 habitantes e acolhe a sede da

Comunidade Intermunicipal. O concelho é limitado, a Norte, pelo município de Lousada, a Nordeste, por Amarante, a Este, por Marco de Canaveses, a Sul, por Castelo de Paiva e, fora do Tâmega e Sousa, a Sudoeste, por Gondomar e, a Oeste, por Paredes. Na paisagem sobressaem os rios Douro e Sousa. Os principais núcleos urbanos são a cidade de Penafiel bem como S. Vicente, Entre-os-Rios e Paço de Sousa. A atividade económica é caracterizada pela predominância dos serviços e por uma presença significativa da indústria de vestuário.

O **concelho de Resende** integra o distrito de Viseu, Tem uma extensão de 123 km², 11 mil habitantes e está dividido em 15 freguesias. Confronta, no Tâmega e Sousa, com Cinfães e Baião e, fora dele, com Castro Daire, Lamego e Mesão Frio. Apresenta o mais elevado índice de envelhecimento e a menor taxa de atividade. É um território marcadamente rural, predominando os serviços e atividade agrícola. A paisagem é marcada pelo rio Douro, destacando-se as serras de Montemuro e das Meadas, que se estendem ao longo da zona ribeirinha.

A breve caraterização do Tâmega e Sousa, através da análise a indicadores estatísticos, evidencia a heterogeneidade do território. É um território de transição, entre o litoral marcadamente industrial, e o interior, mais rural. O agrupamento de municípios que integra o Vale do Sousa é fortemente industrializada, marcada pela proximidade à Área Metropolitana do Porto, de povoamento disperso e desordenado. O conjunto de municípios do Baixo Tâmega e do Douro, tem uma presença industrial exígua, a atividade económica baseia-se na agricultura, na floresta e nos serviços, o povoamento é mais concentrado e a influência da Área Metropolitana mais difusa.

Outra característica relevante é a de que **três grandes concelhos são “centrais” na comunidade, Amarante, Marco de Canaveses e Penafiel.** “Estes concelhos constituem uma zona de transição entre as realidades que os rodeiam, contendo, cada um deles, embora em grau variável, elementos da realidade mais industrial do Sousa e da realidade mais rural do Tâmega.” (Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa, 2014;9)

No anexo III evidenciamos os dados económicos e financeiros dos municípios (2014/2015).

6.3.2. Grupos de Ação Local

Os Grupos de Ação Local (GAL) também assumem um papel relevante no território da CIM do Tâmega e Sousa, pois são detentores de competências técnicas e institucionais, sendo a base de apoio da implementação da abordagem LEADER. São responsáveis pela preparação e implementação das Estratégias Locais de Desenvolvimento, disponibilizando o apoio à rede dos intervenientes e a análise e avaliação de cada projeto LEADER.

O LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*), significa “Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural”, consiste num método que permite aos intervenientes locais promoverem o desenvolvimento de uma determinada zona através da utilização do seu potencial de desenvolvimento endógeno local. A abordagem LEADER compõe um dos quatro eixos da Política de Desenvolvimento Rural de 2007-2013. (<http://enrd.ec.europa.eu/>)

A **abordagem LEADER** atua nas zonas rurais caracterizadas por condições naturais e estruturais que lhes conferem o estatuto de zonas desfavorecidas e inclui políticas comunitárias orientadas para o desenvolvimento dos territórios e a preservação da sua identidade. É um modelo de governação do território de proximidade ligado a novas formas de competitividade das zonas rurais. Tem subjacente a implementação de uma estratégia de desenvolvimento integrada de resolução dos problemas locais e melhoria da qualidade de vida desses territórios.

O envolvimento dos parceiros locais é a sua principal vantagem, porque conhecem as especificidades de cada território e têm em conta a diversidade das zonas rurais. A estratégia identificada e a implementar é decidida, construída e implementada a nível local e pelos agentes locais (constituídos por parceiros públicos e parceiros privados de diversos sectores socioeconómicos), que se organizam em parceria, gerando os Grupos de Ação Local (GAL).

Os GAL têm a competência para decidir o método e o conteúdo da Estratégia Local de Desenvolvimento Rural, bem como dos diferentes projetos a financiar.

No território da CIM do Tâmega e Sousa existem cinco grupos de ação local, quatro dos quais estendem a sua atuação para fora da NUT III.

Tabela 6.15 - Grupos de Ação Local na CIM do Tâmega e Sousa

Grupo de Ação Local	Ano de constituição	Área de intervenção			Municípios da CIM Tâmega e Sousa nos GAL
		Municípios	Área/Km2	População	
ADER-SOUSA - Associação de Desenvolvimento Rural das Terras do Sousa	1991	Paços de Ferreira, Felgueiras, Lousada, Paredes e Penafiel	344,0	149.692	Paços de Ferreira, Felgueiras, Lousada e Penafiel
ADRMAG - Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado das Serras de Montemuro, Gralheira e Arada	1991	Arouca, Castro Daire, Cinfães, Castelo de Paiva, S. Pedro do Sul, Sever do Vouga e Vale de Cambra	1.450,8	109.105	Castelo de Paiva e Cinfães
Beira Douro - Associação de Desenvolvimento de Vale do Douro	1995	Armamar, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende (SAIU em Janeiro de 2015), S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço e Tarouca	806,2	114.569	Cinfães, Resende
DÓLMEN – Cooperativa de Desenvolvimento do Douro Verde, C.R.L.	1993	Baião, Cinfães, Marco de Canaveses, Penafiel e Resende	826,3	161.219	Baião, Cinfães, Marco de Canaveses, Penafiel e Resende
PROBASTO - Associação de Desenvolvimento Rural de Basto	1991	Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Mondim de Basto e Ribeira de Pena	812,5	54.297	Celorico de Basto

Elaboração própria

Fonte: PRODER (<http://www.proder.pt/>)

A seguir encontra-se uma síntese dos GAL ativos na CIM do Tâmega e Sousa incluindo uma breve apresentação, território abrangido, estratégia e apoios financeiros no período 2007-2013.

ADER SOUSA - Associação de Desenvolvimento Rural das Terras do Sousa²⁸

A ADER-SOUSA é uma associação de direito privado de âmbito local, tem a sua sede em Felgueiras e a sua atividade abrange os concelhos de Paços de Ferreira, Felgueiras, Lousada, Paredes e Penafiel. O fim da associação é a promoção do desenvolvimento regional e local, tendente à melhoria das condições sociais, culturais e económicas das respetivas populações. Foi uma das primeiras a implementar um sistema de gestão de qualidade, certificado em fevereiro de 2005. A associação foi desde 1991, sucessivamente reconhecida como Grupo de Ação Local para a implementação das três iniciativas comunitárias LEADER no seu território. Na vigência do QREN (2007-2015) foi novamente reconhecida para a implementação do SP3 do ProDeR.

²⁸ <http://www.adersousa.pt/>

Território

Localiza-se a nordeste da Área Metropolitana do Porto, estende-se ao longo da bacia hidrográfica do rio Sousa, com início em Felgueiras passando pelos concelhos de Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel, desaguando na margem direita do rio Douro.

Estratégia

A estratégia local de desenvolvimento visa “Transformar as Terras do Sousa” num modelo de desenvolvimento territorial periurbano sustentável.

Objetivos Estratégicos

Os objetivos estratégicos são o de consolidar e desenvolver a atividade agrícola e florestal, promovendo o desenvolvimento das atividades turísticas e de lazer, focando a sua intervenção na Rota do Românico do Vale do Sousa. Pretende-se encontrar o equilíbrio ecológico e paisagístico do meio natural na envolvente à rede hidrográfica do rio Sousa, promovendo o investimento de microempresas e a criação de acessibilidades aos serviços de proximidade, à cultura e à educação, em meio rural.

Tabela 6.16 - Apoios Financeiros da ADER-SOUSA

Estratégia Local de Desenvolvimento	Custo Total	%	FEADER	Despesa Pública	Despesa Privada
Total ELD	16.910.150,55	100%	7.148.910,03	8.936.137,54	7.974.013,01

Fonte: PRODER (Programação financeira das ELD 2007-2013)

ADRMAG - Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado das Serras de Montemuro, Gralheira e Arada²⁹

Apresentação

A ADRMAG é uma associação de direito privado, constituída em 1991 e tem a sua sede no concelho de Arouca. O seu objeto é defender o património endógeno; desenvolver e incentivar o turismo rural, iniciativas culturais, o artesanato e a etnografia e a animação do espaço rural; ajudar o escoamento de produtos endógenos; promover a formação profissional. A sua atividade estende-se aos municípios de Arouca, Castro Daire, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço e Tarouca.

²⁹ <http://www.adrimag.com.pt/>

É uma das poucas associações de desenvolvimento local com um sistema de gestão da qualidade dos serviços implementado, encontrando-se certificada desde o ano 2008. A ADRIMAG tem a seu cargo, desde 1991, a gestão e o acompanhamento da Iniciativa Comunitária LEADER. Teve ainda a seu cargo a implementação do Contrato Local de Desenvolvimento Social do Município de Arouca e desenvolveu com o Centro de Emprego vários cursos de formação. Atualmente tem em funcionamento o Centro para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), promovido na NUT III de Entre Douro e Vouga. É também a entidade gestora da Estratégia de Eficiência Coletiva do Programa de Valorização de Recursos Endógenos - EEC PROVERE – “Montanhas Mágicas”.

Território

Inserido no espaço geográfico do Centro Norte a sua paisagem é dominada pelos maciços das serras de Montemuro, Arada e Gralheira. Abrange a totalidade dos concelhos de Arouca, Castelo de Paiva, Castro Daire, Sever do Vouga e Vale de Cambra e várias freguesias dos concelhos de Cinfães e São Pedro do Sul.

Estratégia

Tem como finalidade a criação de uma região com uma forte dinâmica empreendedora e inovadora e com elevada qualidade de vida, integrada no território “Serras de Montemuro, Arada e Gralheira”, numa perspetiva de promoção turística e de preservação ambiental, que não descarta a coesão social e o bem-estar dos seus habitantes.

Objetivos Estratégicos

Promover o turismo ligado ao património natural e aos recursos endógenos, divulgando e preservando o património rural, incentivando o empreendedorismo e a criação de empresas, bem como serviços de base social.

Tabela 6.17 - Apoios financeiros ADRIMAG

Estratégia Local de Desenvolvimento	Custo Total	%	FEADER	Despesa Pública	Despesa Privada
Total ELD	15.738.302,08	100%	7.093.319,25	8.866.649,06	6.871.653,02

Fonte: PRODER (Programação financeira das ELD 2007-2013)

Beira Douro - Associação de Desenvolvimento de Vale do Douro³⁰

Apresentação

A Beira Douro é uma associação de desenvolvimento local que visa o desenvolvimento integrado das populações e a divulgação e valorização dos bens culturais, do património e da economia local. As suas ações baseiam-se na cooperação com outras associações, de âmbito nacional e internacional, que partilham interesses e atividades com objetivos comuns.

O seu projeto assenta na revitalização e divulgação da região e na valorização dos recursos humanos locais, criando oportunidade de emprego para fixar as populações.

Território

Abrange nove concelhos do agrupamento de municípios do Vale do Douro Sul, designadamente, Armamar, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca.

Estratégia

A estratégia local de desenvolvimento assenta a sua intervenção nas áreas do turismo, do património e da cultura local, promovendo e divulgando os produtos locais e os ofícios tradicionais.

Objetivos Estratégicos

A promoção e divulgação do turismo, apoiados no património natural e na cultura local, através da valorização dos produtos, artes e ofícios tradicionais identitários do território.

Tabela 6.18- Apoios Financeiros Beira Douro

Estratégia Local de Desenvolvimento	Custo Total	%	FEADER	Despesa Pública	Despesa Privada
Total ELD	14.861.938,50	100%	6.427.048,03	8.033.810,04	6.828.128,46

Fonte: PRODER (Programação financeira das ELD 2007-2013)

³⁰ <http://www.beiradouro.pt>

DÓLMEN – Cooperativa de Formação, Educação e Desenvolvimento do Baixo Tâmega, CRL³¹

Apresentação

A Dólmen é uma cooperativa de responsabilidade limitada sem fins lucrativos, reconhecida pela Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES), fundada em 1993. O seu território de intervenção abrange os concelhos de Amarante, Baião, Cinfães, Marco de Canaveses, Penafiel e Resende.

Desde o ano de 1997 que assume a responsabilidade de organismo intermédio da Abordagem LEADER, sendo atualmente um dos 53 Grupos de Ação Local (GAL), reconhecido pelo Ministério de Agricultura, que gerem ao nível local o Subprograma 3 do Proder – Programa de Desenvolvimento Rural. É também a entidade gestora da Estratégia de Eficiência Coletiva do Programa de Valorização de Recursos Endógenos - EEC PROVERE – Paisagens Milenares no Douro Verde.

Território

A sua intervenção circunscreve-se aos concelhos de Amarante, Baião, Marco de Canaveses, e ainda algumas freguesias dos concelhos de Penafiel, Resende e Cinfães.

Estratégia

Aborda um conjunto de ações focadas na recuperação, valorização e divulgação da memória cultural e o uso regular do património entendido como paisagem cultural.

Objetivos Estratégicos

Robustecer a capacidade de atração turística do território, valorizando os recursos endógenos e a identidade do território melhorando a qualidade de vida das populações rurais.

Tabela 6.19 - Apoios financeiros Dólmen

Estratégia Local de Desenvolvimento	Custo Total	%	FEADER	Despesa Pública	Despesa Privada
Total ELD	18.385.921,00	100%	8.104.721,53	10.130.901,91	8.255.019,09

Fonte: PRODER (Programação financeira das ELD 2007-2013)

³¹ <http://www.dolmen.co.pt/>

PROBASTO - Associação de Desenvolvimento Rural de Basto³²

Apresentação

A Probasto surgiu da vontade de um conjunto das entidades locais para a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Agrícola Regional de Basto, tendo sido o primeiro a ser aprovado no país, em 1989. O aparecimento do novo Programa para o Mundo Rural, iniciativa comunitária Leader, precipitou a constituição da Probasto, em 1991, abrangendo os municípios das Terras de Basto (Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Mondim de Basto e Ribeira de Pena), a Caixa de Crédito Agrícola Mútuo e a Associação Mútua de Seguro de Gado - Mútua de Basto. Desenvolve as suas atividades em torno das áreas seguintes: formação, desporto, turismo, empresarial e social. A Probasto geriu o Eixo 3 do PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural para as Terras de Basto, para o período de execução 2007/2013, assente em três grandes áreas temáticas: turismo e património rural; recursos endógenos e património natural e serviços de proximidade.

Território

Inserir-se na faixa de transição entre o noroeste Atlântico e o nordeste Transmontano. Abrange os concelhos de Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Mondim de Basto e Ribeira de Pena.

Estratégia

Visa promover o desenvolvimento sustentado do território, a fixação das populações locais, a preservação e valorização do património natural e histórico-cultural.

Objetivos Estratégicos

Valorização dos recursos endógenos, nomeadamente, os paisagísticos e patrimoniais, os produtos agrícolas de qualidade e os saberes-fazer tradicionais, projetando a imagem das Terras de Basto enquanto território marcadamente rural, genuíno e vivo. Desenvolvimento do turismo como fator de dinamização económica, de criação de emprego qualificado e de valorização comercial dos produtos agrícolas, artesanais e industriais.

³² <http://www.probasto.pt/>

Tabela 6.20- Apoios financeiros PROBASTO

Estratégia de Desenvolvimento Local	Custo Total	%	FEADER	Despesa Pública	Despesa Privada
Total ELD	11.289.598,85	100%	5.011.412,56	6.264.265,70	5.025.333,15

Fonte: PRODER (Programação financeira das ELD 2007-2013)

Performance de Execução Financeira dos GAL

Aos Grupos de Ação Local (GAL) compete a implementação e a definição do conteúdo da Estratégia Local de Desenvolvimento (ELD) adequando-a ao território onde estão inseridos, tomando a decisão quanto aos diferentes projetos a financiar, de acordo com a dotação inicial disponibilizada para cada uma dessas ELD. Em janeiro de 2012, o PRODER procedeu ao reforço da dotação inicial da ELD aos GAL que, até 31 de Outubro de 2011, demonstraram ser mais eficientes na gestão da sua estratégia.

Assim, reportado a 31 de março de 2015, a Tabela 6.22 mostra a performance de execução de cada um dos GAL nos territórios abrangidos.

Tabela 6.21- Execução Financeira dos Grupos de Ação Local (GAL)

GAL	Programação Financeira das ELD 2007-2013 (1)		Compromissos assumidos (2)		Pagamentos aos beneficiários (3)	Despesa validada por pagar	Indicadores Despesa Pública	
	Despesa pública	N.º	Investimento	Despesa pública	Despesa pública	Despesa pública	Taxa de compromissos 2007-2014	Taxa de execução 2007-2015
	(mil euros)		(mil euros)		(mil euro)	(mil euro)	7=4/1	8=(5+6)/1
	1	2	3	4	5	6		
ADER-SOUSA (4)	8.850	86	17.121	9.002	7.398	0	102%	84%
ADRMAG (4)	9.369	124	20.998	9.661	9.214	28	103%	99%
Beira Douro	6.427	84	13.356	7.377	6.142	95	115%	97%
DOLMEN	8.105	121	18.832	8.552	8.175	0	106%	101%
PROBASTO	5.011	98	8.239	4.649	3.651	103	93%	75%
TOTAL	37.762	513	78.546	39.241	34.580			

(1) - Dotação aprovada para as ELD (inclui ajustamentos entre Medidas)

(2) - Dados relativos a candidaturas aprovadas e com parecer favorável

(3) - Não inclui pagamentos em processo de recuperação

(4) - GAL com reforço de dotação da ELD, por via da distribuição da reserva de eficiência

Fonte: PRODER (www.proder.pt)

A análise ao quadro supra permite visualizar a elevada taxa de execução da maioria dos cinco GAL (período 2007-2015) ativos nos Municípios da CIM do Tâmega e Sousa, que ronda em média 91% da dotação das ELD, correspondem a 513 projetos aprovados e a um investimento total de € 78.546 mil euros.

Importa referir que dos cinco GAL em análise, três são ainda entidades gestoras de Estratégias de Eficiência Coletiva do Programa de Valorização de Recursos Endógenos - EEC

PROVERE, instrumento destinado especificamente aos territórios com menores oportunidades de desenvolvimento e de baixa densidade.

Os Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE) são usados para estimular iniciativas de agentes económicos e orientadas para a melhoria da competitividade territorial, que visem dar valor económico a recursos endógenos e gradualmente inimitáveis do território, nomeadamente, recursos naturais, património histórico ou saberes tradicionais.

Modelo de governação

As Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC PROVERE) são desenvolvidas por um consórcio de instituições de base regional ou local. Integram empresas, associações empresariais, municípios, instituições de ensino e de I&DT, agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local e outras instituições relevantes. Têm subjacente um Plano de Ação que integra um conjunto coerente e estrategicamente justificado de iniciativas, traduzidas em projetos âncora e complementares a financiar de forma transversal pelos fundos estruturais. (<http://www.novonorte.qren.pt/>)

No período de programação 2007-2013, o território da CIM do Tâmega e Sousa beneficiou de três dos oito Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos destinados à Região Norte, estando formalmente reconhecidos os seguintes PROVERE:

Designação do PROVERE: Montemuro, Arada e Gralheira – Montanhas Mágicas.

A estratégia assenta na valorização das serras da Freita e Montemuro e dos rios Paiva e Vouga, sítios "Rede Natura 2000". Pretende a valorização económica e o desenvolvimento do turismo da natureza assente nos rios, propícios à prática dos desportos de aventura, na geologia, na fauna e na flora. A entidade líder do consórcio é a ADRIMAG.

	Número	Investimento total	Investimento elegível
Projetos âncora	10	€ 6.764.493	€ 6.764.493
Projetos complementares	73	€ 31.544.860	€ 30.215.360

Fonte: <http://www.novonorte.qren.pt/>

Designação do PROVERE: Paisagens milenares no Douro Verde

O foco temático é a paisagem cultural (património natural, paisagístico, histórico e cultural). Pretende-se tirar partido das oportunidades suscitadas pela procura crescente das zonas rurais

enquanto produtoras de bens agro-alimentares de qualidade e serviços de lazer, turismo, recreio e cultura. A entidade líder do consórcio é a DOLMEN.

	Número	Investimento total	Investimento elegível
Projetos âncora	10	€ 11.860.371	€ 11.459.053
Projetos complementares	103	€ 78.616.355	€ 77.821.739

Fonte: <http://www.novonorte.qren.pt/>

Designação do PROVERE: Rota do Românico do Vale do Sousa.

Ambiciona a valorização do património arquitetónico românico, complementado pelo património da sua envolvente natural (rios, floresta e áreas agrícolas). Trata-se de um produto turístico relevante para o acréscimo do nível de densificação da oferta turística regional.

A entidade líder do consórcio é a Associação de Municípios de Vale do Sousa.

	Número	Investimento total	Investimento elegível
Projetos âncora	8	€ 10.600.000	€ 10.600.000
Projetos complementares	191	€ 175.254.477	€ 175.254.477

Fonte: <http://www.novonorte.qren.pt/>

Para cada um dos PROVERE foi elaborado um Programa de Ação, que incluiu projetos âncora e complementares apoiados de forma transversal pelos fundos estruturais. Só para os projetos-âncora foi garantido financiamento porque são nucleares e, portanto, essenciais na implementação dos Programas de Ação e na concretização das estratégias. Os projetos complementares inscritos nos PROVERE, cujos número e montante total foram sistematizados nos quadros anteriores, abrangeram investimentos diversificados: rotas e percursos, unidades de alojamento (turismo em espaço rural e hoteleiras), formação profissional, modernização de empresas agroalimentares, quintas pedagógicas, centros de arte e ofícios, planos de intervenção e recuperação de património, entre outros. No entanto, uma parte desses investimentos não foi concretizada porque o apoio ao investimento é condicionado à disponibilidade dos recursos financeiros comunitários e à qualidade das candidaturas.

6.3.3. Associações de Municípios de Fins Específicos no território da CIM do Tâmega e Sousa

As associações de municípios de fins específicos têm um papel importante no território e no contexto da criação recente e consolidação progressiva das comunidades intermunicipais. Possuem a experiência de gestão e acompanhamento de projetos, sendo detentores de um conhecimento muito aprofundado das especificidades e carências do território.

Desde o QCA I têm sido desenvolvidas e realizadas abordagens sub-regionais na programação dos fundos comunitários. A NUTS III do Tâmega conheceu várias experiências, no entanto os municípios deste território organizaram-se, no passado, em função de outras visões de estruturação e de organização sub-regional, o que constitui uma fragilidade que é necessário ultrapassar, tendo em vista a obtenção de uma matriz estratégica intermunicipal.

Ao nível da organização e governação os desafios colocados às CIM exigem uma reflexão sobre as diferentes lógicas de organização territorial da administração pública e das próprias instituições privadas. A solução preconizada deverá contribuir para obter a coesão interna, a consistência e a capacidade para explorar as suas potencialidades associadas ao aumento da escala para a resolução de determinados problemas dos municípios.

Atento ao historial das associações de municípios de fins específicos, vamos de seguida proceder à caracterização das três associações de municípios que intervêm na NUT III do Tâmega e Sousa.

Associação de Municípios do Baixo Tâmega (AMBT)³³

Apresentação

A Associação de Municípios do Baixo Tâmega (AMBT) foi criada em maio de 2000, tendo como fundadores os municípios de Amarante, Baião, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Marco de Canaveses e Mondim de Basto. São órgãos da associação o conselho diretivo e a assembleia intermunicipal. A AMBT visa o desenvolvimento e a realização de atividades de dinamização económica e social, relevantes para a região do Baixo Tâmega.

A implementação do Pacto para o Desenvolvimento do Baixo Tâmega (em 2001) foi marcante para o território, envolvendo um investimento de 10,8 milhões de euros.

³³ <http://www.baixotamega.pt>

Concretizou-se no apoio conjunto estruturante de 33 projetos centrado em setores ou áreas temáticas: Ruralidade, Lazer e Cultura.

A AMBT implementou outros projetos, nomeadamente, o *Netmóvel* (resultante do projeto “Tâmega Digital”, ainda na vigência da extinta Comunidade Urbana do Tâmega e assumido pela AMBT). Foi criado o Observatório de Turismo do Baixo Tâmega, que surgiu do trabalho em rede com os parceiros. Na área do turismo, a AMBT promove e divulga novos produtos e ofertas turísticas existentes no território.

Outros projetos e atividades mais relevantes são a implementação dos resultados dos estudos de caracterização do Património Natural e Cultural da Aboboreira, nomeadamente, através da criação da Unidade de Gestão Intermunicipal da Serra da Aboboreira, com vista à classificação da Serra da Aboboreira como paisagem protegida regional. A implementação do projeto “Rota do Românico – Tâmega”, é outro dos projetos relevantes da AMBT, que resultou da decisão tomada na CIM do Tâmega e Sousa de alargar a Rota do Românico do Vale do Sousa (de onde é embrionário) aos municípios do Tâmega. Foi aprovado no âmbito da Estratégia de Eficiência Coletiva PROVERE promovida pelo Grupo de Ação Local da DÓLMEN com um investimento previsto de 5 milhões de euros. Este projeto decorreu de um protocolo inicial, assinado em 2010, entre os municípios de Amarante, Baião, Celorico de Basto, Cinfães, Marco de Canaveses e Resende à Rota do Românico do Vale do Sousa. Os municípios de Cinfães e Resende participam neste projeto, no âmbito do Acordo assinado entre a DÓLMEN (entidade que gere a EEC PROVERE), a AMBT e os dois Municípios.

Objeto da AMBT

A AMBT tem por objeto a promoção do desenvolvimento equilibrado do território, participando ativamente na prossecução dos interesses específicos dos municípios que a integram, articulando os investimentos municipais de interesse intermunicipal; coordenando as atuações entre os municípios e os serviços da administração central, em diversas áreas, tais como, infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público; saúde; educação; ambiente, entre outras; planeamento e gestão estratégica, económica e social; gestão territorial na área dos municípios integrantes.

Território

Em termos geográficos e históricos, a AMBT apresenta duas realidades muito vincadas: as Terras de Basto e as terras marcadas pelos dois rios que as atravessam, o Rio Douro e o Rio

Tâmega. Estas duas realidades são ainda marcadas pelo complexo montanhoso Alvão/Marão/Aboboreira.

A Associação de Municípios do Baixo Tâmega (AMBT) ocupa uma área territorial de 1.100 km², e tinha, em 2011 (dados do INE), 167.033 habitantes, o que corresponde a uma densidade populacional média de 150,8 hab. /Km². É constituída por cinco municípios que integram os distritos de Braga, Porto, Vila Real, apresentando dimensões físicas e demográficas muito distintas.

Orçamento e Mapa de Pessoal

De acordo com os documentos previsionais para o ano 2014 a AMBT tinha um orçamento previsto de 4.110.815 euros. O Mapa de pessoal em 2014 contém 5 postos de trabalho, 4 dos quais estão integrados na carreira de Técnico Superior e 1 de Assistente Técnico.

Associação de Municípios do Vale do Sousa (VALSOUSA)³⁴

Apresentação

A Associação de Municípios do Vale do Sousa foi criada pela vontade dos Municípios no ano de 1989, mais tarde, por força legal, designada de Comunidade Urbana do Vale do Sousa no ano de 2004. Atualmente, desde 2009, assume a designação de VALSOUSA, mantendo-se com o mesmo número e municípios associados, Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel. A sua sede está localizada no concelho de Lousada. Os órgãos da VALSOUSA são a assembleia intermunicipal e o conselho diretivo. As áreas de intervenção mais relevantes da VALSOUSA são a Ambisousa, a Rota do Românico e o Vale do Sousa Digital.

A Ambisousa – Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, EIM trata os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) de toda a população do Vale do Sousa.

A Rota do Românico, constituída em 1998, é um projeto que visa o desenvolvimento do Tâmega e Sousa baseado no património de origem românica, expresso em mosteiros, igrejas, capelas, memoriais, castelos, torres e pontes. Alargou-se, em 2010, aos demais municípios da NUT III - Tâmega (Amarante, Baião, Celorico de Basto, Cinfães, Marco de Canaveses e Resende). Ancorada num conjunto de 58 monumentos, a Rota do Românico procura assumir

³⁴ <http://www.valsousa.pt>

um papel de preponderante no âmbito do turismo cultural e paisagístico, procurando tornar esta região no destino turístico de referência do românico.

O Vale do Sousa Digital é um projeto financiado pelo POS_Conhecimento (Programa Operacional Sociedade do Conhecimento), no âmbito do Programa Cidades e Regiões Digitais. Assenta num conjunto de serviços e soluções que dão resposta às necessidades dos cidadãos, governo local e empresas.

Objeto da VALSOUSA

A VALSOUSA prossegue os interesses específicos dos municípios que a integram, promovendo o desenvolvimento económico, social e ambiental; concebendo e executando projetos de valorização dos recursos do Vale do Sousa; protegendo e promovendo o património histórico, cultural e turístico do Vale do Sousa e o desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento no território.

Território

O Vale do Sousa está integrado na NUT III – Tâmega, abrangendo os concelhos de Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel. Com uma área de aproximadamente 766,80 km², correspondendo a 3,6% da região Norte, o Vale do Sousa é um território heterogéneo, de transição entre a Área Metropolitana do Porto e o interior da região Norte. Está dotado de acessibilidades de bom nível. Para além de uma das principais linhas urbanas de comboio, a região é servida por autoestradas que a ligam a Sul e a Norte e está próximo do aeroporto internacional Francisco Sá Carneiro.

Orçamento e mapa de pessoal

De acordo com os documentos previsionais para o ano 2014 a VALSOUSA tinha um orçamento previsto de 25.480.615,58 euros. A execução do orçamento resultou numa taxa de apenas 40% da despesa prevista, ou seja, de 10.446.305 euros, motivada pelo incumprimento das obrigações dos municípios associados em relação à execução do contrato de recolha de resíduos sólidos urbanos, e das obrigações decorrentes dos atrasos de pagamento, nomeadamente, juros de mora (pág. 4 do Relatório de Gestão dos documentos de prestação de contas referentes ao ano 2014).

O Mapa de pessoal em 2014 contava com 24 postos de trabalho divididos pelas seguintes carreiras: 14 técnicos superiores; 1 especialista de informática; 1 técnico de informática; 4 assistentes técnicos e, ainda 4 técnicos superiores que ocupam cargos de direção, sendo 1

Secretário-Geral e 3 coordenadores (equivalente a dirigente intermédio de 1.º grau). De acordo com a demonstração de resultados, referente ao ano de 2014, os custos com o pessoal foram superiores a 707.374 euros.

Associação de Municípios do Vale do Douro Sul (AMVDS)³⁵

Apresentação

A Associação de Municípios do Vale do Douro Sul de Fins Específicos integra os municípios de Armamar, Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, S. João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço e Tarouca. A sede da Associação está situada no concelho de Lamego. A sua constituição surgiu com o intuito de reforçar a articulação dos investimentos municipais e intermunicipais, ser o interlocutor dos interesses dos municípios associados, participar na gestão dos financiamentos, intervir na elaboração e execução de Planos de Desenvolvimento Regional e colaborar ativa e permanente com todos os agentes económicos, sociais, culturais e institucionais da região do Vale do Douro Sul. Detém uma larga experiência em candidaturas de âmbito comunitário. No ano 2014 o relatório de gestão da AMVDS destaca as seguintes ações: trabalhos no âmbito de projetos “Serviços de Topografia”; execução de atividades do projeto “ Planos Municipais de Prevenção de Riscos”; trabalhos no âmbito do projeto “Serviços de Arquitetura”.

Objeto da AMVDS

De acordo com os seus estatutos, a associação tem por fins específicos assegurar a articulação dos investimentos municipais e intermunicipais; ser interlocutor privilegiado dos interesses dos municípios associados junto da administração central e da união europeia; participar na gestão dos financiamentos; participar na elaboração e execução de Planos de Desenvolvimento Regional, entre outros; colaborar de forma permanente os agentes económicos, sociais, culturais e institucionais da região.

Território

Os dez concelhos que integram a AMVDS cobrem uma área total de cerca de 1.728,80 Km² e representam uma população residente de cerca de 105.719 habitantes (114 551 habitantes em 2001). (fonte: pordata/censos 2011)

³⁵ <http://www.amvds.pt/>

Orçamento e mapa de pessoal

De acordo com os documentos de prestação e contas, referentes ao ano de 2014, a AMVDS tinha um orçamento previsto de 1.250.000 euros, tendo executado 54,25%, representando uma despesa paga no montante de 678.347,46 euros.

O Mapa de pessoal não está disponível, contudo as despesas com o pessoal ascenderam a 129.000 euros (relatório de gestão, 2014).

Conclusão

As associações de municípios de fins específicos surgiram num processo *bottom-up*, pela vontade manifestada pelos municípios aderentes, com vista ao desenvolvimento de iniciativas de forma conjunta, em articulação, cooperação e colaboração, ou de atividades que por falta de dimensão não poderiam ser levadas a cabo pelos municípios de forma isolada. O seu fim é comum e em regra consiste em assegurar a articulação dos investimentos municipais e intermunicipais, constituindo-se como o interlocutor privilegiado dos interesses dos municípios associados, pugnando por uma participação ativa na gestão dos financiamentos que sejam disponibilizados e contribuir para o desenvolvimento regional, reforçando formas de colaboração ativa e permanente com todos os agentes económicos, sociais, culturais e institucionais.

Contudo, no quadro da reforma da administração local, e em resultado das alterações legislativas mais recentes (e.g. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), as Comunidades Intermunicipais têm vindo a ganhar preponderância beneficiando, ainda, do papel relevante atribuído às CIM para a gestão dos Fundos Comunitários (Portugal 2020) e da importância atribuída à dimensão dos territórios, que para o XIX Governo era sinónimo de eficiência e economias de escala. Consequentemente, algumas Associações de Fins Específicos foram alvo de ajustamentos, ou seja, entradas e saídas de associados. No caso da AMBT registou-se a saída do município do Marco de Canaveses (2015) e a entrada dos municípios de Resende e Cinfães (2015). Estes dois últimos municípios formalizaram a sua saída da Associação de Municípios do Vale do Douro Sul, que deste modo deixou de ter ligações institucionais, por via dos municípios, à NUT III do Tâmega e Sousa. Dão-se assim os primeiros passos, tímidos, de mudança da Governação do território, diminuindo por esta via, um pouco da fragmentação institucional que caracteriza a região NUT III do Tâmega e Sousa.

CAPÍTULO 7 – CRIAÇÃO, EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E ORGANIZAÇÃO DA CIM DO TÂMEGA E SOUSA

Introdução

Como referimos no capítulo 5 o propósito desta pesquisa é descrever o modelo de atribuições e competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos das comunidades intermunicipais (CIM), analisando como se preparou e organizou a CIM do Tâmega e Sousa, no contexto da Reforma da Administração Local. Para o efeito, equacionaremos a cooperação intermunicipal e a forma como esta CIM operacionalizou as suas competências e as articulou com os municípios, os serviços da administração central e os demais parceiros institucionais. Pretendemos, ainda, observar os condicionalismos (demográficos, económicos, financeiros, complexidade das tarefas, geográficos, políticos, liderança, etc.) que podem afetar a cooperação intermunicipal.

Há dois períodos que caracterizam e marcam a evolução e a organização institucional da CIM do Tâmega e Sousa, coincidentes com a vigência da programação dos fundos comunitários de 2007-2013 (QREN) e de 2014-2020 (Portugal 2020). No capítulo 7 examinaremos de um modo aprofundado a criação, a evolução institucional e a organização da CIM do Tâmega e Sousa, desde a sua criação. Interessa responder a um conjunto de questões/problemas:

(Questão orientadora de investigação)

- De que forma é que a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa se preparou em termos administrativos, técnicos e materiais para exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que a integram?

(Questões subsidiárias)

- Como reagiu a CIM-TS com a publicação do novo regime jurídico das autarquias locais, do estatuto das entidades intermunicipais e do regime jurídico do associativismo autárquico?

- Qual é a competência profissional relevante na CIM? Será que a CIM do Tâmega e Sousa dispõe das ferramentas e do *Know-how* necessários para operacionalizar as suas atribuições e competências?

- Quais as consequências relativamente à interoperabilidade organizativa da CIM do Tâmega e Sousa com os municípios, os serviços desconcentrados da administração central e os demais parceiros institucionais da região?

- Como é que a cooperação intermunicipal é afetada pela heterogeneidade (demográfica, económica, financeira, complexidade das tarefas, geográfica, política, liderança, etc.) dos municípios que integram a CIM do Tâmega e Sousa?
- Quais os principais incentivos para a cooperação na CIM do Tâmega e Sousa? Quais os projetos intermunicipais em curso?

7.1. Período 2008-2013 (QREN)

A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS) é uma criação recente com origem no enquadramento dado, inicialmente, pela Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que estabelece o regime jurídico do associativismo municipal. É uma pessoa coletiva de direito público de natureza associativa e âmbito territorial, visa a realização de interesses comuns aos municípios que a integram, estando a sua atividade regida pela supracitada Lei n.º 45/2008, pelos estatutos e pelas demais disposições legais aplicáveis.

Durante este período, coincidente com a vigência da Lei n.º 45/2008 a CIM do Tâmega e Sousa era constituída por 12 municípios, somando-se aos 11 atuais o Município de Paredes, constituída por uma população de aproximadamente 530.000 habitantes e com uma área de 2.000 km² (dados INE, 2006).

Neste enquadramento, na sequência do trabalho de concertação efetuado, foi aprovada pelos Presidentes de Câmara dos 12 municípios a decisão de despoletar e desenvolver o processo de criação de uma Comunidade Intermunicipal, tendo sido adotada a designação de Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS).

Para o cumprimento do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 45/2008, as Assembleias Municipais de Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel e Resende deliberaram, respetivamente aprovar a criação e a integração do respetivo município na Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, assim como, aprovar os seus estatutos, os quais foram publicados no Diário da República, 2.ª Série, n.º 252, de 31 de dezembro de 2008.

No dia 31 de janeiro do ano 2009 teve lugar a cerimónia de instalação dos órgãos da CIM-TS e a sua primeira reunião na qual se procedeu à eleição dos seus representantes. Na vigência da Lei n.º 45/2008, o conselho executivo é o órgão de direção da CIM, sendo composto por inerência de funções, pelos 12 Presidentes de Câmara dos municípios integrantes, os quais elegeram como Presidente do conselho executivo da CIM-TS, o Presidente da Câmara

Municipal de Penafiel, Alberto Fernando da Silva Santos, e como seus Vice-Presidentes, o Presidente da Câmara Municipal do Marco de Canaveses, Manuel Maria Moreira, e o Presidente da Câmara Municipal de Cinfães José Manuel Pereira Pinto. Após as eleições autárquicas, ainda no mesmo ano, o conselho executivo elegeu no dia 16 de novembro como Presidente daquele órgão, o Presidente da Câmara Municipal de Penafiel, Alberto Fernando da Silva Santos, e como seus Vice-Presidentes, o Presidente da Câmara Municipal de Lousada, Jorge Manuel Fernandes M. Magalhães, e o Presidente da Câmara Municipal de Cinfães José Manuel Pereira Pinto.

Tabela 7.22- Identificação dos Presidentes de CM (Mandato 2009-2013)

Câmara Municipal	Nome do Presidente da CM	Habilitações Literárias	Partido	Mandatos
Amarante	Armando José Cunha Abreu	Licenciado em Direito	PS	5 em 9
Baião	José Luís Pereira Carneiro	Licenciado em Relações Internacionais	PS	5 em 7
Castelo de Paiva	Gonçalo Fernando da Rocha de Jesus	Licenciado em História	PS	4 em 7
Celorico de Basto	Joaquim Monteiro da Mota e Silva	Licenciado em Gestão de Empresas	PPD/PSD	5 em 7
Cinfães	José Manuel Pereira Pinto	Professor do 1.º Ciclo	PS	4 em 7
Felgueiras	José Inácio Cardoso Ribeiro	Licenciado em Economia	PPD/PSD e PPM	4 em 7
Lousada	Jorge Manuel Fernandes M. Magalhães	Licenciado em Direito	PS	4 em 7
Marco de Canaveses	Manuel Maria Moreira	Licenciado em Adm. Regional e Autárquica	PPD/PSD	4 em 7
Paços de Ferreira	Pedro Alexandre Oliveira Cardoso Pinto	Licenciado em Direito	PPD/PSD	4 em 7
Paredes	Celso Manuel Gomes Ferreira	Licenciado em Direito	PPD/PSD	6 em 9
Penafiel	Alberto Fernando da Silva Santos	Licenciado em Direito	PPD/PSD e CDS PP	5 em 9
Resende	António Manuel Leitão Borges	Licenciado em Engenharia Civil	PS	5 em 7

Fonte: Associação Nacional de Municípios Portugueses

A assembleia intermunicipal é o órgão deliberativo da CIM, sendo composta por 66 membros, de entre os membros diretamente eleitos das 12 assembleias municipais, decorrente do ato eleitoral que se realizou em dezembro de 2008, naquelas assembleias municipais, os quais elegeram a mesa da assembleia intermunicipal com a composição seguinte: como Presidente, Amélia Maria Gomes de Oliveira, como Vice-Presidente, Sérgio Carlos Branco Barros e Silva e como Secretária, Maria Cândida Machado Barreira.

O mapa de pessoal era inicialmente constituído, maioritariamente, por técnicos superiores da VALSOSA a exercer funções, por acumulação, na CIM do Tâmega e Sousa.

Estavam, assim, reunidas as condições jurídicas, administrativas e financeiras para que a CIM-TS iniciasse as suas atividades, sendo o mandato dos seus órgãos coincidente com o mandato autárquico.

A constituição destas unidades territoriais não resultou da vontade dos municípios, mas de uma imposição legal, através do Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril, que as definiu para efeitos de organização territorial das associações de municípios e respetiva participação em estruturas administrativas do Estado e do Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013).

Para os municípios beneficiarem dos fundos comunitários deste período de programação tiveram de elaborar um documento estratégico comum para a comunidade intermunicipal, designado Programa Territorial de Desenvolvimento 2008-2013 para a NUTS III do Tâmega (PTD-T). A sua elaboração exigiu a mobilização e concertação dos 12 municípios.

O QREN assumiu como objetivo estratégico reforçar a concertação intermunicipal, numa escala supramunicipal de maior dimensão, e desta forma aumentar a eficiência e a qualidade da provisão de bens públicos. Os meios financeiros seriam garantidos recorrendo ao modelo de contratualização com as novas associações de municípios de base NUTS III. Esta opção gestonária baseou-se no relatório final do Estudo de Atualização da Avaliação Intercalar do QCA III (2000-2006), publicado em dezembro de 2003, que enumerava diversas vantagens a este tipo de abordagem operativa: i) robustecimento do nível supramunicipal, incrementando competências técnicas, financeiras e jurídicas das associações de municípios abrangidas; ii) elevar os níveis de planeamento estratégico de escala supramunicipal; iii) criação de condições favoráveis para uma gestão mais eficaz e eficiente dos fundos comunitários.

Neste cenário o modelo de contratualização idealizado permitiu criar um instrumento relevante para as CIM, disponibilizando um quadro financeiro de investimento municipal plurianual estável, almejando o reforço da coesão e o equilíbrio do território da Região do Norte, bem como a integração das intervenções de desenvolvimento territorial, numa lógica intermunicipal sustentada na melhoria da eficiência e da qualidade dos territórios.

A criação destes vastos territórios teve consequências imediatas, tendo emergido desde o início as **fragilidades do desenvolvimento regional**, motivadas pela indefinição geográfica no desenho do nível sub-regional associada à **insuficiente territorialização das políticas públicas**, que constituem as principais debilidades do desenvolvimento regional em Portugal.

A elaboração do PTD do Tâmega para a CIM do Tâmega e Sousa foi importante tendo em consideração os elementos mais relevantes de caracterização da governação do território que, já em 2008, eram resumidos em quatro ideias: “A fragmentação institucional que caracteriza o Norte assume, no Tâmega, uma ainda maior complexidade; os 12 concelhos que constituem a área da CIM do Tâmega e Sousa inserem-se em quatro distritos e dividem-se, atualmente,

entre três comunidades urbanas/associações de municípios; a modernização da administração autárquica poderá ser agilizada e ganhará em racionalidade, se for desenvolvida num quadro de intermunicipalismo; as Comunidades Urbanas do Sousa e Tâmega e os Gabinetes de Apoio Técnico da área dispõem de recursos humanos qualificados e um conhecimento acumulado” (Programa Territorial de Desenvolvimento do Tâmega, 2008;55).

Figura 7- Inserção dos Concelhos nas Comunidades Urbanas/Associações de Municípios do Território da CIM do Tâmega e Sousa, reportado ao ano de 2007



Fonte: PTD - Tâmega

A observação da figura 7 permite visualizar a complexidade do desenho institucional aplicado no território da CIM do Tâmega e Sousa, no âmbito da vigência da Lei n.º 45/2008, que nos dias de hoje ainda é caracterizado pela *heterogeneidade, detentor de uma identidade pouco vincada e que convive com a relativa baixa densidade e dispersão do tecido institucional*. (Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal, 2014;144)

O Programa de Ação para o Tâmega, desenvolvido em 2008, fez um diagnóstico ao nível institucional identificando os fatores que necessitavam de tratamento pelos municípios. O primeiro relacionado com a inexistência de níveis de competências comuns e de discordância entre as unidades territoriais de intervenção dos diferentes setores da administração pública envolvidos. O segundo pela dificuldade em promover a concertação intermunicipal

relacionada com diversificação das normas, critérios e tipologias dos equipamentos e serviços, e com responsabilidade da sua gestão.

No entanto, o nível NUTS III representava, neste período de programação (2007-2013), o modelo mais eficiente para implementar os programas de ação que exigiriam um grande esforço de concertação entre os vários atores, apesar de se reconhecer que não existia uma grande tradição na Região Norte, e muito menos no território da CIM do Tâmega e Sousa.

Apesar das fragilidades representou o início de um processo gradual de aprendizagem e reforço do intermunicipalismo numa escala supramunicipal de maior dimensão.

Modelo de Governação do Território

O modelo de governação preconizado para a CIM do Tâmega e Sousa, no período 2007-2013, é baseado nos municípios e no seu território porque é nele que estão localizados os serviços e os investimentos de proximidade.

A reforma da administração pública e a implementação de várias políticas públicas ao longo das últimas décadas tiveram efeitos práticos porque foram incentivadas ao nível dos fundos estruturais e na aplicação dos Quadros Comunitários de Apoio. Os municípios foram atingidos pelas sucessivas reformas administrativas, tendo a gestão autárquica sido submetida a um processo de aprendizagem e adaptação contínuos, assumindo na atualidade formas diferentes de prestação de serviços em relação às que desenvolvia no passado. A transferência de competências da administração central foi decisiva para robustecer o papel dos municípios. Nesta evolução a transferência de competências centrais para as autarquias, cabe às associações de municípios um papel muito importante, que é a negociação e concertação de competências supramunicipais.

Neste período era evidente a fragmentação da articulação intermunicipal no território, apesar de existir um conhecimento acumulado de gestão intermunicipal, que estava concentrado nos Gabinetes de Apoio Técnico e nas Comunidades Urbanas. Os novos modelos de gestão exigem sistemas de financiamento mais eficientes e recursos humanos qualificados.

Tal como na atualidade, a situação financeira das Câmaras Municipais era difícil, e muito difícil nalguns casos. Também ao nível dos recursos humanos a situação era deficitária. O mapa de pessoal dos municípios era constituído, em grande parte, por pessoal operário e auxiliar com um baixo nível de habilitações literárias.

Neste contexto, as Comunidades Intermunicipais representam a solução institucional mais ágil e economicamente mais racional para modernizar a administração autárquica. A criação

das condições fundamentais que permitissem o desenvolvimento eficiente das atribuições da CIM TS exigia a integração, desde a sua criação, de recursos humanos qualificados pertencentes às Comunidades Urbanas (figura institucional extinta) do Sousa e Tâmega e aos Gabinetes de Apoio Técnico da área, detentores de um conhecimento profundo da realidade local e uma grande experiência em planeamento territorial à escala local.

Durante este período, a CIM-TS funcionou, essencialmente, com os recursos humanos da VALOUSA e em menor número com técnicos da AMBT. Aliás, a questão dos recursos humanos é uma matéria, ainda hoje, sensível na CIM do Tâmega e Sousa, porque entre outras razões, persiste uma identidade pouco vincada, que dificulta a cooperação e a articulação entre os principais atores institucionais e, portanto, a afirmação/consolidação da CIM-TS enquanto plataforma supramunicipal de eleição.

Como iremos observar neste capítulo, ao longo da sua existência a CIM do Tâmega e Sousa assistiu a vários avanços e recuos em matéria de recursos humanos, apesar da Lei n.º 45/2008, facilitar e permitir às CIM disporem de um quadro de pessoal próprio, preenchido através de instrumentos de mobilidade geral legalmente previstos, preferencialmente de funcionários oriundos dos quadros de pessoal dos municípios integrantes de associações de municípios, de assembleias distritais ou de serviços da administração direta ou indireta do Estado e disponibilizando para a sua contratação apoios financeiros no quadro da Assistência Técnica do QREN.

A primeira abordagem a esta questão foi realizada na terceira reunião do Conselho Intermunicipal de 9 de junho de 2009, concretamente no ponto 3, na qual foi submetida a deliberação a informação interna n.º 1/2009, “Pedido de abertura de procedimento para a contratação de pessoal por tempo indeterminado”. Até aquela data a CIM do Tâmega e Sousa tinha iniciado a sua atividade num quadro bastante precário, tendo-se recorrido, como único meio legal e alternativo, à afetação parcial, em regime de acumulação de funções públicas, a Técnicos Superiores e Assistentes Técnicos que pertencem aos mapas de pessoal da Comunidade Urbana do Vale do Sousa e da Associação de Municípios do Vale do Sousa, e a Técnicos Superiores e Assistentes Técnicos contratados a termo resolutivo certo à Comunidade Urbana do Tâmega e à Associação de Municípios do Baixo Tâmega. O pessoal acima referido estava no limite das suas renovações legais e a cessação dos seus contratos ocorreria a muito curto prazo, colocando em risco a capacidade da CIM poder desenvolver a sua atividade normal e a própria execução do PTD do Tâmega.

Esta situação ocorreu porque existia a crença de que as CIM, apesar de recentes teriam um período de vida curto. O argumento fundamental para a abertura do procedimento de

contratação de pessoal assentou na conveniência das contratações e na solução encontrada para que os encargos com a despesa do pessoal fossem suportados pela CIM TS, e que, por sua vez, fossem elegíveis no quadro da Assistência Técnica do QREN, ao contrário do que acontecia até então. Até esta data a Autoridade de Gestão da ON2 ainda não tinha definido de forma clara e objetiva a forma e o cálculo de elegibilidade das despesas com o pessoal que não pertencia ao mapa de pessoal próprio das CIM. Esta decisão da Autoridade de Gestão provocou a modificação da proposta, alterando-se a modalidade contratual por tempo indeterminado para a modalidade de contrato a termo resolutivo certo, face à urgência de dotar a CIM TS dos recursos humanos para a execução do PTD Tâmega, com a exceção do procedimento de contratação para um Coordenador Técnico (Área Administrativa) que assumiria a modalidade por tempo indeterminado. A partir daqui e durante vários anos o mapa de pessoal da CIM não evoluiu para a contratação de pessoal por tempo indeterminado.

Vamos abrir um parênteses para referir que no ano seguinte, em março de 2010, a AMBT (Aviso n.º **5802/2010, de 19 de março Parte H, DR 2.ª Série N.º 55**) e a VALSOUSA (Aviso n.º **5803/2010/2010, de 19 de março Parte H, DR 2.ª Série N.º 55**) encetaram ações conducentes à abertura procedimentos concursais de recrutamento para ocupação de vários postos de trabalho, previstos e não ocupados dos seus mapas de pessoal, na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por **tempo indeterminado**, reforçando deste modo o quadro de recursos humanos das respetivas associações de fins específicos.

Assim, ainda no ano de 2009, na sequência da submissão da candidatura para assegurar a Assistência Técnica da CIM TS, foi aprovado pela Autoridade de Gestão um montante elegível de € 538.503,85 euros. Nesse ano foram abertos os concursos para a contratação de 3 Técnicos Superiores e 1 Administrativo. Para suprir as necessidades prementes da CIM TS foi celebrado um acordo com a AMBT – Associação de Municípios do Baixo Tâmega, a Comunidade Urbana do Tâmega e a Comunidade Urbana do Vale do Sousa, para a cedência parcial dos seus técnicos. Foi ainda submetida e aprovada uma candidatura no âmbito do PEPAL para o recrutamento de dois estagiários.

O Mapa de Pessoal da CIM-TS foi aprovado pela Assembleia Intermunicipal realizada no dia de 28 de março de 2009, no momento da aprovação dos Documentos Previsionais. Contudo, *“por questões de operacionalização e devido ao novo regime de vinculação, carreiras e de remunerações na administração pública, não foi possível contratar nenhum técnico, tendo sido os recursos humanos, atualmente afetos às Comunidades Urbanas do Vale do Sousa e*

Tâmega e às Associações de Municípios do Vale do Sousa e Tâmega, na modalidade de acumulação de funções públicas a assegurar o funcionamento da CIM-TS’ (Relatório, Documentos de Prestação de Contas, 2009).

Programa Territorial de Desenvolvimento do Tâmega (2008-2013)

Na abordagem estratégica definida para o Tâmega e Sousa, plasmada no Programa Territorial de Desenvolvimento do Tâmega, emergem a visão para o Tâmega no horizonte de 2015 e os investimentos municipal e intermunicipal daquele período. As quatro grandes *ambições* para a CIM TS alcançar elevados níveis de competitividade económica, bem-estar social e coesão territorial são os seguintes:

1. Um sistema urbano estruturado com forte integração e mobilidade interna;
2. Um espaço privilegiado de competitividade, inovação e criatividade, liderante no novo protagonismo económico da Região Norte;
3. Um território exemplar na prossecução de um desenvolvimento sustentável e na gestão dos recursos naturais;
4. Um território coeso, inclusivo e solidário que garanta o acesso ao emprego e à educação e a participação plena dos grupos mais desfavorecidos no processo de desenvolvimento.

Neste quadro o PTD do Tâmega assumiu cinco domínios estratégicos sobre a forma de objetivos:

Objetivo estratégico 1 - Garantir a universalidade, continuidade e qualidade dos serviços ambientais no Tâmega;

Objetivo estratégico 2 - Intensificar a competitividade e a modernidade do sector industrial e empresarial do Tâmega;

Objetivo estratégico 3- Posicionar o Tâmega como um território atrativo no mosaico turístico do Norte de Portugal;

Objetivo estratégico 4 - Estruturar as acessibilidades regionais fortalecendo a competitividade das cidades do Tâmega.

Objetivo estratégico 5 - Superar os défices históricos e das situações de desajustamento face à dinâmica demográfica e aos requisitos existentes dos equipamentos educativos, fundamentais para assegurar os objetivos em matéria de valorização do potencial humano.

A abordagem estratégica definida para o Tâmega e Sousa estava alinhada com a estratégia plasmada no Programa Operacional do QREN do Norte (**ON.2 Novo Norte**), assente em três linhas estratégicas:

Norte I.TEC – focada na Intensificação Tecnológica da Base Produtiva Regional das indústrias e através do desenvolvimento de uma plataforma de prestação de serviços de elevado valor acrescentado;

Norte S.CORE – dirigida à Competitividade Regional, promovendo um ensino de qualidade e processos de formação contínua e de aprendizagem ao longo da vida;

Norte E.QUALITY – dedicada à Inclusão Social e Territorial.

Financiado exclusivamente pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o ON.2 foi criado com a maior dotação financeira global dos programas operacionais regionais, cerca de 2,7 mil milhões de euros, representando 12,5 por cento do orçamento do QREN. Com este montante de fundo estrutural, estimava-se viabilizar um investimento na Região do Norte de cerca de 3,2 mil milhões de Euros.

Tabela 7.23– Dotação Financeira Global por Eixos prioritários O.N 2

Eixo Prioritário Investimento	FEDER	Peso Relativo
1. Competitividade, Inovação e Conhecimento	962.002.177	36,1%
2. Valorização Económica de Recursos Específicos	230.406.824	8,7%
3. Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial	260.814.425	9,8%
4. Qualificação do Sistema Urbano	1.133.512.510	42,6%
5. Governação e Capacitação Institucional	74.909.197	2,8%
Total	2.661.645.133	100%

Fonte: <http://www.novonorte.qren.pt/>

O PTD do Tâmega foi estruturado tendo em consideração as tipologias das operações objeto de contratualização com subvenção global, definidas pelo Aviso do concurso que permitiram a elegibilidade das operações a empreender no quadro do programa que incidia sobre cinco eixos.

O Plano de Investimentos a contratualizar previa um total de 233 projetos, dos quais apenas 2, com um peso ínfimo, eram de iniciativa intermunicipal, para um investimento total de € 246.469.655,78, a que correspondia um cofinanciamento FEDER € 171.911.409,65 (taxa média de 69,8%). O Eixo Prioritário III tinha o maior peso cerca de 77,4% do

cofinanciamento FEDER do Plano de Investimentos, seguindo-se-lhe o Eixo Prioritário IV, com 13,4%.

Tabela 7.24- Investimento Total e Cofinanciamento FEDER por Eixo Prioritário

Eixo Prioritário	Investimento total (€)	Co-financiamento FEDER (€)
I. Competitividade, Inovação e Conhecimento	3.878.218,00	2.714.752,61
II. Valorização Económica de Recursos Específicos	13.713.236,45	9.599.265,51
III. Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial	190.866.186,91	133.058.481,95
IV. Qualificação do Sistema Urbano	33.006.414,22	23.089.489,95
V. Governação e Capacitação Institucional	5.005.600,20	3.449.419,63
Total	246.469.655,78	171.911.409,65

Fonte: PTD do Tâmega, 2008

O Objetivo Específico “Qualificação dos Serviços Coletivos Territoriais de Proximidade” do Eixo Prioritário III representava 77,4% do cofinanciamento FEDER, seguido do Objetivo Específico “Promoção da Conectividade do Sistema Urbano Regional”, com 9,2%.

Tabela 7.25- Investimento Total e Cofinanciamento FEDER por Objetivo Específico

Objetivo Específico	Investimento total (€)	Cofinanciamento FEDER (€)
Promoção de Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial	3.878.218,00	2.714.752,61
Promoção da Economia Digital e da Sociedade do Conhecimento	0,00	0,00
Valorização de novos Territórios de Aglomeração de Atividades Económicas	13.713.236,45	9.599.265,51
Qualificação dos Serviços Coletivos Territoriais de Proximidade	190.866.186,91	133.058.481,95
Promoção da Mobilidade Urbana	10.321.366,47	7.224.956,53
Promoção da Conectividade do Sistema Urbano Regional	22.685.047,75	15.864.533,42
Moder. do Gov. Electrónico e melhoria da relação das empresas e dos cidadãos com a Adm. Desconcentrada e Local	1.219.967,84	799.476,97
Promoção da Capacitação Institucional e de Desenvolvimento Regional e Local	3.785.632,36	2.649.942,65
Total	246.469.655,78	171.911.409,64

Fonte: PTD-T, 2008

Numa análise por tipologia a “Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo e Pré-escolar” absorvia os valores FEDER mais elevados € 113.585.784,65, correspondendo a 66,1% do Plano de Investimentos e a 151 projetos. Foi a única tipologia de operação objeto de contratualização com propostas apresentadas por todos os municípios do Tâmega. Para suprir as carências diagnosticadas no território, a tipologia “Ciclo Urbano da Água” previa um montante FEDER de € 19.472.697,30 (11,3%) e contemplava 19 projetos. Relembramos que os projetos do Plano de Investimentos eram de cariz municipal, ignorando a lógica intermunicipal subjacente à estratégia plasmada no Programa Operacional do QREN do Norte.

Tabela 7.26 - Investimento Total e Cofinanciamento FEDER por Tipologia/Subtipologia de Contratualização

Tipologia / subtipologia	Investimento total (€)	Cofinanciamento FEDER (€)
Áreas de Localização Empresarial	3.878.218,00	2.714.752,61
Criação e Divulgação de Conteúdos e Serviços on-line	0,00	0,00
Ações Integradas de Valorização Territorial	13.713.236,45	9.599.265,51
Ciclo Urbano da Água	27.953.853,28	19.472.697,30
Resíduos Sólidos	0,00	0,00
Requalificação da Rede Escolar de 1º Ciclo e Pré-escolar	162.912.333,63	113.585.784,65
Variantes e Centros Urbanos	8.552.682,12	5.986.877,49
Planos de Mobilidade Urbana Sustentável		
Qualificação do Sistema de Transportes Públicos de Passageiros	1.768.684,35	1.238.079,04
Eliminação dos Pontos Negros		
Ações Piloto de Valorização Integrada da Rede e Sistemas de Transportes Coletivos em Meio Rural	22.685.047,75	15.864.533,42
Intervenções Estruturantes em Cais Fluviais e Vias Navegáveis		
Qualificação dos Níveis de Serviço de Rede de EENN e EEMM		
Operações de Racionalização dos Modelos de Organização e Gestão da Administração Pública	1.219.967,84	799.476,97
Operações no Domínio da Administração em Rede		
Balcões Multiserviços Móveis		
Projetos/iniciativas Inovadoras e de Elevado Efeito Demonstrativo de valorização Regional e Local	3.785.632,36	2.649.942,65
Total	246.469.655,78	171.911.409,64

Fonte: PTD-T, 2008

Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global

Na sequência da apresentação do PTD do Tâmega pelos municípios, e após a obtenção dos pareceres favoráveis exigíveis, no dia 19 de dezembro de 2008 é celebrado o contrato de delegação de competências com subvenção global entre a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013 e os municípios que, mais tarde³⁶, seriam inseridos numa Associação de Municípios (CIM), organizada territorialmente com base nas unidades de nível das NUTS III e que daria origem à Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (inicialmente integrando o município de Paredes).

A contratualização com associações de municípios constituiu uma opção estratégica do Governo baseada nas seguintes vantagens: i) participação ativa e com escala dos municípios; ii) ganhos de eficiência na gestão; iii) integração das intervenções de desenvolvimento regional; iv) apelo à cooperação entre municípios; v) consolidação de uma malha institucional de nível sub-regional.

A contratualização foi o instrumento escolhido para criar um quadro financeiro estável de investimento municipal plurianual, promover a coesão e o equilíbrio do território da região do Norte e a integração das intervenções de desenvolvimento regional. Dotaria, ainda, as associações de municípios de capacidades institucionais, técnicas e administrativas para exercerem as responsabilidades de gestão de subvenções globais através do estímulo à sua capacitação técnica.

No entanto, o contrato estabelecia determinadas condições para produzir efeitos, obrigando os municípios a cumprirem um conjunto de determinações, nomeadamente, as seguintes:

- Os municípios tinham que constituir uma associação de municípios no prazo máximo de três meses, contados a partir da data da assinatura do acordo (Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto);
- A nova associação devia ter o secretariado técnico constituído até à data em que o contrato de delegação de competências acordado produzisse efeitos (no prazo de 5 meses após a assinatura do acordo);
- Observar as exigências de organização e de procedimentos aplicáveis aos organismos intermédios.

³⁶ Nos termos do n.º 1 da cláusula 1.ª “os municípios signatários obrigam-se a constituir numa associação de municípios, ..., no prazo máximo de três meses, contados a partir da assinatura do acordo...”.

A implementação do contrato de delegação de competências estava repartida por dois períodos de referência e tinha associado uma comparticipação comunitária global de € 125.778.293 euros. Para o período de 2008 a 2010 (ocorreria a avaliação intercalar) o montante era de € 105.078.603 euros, sendo de € 20.699.690 euros para o período de 2011 a 2013. Neste contrato os municípios comprometeram-se a afetar pelo menos € 67.452.668 euros da subvenção global a projetos de requalificação escolar. Para beneficiarem da comparticipação as candidaturas correspondentes a esse montante teriam de estar previstas nas Cartas Educativas dos respetivos municípios e ter o parecer favorável do Ministério da Educação. O montante máximo do cofinanciamento FEDER e as taxas médias de cofinanciamento aplicadas ao investimento elegível de cada operação são as que constam da Tabela 7.27. Neste período todos estes investimentos passaram pela CIM TS, daí a referência aos mesmos. O PTD do Tâmega serviu de fundamentação estratégica a candidaturas fora do âmbito dos contratos de subvenção global, a apresentar pelos municípios ou por consórcios por estes integrados, a Programas Operacionais do QREN ou a outros instrumentos políticos de incentivo ao desenvolvimento (e.g. PROVERE)

O PTD do Tâmega tinha associado um plano de monitorização dos Eixos e Tipologias de projeto a contratualizar. Cada uma das tipologias a contratualizar tinha um quadro de indicadores e metas quantificadas para o horizonte do Plano (2013). Essas metas são depois confrontadas com as metas definidas pela ON.2 no horizonte 2010 e 2015.

O contrato já previa a alteração do valor da subvenção global, para duas situações específicas:

- Após a conclusão das conversações entre o grupo empresarial Águas de Portugal e os municípios sobre eventuais integrações verticais das atividades em baixa nos domínios de abastecimento de água e saneamento.
- No âmbito do processo reordenamento da rede escolar o valor da subvenção global poderia ser reforçado para que todos os projetos de investimento previstos nas Cartas Educativas e com o parecer favorável do Ministério da Educação tivessem acesso ao financiamento comunitário.

Tabela 7.27 - Discriminação dos montantes FEDER e taxas médias comparticipação por eixo

Eixo Prioritário	Objetivo Específico	Regulamento Específico	Taxa Média de Comp./Eixo	Montante FEDER
I. Competitividade, inovação e conhecimento	Promoção de Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial	Ações de Acolhimento empresarial	70%	2.714.752,61
	Promoção da Economia Digital e da Soc. De Conhecimento	Criação e divulgação de conteúdos e Serviços on-line		0,00
II. Valorização Económica de Recursos Específicos	Valorização de novos territórios de aglom. De atividade Económica	Ações Integradas de Valorização Territorial	70%	9.599.265,51
III. Valorização e Qualificação Ambiental e Territorial	Qualificação dos serviços coletivos territoriais de proximidade	Ciclo Urbano da Água	70%	19.472.697,30
		Resíduos Sólidos		0,00
		Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo e Pré-Escolar		67.452.668,00
IV. Qualificação do Sistema Urbano	Promoção da Mobilidade Urbana	Variantes e centros urbanos	70%	5.986.877,00
		Planos de Mobilidade Urbana Sustentável		1.238.079,00
	Promoção da Conectividade do Sistema Urbano Regional	Ações Piloto de Valorização Integrada da Rede e Sistemas de Transportes Coletivos em Meio Rural		15.864.533,42
		Intervenções Estruturantes em Cais Fluviais e Vias Navegáveis		
V. Governação e Capacitação Institucional	Modernização do Governo Eletrónico e melhoria da relação das empresas e dos cidadãos com a Administração Desconcentrada Local	Operações de racionalização dos modelos de organização e gestão da Administração Pública	70%	799.476,97
		Operações no domínio da Administração em Rede		
	Promoção da Capacitação Institucional e de Desenvolvimento Regional e Local	Projetos/Iniciativas inovadoras e de elevado efeito demonstrativo de valorização regional e local	70%	2.649.942,65
TOTAL				125.778.292,46
VI. Assistência Técnica	Valores transferidos	Primeiros 10 milhões de euros	2,0%	
		10 a 20 milhões de euros	1,5%	
		Acima de 20 milhões de euros	1,0%	
Valor TOTAL da Assistência Técnica				1.407.783,00

Fonte: Acordo de celebração do Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Geral

Aspetos mais relevantes da atividade da CIM-TS neste período

A CIM-TS, como já vimos nos pontos anteriores, teve um início conturbado, resultando a sua criação e o desenho do mapa do território de uma “imposição”, através de uma abordagem *top-down*, com uma interferência estatal declarada e robusta. Este período inicial, é ainda, caracterizado por um domínio institucional claro dos Municípios do Vale do Sousa que, desde cedo demonstraram maior maturidade, experiência de gestão e articulação intermunicipal, com bons exemplos de projetos relevantes de nível supramunicipal bem-sucedidos (e.g. Rota do Românico).

Assim, o **ano 2009** marca o início efetivo da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, sendo a sua atividade marcada pelo lançamento de oito Avisos de Concurso por parte da Autoridade de Gestão da ON.2, designadamente: (i) Requalificação da Rede Escolar do 1.º Ciclo; (ii) Ciclo Urbano da Água; (iii) Promoção da Conetividade do Sistema Urbano Regional; (iv) Promoção da Mobilidade Urbana; (v) Ações de Acolhimento Empresarial; (vi) Ações Integradas de Valorização Territorial; (vii) Modernização do Governo Eletrónico e Melhoria da Relação das Empresas e dos Cidadãos com a Administração Desconcentrada e Local; (viii) Promoção da Capacitação Institucional e de Desenvolvimento Regional e Local. Neste ano foram submetidas 37 candidaturas, acompanhadas pela CIM-TS, distribuídas pelos diferentes municípios que a integram.

A Autoridade de Gestão do ON.2, através do seu vogal executivo manifestou a preocupação de dar visibilidade à CIM-TS através do início da execução do PTD definido para o Tâmega e Sousa (Ata do Conselho Executivo de 9 de abril de 2009). Contudo, o início da execução do PTD Tâmega foi atingido por algumas dificuldades de execução do programa regional ON.2, *decorrente de algumas indefinições ao nível da política nacional para algumas tipologias, como é o caso do ciclo urbano da água, acrescido dos constrangimentos decorrentes dos períodos eleitorais que decorreram no último semestre do ano 2009* (Ata reunião conselho executivo CIM-TS, 3 de dezembro de 2009).

No ano 2009, as **três prioridades/atividades intermunicipais** fundamentais da CIM-TS foram as seguintes:

Prioridade 1. Economia Digital e Sociedade do Conhecimento Valorização do 1.º Ciclo do Ensino Básico dos Municípios da NUT III – Tâmega.

Traduziu-se na apresentação de uma candidatura pela CIM-TS correspondente a um investimento total no montante de € 2.798.820,68 euros, com vista a implementar até 2011, projetos que visariam integrar as TIC nos processos de ensino e aprendizagem, no âmbito do

Plano Tecnológico de Educação. As intervenções abrangiam: i) a reestruturação de redes de área local nos edifícios das escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico e instalação de soluções de videovigilância e de monitorização nos edifícios das escolas do 1.º CEB; ii) a aquisição e instalação de quadros interativos nas escolas do 1.º CEB; iii) o desenvolvimento de plataforma interativa de colaboração entre os agentes do sistema de ensino capaz de permitir a comunicação através de plataformas digitais; iv) o desenvolvimento de aplicações de gestão do parque escolar de suporte à decisão para os municípios; v) o desenvolvimento de ações de formação para certificação TIC; vi) o apoio à implementação por parte do Gabinete Técnico de Apoio criado pela CIM para os Municípios.

Prioridade 2. Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos Ações Imateriais – Municipal.

Consustancia uma candidatura com um investimento total previsto de € 2.412.335,76 euros, tendo como objetivo geral a revisão de Planos de Emergência de Proteção Civil (PMEPC) de âmbito municipal, dotando os municípios de um instrumento integrado de apoio às operações de socorro e emergência a desencadear face à ocorrência de acidente grave ou catástrofe.

Note-se que previamente à decisão de submeter esta candidatura através da CIM-TS, já existia uma intenção/decisão concertada entre os seis municípios da AMVS para a candidatura ser submetida através daquela associação, abrangendo apenas aqueles municípios. Contudo, uma proposta realizada pelo Presidente da Câmara Municipal do Marco de Canaveses e Vice-Presidente da CIM-TS, permitiu alargar o número de beneficiários, passando a integrar os municípios da AMBT, submetendo-se a candidatura conjunta através de uma plataforma comum, ou seja, a CIM do Tâmega e Sousa, abarcando os 12 municípios (ofício CIM-TS, ref. 02/2009, de 16 de fevereiro).

A ON.2 através do ofício com a ref.: 794654, de 21 de dezembro de 2009, notifica a CIM-TS da intenção de aprovação da candidatura com um investimento elegível proposto de 2.412.335,76 euros e um montante FEDER correspondente de 1.688.535,04 euros (70%).

Prioridade 3. Assistência Técnica.

A candidatura à Assistência Técnica foi apresentada junto da Autoridade de Gestão com um montante elegível associado de € 538.503,85 euros, tendo sido aprovada e executada parcialmente, *fruto das contingências* que rodearam o primeiro ano de atividade da CIM-TS.

O ano 2010 corresponde ao primeiro ano de execução efetivo do PTD-Tâmega, constituindo a prioridade da atividade da CIM-TS. No seguimento da celebração do contrato de delegação de competências foi celebrado um protocolo adicional no âmbito do Eixo III – Requalificação da

Rede Escolar do 1.º CEB, resultando um montante final de subvenção global da CIM-TS para um total de € 135.347.924 euros (acréscimo de € 9.569.631 euros).

Esse ano fechou com 108 candidaturas aprovadas e em execução que correspondiam a montante FEDER de 108.713.585,85 euros. A tabela 7.28 procede ao detalhe das candidaturas por eixo e tipologia.

Tabela 7.28– Detalhe das candidaturas por eixo e tipologia

Eixo Prioritário Investimento	N.º Candidaturas	Cofinanciamento FEDER (€)
I. Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística	2	815.791,70
II. Valorização Económica de Recursos Específicos - Novos Territórios de Aglomeração de Atividades Económicas	3	4.005.225,14
III. Requalificação da Rede Escolar	76	89.655.902,38
III. Ciclo Urbano da Água -"vertente em baixa"	3	3.888.167,08
IV. Mobilidade Territorial	21	10.088.140,62
V. Apoio à modernização administrativa	3	260.358,93
Total	108	108.713.585,85

Fonte: Documentos de Prestação de Contas do ano 2010

O projeto Economia Digital e Sociedade do Conhecimento Valorização do 1.º Ciclo do Ensino Básico dos Municípios da NUT III – Tâmega, apresentado no ano 2009, não teve qualquer execução no decurso do ano 2010. A assinatura tardia do contrato de financiamento (apenas em outubro de 2010) inviabilizou a preparação das peças do procedimento concursal, que teve como base um conjunto de reuniões técnicas com representantes de cada um dos municípios.

Já em relação ao projeto Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos Ações Imateriais – Municipal verificou-se a execução do projeto na sua componente de desenvolvimento de ações de divulgação e sensibilização, sendo que essas ações foram promovidas diretamente pelos vários municípios *de per si*. Os motivos referidos para a reduzida execução do projeto foram, essencialmente, a *necessidade de se proceder à preparação das peças concursais* (Documentos de prestação de contas; 2010).

Por último, em relação à Assistência Técnica foi apresentada uma segunda candidatura em 2010 com um montante de investimento de 790.920,13 euros, grande parte destinado a obras de recuperação do edificio sede (125.822,27 euros) e a despesas com o pessoal (191.926,73 euros). Contudo, não foi executada devido à sua aprovação tardia e por questões técnicas que inviabilizaram a apresentação do pedido de pagamento final.

A execução das intervenções previstas no PTD – Tâmega registava uma elevada taxa de compromisso, mas à qual correspondia uma baixa taxa de execução (ata da reunião do conselho intermunicipal, 9 de setembro de 2010). As preocupações dos Presidentes das câmaras municipais, manifestadas também pela voz do Presidente do Conselho Executivo, apontavam para as **contingências burocráticas** relacionadas com as dificuldades sentidas pelos municípios em relação ao processamento dos pedidos de pagamento submetidos junto do IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. E, ainda, a existência de candidaturas com um nível avançado de execução física, nalguns com pagamentos efetuados pelos municípios, mas, sem a correspondente participação comunitária, conduzindo a situações financeiras desconfortáveis para os promotores e fornecedores.

Em matéria de recursos humanos, durante o ano 2010, foram contratados a termo quatro técnicos no âmbito da candidatura à Assistência Técnica para a execução do PTD Tâmega. Manteve-se a colaboração dos recursos humanos afetos à Associação de Municípios do Vale do Sousa (4 técnicos) e à Associação de Municípios do Baixo Tâmega (2 técnicos), na modalidade de acumulação de funções públicas (não remunerada) para assegurar o funcionamento da CIM-TS. E, ainda, 2 estágios aprovados no âmbito da 3.^a edição do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local, nas áreas do Direito e da Engenharia Civil. Assim, o mapa de pessoal da CIM-TS era constituído por um total 13 pessoas, em que 11 são licenciados e 2 têm o 12.º ano.

Outras iniciativas de natureza intermunicipal foram germinadas no ano 2010, nomeadamente, uma proposta originária do Município do Marco de Canaveses, submetida a deliberação e aprovada pelo conselho executivo da CIM-TS na reunião do dia 06 de maio de 2010, com vista à elaboração de um estudo para a criação dum **Canil intermunicipal**, integrando a totalidade ou parte dos municípios da CIM-TS.

Outras duas iniciativas relevantes deliberadas e aprovadas na reunião supracitada foram a criação de uma **agenda cultural da CIM-TS** e a celebração de um contrato de **prestação de serviços com o canal de televisão “Porto Canal”** com o objetivo de divulgar e dar a conhecer a atualidade do Tâmega e Sousa ao nível da informação, cultura, economia, património, etc.

Uma referência especial para o **início formal da iniciativa intermunicipal, designada “Agenda da Empregabilidade do Tâmega e Sousa”**, submetida a deliberação de reunião do conselho executivo a *proposta de designação da Dra. Cristina Moreira, Vereadora da*

Câmara Municipal de Lousada, como Coordenadora no âmbito desta CIM do projeto da implementação do Plano de Ação da Agenda da Empregabilidade do Tâmega e Sousa, reconhecido o seu trabalho neste âmbito ao nível da plataforma supramunicipal já existente. (ata da reunião do conselho executivo de 4 de fevereiro)

Neste período o Conselho Regional do Norte³⁷, no âmbito da aplicação do Quadro de Referência Estratégica Nacional e do ON.2 – Novo Norte (2007/2013), motivado pela **necessidade e o desafio das instituições desenvolverem um conjunto diverso de políticas na Região e nos seus diferentes espaços intermunicipais**, cuja concretização eficaz obriga a uma concertação de esforços, lançou a **iniciativa “Norte + Próximo”**, com o argumento seguinte: *“A recente estabilização do modelo de associativismo intermunicipal cria condições mais favoráveis e oportunidades relevantes para o desenvolvimento dessa coordenação interinstitucional e concertação regional, permitindo uma interação mais eficiente e produtiva.”* (Ofício da CCDRN, ID 821997 / DSDR, 08/04/2010)

A iniciativa “Norte + Próximo” visa um processo contínuo de concertação territorial de prioridades de políticas públicas ao nível sub-regional, que envolve o conselho regional, as comunidades intermunicipais (CIM’s) / junta metropolitana do Porto (JMP), os respetivos municípios e os principais setores da administração central do território.

O modelo de operacionalização apresenta alguns dos principais aspetos operacionais considerados em sede da iniciativa “Norte + Próximo”, tendo sido manifestada a preocupação de encetar ações de concertação territorial estruturadas, dinamizadas e de acompanhamento.

No **ano 2011** registam-se alterações significativas realizadas à contratualização com subvenção global da ON.2, devido à meta estabelecida pelo governo para a execução do QREN, fixada em 40%. Para o efeito celebrou-se o segundo memorando de entendimento entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses que acordaram um conjunto adicional de iniciativas dando prioridade à promoção da execução dos investimentos de iniciativa municipal (Plano Adicional de Iniciativas).

Entre as várias medidas previstas no documento destaca-se a criação de uma Bolsa de Mérito à execução municipal que foi vista como um importante estímulo à execução do QREN,

³⁷ Órgão consultivo da CCDR-N, o Conselho Regional do Norte integra na sua composição os 86 presidentes de Câmara Municipal da Região do Norte e cerca de duas dezenas de organizações sociais, económicas, ambientais e científicas representativas do tecido institucional da região. Participam, ainda, Luís Braga da Cruz e António Fontainhas Fernandes, personalidades de reconhecido mérito da região, designados sob proposta da CCDR-N.

assegurando as disponibilidades financeiras aos municípios das CIM's que evidenciassem capacidade de gestão e adequados níveis de execução dos Programas Operacionais.

O acesso à Bolsa de Mérito estava sujeito ao cumprimento de critérios entre os quais a abertura aos municípios de CIM's com taxas de execução das subvenções inferiores a 75%, desde que toda a dotação contratualizada estivesse aprovada e todos os projetos estivessem com uma execução física e financeira adequada.

Neste contexto a CIM-TS assegurou, em abril de 2011, a possibilidade de garantir a totalidade das verbas previstas no âmbito da contratualização para o período 2007-2013, cerca de 135 milhões de euros, permitindo o acesso à Bolsa de Mérito de todos os municípios que reunissem as condições fixadas. Por esta via os municípios da CIM-TS beneficiaram da aprovação de 10 candidaturas que representavam uma comparticipação de 10,6 milhões de euros de FEDER.

Durante o ano 2011 o projeto Economia Digital e Sociedade do Conhecimento Valorização do 1.º Ciclo do Ensino Básico dos Municípios da NUT III – Tâmega, não teve execução.

Em relação ao projeto Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos Ações Imateriais, foi apresentado um pedido de reprogramação física, financeira e temporal do projeto, que permitiu resolver as lacunas de informação de base nos municípios, nomeadamente, a cartografia base para os municípios que não possuíam esta informação atualizada.

Quanto à Assistência Técnica a candidatura foi aprovada, submetida e executada.

Os **recursos humanos** da CIM-TS foram reforçados durante o ano de 2011 com **quatro** estágios no âmbito da 4.ª edição do PEPAL nas áreas de Contabilidade, de Gestão, de Economia, e de Marketing e Publicidade. O trabalho desenvolvido pelos estagiários incluiu o acompanhamento e colaboração dos projetos gerido pela CIM-TS, nomeadamente o apoio à operação dos Sistema Integrado de Gestão do Programa Operacional da Regional do Norte – ON.2 (SIGON.2) e o projeto de criação gráfica, produção e gestão de conteúdos do site institucional. Assim, o mapa de pessoal da CIM-TS no ano 2011, não reflete qualquer contratação de pessoal.

Durante o ano 2011 regista-se, ainda, o desenvolvimento das **iniciativas intermunicipais** que passamos a descrever de seguida:

- Elaboração de um estudo sobre a viabilidade de constituição de uma **agência de energia para a região do Tâmega e Sousa**, dado o seu enquadramento no âmbito da política nacional de fomento à criação daquelas estruturas. O Plano Estratégico (2011-2015) foi apresentado na reunião do conselho executivo, realizada no dia 2 de maio de 2011, tendo sido deliberado, por unanimidade, aprovar a proposta de criação da Agência de Energia do Tâmega e Sousa, com a natureza jurídica de pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos, bem como a proposta de Estatutos constantes do capítulo 10 desse Plano.

- A **Agenda Regional para a Empregabilidade** teve um forte impulso motivado pela realização de reuniões periódicas de articulação, concertação e diálogo entre os parceiros (municípios, associações empresariais, institutos públicos, direções regionais de serviços públicos, etc) através do comité de pilotagem da Agenda para a Empregabilidade e decorrente da aprovação do Plano de Ação para o período 2011/2012.

- Assiste-se à **criação de uma estrutura representativa das associações empresariais da região do Tâmega e Sousa**, em resultado da formação do Fórum para a Competitividade. Assenta na constituição de um painel de empresários, empresas e associações que as representam em fóruns de discussão, com o intuito de convergir em torno de oportunidades, desafios e da busca de soluções para os constrangimentos que afetam estes agentes do desenvolvimento.

- **Submissão de uma candidatura pela CIM-TS, Promoção e Capacitação Institucional**, que contemplava vários domínios de atuação, nomeadamente, Economia Digital e Sociedade do Conhecimento, Desenvolvimento Sustentável, Planeamento Regional e Urbano, Empreendedorismo, Empregabilidade, e Marketing Territorial. O valor elegível da candidatura foi de 1.782.670 euros, correspondendo a comparticipação FEDER a 1.247.869 euros e a comparticipação nacional a 534.801 euros, cabendo a cada Município a despesa de 44.566,75 euros. *(ata da reunião do Conselho Executivo de 17 de Fevereiro de 2011).*

- **Alargamento do projeto Rota do Românico** (originário da Associação de Municípios do Vale do Sousa) **aos demais Municípios da NUT III do Tâmega e Sousa**, Cinfães, Resende, Baião, Marco de Canaveses, Amarante e Celorico de Basto, consubstanciado na integração de novos monumentos na Rota do Românico. No âmbito deste projeto assiste-se, ainda, à realização do I Congresso Internacional da Rota do Românico. A conservação e promoção deste importante legado patrimonial tem norteado a atuação da Rota do Românico, procurando constituir-se como fator de coesão social e alavanca do desenvolvimento integrado do Tâmega e Sousa.

No ano 2012 assiste-se à alteração do Conselho Executivo, tendo os seus membros procedido à eleição, no dia 23 de fevereiro, do Presidente do Conselho Executivo da CIM-TS, o Presidente da câmara municipal de Lousada, Dr. Jorge Manuel Fernandes Malheiro de Magalhães, e como seu vice-presidente, o Presidente da Câmara Municipal do Marco de Canaveses, Dr. Manuel Moreira e o Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras, Dr. José Inácio Cardoso Ribeiro. Esta eleição resulta do **compromisso estabelecido entre os membros do conselho executivo da CIM-TS**, aquando da eleição daquele órgão, da **aplicação da rotatividade dos titulares dos cargos de Presidente e vice-presidentes** (*Ata da reunião do conselho executivo, de 23 de fevereiro de 2012*). **Este período é também caracterizado pela manifestação da intenção de adesão do município de Paredes à Área Metropolitana do Porto.**

No que respeita à execução da contratualização com subvenção global do ON.2, verificaram-se novas alterações, dado que no ano de 2011 a contratualização tinha sido fechada para a submissão de novas candidaturas por essa via. Na sequência da constituição da bolsa de mérito e da publicação (no final de 2011) da abertura dos Avisos de candidatura, foram submetidas através da CIM-TS um total de 25 candidaturas nas tipologias de Áreas de Acolhimento Industrial (2), Valorização Económica de Recursos Endógenos (8) e Requalificação da Rede Escolar (15). Estas candidaturas totalizavam um montante de investimento 44,5 milhões de euros, com uma taxa de cofinanciamento de 85% (37,8 milhões de euros). Em julho do ano 2012, no seguimento de uma decisão da Comissão Ministerial de Coordenação do QREN foi decidido alterar a taxa de cofinanciamento das candidaturas para 85% (no início de 75%), representando um aumento de 10% dos fundos comunitários para a generalidade das candidaturas submetidas através da Contratualização (PTD-T) e no âmbito da bolsa de mérito. Com o objetivo de melhorar e gerar liquidez adicional dos municípios, numa fase de graves dificuldades financeiras³⁸ e de tesouraria, foi criado o mecanismo *Pop-Up* que consistiu num reembolso FEDER de 95% (em vez dos 85% contratados) em todos os pedidos de pagamento submetidos nos anos 2012 e 2013, desde que não ultrapassassem o montante FEDER previsto no contrato de financiamento. No âmbito do exercício de reprogramação do QREN, o Conselho de Ministros reconheceu a necessidade de ser assegurado o reforço de tesouraria dos promotores, através do reembolso dos pedidos de

³⁸ O Regulamento (UE) n.º 1311/2011, de 13 de dezembro, altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho no que diz respeito a determinadas disposições referentes à gestão financeira relativamente a determinados Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades de estabilidade financeira.

pagamento a uma taxa superior a 85% durante um determinado período de tempo e até ao limite do montante de fundo aprovado na operação. **Esta modalidade, não absorvendo os fundos disponíveis, traduziu-se na prática numa antecipação temporal do financiamento comunitário, com o consequente adiamento do esforço de mobilização da contrapartida nacional por parte do promotor.**

Nesse mesmo ano, em maio de 2012, é celebrado o Memorando de Acordo entre o Governo e Associação Nacional de Municípios Portugueses para a criação das bases do *Programa de Apoio à Economia Local* (PAEL) visando criar as condições para a revitalização das economias locais e a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias à data de 31 de Março de 2012. No âmbito do PAEL, o Governo comprometeu-se a disponibilizar uma linha de crédito até ao montante de 1.000 milhões de euros para pagamento de dívidas vencidas há mais de 90 dias.

No ano 2012 o projeto Economia Digital e Sociedade do Conhecimento Valorização do 1.º Ciclo do Ensino Básico dos Municípios da NUT III – Tâmega, foi dado por concluído, com a exceção das ações de formação realizadas em cada um dos municípios.

No que concerne ao projeto Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos Ações Imateriais, os municípios por si mesmos procederam ao início da implementação do projeto nas respetivas componentes, já descritas supra.

Ao nível da Assistência Técnica, a CIM-TS apresentou uma candidatura no ano 2012 com um montante de investimento elegível de 937.874,73 euros, abrangendo maioritariamente a aquisição de equipamentos, o apetrechamento do edifício sede da CIM-TS e as despesas com o pessoal, uma vez que se incluíram despesas realizadas e não financiadas nos anos anteriores, no período compreendido entre 2009 e 2012. A CIM-TS beneficiou de um adiantamento de 30%, tendo concluído o ano com a submissão de pedidos de pagamento que totalizaram 585.165,62 euros (63% de execução), *uma vez que não foram realizados todos os investimentos previstos, por não se considerar oportuno* (relatório de prestação de contas, 2012).

Outras atividades, realizadas no âmbito da CIM-TS, merecem destaque. Desde logo a **Agenda da Empregabilidade do Tâmega e Sousa**, que mantém neste ano uma atividade contínua e

intensa de concertação com os parceiros do projeto através de encontros periódicos dos membros do comité de pilotagem, sendo de realçar a ação alusiva à realização do fórum metalúrgico e metalomecânico no 1.º trimestre do ano.

As Associações Empresariais aprovam e subscrevem um acordo de cooperação para a Competitividade Empresarial, o qual consagra cinco áreas de intervenção prioritárias, tendo em vista o aumento da competitividade regional: qualificação das pessoas e organizações; economia e desenvolvimento regional; vocação de internacionalização, fomento das exportações e abertura ao exterior; cooperação e associativismo; realizações e eventos.

É renovado o contrato existente com o canal televisivo Porto Canal reforçado com a disponibilização de todas as peças produzidas à CIM-TS para divulgação das mesmas nos diferentes suportes de comunicação da entidade, prevendo-se a realização de uma reportagem especial para cada um dos municípios (*Ata da reunião Conselho Executivo, 23 Fevereiro 2012*).

No que concerne à **Rota do Românico** é discutido o seu modelo de gestão e de financiamento, no seguimento da decisão de ser alargado aos 12 Municípios da CIM-TS. Em janeiro de 2012 é aprovada uma proposta de participação financeira dos 12 municípios nos custos de funcionamento e gestão da estrutura da Rota do Românico, com uma quota mensal de 1.500 euros/mês, por município. Tendo em conta que a AMVS é a entidade promotora da Rota do Românico, pelo Secretário Executivo foi proposto que fosse aquela entidade a dar conhecimento aos municípios participantes da adoção deste compromisso de participação financeira. (*Ata da reunião do conselho executivo, 9 de Janeiro de 2012*).

O **Mapa de pessoal** em 2012 registava um total de 13 pessoas ao serviço, realçando-se o fim dos quatro estágios PEPAL e a contratação de um coordenador técnico na área Administrativa no regime de contrato a tempo indeterminado (proveniente do mapa de pessoal da AMVS), bem como de um técnico na área do Direito, no regime de contrato a termo, continuando os mesmos recursos humanos da Associação de Municípios do Vale do Sousa (4) e da Associação de Municípios do Baixo Tâmega (2), na modalidade de acumulação de funções públicas (não remuneradas) a assegurar o funcionamento da CIM-TS.

Chegados ao **ano 2013**, ocorrem dois eventos relevantes e significativos na estrutura organizacional da CIM-TS, com impacto na orgânica e nos respetivos membros. Em primeiro lugar, realizaram-se as **eleições autárquicas no dia 29 de setembro**, dando início a um novo mandato para o período 2013-2017. Em segundo lugar, teve início no dia 30 de setembro a

vigência da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência das competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, revogando a Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, que tinha instituído as comunidades intermunicipais.

Neste contexto, a **CIM-TS passou a ser constituída por 11 municípios**, devido à transição do município de Paredes para a Área Metropolitana do Porto, **tendo coexistido duas realidades da estrutura organizacional da CIM**: a que vigorou deste o início da criação da CIM-TS até 29 de setembro, e outra que se iniciou a 30 de setembro de 2013, com a instalação dos órgãos autárquicos e da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa. Apenas no dia 10 de janeiro de 2014 tomam posse os membros da assembleia intermunicipal e do secretariado executivo intermunicipal, mantendo-se em funções, até aquela data, os membros eleitos para o período 2009-2013.

Nesse mesmo ano, na sequência da renúncia ao cargo de Presidente da Câmara Municipal de Lousada, o Dr. Jorge Magalhães renunciou ao cargo de Presidente do Conselho Executivo da CIM-TS, com efeitos a 2 de setembro de 2013, passando aquele município a ser representado, até ao final do mandato, pelo Dr. Pedro Daniel Machado Gomes, na qualidade de novo Presidente da Câmara Municipal de Lousada. O órgão de direção da CIM-TS, designado de conselho intermunicipal, composto por inerência, pelos onze Presidente de Câmara dos municípios integrantes daquela entidade intermunicipal, é instalado no dia 15 de novembro de 2013.

A Lei n.º 75/2013 provocou igualmente alterações na atividade da CIM-TS, em particular com a saída do município de Paredes. Esta alteração implicou uma diminuição da verba contratualizada totalizando, em dezembro de 2013, o montante de 91,2 milhões de euros aos quais acresce o montante de 24,6 milhões de euros de candidaturas com uma taxa de compromisso de 100%.

Em 2013 o projeto Economia Digital e Sociedade do Conhecimento Valorização do 1.º Ciclo do Ensino Básico dos municípios da NUT III – Tâmega, conheceu o seu epílogo. Relativamente ao projeto Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos ações Imateriais, o ano 2013 destaca-se pela realização das seguintes atividades: revisão e atualização dos planos municipais existentes; realização de ações de divulgação e sensibilização no domínio da proteção civil.

Integrado no objetivo específico “Promoção da Capacitação Institucional e do Desenvolvimento Regional e Local” do Eixo V – Governação e Capacitação Institucional” do PORNorte (2007-2013), a CIM-TS apresentou uma candidatura em domínios de capacitação institucional prioritários (DCIP), que envolve um conjunto de **iniciativas intermunicipais** que irão contribuir para o desenvolvimento económico e social da região e para a promoção da NUT III – Tâmega e Sousa, nos seguintes domínios: Economia Digital e Sociedade do Conhecimento; Desenvolvimento Sustentável; Planeamento Regional e Urbano; Empreendedorismo; Empregabilidade; Marketing Territorial.

Outros projetos foram desenvolvidos pela CIM-TS no decurso do ano 2013, com destaque para a apresentação de uma candidatura visando implementar um “**Sistema de Apoio à Modernização Administrativa dos Municípios do Tâmega e Sousa**”, enquadrado pelo “Regulamento Específico do Sistema de Apoio à Modernização Administrativa”, no âmbito do COMPETE – Programa Operacional Fatores de Competitividade. Integra a implementação de projetos de disponibilização de serviços com recurso a tecnologias multicanal para atendimento e comunicação para a administração pública, os cidadãos e as empresas. E, ainda, a realização projetos de reengenharia e desmaterialização nos processos de interação entre a Administração os cidadãos e empresas, numa ótica de racionalização das infraestruturas.

Sob a capa do argumento das economias de escala a CIM-TS apresentou, ainda, uma candidatura que visa a “**Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI’s) para as Corporações de Bombeiros pertencentes aos municípios do Tâmega e Sousa**”, integrando, nesta fase, o município de Paredes. Esta operação abrangeu as vinte e três corporações de bombeiros seguintes: Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Amarante, Baião, Baltar, Cête, Entre-os-Rios, Felgueiras, Freamunde, Lixa, Lordelo, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Sousa, Paços de Ferreira, Paredes, Penafiel, Rebordosa, Santa Maria do Zêzere, Vila Meã, Cinfães, Nespereira e Resende. Com a execução desta operação a CIM-TS pretendeu adquirir equipamentos de proteção individual para o combate a incêndios em espaços naturais, nomeadamente, capacete florestal, capuz de proteção florestal, fato de proteção individual, luvas e botas de combate a incêndios florestais (as compras conjuntas são um exemplo de economias de escala mencionados na revisão de literatura).

O ano 2013 é também caracterizado pelo início das atividades necessárias para a definição da “**Estratégia de Desenvolvimento Territorial do Tâmega e Sousa (2014-2020)**”, bem como do seu plano de ação. Esta candidatura incluiu, ainda, a definição dos investimentos territoriais

integrados que irão servir de base à matriz de prioridades, em matéria de políticas públicas, para o investimento público que irá ser cofinanciado pelos fundos do Quadro Estratégico Europeu.

A Assistência Técnica permitiu o financiamento da atividade da CIM-TS, num cenário em que se perspectivavam algumas alterações nas funções da CIM. O ano 2013 beneficiou da aprovação de uma candidatura de 526.720,69 euros de investimento elegível a que correspondeu um cofinanciamento FEDER de 447.712,59 euros (85%).

Em relação ao mapa de pessoal da CIM-TS, assiste-se em 2013 à manutenção da situação vigente, não tendo existido qualquer contratação de pessoal. Contudo, há a realçar o crescente peso dos recursos humanos afetos à Associação de Municípios do Vale do Sousa (6 elementos) e, em contrapartida, a redução do peso dos recursos humanos afetos à Associação de Municípios do Baixo Tâmega (1 elemento), na modalidade de acumulação de funções públicas (não remuneradas) a assegurar o funcionamento da CIM-TS. A tabela 7.29 com a evolução dos recursos humanos da CIM (2009-2013) retrata a situação no período.

Tabela 7.29 - Evolução dos recursos humanos da CIM-TS, Período (2009-2013)

Regime de Contratação	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013
Regime de contrato a tempo indeterminado				1	1
Pessoal contratado a termo		4	4	5	5
Mobilidade interna (não remunerada)	6	6	6	6	7
Pessoal em qualquer outra situação	1	1	1	1	1
Assessoria técnica					0
Estagiários PEPAL		2	4	0	0
Total	7	13	15	13	14

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2009 a 2013)

Conclusão (2009-2013)

Podemos concluir que os primeiros anos de vida da CIM-TS foram de aprendizagem, experiência, dúvida, tensão e afirmação, nomeadamente, em relação ao trabalho em cooperação alargado, face ao número de municípios envolvidos (12 territórios), que como vimos são heterogéneos, caracterizados por dinâmicas, necessidades e interesses diferentes. A CIM-TS foi durante este período entendida como mera gestora dos fundos comunitários.

Além disso, coincidiu com o conjunto de reformas levadas a cabo pelo XIX Governo e no difícil contexto da adesão de Portugal ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. Neste período (2009-2013) as competências intermunicipais geridas pela CIM-TS reduziram-se à gestão conjunta de alguns projetos comuns, a maioria refletidos na aquisição de equipamentos (e.g. quadros interativos e equipamentos de proteção individual para os Bombeiros), elaboração de estudos e alguns projetos relacionados com ações imateriais de promoção do território.

O processo de concertação foi difícil em determinadas matérias que exigiam uma posição conjunta e coesa dos Presidentes de Câmara Municipal (por exemplo no processo de Reforma da Organização Judiciária). Em várias ocasiões a lógica individualista prevaleceu sobre a lógica intermunicipal, dificultando a construção da unidade e coesão regional da NUT III do Tâmega e Sousa. Além disso, o facto do município de Paredes ter manifestado desde cedo que gostaria de integrar a Área Metropolitana do Porto não ajudou a consolidar as relações entre todos os Presidentes das Câmaras Municipais, prevalecendo durante este período um sentimento de desconfiança entre o bloco dos municípios integrados na AMVS e o bloco de municípios da AMBT, de Resende e de Cinfães.

Por um lado, a maioria dos Presidentes de Câmara é da opinião que este tipo de entidades devia servir para desenvolver projetos de cooperação intermunicipal de interesse comum dos municípios, como é o caso do projeto Rota do Românico. Por outro lado, consideram que a localização geográfica do território da CIM-TS, inserida numa zona cinzenta de transição entre o interior e o litoral, torna difícil o seu desenvolvimento integrado e sustentado e que a construção da coesão e da solidariedade são desafios difíceis e impossíveis sem o esforço, articulação e cooperação de todos.

Os apelos sucessivos à concentração do esforço na defesa dos interesses da sub-região, e não nos interesses particulares dos municípios, marcaram as reuniões do Conselho Executivo da CIM-TS em momentos de decisão sobre várias matérias que exigiam a cooperação e a solidariedade entre os Presidentes das Câmara Municipais, evidenciando o sentimento prevalecente. Os apelos abrangiam também a defesa do território da CIM-TS e da lógica intermunicipal no desenho das políticas públicas. Outra dificuldade, referida frequentemente, reside no facto da legitimidade dos Presidentes de Câmara fundar-se no voto concelhio e não regional, por vezes incompatível, porque a CIM visa o desenvolvimento integrado e equilibrado de todo o território. Assim, para alguns Presidentes de Câmara (argumento dos municípios mais pequenos), quando se argumenta com a solidariedade ela devia ser entendida

não para reforçar o poder dos municípios mais desenvolvidos, mas sim para ajudar os menos desenvolvidos e, assim, reforçar a coesão territorial da sub-região.

A propósito das reformas da administração pública, o sentimento dos Presidentes de Câmara, manifestado nas reuniões do concelho intermunicipal era o de que estas contribuíssem para demonstrar as debilidades da própria CIM-TS e promover a fragmentação do território.

Em matéria de cooperação intermunicipal, podemos afirmar que ao longo do período de análise 2009-2013, as atividades intermunicipais foram reduzidas, tendo sido dirigidas para a execução descentralizada e contratualizada de parcerias e gestão de parcelas dos programas operacionais regionais com o estabelecimento de subvenções globais, de acordo com o modelo de governação do QREN.

Neste contexto, a CIM do Tâmega e Sousa celebrou um contrato de delegação de competências que permitiu a gestão e atribuição dos recursos financeiros para a execução do PTD do Tâmega, o qual serviu de fundamentação estratégica a candidaturas fora do âmbito dos contratos de subvenção global, a apresentar pelos municípios ou por consórcios por estes integrados, a Programas Operacionais do QREN ou a outros instrumentos políticos de incentivo ao desenvolvimento (e.g. PROVERE – Rota do Românico).

A contratualização representou um contributo indubitável para a consolidação e afirmação gradual da CIM TS pelas seguintes razões: criou e estabilizou um quadro financeiro de investimento municipal plurianual; promoveu indiretamente a consolidação de uma malha institucional de nível sub-regional, através do estímulo à capacitação técnica da CIM-TS (ainda aquém da capacidade desejável e necessária) mediante a submissão de candidaturas ao eixo de assistência técnica do Programa Operacional, permitindo o acesso a verbas destinadas a financiar, uma parte importante, do exercício de competências delegadas pelas autoridades de gestão. A participação da CIM-TS na gestão do QREN constituiu o fator principal de sucesso na prossecução das atribuições mais relevantes desta comunidade intermunicipal.

Assim, o modelo de atribuições e competências definido no regime jurídico do associativismo municipal aprovado pela Lei n.º 45/2008, potenciou na CIM-TS a criação de um modelo que privilegiou as opções dos municípios e a participação dos órgãos municipais nesta entidade, contribuindo para que a CIM dedicasse grande parte da sua atividade à participação na gestão do QREN e a pontuais colaborações com os serviços da administração central, quando solicitados para o efeito. O plano de investimentos contratualizado no âmbito do PTD do Tâmega foi executado, incidindo apenas na concretização de investimento municipal (da iniciativa das autarquias) em detrimento do investimento intermunicipal. **Contudo foram**

dados passos importantes no processo de aprendizagem, reforço e afirmação do intermunicipalismo.

Um caso de sucesso foi e é a cooperação sob a forma de governação em rede aplicada no projeto **Agenda para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa**, caracterizado pela colaboração horizontal, pela negociação, envolvimento e persuasão. Neste âmbito, importa destacar o efeito do Eixo da Governação/Capacitação Institucional do PO Norte 2007-2013 que permitiu capacitar a intervenção ao nível intermunicipal no domínio da empregabilidade, configurando o instrumento decisivo para ajustar a oferta de qualificações, as necessidades e oportunidades específicas de cada mercado de trabalho e de cada território da região do Norte. A capacitação envolve a promoção de redes territoriais para a empregabilidade, mediante o recurso a processos de concertação à escala supramunicipal com os parceiros institucionais do território, visando definir, implementar e monitorizar Pactos Territoriais para a Empregabilidade. Mas, também, a implementação e a monitorização de projetos e ações integradas que melhorem o ajustamento entre a oferta de ensino e formação e as necessidades, identifiquem as oportunidades e os riscos que emergem do diagnóstico prospetivo do mercado de emprego. No contexto territorial de atuação da CIM do Tâmega e Sousa este modelo de governação no domínio da empregabilidade foi desenvolvido e concretizado no âmbito do **Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa**.

Para a concretização do Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa e do seu Plano de Ação de médio prazo foram disponibilizados instrumentos de financiamento, para o período de programação 2014-2020 que lhes garantiam um suporte robusto para ancorar as respostas de concertação territorial à problemática da empregabilidade do Tâmega e Sousa. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2013, de 20 de maio, definiu os pressupostos do Acordo de Parceria a negociar entre o Estado Português e a Comissão Europeia, constituindo o quadro de referência para a implementação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o ciclo 2014-2020.

A “Rota do Românico” é o projeto de natureza intermunicipal mais emblemático da CIM-TS unindo um legado histórico e cultural comum. Foi criado no ano de 1998 no seio dos concelhos que integram a VALSOUSA - Associação de Municípios do Vale do Sousa, alargada em 2010 aos demais municípios da NUT III – Tâmega (Amarante, Baião, Celorico de Basto, Cinfães, Marco de Canaveses e Resende). Constituiu o pretexto para um conjunto alargado de novos investimentos (por exemplo, obras de restauro e conservação de edifícios,

bibliotecas, museus, espaços para eventos culturais) e de iniciativas complementares (e.g. Centro de Estudos do Românico e do Território).

O momento promovido pelo Conselho Executivo para efetuar uma análise à reforma da Administração Local (livro verde), permitiu à maioria dos Presidentes de Câmara manifestarem a sua opinião e preocupação com a proposta de lei das CIM (Lei n.º 75/2013) que, entre outras matérias, descrevia a reorganização das NUT III, nomeadamente da CIM-TS, já sem integrar o município de Paredes. Para os Presidente de Câmara esta solução poderia colocar em causa o trajeto percorrido até 2013, em resultado da diminuição da sua dimensão. A outra questão aflorada foi a da necessidade de aproveitar o momento para se proceder a um reordenamento administrativo de todos os serviços do Estado que fizesse coincidir as respetivas jurisdições com as NUTS III, e sensibilizar o governo para descentralizar os serviços públicos numa lógica intermunicipal.

Em matéria de recursos humanos, durante este período a CIM do Tâmega e Sousa funcionou num quadro bastante precário, essencialmente, com os técnicos provenientes (afetação parcial e em regime de acumulação de funções públicas) da VALSOUSA, e em menor número com técnicos da AMBT, e, ainda, recorrendo a estágios temporários, no âmbito do PEPAL. O cargo de secretário executivo foi ocupado, em acumulação de funções, pelo secretário-geral da VALSOUSA.

Os recursos humanos são, ainda hoje, uma questão sensível na CIM do Tâmega e Sousa, a que não será alheio o facto de existir a crença generalizada de que as CIM, apesar de recentes teriam um período de vida curto. Este argumento é reforçado pelo facto de em março de 2010, tanto a AMBT como a VALSOUSA terem encetado ações conducentes à abertura procedimentos concursais de recrutamento para ocupação de vários postos de trabalho, previstos e não ocupados dos seus mapas de pessoal, na modalidade de contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, reforçando deste modo o quadro de recursos humanos das respetivas Associações de Fins Específicos.

Os recursos financeiros, materias e técnicos foram maioritariamente garantidos por um modelo de contratualização com as CIM, através da disponibilização de apoios financeiros no quadro da Assistência Técnica do QREN, pelas transferências dos Municípios (quotas mensais; contrapartida nacional imputada a cada um dos municípios nas correspondentes candidaturas e da comparticipação dos Fundos Comunitários), e provenientes das

transferências do Orçamento de Estado, correspondente a 0,5% da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro Corrente de cada município integrante.

7.2. Período 2014-2020 (PORTUGAL 2020)

A entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determinou o reordenamento do território da CIM do Tâmega e Sousa, passando a integrar 11 municípios. De acordo com o n.º 6, do artigo 2.º do diploma citado, os estatutos da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa foram alterados mediante as deliberações do Conselho Intermunicipal, em 03 de janeiro de 2014 e da Assembleia Intermunicipal, em 10 de janeiro de 2014, publicados no Diário da República, 2.ª série - N.º 40 - 26 de fevereiro de 2014, Parte H, através do Anúncio n.º 55/2014.

Atualmente integram a CIM do Tâmega e Sousa os municípios de Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Penafiel e Resende. Esta é, mesmo assim, **a terceira maior (em população) CIM do país e a maior da região Norte.**

As eleições autárquicas, ocorridas a 29 de setembro do ano 2013 e a entrada em vigor, no mês seguinte, da Lei n.º 75/2013, implicaram o início de um novo ciclo de gestão da CIM do Tâmega e Sousa. Este diploma avança com algumas inovações, sendo as mais significativas ao nível da estrutura orgânica. Na vigência do novo diploma são órgãos da CIM do Tâmega e Sousa a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (sendo este último órgão de natureza consultiva, que até hoje não foi constituído).

A assembleia intermunicipal passa a ser constituída por 50 membros, de entre os membros diretamente eleitos das assembleias municipais dos onze municípios associados da CIM-TS.

A instalação do conselho intermunicipal da CIM-TS, para o mandato 2013-2017, realizou-se no dia 14 de novembro de 2013, tendo os seus membros procedido à eleição daquele órgão. Contudo, os membros da assembleia intermunicipal e do secretariado executivo intermunicipal da CIM-TS, eleitos para o mandato 2013-2017, tomaram posse apenas no dia 10 de janeiro de 2014. Nesse mesmo dia, sob proposta do conselho intermunicipal, a assembleia intermunicipal, deliberou e aprovou, em sessão realizada a 10 de Janeiro de 2014,

nos termos do artigo 94.º da Lei n.º 75/2013, a eleição do secretariado executivo intermunicipal da CIM-TS, para o período do mandato autárquico 2013-2017.

Tabela 7.30- Identificação dos Presidentes de CM (Mandato 2013-2017)

Câmara Municipal	Nome do Presidente da CM	Habilitações Literárias	Partido	Mandatos
Amarante	José Luís Gaspar Jorge	Licenciado em Gestão	PPD/PSD e CDS PP	4 em 9
Baião	Joaquim Paulo de Sousa Pereira	Mestre em Ciências do Desporto	PS	6 em 7
Castelo de Paiva	Gonçalo Fernando da Rocha de Jesus	Licenciado em História	PS	4 em 7
Celorico de Basto	Joaquim Monteiro da Mota e Silva	Licenciado em Gestão de Empresas	PPD/PSD	5 em 7
Cinfães	Armando da Silva Mourisco	Enfermeiro	PS	4 em 7
Felgueiras	José Inácio Cardoso Ribeiro	Licenciado em Economia	PPD/PSD e PPM	6 em 9
Lousada	Pedro Daniel Machado Gomes	Licenciado em Direito	PS	4 em 7
Marco de Canaveses	Manuel Maria Moreira	Licenciado em Adm. Regional e Autárquica	PPD/PSD	4 em 7
Paços de Ferreira	Humberto Fernando Leão Pacheco Brito	Licenciado em Direito	PS	4 em 7
Penafiel	Antonino Aurélio Ribeiro Vieira de Sousa	Licenciado em Direito	PPD/PSD e CDS PP	5 em 9
Resende	Manuel Joaquim Garcez Trindade	Médico	PS	4 em 7

Fonte: Elaboração Própria (Associação Nacional de Municípios Portugueses)

Este período de análise é, ainda, caracterizado pela conclusão da execução do QREN, que se prolongará até dezembro de 2015, e pelo início, em simultâneo, do novo Quadro Comunitário (2014-2020), designado de “Portugal 2020”.

Planeamento Estratégico do Tâmega e Sousa (Período 2014-2020)

No âmbito da preparação do período de programação dos fundos comunitários, 2014-2020, a CIM-TS (em colaboração com uma equipa da Universidade Católica) elaborou um plano estratégico para a sub-região do Tâmega e Sousa, num processo de articulação e envolvendo com os municípios e outros agentes relevantes do território (e.g. instituições de solidariedade social, empresas, etc). A CIM-TS *vê-se como o agente dinamizador, coordenador, facilitador, mas não protagonista exclusivo, de todas as iniciativas* (PEDI, página 173)

O Conselho Intermunicipal entendeu igualmente que o Plano não deveria ser concebido como um mero instrumento de captação de fundos comunitários, tendo por isso uma perspetiva de médio/longo prazo, que ultrapassa o ano de referência 2020. É com este propósito que a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa adota a seguinte visão estratégica: **“Tâmega e Sousa 2030. Um território ambientalmente exemplar, uma economia dinâmica, uma comunidade coesa.”**

A visão está alinhada com o diagnóstico do Tâmega e Sousa apresentado no capítulo 6, subcapítulo 6.2. É concretizada no Plano Estratégico estruturado num conjunto de seis

domínios estratégicos de intervenção (DEI), que iremos abordar, de forma sucinta, nos parágrafos seguintes.

O primeiro domínio estratégico de intervenção, DEI.1 incide sobre a modernização e a reorganização da governação do território. Visa fortalecer os mecanismos de governação territorial e aproveitar as oportunidades da comunidade intermunicipal para prestar melhores serviços, de forma mais eficaz e eficiente, às populações. Pretende-se que os onze municípios beneficiem de uma escala de intervenção que individualmente não têm (exemplos: central de compras partilhadas; observatório de monitorização da realidade do Tâmega e Sousa) e que prestem serviços de forma cada vez mais eficiente (exemplos: ações de formação e da qualificação dos sistemas de informação dos municípios)

O DEI.2 abrange os temas relacionados com os serviços ambientais (e.g. investimentos nas redes de águas e saneamento), a eficiência energética e o património natural (e.g. recuperação de espaços naturais). Quanto ao DEI.3 está orientado para a inovação e reforço da competitividade do tecido empresarial do Tâmega e Sousa (e.g. reordenamento da localização industrial; estímulo ao empreendedorismo; valorização da economia agroflorestal). Em relação ao DEI.4 pretende-se potenciar os fatores de atração turística do Tâmega e Sousa e melhorar a articulação da oferta turística existente na CIM-TS (e.g. definição de um programa de marketing territorial; criação de um roteiro turístico-cultural da comunidade; formação e captação de agentes turísticos). O DEI.5 prevê linhas de ação para melhorar as infraestruturais de acessibilidades (e.g. melhorar a mobilidade interna intervindo nas infraestruturas) e densificar a oferta de serviços de transportes (e.g. reorganização da rede de transportes municipais e intermunicipais). O sexto domínio de intervenção DEI.6 procura contribuir para reforçar a inclusão social (e.g. promoção do emprego; estruturação eficiente das rede sociais), melhorar a qualidade de vida e a coesão de um território heterogéneo (e.g. intervenções de regeneração urbana) entre os concelhos mais urbanizados e industrializados e os concelhos de índole mais rural.

Execução das candidaturas

A 21 de dezembro do ano 2014 a CIM do Tâmega e Sousa acompanhava 104 candidaturas do PTD do Tâmega (ainda do QREN), que representavam 124 milhões de euros FEDER e um investimento total de 148 milhões de euros. Acrescem ao número atrás referido, 22 candidaturas decorrentes da Bolsa de Mérito, que correspondiam a 25,7 milhões de euros de FEDER e a um investimento total de 29 milhões de euros.

As candidaturas mais relevantes, geridas diretamente pela CIM-TS, consubstanciaram-se, essencialmente a operações, iniciadas em anos anteriores. O projeto Economia Digital e Sociedade de Conhecimento – Valorização do 1.º Ciclo do Ensino Básico dos Municípios da NUT III Tâmega foi concluído com a celebração do contrato de manutenção e suporte que permite a substituição e reparação dos equipamentos adquiridos.

Em relação à operação e Capacitação Institucional da CIM-TS, foi dado um passo importante para o desenvolvimento de iniciativas intermunicipais (executadas nos anos 2014 e 2015), que irão repercutir-se no desenvolvimento económico e social da região e na promoção da NUT III do Tâmega e Sousa. Os domínios de capacitação institucional prioritários selecionados foram os seguintes:

1. **Energia** (através da realização do plano de ação para a sustentabilidade energética).
2. **Economia Digital e Sociedade do Conhecimento** (criação da plataforma on-line do prémio Tâmega e Sousa Empreendedor; aquisição de equipamento informático para as EB1's).
3. **Desenvolvimento Sustentável** (realização do estudo preparatório para a instalação de canil/gatil intermunicipal).
4. **Planeamento Regional e Urbano** (elaboração do plano de ação para a definição e estruturação de sistema de transporte intermunicipal; aquisição de base de dados cartográficos).
5. **Empreendedorismo** (elaboração do Plano de Ação para a promoção do empreendedorismo; apoio à criação do Gabinete do Empreendedor).
6. **Empregabilidade** (apoio à elaboração e implementação do Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade).
7. **Marketing Territorial** (conceção e desenvolvimento do Plano de Marketing Territorial; promoção do território em várias iniciativas nacionais e internacionais).

Através da operação “**sistema de apoio à modernização administrativa dos municípios do Tâmega e Sousa**”, a CIM-TS adquiriu uma rede de comunicações para a criação de uma solução de *Cloud Computing e Storage* e procedeu ao levantamento das potencialidades para os municípios decorrentes da utilização do *Data Center*.

No ano 2014 foi, ainda, concluído o processo de aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI's) para as corporações de Bombeiros do Tâmega e Sousa.

A Estratégia de Desenvolvimento Territorial do Tâmega e Sousa (2014-2020) foi concluída nesse ano, tendo sido também definidos os Investimentos Territoriais Integrados (ITI's) que integram o Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, e estão estabelecidos nas Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT).

Finalmente, ao nível da Assistência Técnica, num contexto de alterações das competências e funcionamento das CIM, os recursos necessários ao desenvolvimento das atividades da CIM-TS obtiveram o financiamento por esta via, através da aprovação de uma candidatura no montante de 591.875,71 euros de investimento elegível, e um cofinanciamento FEDER de 503.094,35 euros.

Recursos Humanos

O Mapa de pessoal da CIM-TS, aprovado no mês de janeiro de 2014, sofreu uma alteração na reunião da assembleia intermunicipal de 29 de abril. Não se registou qualquer contratação de pessoal, continuando a CIM-TS a recorrer aos recursos humanos da Associação de Municípios do Vale do Sousa (5 trabalhadores), na modalidade de acumulação de funções públicas (não remuneradas) nas áreas da Contabilidade, Recursos Humanos, Área Financeira e Gestão de Projetos. O secretariado executivo intermunicipal é enquadrado no regime de contratação “pessoal em qualquer outra situação”. Contudo, ao longo dos meses seguintes foram dados passos decisivos para criar na CIM-TS um mapa de pessoal próprio e estável no tempo. Com efeito, a entrada em vigor da Lei 75/2013 alterou significativamente a estrutura orgânica das CIM, alargando as suas atribuições e reforçando a sua intervenção na administração local e na articulação das questões supramunicipais com a própria administração central. Esta situação é evidenciada na ata da reunião do conselho intermunicipal, realizada no 25 de julho de 2014, no ponto 10 da ordem de trabalhos, da qual se extraem os fundamentos para a abertura do procedimento concursal, bem como a descrição da situação da CIM-TS, em matéria de recursos humanos.

Efetivamente, durante o ano de 2014 realizou-se uma tentativa de recrutar três Técnicos Superiores, com recurso à mobilidade, mas, sem sucesso. Os Presidentes de Câmara foram unânimes em salientar que é necessário, para além de reforçar a equipa da CIM-TS, analisar o vínculo contratual dos trabalhadores existentes, que, com exceção da coordenadora técnica, são contratados a termo.

Esta reunião foi decisiva para que, em 2015, se iniciasse o procedimento de recrutamento de pessoal, necessário para reforçar a equipa técnica da CIM-TS, tendo em linha de conta as

necessidades mais urgentes da entidade e a estratégia a adotar perante o início da vigência do novo Quadro Comunitário, “Portugal 2020”.

Outras atividades relevantes executadas na CIM-TS no ano 2014:

No domínio **do desporto** destaca-se a realização de duas iniciativas. A realização das **primeiras olimpíadas no Tâmega e Sousa**, dirigida aos jovens dos 11 municípios, sob o tema “Tâmega e Sousa – Geração + Sustentável”. No mesmo ano, foi ainda realizado o “I Encontro de Boccia Sénior/ Jornadas do Tâmega e Sousa”, para a população sénior. Inseridas nos objetivos propostos pelo conselho intermunicipal para a área da atividade física e do desporto da CIM-TS, as iniciativas tiveram o propósito de implementar processos de cooperação entre os municípios, dirigidos à gestão estratégica do desporto municipal, numa lógica de dimensão e identidade supramunicipal. A sua preparação motivou a criação da denominada **Comissão Técnica do Desporto** da CIM-TS (interessante modelo de cooperação “informal” baseado na *expertise*), integrando os Técnicos Superiores de Desporto dos 11 municípios, que reúnem com uma periodicidade mensal. O ano 2014 marca o arranque destas e de outras iniciativas anuais, realizadas no espaço territorial de um município da (CIM-TS) sendo definido, por sorteio, o município no qual se realizará.

No **domínio Social**, assiste-se à criação do Provedor Intermunicipal do cidadão com deficiência.

No **domínio da promoção do desenvolvimento económico, social e cultural**, mormente, dos produtos endógenos a CIM-TS participa na 1ª Edição da **Portugal AGRO**, que decorreu em novembro na Feira Internacional de Lisboa. A dinamização do espaço dedicado à CIM-TS esteve a cargo das Associações de Desenvolvimento Local **ADER-SOUSA** e **Dólmén**, contemplando a divulgação e promoção dos produtos agroalimentares e artesanais da região do Tâmega e Sousa.

Destaca-se, ainda, a **participação da CIM-TS na Bolsa de Turismo de Lisboa**, em parceria com a entidade regional de Turismo de Porto e Norte de Portugal, representando todos os municípios da sub-região num só espaço, com destaque para a Rota do Românico.

Ao nível das **relações/cooperação com países fora da UE**, a CIM-TS associou-se à Câmara de Cooperação e Desenvolvimento Portugal China - CCDPCH, associação de direito privado

sem fins lucrativos. O objetivo é criar condições para o desenvolvimento dos negócios bilaterais entre os mercados de Portugal e da China que permitam às empresas associadas potenciar os seus negócios. A Direção da Associação CCDPCH, à data da deliberação da adesão da CIM-TS (18 de setembro de 2014), integrava um elemento da direção do Conselho Empresarial do Tâmega e Sousa.

Ao nível das relações da CIM-TS com a UE, regista-se a sua participação no evento “**Open Days - 12th European Week of Regions and Cities**” que decorreu em Bruxelas, em outubro de 2014, com o intuito de estabelecer relações de cooperação entre regiões e cidades europeias, instituições internacionais, empresas, universidades e outros parceiros, onde se discutiram temas como a cooperação territorial, economia verde, especialização inteligente.

Em relação ao funcionamento da CIM-TS deu-se início à iniciativa de **descentralização das reuniões do conselho intermunicipal**, em regime de rotatividade pelos onze municípios que integram a NUT III do Tâmega e Sousa, com o fundamento de que “*esta prática potencia o conhecimento efetivo do território e contribui para a coesão económica e social.*” (reunião extraordinária do Conselho Intermunicipal, de 3 junho)

O propósito de reduzir significativamente os custos na aquisição de bens e serviços motivou a **aprovação do projeto de Regulamento orgânico e de funcionamento da Central de Compras da CIM do Tâmega e Sousa** (reunião ordinária Conselho Intermunicipal de 15 maio 2014). Devido à falta de recursos humanos, a Central de Compras só foi desenvolvida dois anos mais tarde na sequência da candidatura submetida pela CIM TS ao apoio financeiro a projetos de integração e partilha de serviços ou competências por municípios, aprovada por Despacho n.º 10123-A/2015, de 8 de setembro.

Durante este período persistiu a indefinição do modelo de governação a adotar para a Rota do Românico, de forma a incluir os 12 municípios que a compõem, com a mesma capacidade decisória.

No âmbito da implementação pelo Governo da **Estratégia de Reorganização dos Serviços Públicos – Programa Aproximar**, realizou-se uma reunião extraordinária do conselho intermunicipal de 3 de julho de 2014, com a presença do Secretário de Estado da Administração Local. As principais preocupações manifestadas pelos Presidentes de Câmara estavam relacionadas, essencialmente, com o eventual encerramento de serviços públicos, os

encargos financeiros associados à descentralização de serviços/delegação de competências nas autarquias locais, a definição clara dos meios disponibilizados aos municípios para a prossecução da Estratégia e a adequação às especificidades de cada concelho. Perante as questões suscitadas o Secretário de Estado esclareceu que a repartição do ónus e encargos será efetuada entre a administração central e os municípios, frisando que a Reforma não pretende aumentar os encargos dos municípios, mas tornar os serviços da administração pública efetivamente acessíveis a toda a população e a todo o território.

O ano 2014 é ainda caracterizado pela aquisição de um conjunto de serviços abrangidos pela candidatura submetida pela CIM-TS à Promoção e Capacitação Institucional (Operação Norte-07-0927-FEDER-000201). A candidatura foi submetida em janeiro de 2011, tendo ocorrido a assinatura do contrato de financiamento no mês de janeiro de 2013. A execução teria de ser realizada em 24 meses, entre janeiro de 2013 a dezembro de 2014. Os domínios de Capacitação Institucional abrangidos, já descritos neste capítulo, são sete: Energia; Desenvolvimento Sustentável; Economia Digital e Sociedade do Conhecimento; Planeamento Regional e Urbano; Marketing territorial; Empreendedorismo; Empregabilidade.

Neste ano são lançados dois Avisos que irão marcar o ano de 2015, designadamente ao nível das relações de cooperação, articulação e concertação entre os municípios e as demais entidades públicas, sendo um desafio à participação com escala dos municípios. Referimo-nos, em concreto, ao Aviso de concurso para apresentação de candidaturas DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária (1.ª fase, pré-qualificação; 16 de novembro de 2014). Este Aviso serviu de mote para a necessidade de se repensar a existência atual das ADL – Associações de Desenvolvimento Local, que integram municípios pertencentes à CIM, e o impacto desta questão no Modelo de Governação do Território.

E, ainda o Convite para a apresentação de candidaturas, dirigido às CIM e AM no sentido de apresentarem a sua candidatura para o reconhecimento da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT), que serão a base para a contratualização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial e dos Pactos para o Desenvolvimento de Base Comunitária. (Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 12 de novembro de 2014). Surge a necessidade de se proceder à definição do Modelo de Governação do Território do Tâmega e Sousa, designadamente para determinar qual o papel que a CIM do Tâmega e Sousa deve assumir no novo quadro comunitário e, conseqüentemente, qual a estrutura orgânica que deve criar e respetiva equipa técnica.

Ano 2015

O ano 2015 inicia-se a uma velocidade cruzeiro, com o desenvolvimento de um conjunto de projetos gizados ao longo dos últimos anos na CIM-TS e a divulgação de estudos determinantes, alusivos ao diagnóstico e conhecimento da sub-região da NUT III do Tâmega e Sousa, para a definição da estratégia de desenvolvimento da sub-região. Precipitaram-se uma série de acontecimentos que irão marcar indelevelmente a evolução institucional e organizacional da CIM do Tâmega e Sousa. Este período coincidiu com a implementação de um conjunto de reformas na Administração local (Livro Verde), já abordadas na Parte I da dissertação.

Neste contexto, pelo carácter inovador e por constituírem um reforço das CIM, destacamos/relembramos a implementação das iniciativas legislativas seguintes:

1. A publicação do **regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais da educação, saúde, segurança social e cultura**, consubstanciado no **Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro**.
2. No âmbito da publicação do **Despacho n.º 5119-B/2015, de 13 de maio**, é criada uma **linha de apoio financeiro dirigido à execução de projetos de integração e partilha de serviços e competências dos municípios**.
3. A **Lei n.º 77/2015 de 29 de Julho**, que estabelece o **regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais e o estatuto do pessoal dirigente**, impeliu os concelhos intermunicipais a aprovar a estrutura de serviços de apoio técnico e administrativo.

O novo regime jurídico do associativismo municipal (Lei n.º 75/2013) incorpora a opção estratégica consagrada no modelo de governação do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) para o período 2007-2013, permitindo a contratualização da gestão de fundo comunitários com as entidades intermunicipais.

Iniciado o processo de concertação (obrigatório!) entre os onze municípios da CIM-TS, de que resultou a elaboração de um Programa Territorial de Desenvolvimento para a região do Tâmega (PTD-T), implementado durante o período 2007-2013, surge no ano 2015 a oportunidade de consolidar a CIM-TS e projetá-la para o futuro, aproveitando a experiência do passado recente, corporizada no novo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal da sub-região do Tâmega e Sousa para o período de programação 2014-2020.

Analisaremos de seguida os documentos publicados e as atividades mais relevantes da NUT III do Tâmega e Sousa, durante o ano de 2015, que reforçam a afirmação das NUTS III como nível privilegiado para as articulações entre governo central e governos locais, bem como para a cooperação intermunicipal e o aumento da escala de intervenção dos projetos autárquicos.

Abordagem Integrada para o Desenvolvimento Territorial (PEDI do Tâmega e Sousa para o período 2014-2020)

As Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial são significativamente valorizadas e concretizadas em Portugal no novo período de programação 2014-2020. As estratégias territoriais instituídas deveriam assegurar o respeito das especificidades e os diferentes níveis de desenvolvimento das regiões e das suas sub-regiões garantindo o envolvimento direto das entidades sub-regionais e das autoridades regionais e locais no planeamento e na execução dos programas, iniciativas e projetos, em cumprimento do princípio da subsidiariedade.

No início da vigência do Portugal 2020 a intenção do governo foi a de aumentar e reforçar as competências das regiões NUT II, tanto na gestão regional dos fundos comunitários como na gestão desconcentrada de políticas setoriais, **propondo como referência territorial para a concretização de Investimentos Territoriais Integrados (ITI's) a escala das regiões NUT III (inclui as comunidades intermunicipais)** ou de agrupamentos de regiões NUT III contíguas.

O quadro estratégico delineado pelo governo reforçou o papel das comunidades intermunicipais não só na concretização dos Investimentos Territoriais Integrados, mas também através das Ações Integradas de Desenvolvimento Territorial (AIDT), assumindo o papel de assegurar a coerência estratégica de outras intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou em espaços de transição. A dinamização desta estratégia à escala de desenvolvimento sub-regional caberia às associações de municípios (CIM), em concertação com os atores relevantes para os processos integrados de desenvolvimento regional.

As comunidades intermunicipais tinham obrigatoriamente de implementar **Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, regulados através dos Investimentos Territoriais Integrados, que incluíam as intervenções das entidades municipais e intermunicipais.** Nesse processo foi dada a possibilidade de participação de outros copromotores associados, desde que as intervenções incidissem na reorganização da oferta dos serviços públicos e coletivos (áreas da inclusão e educação) e se repercutissem no aumento da qualidade de

prestação desse serviço ou dos serviços prestados diretamente pelas entidades municipais e intermunicipais.

Para a concretização desta abordagem territorial, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional lançaram um Convite para a apresentação de candidaturas (N.º 1/2014, de 12 de novembro, modificado em 24 de dezembro de 2014), visando o reconhecimento de EIDT (Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial), que enquadram a implementação dos pactos para o desenvolvimento e coesão do territorial e os pactos para o desenvolvimento local de base comunitária.

Na reunião ordinária do Conselho Intermunicipal da CIM-TS, realizada no dia 25 de junho de 2015 (ponto 15 da Ordem de Trabalhos) é analisado e debatido o teor do relatório final – resumo da decisão de análise Fase 1 da EIDT-99-2015-02-008.

Decorrente da análise ao teor do relatório supra, o Conselho Intermunicipal pronunciou-se, considerando que o valor afeto à EIDT do Tâmega e Sousa é muito reduzido (há uma redução de 51% em relação ao programa comunitário anterior), e que não foram conhecidos na plenitude os critérios aplicados na classificação atribuída à EIDT do Tâmega e Sousa.

Apesar da insatisfação dos autarcas as negociações entre a CIM-TS e a Autoridade de Gestão da CCDR-N prosseguiram, tendo sido agendada uma nova sessão negocial para o dia 26 de junho, para o esclarecimento das dúvidas. O resultado da sessão de negociação da Autoridade de Gestão com as entidades intermunicipais foi transmitido na reunião extraordinária do CI da CIM-TS, realizada no dia 7 de julho, através da análise ao documento de trabalho disponibilizado com o título, *“Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial – Critérios de repartição das dotações das prioridades de investimento do Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020”*.

Neste documento a Autoridade de Gestão demonstra que os montantes propostos nos PDCT para as diferentes Prioridades de Investimento (PI's) do Programa Operacional Regional Norte 2014-2020 (Norte 2020) são superiores aos montantes máximos colocados a concurso. Por isso, a Autoridade de Gestão vê-se forçada a efetuar ajustamentos. Considerando a lógica concorrencial do Aviso adota os critérios de repartição das dotações das diferentes PI do Norte do modo seguinte:

1) Segundo a estrutura das transferências do Estado para os municípios realizadas ao abrigo do artigo 25.º da Lei das Finanças Locais (LFL³⁹), com uma ponderação de 75%;

³⁹ Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, com as alterações ditadas pela Retificação n.º 46-B/2013, de 1 de Novembro e pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro.

2) Segundo os níveis relativos de desenvolvimento, de acordo com o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), de 2013 (INE) e uma ponderação de 25%.

Assim, tendo em consideração a metodologia e a chave de repartição descritas a Autoridade de Gestão procedeu à distribuição dos montantes por NUTS III das PI, plasmados no **Anexo IV (Dotação vrs montante candidato por NUTS III na Região Norte)**.

A reação dos Presidentes das Câmaras Municipais ao documento de trabalho introduzido pela Autoridade de Gestão no processo de negociação com as entidades intermunicipais, mormente com a CIM do Tâmega e Sousa é evidenciada na parte da ata da reunião extraordinária do CI de 7 de julho de 2015, tendo o Conselho Intermunicipal deliberado por unanimidade a não aprovação da dotação prevista para o Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial do Tâmega e Sousa.

Fase Negocial da EIDT do Tâmega e Sousa

Seguiu-se uma fase negocial intensa envolvendo do lado da CCDR-N os elementos da comissão diretiva e da sua equipa técnica da CCDR-N, e em representação da CIM-TS o Primeiro Secretário e os elementos da equipa responsável pela elaboração da EIDT da Universidade Católica. No dia 3 de agosto é convocada uma reunião extraordinária do Conselho Intermunicipal da CIM-TS, tendo em vista analisar e deliberar a proposta da Autoridade de Gestão do Norte 2020 para o Pacto de Desenvolvimento e Coesão do Territorial da CIM-TS, na presença do Presidente da CCDR-N.

Entre as várias recomendações efetuadas pela Autoridade de Gestão a cada uma das Prioridades de Investimento (PI), **destaca-se a recomendação para a explicitação e reforço da dimensão intermunicipal do Pacto, designadamente nos investimentos que incidem nas áreas consideradas prioritárias.**

Quanto ao **modelo de gestão e governação do Pacto da CIM-TS** os elementos da Comissão Diretiva da CCDR-N enunciam algumas fragilidades. Terá de ser redefinido o grau de adequação do modelo de governação e da equipa técnica respeitando o que vier a ser contratualizado (competências, dotações, tipologias de operações e metas dos indicadores) e das regras que vierem a ser definidas pelos sistemas de gestão e controlo dos programas financiadores. Deverá, ainda, contemplar a existência de uma estrutura de apoio técnico responsável pela realização das tarefas de gestão que vierem a ser contratualizadas. A responsabilidade pela coordenação dessa estrutura é do secretariado executivo intermunicipal.

É recomendada uma reanálise aos **dispositivos de monitorização e avaliação** integrando boas práticas. Por exemplo, envolver o Conselho Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal na discussão anual do relatório de execução do Pacto no CEDI; criação de uma plataforma dedicada ao Pacto que dinamize a sua divulgação, realização e avaliação.).

Quanto aos mecanismos de acompanhamento e avaliação, a CCDR-N considera que o modelo proposto pela CIM-TS revela alguma complexidade, porque inclui o Comité Técnico de Pilotagem; Comité de Acompanhamento e o Observatório do Tâmega e Sousa. Não está evidenciado o valor acrescentado do comité de acompanhamento quando está prevista a participação do Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal (CEDI) no modelo de governação. Além disso, não é clara a articulação das competências do comité de pilotagem face às competências de monitorização previstas para a estrutura técnica do ITI e para o Observatório do Tâmega e Sousa. Considera-se, ainda, que as funções de acompanhamento e monitorização do Pacto deverão ser exercidas pelo CEDI, enquanto órgão deliberativo (no âmbito das competências delegadas), independentemente de outros órgãos de carácter consultivo.

Nessa mesma reunião extraordinária do Conselho Intermunicipal, realizada em 3 de agosto de 2015, o Presidente da CCDR-N perante a impossibilidade de aumentar o montante disponível no Pacto, e reconhecendo as necessidades particulares do Tâmega e Sousa, avança com a possibilidade de poderem ser usados outros instrumentos para discriminação positiva da região, designadamente, a **Estratégia PROVERE**. Na sequência do debate desta proposta pelos Presidentes de Câmara, o Conselho Intermunicipal deliberou subscrever o Pacto para o Desenvolvimento Territorial do Tâmega e Sousa. No entanto, a proposta não recolheu a unanimidade dos votos, tendo votado contra os municípios de Baião; Castelo de Paiva; Paços de Ferreira e Resende (Ata reunião extraordinária do CI, realizada no dia 3 de Agosto de 2015).

Na sua Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial, o Conselho Intermunicipal do Tâmega e Sousa apresentou um plano de ação que previa 69 iniciativas, estruturadas em seis domínios estratégicos de intervenção. Mas devido ao âmbito limitado das prioridades de investimento que foram consideradas elegíveis para investimento territorial integrado, **a proposta de Pacto de Desenvolvimento e Coesão Territorial apresentada pela CIM-TS, ajustada às recomendações da Autoridade de Gestão, abrangia aproximadamente um quarto das iniciativas previstas na EIDT e, nalgumas situações, só de forma parcial.**

No dia 8 de setembro de 2015, realiza-se a 13.^a reunião extraordinária do conselho intermunicipal da CIM-TS, com o intuito de deliberar a proposta final do Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da CIM-TS, cuja dotação orçamental final tinha sido aprovada na 12.^a reunião extraordinária do CI, realizada no dia 3 de agosto.

O teor da proposta submetida a apreciação dos membros do conselho intermunicipal não foi pacífica nem colheu a unanimidade dos votos favoráveis. Resumidamente, o documento contemplava as seguintes propostas:

- As prioridades de **investimento de natureza imaterial**, constituída por projetos unicamente de cariz intermunicipal, sofreu uma redução dos montantes das dotações iniciais previstos;
- Nas prioridades de investimento de natureza infraestrutural foram indicados especificamente as infraestruturas/investimentos que serão objeto de projetos, correspondentes exatamente à dotação financeira disponível;
- A afetação do montante disponível aos municípios e projetos. A proposta aventada consistiu na divisão do montante disponível pelos 11 concelhos, utilizando como critério a respetiva proporção nas transferências totais do Fundo de Equilíbrio Financeiro recebidas no ano de 2015, ficando cada município de indicar projetos até ao montante que lhe foi afeto.

Submetido o Pacto à apreciação do Conselho Intermunicipal, foi ainda preciso decidir sobre adoção de um critério que permitisse o ajustamento dos valores por município, tendo sido selecionado o critério da distribuição das verbas de acordo com o Fundo de Equilíbrio Financeiro.

A decisão do Conselho Intermunicipal foi aprovada por maioria com o voto contra do município de Paços de Ferreira, tendo o seu Presidente manifestado a vontade de ponderar abrir o debate sobre a integração do concelho de Paços de Ferreira na Área Metropolitana do Porto, porque entendeu que o seu território voltou a ser prejudicado. Esta situação motivou, ainda, o pedido de demissão do Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira do cargo que ocupava na CIM-TS enquanto Vice-Presidente do conselho intermunicipal. Para ocupar o cargo vago foi indicado o Presidente da Câmara Municipal de Cinfães, Enf.º Armando Mourisco, mandato que exercerá durante dois anos.

Nessa mesma reunião tem início a definição da estratégia PROVERE – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos, destinado essencialmente aos territórios de baixa densidade.

O Pacto para a Coesão e Desenvolvimento Territorial da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa é assinado no dia 26 de janeiro de 2016. Para o seu financiamento, as

Autoridades de Gestão dos PO financiadores asseguram para o período de vigência dos Programas um apoio global de Fundo que totaliza 66.026.861,15 euros decomposto da seguinte forma, **Anexo V**:

- A Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte assegura um apoio de 30.041.503,06 euros FEDER e de 29.728.521,33 euros FSE, que totalizam um montante de 59.770.024,39 euros.

- A Autoridade de Gestão do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência na utilização dos Recursos (PO SEUR) assegura um apoio de 446.250,00 euros do Fundo de Coesão.

- A Autoridade de Gestão do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE) assegura um apoio de 3.649.036,76 euros do FSE.

- A Autoridade de Gestão do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 assegura um apoio de 2.161.550,00 euros do FEADER.

PROVERE – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos

O Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020 assume como objetivo específico: “Assegurar a valorização económica de recursos endógenos em espaços de baixa densidade, através da dinamização de estratégias específicas de promoção da competitividade territorial”. Neste contexto, é reproduzida a iniciativa PROVERE – Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos, englobando ações para melhorar o ordenamento do território e a valorização económica do património paisagístico, natural, cultural e histórico. O objetivo deste programa é o de criar ou estimular fontes de rendimento e aumentar o emprego assente na valorização destes recursos endógenos e, assim, permitir a conservação do capital social e humano nas zonas de baixa densidade, fixando a população. O investimento público deverá gerar um efeito multiplicador do investimento privado.

Condições de acreditação das EEC PROVERE

A Autoridade de Gestão do POR Norte estabeleceu as condições para os interessados procederem à acreditação de Novas Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC) PROVERE para o período de programação 2014-2020, que se resumem nos pontos seguintes:

- Os promotores tinham ser constituídos em **consórcio**, incluindo **entidades intermunicipais**, municípios e suas associações, associações de desenvolvimento local, empresas, associações empresariais, instituições de ensino e de I&DT e outras instituições relevantes;

- O objetivo último é o de melhorar a competitividade territorial baseada nos recursos endógenos e na sua valorização económica preferencialmente inimitáveis do território. Será assegurado através da implementação de projetos âncora capazes de gerar outros projetos e atividades complementares baseados na valorização do património histórico e cultural e na oportunidade de explorar os recursos naturais para aplicações de maior valor acrescentado;
- Incidirem em territórios de baixa densidade e privilegiarem a parceria e o trabalho em rede.

Como vimos no capítulo 6, as sobreposições temáticas e territoriais das ADL, a pulverização das iniciativas, a diminuta articulação entre atores e a reduzida dinâmica das redes constituídas, permitem prognosticar um processo de negociação complexo, difícil, gerador de divisões e posições antagónicas, que se estenderá no tempo.

Recordamos (vide capítulo 6) que no período de programação anterior o território do Tâmega e Sousa acolheu três Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC) – PROVERE, nomeadamente:

- Rota do Românico do Vale do Sousa (Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel), liderado pela VALSOUSA;
- Paisagens Milenares no Douro Verde (Amarante, Baião, Celorico de Basto, Cinfães, Marco de Canaveses, Penafiel e Resende), liderado pela DOLMEN;
- **EEC PROVER Montemuro, Arada e Gralheira, denominado “Montanhas Mágicas”** (Arouca, Castelo de Paiva, Castro Daire, Cinfães, São Pedro do Sul, Sever do Vouga e Vale de Cambra), promovida pela ADRIMAG.

O atual Quadro Comunitário (Portugal 2020) impôs uma única candidatura para a NUTS III do Tâmega e Sousa, orientada preferencialmente para os territórios de baixa densidade, que assegure uma abordagem integrada à problemática da valorização dos recursos endógenos desta sub-região.

O aspeto mais sensível e gerador de posições antagónicas, que opôs uma parte dos territórios classificados de baixa densidade⁴⁰ (onde serão aplicadas medidas de diferenciação positiva na gestão dos fundos comunitários) e os outros territórios fora da baixa densidade da CIM-TS, terá sido a **configuração institucional da candidatura**. A hipótese inicial trabalhada era a de um

⁴⁰ Esclarece-se que por deliberação da Comissão de Coordenação Interministerial n.º 55/2015 de 01 de julho de 2015, estão classificados como territórios de baixa densidade, na NUT III Tâmega e Sousa, os **municípios de Baião, Cinfães, Celorico de Basto e Resende** e ainda **as freguesias** de Ansiães, Candemil, Jazente, Rebordelo, Salvador do Monte, Gouveia (São Simão), Vila Chã do Marão, União das freguesias de Aboadela, Sanche e Várzea, União das freguesias de Bustelo, Carneiro e Carvalho de Rei, União das freguesias de Olo e Canadelo, **do município de Amarante**, a freguesia de Várzea, Aliviada e Folhada no **município de Marco de Canaveses** e a freguesia de Real em **Castelo de Paiva**.

consórcio liderado pela CIM, com a participação da CCDR-N e, em função da respetiva disponibilidade, que incluía todas as Associações de Municípios e os GAL do território com experiência no anterior programa PROVERE.

Tabela 7.31- Datas/aspectos mais relevantes do processo de candidatura PROVERE

(fonte: extrato das atas do Conselho Intermunicipal do Tâmega e Sousa)

N.º	Reunião		Ordem de Trabalhos	Deliberação
	Data	Periodicidade		
21.ª	17-09-2015	ordinária	Ponto 3 Preparação e elaboração de candidaturas à estratégia específica de valorização de recursos endógenos (Estratégia Eficiência Coletiva PROVERE)	O CI não tomou qualquer deliberação dada a ausência do Presidente da CCDR-N motivada por impossibilidade de agenda
14.ª	29-09-2015	extraordinária	Ponto 1 Preparação e elaboração de candidaturas à estratégia específica de valorização de recursos endógenos (Estratégia Eficiência Coletiva PROVERE)	Nesta reunião o Presidente da CCDR-N deixou algumas recomendações para a definição da EEC PROVERE. O CI deliberou realizar o draft da estratégia PROVERE para ser apresentada e deliberada na reunião ordinária de outubro
22.ª	15-10-2015	ordinária	Ponto 9 Apresentação do projeto de estratégia PROVERE para o Tâmega e Sousa	O CI toma conhecimento das reuniões promovidas pelo 1.º Secretário da CIM TS com o atores PROVERE do território, no sentido de estes integrarem o consórcio e uma estratégia única para a região. Não se fizeram representar a VALSOUSA e a DÓLMEN
15.ª	22-10-2015	extraordinária	Ponto 4 Estratégia PROVERE e Investimentos no território - Apresentação	O CI toma conhecimento de um documento preliminar da estratégia PROVERE, elaborado e apresentado pela Universidade Católica, com as limitações provocadas pelas ausências nas reuniões das entidades VALSOUSA E DÓLMEN. O Presidente da CCDR-N vinca a importância de um modelo de governação coletiva no território e frisa que a liderança institucional desta estratégia e deste Consórcio deve ser da CIM. Adianta que não desvaloriza a experiência acumulada da DÓLMEN na anterior estratégia, e entende que pode ser ponderado um papel ativo para esta entidade no novo modelo de governação
16.ª	29-10-2015	extraordinária	Ponto 1 PROVERE - Ponto de situação	O CI delibera propor o Vice-Presidente deste Órgão, Enf.º Armando Mourisco (Presidente da CM de Cinfães) para representante da CIM TS no processo de edificação do Consórcio PROVERE. O CI delibera, ainda, que a Universidade Católica colabore na elaboração da candidatura à estratégia PROVERE

Reunião			Ordem de Trabalhos	Deliberação
N.º	Data	Periodicidade		
23.ª	19-11-2015	ordinária	Ponto 2 Aviso e Consórcio PROVERE - Proposta de trabalho	O CI toma conhecimento do teor do Aviso PROVERE e da proposta de organização do Consórcio, elaborada em parceria com a Universidade Católica, em articulação com o interlocutor da CIM TS, o Sr. Presidente da CM de Cinfães Enf. Armando Mourisco. Perante a falta de consenso em relação às competências da DÓLMEN e da equipa técnica da estratégia PROVERE, o CI delibera adiar a votação para se concertarem posições
17.ª	25-11-2015	extraordinária (1.ª reunião)	Ponto 13 Consórcio e Estratégia PROVERE para a região	Os membros do CI são informados pelo Presidente da CIM TS de que não houve unanimidade na reunião prévia que se realizou com os diversos atores do território, cabendo agora ao CI tomar uma decisão. Devido à necessidade de ser encontrado um consenso sobre esta matéria, e após longa discussão, a decisão é adiada.
17.ª	01-12-2015	extraordinária (2.ª reunião)	Ponto 1 Consórcio e Estratégia PROVERE para a região	Nesta reunião do CI foram submetidas a votação duas propostas. A proposta de Consórcio elaborada pela Universidade Católica e a proposta apresentada pelo Presidente da CM de Cinfães, tendo esta última somado o maior número de votos.
25.ª	21-01-2016	ordinária	Ponto 11 PROVERE - Esclarecimentos e ponto de situação	O CI é informado das indicações dadas pelo Presidente da CIM TS no sentido de oficiar a DÓLMEN para que esta indique os técnicos que irão colaborar na elaboração da candidatura à Estratégia PROVERE.

Fonte: Elaboração própria

Na reunião ordinária do Conselho Intermunicipal da CIM-TS de 15 de março de 2016 é aprovada a minuta do Contrato de Consórcio Externo que assume a denominação de “Douro, Tâmega e Sousa – Um território Único” (elaborado de acordo com Decreto-Lei n.º 231/81 de 28 de julho) e aprovado o Plano de Ação e o Mapa de Intenções de Investimentos. O Consórcio foi constituído pelos seguintes órgãos: i) Assembleia de Consortes, integra as entidades executoras dos projetos incorporados no programa de ação; ii) Direção de Consórcio, presidida pela Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (enquanto entidade líder do consórcio) e composta pela Associação de Municípios do Vale do Sousa, a Dólmén, a Probasto, o Conselho Empresarial do Tâmega e Sousa e a Associação de Município do Baixo Tâmega; iii) Estrutura Técnica, assegurada através da Dólmén, e acumulando as funções de Entidade Gestora do Consórcio, bem como a Direção Executiva.

Atividades da CIM-TS mais relevantes no ano 2015:

Em relação à execução da Contratualização com subvenção global ON.2., em 31 de dezembro esta Comunidade Intermunicipal acompanhava 104 candidaturas do PTD Tâmega (2007-2013), equivalentes a 124 milhões de euros de participação FEDER, correspondente a um montante de investimento de 148 milhões de euros. Acresce a Bolsa de Mérito, constituída por 22 candidaturas, que representavam 25,7 milhões de euros de FEDER e um montante de investimento elegível total de 29 milhões de euros. Nessa data já estavam submetidos pelos municípios todos os relatórios finais das candidaturas do PTD Tâmega (2007-2013).

O ponto de situação das outras candidaturas, fora do PTD Tâmega, era seguinte:

O projeto de **Promoção e Capitação Institucional da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa** estava executado, nos diversos domínios de capacitação institucional considerados prioritários pela CIM-TS. No **eixo da Energia** foi realizada uma matriz energética para os municípios resultante da realização do Plano de Ação para a Sustentabilidade Energética para a região do Tâmega e Sousa. No **eixo do Desenvolvimento Sustentável** foi concluído e apresentado o Estudo para a definição da Rede de Canis/Gatis Supramunicipal da CIM-TS. No **eixo do Planeamento Regional e Urbano** foi elaborado o Plano de Ação para a Definição de Estruturação do Sistema Intermunicipal da CIM-TS. No **eixo do Empreendedorismo** foi lançada publicamente a Rede de Apoio à atividade Económica do Tâmega e Sousa Empreendedor” e lançado o concurso “Tâmega e Sousa Empreendedor: Onde as ideias se concretizam”. Foram também inaugurados os 22 Balcões do Empreendedor espalhados pelos 11 municípios. No **eixo da Empregabilidade** foi finalizado e apresentado publicamente o Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade. No **eixo do Marketing Territorial** foi elaborado o Plano de Marketing Territorial do Tâmega e Sousa. Na sequência da execução deste Plano foi criada a logomarca do território e promovidas ações de divulgação dos recursos endógenos assegurada pela participação nas Feiras Bolsa de Turismo de Lisboa e Portugal Agro. No âmbito desta candidatura foi executado um investimento total elegível no montante de 1.264.418,68 €, participado pelo FEDER no valor de 1.074.755,88 €.

A operação de aquisição de EPI’s para Combate a Incêndios em Espaços Naturais para o Tâmega e Sousa, tinha sido aprovada em março de 2014 foi concluída em setembro de 2015, representando um investimento total no montante de 362.233,33 €.

Através da candidatura **Centralizar para integrar** a CIM-TS procurou analisar as soluções de partilha de serviços/competências mais adequadas à realidade do território, selecionando vários projetos, nomeadamente, central de compras, interoperabilidade de ferramentas informáticas e equipamentos; cartografia; desmaterialização de processos, dotando a CIM de ferramentas fundamentais para uma futura integração de serviços nestas temáticas. O contrato de financiamento foi assinado em setembro de 2015 prevendo um investimento elegível de 558.500 euros, com uma comparticipação da DGAL de 390.950,00 euros (70%).

A candidatura para a elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Territorial 2014-2020 para o Tâmega e Sousa foi submetida em julho de 2013, representando um investimento total elegível de 182.000,00 euros a que corresponde uma comparticipação FEDER de 154.700,00 euros. Incluiu o planeamento e preparação dos requisitos necessários à elaboração da EDT para o Tâmega e Sousa 2014-2020 e a elaboração do Plano de Ação para o Desenvolvimento da Estratégia Territorial 2014-2020.

A candidatura para a elaboração do **Plano de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS)** da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, foi submetida em julho de 2015 com um montante de investimento total elegível de 150.000,00. No âmbito desta operação foi adjudicado a uma empresa consultora a elaboração do PAMUS e a definição das estratégias para uma economia de baixo teor carbono nos centros urbanos.

Em relação a novas candidaturas submetidas, destacam-se as seguintes:

A candidatura ***Hand On Vespa – Working group for assessing regional scale environmental risks and best***, resulta da necessidade de realizar uma investigação e estabelecer um Plano de Ação para a Vigilância e Controlo da Vespa-asiática em Portugal, a desenvolver de forma colaborativa com outros parceiros institucionais. A área de intervenção abrange a NUT Norte e os concelhos adjacentes da NUT Centro. Esta operação foi submetida a 30 de setembro de 2015. Esta candidatura prevê um investimento total elegível no valor de 411.664.35 euros para 10 beneficiários. A CIM-TS tem um orçamento previsto de 16.219, 58 euros com uma taxa de financiamento de 85%.

A elaboração de cadastro das infraestruturas (redes de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais) existentes nos sistemas em baixa na CIM-TS, abrangendo

cinco municípios integrantes. A candidatura foi submetida em outubro de 2015. O investimento elegível foi de 2.629.123,68 euros com uma taxa de cofinanciamento de 85%.

A candidatura ao *Interreg Sudoe: Plataforma Transnacional de Apoio em Financiamento de Reabilitação Energética – REHABILITE* foi submetida em novembro de 2015, com o objetivo específico de melhorar a eficácia das políticas de eficiência energética e de uso de fontes de energia renováveis nos edifícios públicos e habitações, no âmbito da cooperação transnacional. Esta candidatura prevê um investimento total elegível no valor de 1.733.000 euros para 9 beneficiários. A CIM do Tâmega e Sousa têm um orçamento previsto de 183.250 euros com uma taxa de financiamento de 75%.

Na mesma altura, com o mesmo objetivo específico, mas, complementar à candidatura anterior, a CIM-TS entendeu apresentar a candidatura **Interreg Sudoe: Observatório para a Eficiência Energética e Reabilitação Urbana – OBSERU**. A operação estima um investimento total elegível no valor de 1.325.000 euros para 8 beneficiários. A CIM-TS prevê um orçamento no montante de 170.000 euros e uma taxa de financiamento de 75%.

Quanto às atividades e projetos partilhados e desenvolvidas em comum pelos municípios da CIM-TS, destacamos, por domínio de atuação os descritos nos parágrafos seguintes.

Domínio da ação social

Na sequência da elaboração do Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade iniciou-se a concertação da oferta formativa do ano letivo 2015/2016 para o território do Tâmega. No âmbito da Agenda para a Empregabilidade concluíram-se os Planos de Desenvolvimento Social Municipais e o Plano de Desenvolvimento Supramunicipal do Tâmega e Sousa. A operacionalização dos mesmos terá início no ano de 2016.

Destaca-se, ainda, neste domínio da ação social a celebração do protocolo de cooperação entre o Instituto Português do Sangue e Transplantação, IP e a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa. (Ata da reunião ordinário do conselho intermunicipal de 29 de setembro).

Domínio do desporto

A CIM Tâmega e Sousa desenvolveu várias iniciativas e programas desportivos procurando sempre o envolvimento dos municípios. Destacamos a realização das seguintes atividades: II Encontro Boccia 2015; Olimpíadas do Desporto da CIM Tâmega e Sousa 2015; As II

Jornadas Técnicas do Desporto; Formação dedicada ao tema “Organização e Gestão de eventos desportivos na via pública”.

No **domínio do Empreendedorismo** destaca-se o lançamento da Rede Tâmega e Sousa Empreendedor e a realização da Cerimónia de Entrega de Prémios “Tâmega e Sousa Empreendedor: Onde as ideias se concretizam”; a exposição itinerante de fotografia “Tâmega e Sousa Único”; o III Congresso Nacional do Kiwi e a I Feira Internacional Gastronomia e Vinhos do Tâmega e Sousa, no Luxemburgo. Foi também celebrado o Protocolo de Colaboração entre a CIM-TS e a União de Exportadores da CPLP, no âmbito da competência da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, prevista na alínea a) do artigo 81º da Lei n.º 75/2013 a promoção do planeamento e gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido. (Ata da reunião do conselho intermunicipal, 29 de maio de 2015)

Enquadrados na **estratégia do Marketing Territorial** foram adquiridos serviços de publicidade televisiva, adjudicados à empresa FCP Média SA. (Porto Canal) e serviços de publicidade escrita (suplemento) à empresa Global Média GROUP (JN). Foi ainda realizado pela estação de rádio TSF o projeto designado “O que podemos fazer pela região do Tâmega e Sousa com o objetivo de levar “Todos”, a refletir e debater sobre a região Tâmega e Sousa: suas potencialidades, dificuldades e como fortalecer-se para uma maior coesão e competitividade.

No seguimento da proposta da Turismo Porto e Norte Portugal, ER a CIM do Tâmega e Sousa foi convidada formalmente a aderir como Associado Fundador à nova Associação TPNP – Agência de Promoção Externa. Esta adesão significará maior eficiência, eficácia e ganhos de escala da integração das políticas supramunicipais, na política de desenvolvimento regional do turismo da Região Norte, nomeadamente nos mercados externos, com o objetivo de dar resposta às lacunas sentidas por todos os agentes na divulgação e promoção do território. (Ata da reunião do conselho intermunicipal de 15 de novembro)

No **domínio da cooperação entre os municípios através de uma maior integração e partilha de serviços** foi iniciado o processo para a abertura de concurso público para o fornecimento de energia elétrica. É, ainda, aprovada a minuta do Protocolo para a Constituição de Agrupamento de Entidades Adjudicantes referente ao “Fornecimento Contínuo de Energia Elétrica às Instalações Alimentadas em Média Tensão (MT), Baixa

Tensão Especial (BTE) e Baixa Tensão Normal (BTN). (Ata da reunião Conselho Intermunicipal de 29 de setembro). Para o efeito a CIM do Tâmega e Sousa promoveu a criação de uma “*Task Force*” exclusivamente dedicada à eficiência energética, constituída numa fase inicial por recurso a uma consultoria técnica empresa *RdA Climate Solutions*, Unipessoal Lda.

No âmbito da parceria existente entre a Comunidade Intermunicipal e a Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto-FEUP para as comunicações de voz por IP, foram criadas as condições para que as Corporações de Bombeiros dos Municípios desta Comunidade pudessem usufruir gratuitamente de um sistema de voz sobre a rede IP.

No domínio dos transportes foi aprovada a proposta para comunicar ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. a constituição de uma equipa para a gestão da Autoridade de Transporte Intermunicipal e proceder à avaliação das competências a serem transferidas dos municípios para as CIM-TS (reunião do CI de 29 de novembro), equipa essa financiada pela candidatura aprovada ao abrigo do Apoio à Integração e Partilha de Serviços e Competências dos Municípios.

Recursos Humanos

Na área dos recursos humanos a situação precária dos colaboradores da CIM-TS mantém-se no ano 2015, agravada pelo recurso aos programas específicos disponibilizados pela administração central. No âmbito da 5.^a edição do PEPAL (2014/2015), das oito vagas colocadas a concurso, seis foram preenchidas nas seguintes áreas: Relações Internacionais; Ciências da Educação; Serviço Social e Enfermagem.

Enquadradas nas medidas de emprego e inserção (CEI e CEI+) promovidas em conjunto com o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), foram submetidos e concretizados dois projetos: 1 contrato emprego inserção na área do Desporto; 1 Contrato emprego na área de Apoio Social e Comunitário.

Relativamente ao recrutamento e seleção de recursos humanos, procedeu-se à abertura de procedimentos concursais e à admissão de novos colaboradores nas modalidades seguintes:

- Recrutamento com recurso à mobilidade: admissão de 5 trabalhadores, tendo sido efetivamente ocupados 2 (Gestão e Planeamento em Turismo; Especialista de Informática).
- Recrutamento por procedimento concursal comum: recrutamento de 3 técnicos superiores (Economia, Turismo e Direito) e 1 assistente técnico, cujo término ficou previsto para meados do ano 2016.

Com recurso a uma entidade privada externa e cumprindo os preceitos legais em vigor, a CIM-TS viu a sua estrutura orgânica ser definida já de acordo com todas as competências que lhe foram transferidas no decorrer do ano de 2014, pelo que se tornou pertinente e absolutamente necessário a elaboração de um novo regulamento interno e de um organograma adaptado à nova realidade organizacional.

Efetuada uma análise à caracterização dos recursos humanos da CIM-TS, o mapa de pessoal contemplava no ano 2015 um número maior de colaboradores, reforçado através do plano de estágios na administração local (6 estagiários); do Contrato Emprego Inserção (2 beneficiários), mediante o recurso a mobilidades internas (dois trabalhadores) e mantendo a colaboração dos recursos humanos afetos à Associação de Municípios do Vale do Sousa (3 trabalhadores), na modalidade de acumulação de funções públicas (não remuneradas) a assegurar o funcionamento da CIM-TS, na área da Contabilidade; Recursos Humanos e Área Financeira.

Do total de trabalhadores contratados ao serviço da CIM-TS, 94% são licenciados. Quanto à idade, 45% dos trabalhadores têm menos de 35 anos.

O secretariado executivo intermunicipal é constituído pelo Secretário Intermunicipal e pelo Primeiro secretário, enquadrados em “Pessoal em qualquer outra situação”.

Tabela 7.32 - Recursos humanos da CIM-TS no ano 2015

Regime de Contratação	Ano 2014	Ano 2015
Regime de contrato a tempo indeterminado	1	1
Pessoal contratado a termo	5	5
Mobilidade interna (não remunerada)	2	2
Pessoal em qualquer outra situação:		
- Secretariado Executivo Intermunicipal	2	2
- Mobilidade interna	0	2
Estagiários PEPAL	0	6
CEI	0	2
Sub-total	8	18
Outros:		
Assessoria técnica	1	1
Acumulação de Funções Públicas (não remuneradas)	5	3
Total	14	22

Fonte: Documentos de Prestação de Contas (2014 e 2015)

7.3. Conclusão

As Comunidades Intermunicipais são uma realidade institucional recente que tem vindo a afirmar-se progressivamente ao longo do tempo. Estas têm vindo a ganhar preponderância, em resultado das alterações legislativas mais recentes, no quadro da reforma da administração local, beneficiando, ainda do papel relevante atribuído às CIM para a gestão dos fundos comunitários e da importância atribuída à dimensão dos territórios.

No estudo de caso torna-se evidente a existência de dois períodos que caracterizam e marcam a **evolução e a organização institucional da CIM do Tâmega e Sousa**, coincidentes com a vigência da programação dos fundos comunitários de 2007-2013 (QREN) e de 2014-2020 (Portugal 2020). Em comum, o facto de a CIM-TS ser, ainda hoje, entendida como mera gestora de fundos comunitários.

Ao longo dos anos regista-se o aprofundamento das relações de cooperação intermunicipal, intensificadas no período (2014-2015), mas ainda assim aquém do nível de cooperação exigível para retirar daí as vantagens potenciais da cooperação intermunicipal. Os incentivos económicos diretos criados pelo Governo parecem constituir a única via para implementar modelos gestionários potencialmente geradores de ganhos de eficiência e que permitam adotar estruturas otimizadas e aproveitadoras da escala existente para a prestação de serviços, evitando redundâncias e multiplicação de estruturas. Por exemplo, através do Despacho n.º 5119-B/2015, de 15 de maio (Secretário de Estado da Administração Local), o Governo procedeu à abertura de concurso para entidades intermunicipais, associações de municípios de fins específicos e empresas intermunicipais, submeterem candidaturas para beneficiarem do apoio financeiro a projetos de integração e partilha de serviços ou competências dos municípios. Posteriormente, no âmbito do Despacho n.º 10123-A/2015 (Parte C, Diário da República, 2.ª série - N.º 175 - 8 de setembro), aprovou a concessão de apoios, identificando as entidades promotoras, os objetos dos projetos, os respetivos investimentos e as participações atribuídas. A CIM do Tâmega e Sousa celebra o contrato de financiamento n.º 679/2015 (publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 190 de 29 de setembro) para a concretização do projeto “Centralizar para integrar – Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa”, cujo o investimento ascendeu a 558.500 euros, beneficiando de uma participação financeira da DGAL, de 390.950 euros correspondente a 70% do investimento. O contrato de financiamento contempla a execução do estudo de caracterização do potencial endógeno dos espaços florestais e piscícolas; uniformização de procedimentos de

licenciamento ao cidadão e às empresas — *epaper*; contratação conjunta de bens e serviços — desenvolvimento da central de compras da CIM do Tâmega e Sousa; desenvolvimento dos Sistemas de Informação Geográfica, de um sistema de gestão de frotas ao nível dos transportes escolares; homogeneização da cartografia do território.

Ainda assim foram implementados e articulados projetos municipais de interesse intermunicipal, através de ação conjunta, como por exemplo a realização da I Feira Internacional da Gastronomia e Vinhos do Tâmega e Sousa, no Luxemburgo; as Olimpíadas do Desporto da CIM Tâmega e Sousa e as Jornadas Técnicas do Desporto (formação de Técnicos Superiores de Desporto dos Municípios).

No que concerne à prestação de bens e serviços, mormente os caracterizados de capital-intensivo, não ocorreu até hoje através da CIM do Tâmega Sousa a implementação de uma solução institucional especializada e específica do tipo cooperação intermunicipal por via empresarial (envolvendo todos e/ou alguns dos Municípios da CIM-TS). Contudo, estão a ser desenvolvidos projetos de prestação de bens e serviços de capital-intensivo que podem justificar a criação de uma empresa intermunicipal ou de um serviço intermunicipalizado, com o objetivo de rentabilizar a sua utilização e melhorar a qualidade da oferta. Por exemplo a criação de uma Rede de Canis/Gatis para recolha e alojamento de animais abandonados; a definição e estruturação do Sistema de Transportes Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, decorrente da publicação do Novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros - RJSPTP, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, através do qual são criadas novas autoridades de transporte (papel preponderante atribuído às CIM).

Já a prestação de bens e serviços de trabalho-intensivo está mais desenvolvida na CIM-TS, fruto das redes criadas e compostas por atores dos setores público, privado e sem fins lucrativos, nomeadamente, no âmbito da Agenda para a Empregabilidade. Temos o exemplo da **Rota do Românico** que, como analisamos, tem por missão a valorização do património cultural e arquitetónico de estilo românico, com o objetivo de criar um produto turístico e cultural. A **Rede de Apoio à Atividade Económica e ao Empreendedor** promovida pela Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa que agrega os 11 municípios, 12 associações empresariais da região e diversas entidades e instituições, consiste no funcionamento de doze balcões espalhados por toda a região, com a principal missão de acolher quem procure

esclarecer dúvidas ou necessite de qualquer tipo de apoio para desenvolver a sua atividade empresarial ou concretizar novas ideias de negócio.

Também o Pacto Territorial para a Empregabilidade do Tâmega e Sousa (**Agenda para a Empregabilidade**) é um exemplo bem-sucedido de um mecanismo de governação informal assente num modelo de networks. Emergiu do seio da CIM Tâmega e Sousa, num movimento *bottom-up*, e portanto da vontade e decorrente das necessidades sentidas por eleitos locais, dirigentes dos serviços municipais e técnicos dos municípios, mais tarde alargada a outros parceiros institucionais, para implementarem e melhorarem os mecanismos de articulação, cooperação, concertação e comunicação num escala supramunicipal entre as diferentes entidades e atores que operam na concretização de políticas públicas no domínio da educação (e.g. concertação da oferta formativa; reforço da formação em contexto de trabalho), emprego (e.g. concertação do sistema de ensino e formação às oportunidades do mercado) e inclusão social (e.g. dinamização de apoios locais de combate à privação económica e exclusão social). Muitos destes programas/ações integram o Plano de Desenvolvimento Social Supramunicipal da CIM do Tâmega e Sousa, sendo depois operacionalizados pelos municípios através das Redes Sociais concelhias, por via da inclusão das medidas nos respetivos Planos de Ação.

Apesar dos avanços significativos registados no tempo ao nível da cooperação intermunicipal, estimulada pelo reforço das competências e dos meios financeiros no âmbito da reforma da administração local, ainda persistem na CIM do Tâmega e Sousa um conjunto de problemas que é preciso debelar. Se a dimensão da população e a área da CIM do Tâmega e Sousa são adequadas, o mesmo já não se pode afirmar em relação aos municípios integrantes, que como vimos são heterogêneos e diferentes nas suas dinâmicas, necessidades e interesses. Esta caracterização sintética do território tem como consequência a ausência de uma identidade regional vincada. Daí poderão resultar situações de dificuldade no processo de concertação, nomeadamente, em matérias que impõem a necessidade de uma posição conjunta e articulada dos Presidentes de Câmara Municipal com as Direções-Gerais do Ministérios do Governo e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte. (Exemplo: Reforma da Organização Judiciária; exercícios de mapeamentos dos investimentos em infraestruturas da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, da cultura e da saúde que resultam de um processo de articulação e concertação entre as CIM e respetivos municípios, os serviços desconcentrados setoriais e das CCDR). No geral, estas situações caracterizam-se por uma sobreposição da lógica individualista sobre a lógica intermunicipal, complicando a construção da unidade e coesão regional da NUT III do Tâmega e Sousa. A principal dificuldade,

expressa na opinião da maioria dos eleitos locais, reside no facto da legitimidade dos Presidentes de Câmara fundar-se no voto concelhio e não regional, por vezes incompatível porque a CIM visa o desenvolvimento integrado e equilibrado de todo o território. Acresce o cenário de restrições orçamentais e dificuldades económicas que se refletem na diminuição de recursos públicos afetos às autarquias e ao investimento público, nomeadamente, em infraestruturas. E, ainda o crescimento da despesa das autarquias no domínio da educação e ação social, decorrente do contexto macroeconómico com impacto negativo direto na empregabilidade.

Há, também, a problemática que surge da articulação entre as preocupações de natureza territorial e a coerência de atuação das associações setoriais mais importantes no Tâmega e Sousa, localizadas no território e fora desta NUT III, que em várias situações desenvolvem iniciativas sobrepostas, conflituantes e de escala inadequada. Como vimos no capítulo 6 existe um grande e variado número de instituições que têm e desempenham um papel muito relevante, mas que individualmente têm uma esfera de ação limitada.

Fazendo uma extensão ao teorema da descentralização (função afetação) de Wallace Oates e adaptando as conclusões de Baleiras (2002) ao nosso estudo de caso, a propósito da fundamentação básica para a existência de governos subnacionais e a descentralização da despesa pública, podemos avançar com as seguintes observações.

É necessária a heterogeneidade espacial, em matéria de procura e/ou oferta de bens públicos locais, entre os municípios para que a descentralização da provisão pública faça sentido em termos económicos. Contudo, a proposição do teorema da descentralização considera que o bem público a prover reúna certas características. Assim, a quantidade de bem público eficiente em cada município é a que maximiza o respetivo bem-estar social (otimalidade de Pareto). A observação da realidade da CIM do Tâmega e Sousa facilmente verifica heterogeneidades deste tipo (exemplo: concelhos mais jovens vs. concelhos mais envelhecidos; diferenças no rendimento por habitante, com necessidades de respostas sociais distintas; concelhos menos industrializados com acessos inadequados à rede de estradas, etc.). São ainda identificados outros fatores para recomendar a descentralização da provisão do bem ou serviço público, nomeadamente, os incentivos político-económicos. É ainda preciso garantir a existência de um sistema político que atente, identifique e registre as aspirações das comunidades, em complemento às eleições (através da opção que o eleitor faz no boletim de voto) através da implementação de outros instrumentos de intervenção e mobilização cívica,

nomeadamente, fomentando uma imprensa local e livre, iniciativas dos cidadãos, referendos, orçamentos participativos que permitam conhecer as preferências das respetivas comunidades. Os governos subnacionais devem, ainda, dispor de recursos próprios. Logo, em princípio, quanto maior for a capacidade de financiar determinada despesa pública com receitas próprias, mais fácil se torna incorporar a restrição orçamental dos beneficiários na decisão de provisão pública (princípio do utilizador-pagador). A autonomia dos governos subnacionais deve ser promovida através da gestão de taxas de utilização cobradas pelos bens e serviços disponibilizados e impostos próprios. A CIM do Tâmega e Sousa não tem previsto quaisquer taxas ou preços relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos, estando excessivamente dependente das transferências provenientes do governo central. Outro fator que reforça os méritos da provisão descentralizada é a responsabilização dos governos subnacionais pela sua atividade. A prestação de contas perante os contribuintes residentes e não-residentes ajuda a alinhar os benefícios da despesa com os contribuintes para a receita e desta forma garantir a provisão mais eficiente.

Por outro lado, o caminho da cooperação e concertação intermunicipal levará, necessariamente, a uma delegação contratual ou transferência legal de competências dos municípios para a CIM, o que induz a uma hipótese explícita do teorema da descentralização que é a uniformidade territorial da provisão na NUT III. Nesta restrição cada comunidade não alcança o seu bem-estar máximo. A justificação na literatura para esta incapacidade decorre normalmente da escassez de informação. O melhor que se consegue é ter uma perceção do que, em média serão as preferências dos cidadãos de cada concelho que integra a CIM. Assim, teoricamente, a centralização será tão boa quanto a descentralização se a CIM conhecer e fornecer os níveis ideais de cada comunidade que maximizam o bem-estar dos seus contribuintes.

Uma segunda hipótese explícita do teorema da descentralização é a constância do custo marginal de provisão do bem público. Há vários tipos de bens e serviços fornecidos pelos municípios cuja a tecnologia exhibe economias de escala. Por exemplo, a rede de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos e a rede de abastecimento de águas e saneamento básico. Se a rede for partilhada por várias jurisdições poderá reduzir o custo marginal em cada uma delas. A centralização é uma forma de partilhar infraestruturas resultando num benefício a cada comunidade relativamente à opção de descentralização completa. A uniformidade territorial da provisão ignora as idiossincrasias dos municípios na procura, constituindo um custo para as respetivas comunidades. Deve, ainda notar-se que uma adequada coligação (clube) entre os municípios para prover em conjunto esse bem pode ser suficiente para ganhar

os benefícios de escala sem comprometer demasiado a satisfação das idiossincrasias espaciais, constituindo-se assim como uma alternativa interessante à centralização absoluta.

Outra hipótese implícita no resultado de Oates é a ausência de externalidades espaciais. Por vezes, a provisão de um bem público por parte de um município A gera efeitos na utilidade de residentes noutros municípios. Na teoria económica a provisão a cargo de uma entidade que não internaliza todos os efeitos gerados pela mesma é subótima – abaixo do nível eficiente no caso das externalidades positivas, acima do nível eficiente no caso das externalidades negativas. Em geral, a internalização dos efeitos externos requer uma coordenação entre os municípios envolvidos. No entanto, quanto maior for o número de municípios afetados por determinada externalidade, mais difícil é a negociação dessa coordenação sendo mais vantajosa a internalização pela CIM. Tal como no caso das economias de escala, a centralização oferece um benefício a troco de um custo, que é o afastamento da provisão face aos termos de troca preferidos por cada município.

O modelo de atribuições e competências definido no regime jurídico do associativismo autárquico aprovado pela Lei n.º 75/2013 implicou o início de um novo ciclo de gestão da CIM do Tâmega e Sousa, apesar de não ter sido celebrado até hoje nenhum contrato interadministrativo de delegação de competências dos Municípios na CIM. A criação do secretariado executivo intermunicipal permitiu estabelecer na CIM do Tâmega e Sousa uma referência na organização (identificação do responsável), a que não é alheia a questão da liderança, ao introduzir maior dinamismo à implementação das atividades intermunicipais, tendo inclusivamente melhorado a comunicação e articulação com os municípios e parceiros institucionais, mas que ainda assim não atingiu o nível desejado, face às inúmeras frentes de intervenção e elevado número de interlocutores. Ainda assim, para que as CIM constituam um modelo de organização complementar efetivo para o exercício de determinadas competências e atribuições comuns é, ainda, necessário estimular uma nova forma de liderança assente no exercício pleno da democracia. A eleição direta dos representantes da CIM provoca um debate sobre as suas prioridades e estratégias, melhorando a perceção de quais são as preferências dos cidadãos da CIM. Consequentemente aumentaria a sua responsabilização perante os contribuintes residentes e não-residentes ajudando a alinhar os benefícios da despesa com os contribuintes para a receita e desta forma garantir a provisão mais eficiente.

Os recursos humanos na CIM do Tâmega e Sousa são fulcrais para almejar a concretização dos objetivos da organização. Sem um mapa de pessoal estável a organização não chega a

consolidar relações interpessoais, a reter o conhecimento desenvolvido, a captar a mensagem do ambiente nem a desenvolver a sua atividade uma cultura organizacional adequada.

Como vimos, a CIM do Tâmega e Sousa, desde a sua criação, é considerada uma organização com um prognóstico de vida curto, o que tem justificado o recurso sistemático ao recrutamento de pessoal numa situação de contratação precária (contrato a termo) ou de afetação parcial em regime de acumulação de funções públicas. Contudo, as alterações legislativas mais recentes parecem confirmar e reforçar o papel da CIM, introduzindo a necessidade da CIM do Tâmega e Sousa operar mudanças no paradigma da gestão dos recursos humanos e na estrutura dos serviços. De acordo com a Lei 77/2015 de 29 de julho, que estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais e o estatuto do pessoal dirigente, cabe aos concelhos intermunicipais aprovar a estrutura de serviços de apoio técnico e administrativo criado pelo secretariado executivo intermunicipal. Ao abrigo do diploma supracitado o secretariado executivo tem a competência, dentro do número máximo fixado pelo conselho intermunicipal, para criar as unidades orgânicas flexíveis e definir as suas competências e atribuições, criar equipas multidisciplinares e de projeto e designar, de entre efetivos do serviço, os chefes de equipa e determinando o seu estatuto remuneratório.

Neste quadro legal, a CIM do Tâmega e Sousa apresentou uma proposta de organização da estrutura dos serviços e do novo regulamento interno, adaptando-o à nova realidade organizacional. Ambos foram submetidos a deliberação e aprovados na reunião ordinária do Conselho Intermunicipal, realizada no dia 17 de dezembro de 2015. Os documentos previsionais para o ano 2016, aprovados na reunião extraordinária daquele órgão no dia 29 de dezembro de 2015, já contemplavam no mapa de pessoal a nova estrutura organizacional da CIM do Tâmega e Sousa, bem como o preenchimento dos postos de trabalho e dirigentes necessários para enfrentar “*os grande desafios da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa*” (Documentos Previsionais 2016).

Ao longo dos anos, a atividade da CIM-TS foi garantida com os recursos financeiros, materiais e técnicos provenientes de um modelo de contratualização, através da disponibilização de apoios financeiros no quadro da Assistência Técnica do QREN e do Portugal 2020, pelas transferências dos Municípios (quotas mensais; contrapartida nacional imputada a cada um dos Municípios nas correspondentes candidaturas e da comparticipação dos Fundos Comunitários), e provenientes das transferências do Orçamento de Estado, correspondentes a 0,5% da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro Corrente de cada município integrante (**Anexo VI – Análise Financeira da CIM-TS no Período 2009-2015**).

CAPÍTULO 8 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

8.1. Análise das entrevistas e interpretação de dados

No capítulo 5 desta dissertação efetuamos a descrição da metodologia de investigação, recaindo a opção pela adoção de uma estratégia qualitativa. Desta forma, a recolha de dados realizou-se em duas fases: através da observação participante e usando a técnica de entrevista individual semiestruturada.

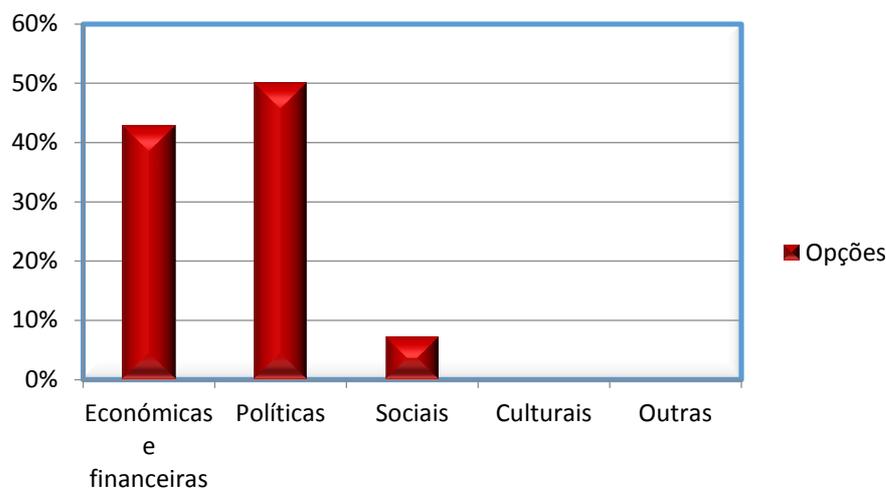
Análise das entrevistas

A técnica de entrevista individual semiestruturada foi aplicada através da realização prévia de um guião de entrevistas (**Anexo VII**) com questões comuns dirigidas aos Presidentes das Câmaras Municipais (19 questões de resposta em escala e de resposta livre). Foram entrevistados **oito** Presidentes de Câmara.

Nesta fase, procuramos conhecer o ponto de vista dos sujeitos de pesquisa em relação à interpretação que fazem da cooperação intermunicipal, do modo de organização e funcionamento das CIM (nomeadamente da CIM do Tâmega e Sousa), das vantagens e riscos deste modelo de organização face a outros alternativos (Associações de Municípios de fins específicos; Grupos de Ação Local; Empresas intermunicipais, entre outros), pela identificação das prestações de serviços e competências suscetíveis de proporcionar economias de escala; das relações de interoperabilidade da CIM do Tâmega e Sousa, e da visão que têm para o futuro da CIM do Tâmega e Sousa (desafios).

A grande maioria dos entrevistados considera que as motivações políticas, económicas e financeiras, levaram à constituição da CIM-TS. Destacam o facto de a criação das CIM ter ocorrido por um imperativo legal, imposto de cima para baixo, sem ter sido acautelada uma base de concertação e de diálogo com os vários municípios integrantes. O acesso aos fundos comunitários, privilegiado através destas estruturas organizacionais, é interpretado como sendo o fator determinante para a constituição da CIM-TS. Outros aspetos evidenciados foram as economias de escala para várias políticas e temas, bem como a otimização de recursos e a criação de respostas integradas e eficazes para resolver muitos problemas das populações.

Figura 8 - Quais foram, na sua opinião, as principais motivações que levaram à constituição da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?



A área geográfica e a designação atual da CIM-TS não constituem as preferências de 88% dos entrevistados. As razões elencadas são diversas, no entanto, as mais comuns prendem-se com as características económicas, geográficas (a CIM-TS engloba municípios de quatro distritos) e sociais dos 11 municípios que constituem a CIM-TS, indutoras de dificuldades para fomentar a coesão deste espaço territorial. Os inquiridos são de opinião que esta CIM devia ter nascido por vontade própria dos respetivos municípios que a compõem, como sucedeu com as Associações de Municípios. Há uma realidade muito diferente entre os municípios do Sousa e alguns municípios do Tâmega, que não favorece a construção de uma identidade comum. Torna-se evidente que nessa leitura de planeamento do território falhou a aferição das realidades concretas e das sensibilidades locais, essenciais para que se gerasse o desejável consenso de agregação que um processo deste tipo deveria implicar. “Não traduz a diversidade e complexidade da região, sendo demasiado redutora, excluindo em vez de incluir.” (entrevista n.º 8; 8 de novembro 2016).

As outras razões expostas individualmente são, nomeadamente, o facto de “esta comunidade não representar a vontade expressa da população através do voto e dos municípios estarem integrados numa entidade intermunicipal que foi imposta mediante decisão do próprio governo” (entrevista n.º 4; de 24 de outubro de 2016). Este processo condicionou a definição de outros limites para este território que poderia integrar mais municípios com características semelhantes. Há, ainda, entrevistados que defendem a configuração inicial da CIM-TS, aquando da sua criação, constituída por 12 municípios (incluía Paredes).

Para a maioria dos entrevistados a designação da atual entidade intermunicipal deveria ser a seguinte: **“Comunidade Intermunicipal do Douro, Tâmega e Sousa”**.

Figura 9 - Concorda com a área geográfica (dimensão/limites territoriais) e a designação atual da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?



A maioria dos entrevistados (75%) é da opinião de que a CIM-TS tem impacto satisfatório na sua área geográfica de atuação, embora tenham sido manifestadas opiniões extremas entre o fraco e o muito elevado. As razões aventadas estão relacionadas com a inexistência de um verdadeiro espírito intermunicipal plenamente assumido pelos atores políticos e também pelos atores económicos, sociais e culturais desta NUT III.

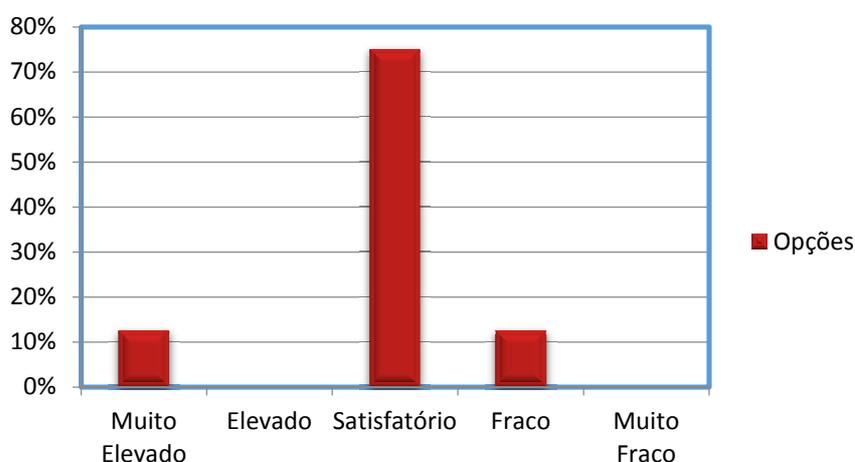
“Apesar do trabalho que tem sido desenvolvido, que é muito e não se vê, há ainda um longo percurso a fazer, porque a entidade intermunicipal é uma realidade relativamente nova” (entrevista n.º 4, 24 de outubro de 2016). Acreditam que com base na estratégia delineada e num futuro relativamente próximo será alcançado um nível já elevado daquilo que é a definição de políticas para a região, por força do quadro comunitário e dos fundos que estão associados, mas sobretudo e também, porque os autarcas percebem que em algumas matérias é importante haver uma estratégia integrada dos vários municípios para otimizar recursos financeiros e outros meios em determinadas áreas de atuação que poderão permitir a sua maior rentabilização. No extremo negativo temos opiniões que apontam a baixa taxa de execução das candidaturas ao Portugal 2020, como a principal razão para o fraco impacto desta entidade intermunicipal na área geográfica de atuação.

“A CIM-TS ainda não conseguiu construir uma identidade comum, nem concretizar projetos verdadeiramente mobilizadores para todos os seus Municípios que sejam reconhecidos como essenciais para a almejada coesão social e territorial” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de

2016). “Transparência e diálogo são aspetos que necessitam de aprofundamento”. (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

“O impacto da atividade de uma entidade deste tipo em qualquer território não é estático e, num território como o do Tâmega e Sousa, nem sequer é uniforme. Decorre, em larga medida, dos meios que for possível captar e só poderá ser verificada pelo decurso temporal das ações implementadas, cujos resultados nem sempre são imediatos e de leitura direta.” (entrevista n.º 7, 3 de novembro de 2016).

Figura 10 - Qual é na sua opinião o impacto da CIM do Tâmega e Sousa na área geográfica de atuação?



Na opinião dos Presidentes de Câmara as principais vantagens do Município integrar a CIM-TS são o potencial para o aproveitamento de economias de escala e as candidaturas a fundos comunitários, que recolhem 21% das preferências dos entrevistados. A prestação partilhada de serviços, a melhoria da qualidade e diversidade na oferta de bens e serviços, o acesso a serviços especializados, o desenvolvimento / crescimento económico também são seleccionados, têm *ex aequo* um peso de 13%. Ao leque de razões enunciadas, foi acrescentada a da visibilidade política (outros, com um peso de 3%). Esclarecemos que os entrevistados podiam seleccionar as sete alternativas descritas na Figura 11. Cada uma das alternativas obteve o número de respostas seguintes: Potencial para o aproveitamento de economias de escala (8); prestação partilhada de serviços (6); candidatura a fundos comunitários (8); melhoria da qualidade e diversidade na oferta de bens e serviços (5); acesso a serviços especializados (5); desenvolvimento/crescimento económico (5); outros (1).

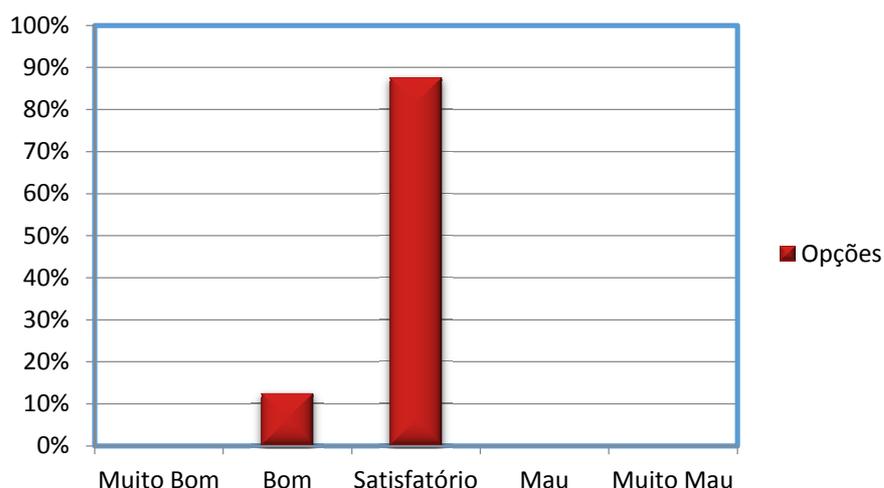
Figura 11 - Quais são, na sua opinião, as principais vantagens do Município integrar a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?



O funcionamento da CIM-TS é qualificado por 88% dos entrevistados de satisfatório. A grande maioria não avançou com quaisquer explicações, porém, destacamos a opinião dos Presidentes de Câmara que avançaram com razões relacionadas, por exemplo, com o quadro legal em que se inserem as CIM, condicionador do seu funcionamento. Por outro lado, é focado “o percurso difícil que tem vindo a ser efetuado, independentemente do bom entendimento entre os autarcas do ponto de vista do relacionamento institucional” (entrevista n.º 4; 24 de outubro de 2016). A CIM-TS é uma realidade nova e por isso nem sempre é fácil chegar a entendimentos para uma base tão alargada de municípios. Consideram que “é uma questão de adaptação e de confiança, porque hoje as coisas funcionam frequentemente com prazos muito apertados e a informação nem sempre chega da melhor maneira. O elevado nível de competição entre as várias regiões, o acesso à informação disponível num tempo razoável e a dificuldade de concertar numa base tão alargada, torna muito complicada a coordenação e o processo de decisão” (entrevista n.º 4; 24 de outubro de 2016). A solução aventada para ultrapassar estes constrangimentos é o tempo percorrido em conjunto pelos municípios integrantes, a concertação, a negociação, o diálogo e a confiança, considerados os desígnios

mais importantes no funcionamento de uma estrutura desta natureza. Para este autarca é importante que “os Presidente de Câmara percebam que ao ganhar a CIM, ganham todos os municípios. Este princípio é elementar e fundamental para que esta estrutura possa ser cada vez mais desenvolvida, possa ter um crescimento e dar as respostas que todos anseiam para o desenvolvimento económico da região.” (entrevista n.º 4; 24 de outubro de 2016).

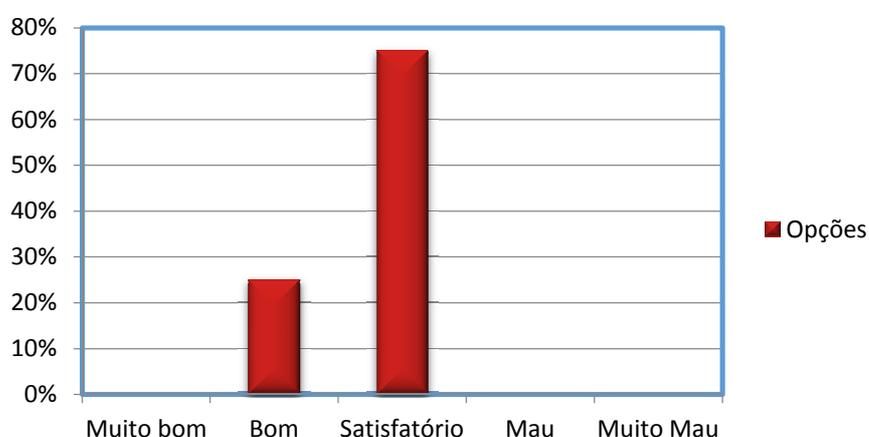
Figura 12- Como qualifica o funcionamento (coordenação; liderança; tomada de decisão) da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?



As relações de cooperação entre os municípios associados são classificadas de satisfatórias (75%), não sendo ainda as desejáveis. Mais uma vez, a maioria dos entrevistados optou por não avançar a descrição de razões. No entanto, o único testemunho desta resposta aborda um tema que merece ser destacado. Na opinião do Presidente da Câmara “existe uma realidade importante na abordagem deste assunto: as eleições autárquicas. São um dado incontornável porque realizam-se ao fim de 4 anos de mandato, e é através delas que o Presidente da Câmara ocupa o Conselho Intermunicipal da CIM. Esta situação condiciona a atuação do Presidente da Câmara, pelo menos, em dois períodos distintos num mandato de quatro anos. O primeiro, coincidente com o início do mandato, exige um período de adaptação (mais evidente no caso de ser o 1.º mandato de um novo Presidente de Câmara Municipal), e depois há o período em que o Presidente de Câmara tem preocupações locais legítimas, no sentido de voltar a candidatar-se e a vencer as eleições. Isto significa que o tempo disponível para os Presidentes de Câmara trabalharem no âmbito da CIM é, nestes períodos, consideravelmente reduzido” (entrevista n.º 4; 24 de outubro de 2016). Na opinião do entrevistado, “os mandatos autárquicos são relativamente curtos para aquilo que é a exigência do trabalho de concertação,

do tempo necessário para estudar convenientemente todos os dossiers e digerir o volume de informação que é disponibilizado. Isto condiciona muitas vezes a tomada de decisões, podendo inferir no sucesso de uma iniciativa. Este é um dos grandes *handicaps* que existem no âmbito das relações entre os municípios. Depois há, ainda, a dificuldade em juntar à mesma mesa 11 Presidentes de Câmara para participarem e contribuírem para as decisões. Cada um tem uma agenda muito preenchida, constituindo uma tarefa difícil encontrar um dia disponível para todos.” (entrevista n.º 4; 24 de outubro de 2016).

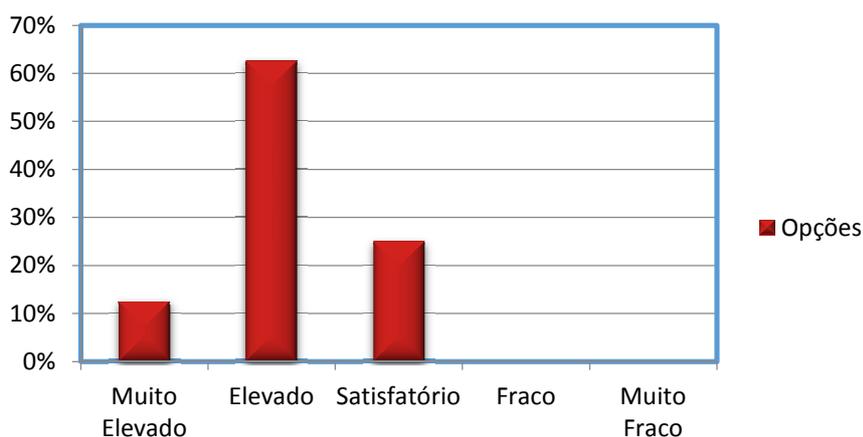
Figura 13- Como evoluíram as relações (cooperação) com os outros municípios associados?



Cerca de 63% dos entrevistados entende que a importância do seu Município na CIM-TS é elevada. As razões remetem para matérias relacionadas com o posicionamento geográfico, centralidade e concentração de serviços públicos de referência no território ou ainda em termos setoriais de liderança ao nível económico. São ainda utilizados argumentos referentes ao peso de cada município na CIM-TS no processo de votação, ou seja, um Município e um Presidente valem um voto.

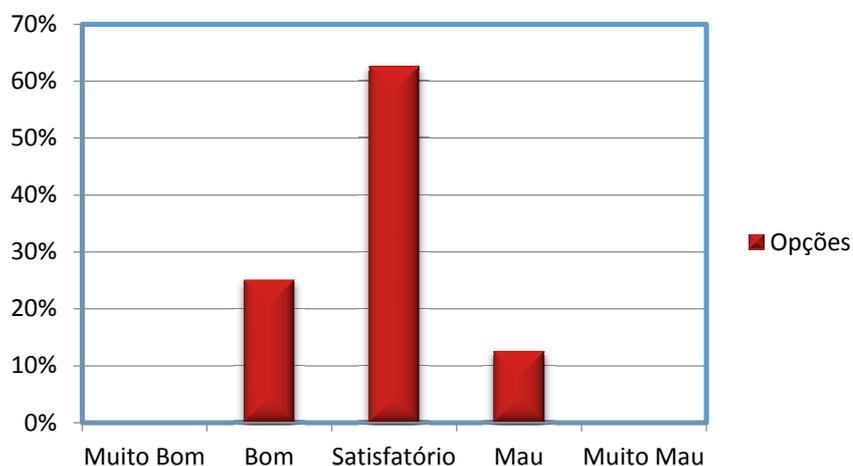
“A CIM é uma realidade política recente, a necessitar da maturação própria à passagem do tempo e afinamento de práticas administrativo-burocráticas.” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Figura 14- Como avalia a importância do seu Município na CIM do Tâmega e Sousa?



Mais de metade dos entrevistados (63%) acha que o modo como são tomadas as decisões na estrutura da CIM é satisfatório, enquanto 25% considera que é bom e 13% afirma que é mau. As razões focam-se em aspetos relacionados com a necessidade de existir maior espírito de solidariedade e compromisso entre os diferentes municípios. Por outro lado, é referido que “a maturidade do processo de decisão na CIM-TS vai continuar a crescer ao longo do tempo, e que no futuro será mais consistente, mais abrangente e melhor preparado” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016). É convicção dos entrevistados que para isso contribuirá a estrutura que a CIM-TS está a montar, “suportada num maior número de recursos e muito mais especializada, que permitirá aos Presidentes de Câmara ter uma voz muito mais sustentada no conhecimento, no aprofundamento e na análise dos *dossiers*.” (entrevista n.º 4; 24 de outubro de 2016).

Figura 15- O que acha do modo como são tomadas as decisões na Estrutura (solidariedade; transparência; accountability)?



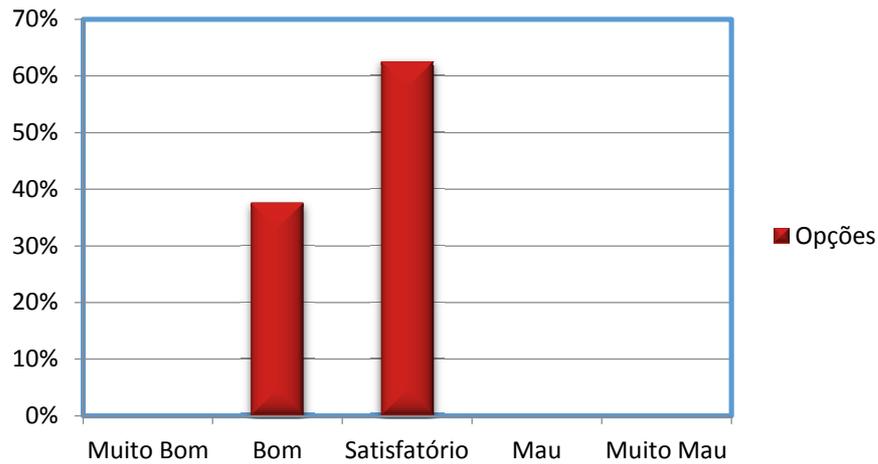
A relação da CIM-TS com outros agentes da região é avaliada como sendo satisfatória por 63% dos Presidentes de Câmara, enquanto 37% considera-a boa. As razões que justificam esta avaliação são, por um lado, o caminho que a CIM ainda tem de a percorrer para que haja um verdadeiro espírito intermunicipal e o aproveitamento de sinergias da interação entre a CIM e os diferentes agentes da região. Para os que consideram que a relação é boa, os argumentos são a concertação e o diálogo que a CIM tem encetado com todas as estruturas da região, apontando como exemplos a elaboração das diferentes estratégias nos vários domínios de atuação, designadamente, o Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, o Plano de Marketing Intermunicipal e outros documentos estratégicos delineados até agora, “procurando-se envolver as universidades, as empresas, as instituições sociais, num contexto de poucos recursos e de escassez de tempo disponível para os concluir”. (entrevista n.º 4; 24 de outubro de 2016).

“Existe uma verdadeira tentativa de cooperação e criação de sinergias entre a CIM e as instituições da região, em especial nas áreas territoriais de maior especialização tecnológica e industrial. No entanto, seria necessária uma maior disseminação dessas práticas por todo o território e um relacionamento não concorrencial com associações de municípios e grupos de ação local.” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Nesta questão há, ainda, um entrevistado que avalia de um modo particular as relações com os diferentes agentes económicos, atribuindo a cada um deles uma avaliação distinta, descrita da seguinte forma: “*Bom com as instituições de ensino superior, muito mau com os grupos de ação local e satisfatório com os restantes agentes da região.*” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016).

De uma maneira geral o relacionamento da CIM-TS com outros agentes da região, embora em gradações diferentes conforme as áreas respetivas de atuação, tem evoluído de forma positiva.

Figura 16- Como avalia a relação da CIM do Tâmega e Sousa com outros agentes da região (empresas, instituições de ensino superior, organizações sem fins lucrativos, associações de municípios de fins específicos, grupos de ação local)?



Qual é, na sua opinião, a principal vantagem do Município integrar CIM do Tâmega e Sousa em relação a uma Associação de Fins Específicos (Exemplo: Associação de Municípios do Baixo Tâmega e Associação de Municípios do Vale do Sousa)? Em relação a um Grupo de Ação Local (Exemplo: ADER-SOUSA; DOLMEN; ADRIMAG)? E comparativamente a uma Empresa Intermunicipal?

No que concerne à pergunta que aborda as vantagens dos Municípios integrarem a CIM-TS em relação a uma Associação de Fins Específicos, a um Grupo de Ação Local ou a uma Empresa Intermunicipal, as respostas dos entrevistados são diversificadas. Desde logo, a integração do Município na CIM “reduz a dispersão de esforços e recursos, centralizando as decisões nos intervenientes políticos, em parceria, e com a definição estratégica dos municípios” (entrevista n.º 1; 10 de outubro de 2016). Por outro lado, as CIM têm, atualmente, um conjunto de competências mais alargadas e um corpo técnico mais completo, que permite à entidade intermunicipal realizar uma abordagem integrada do território (entrevista n.º 2; 12 de outubro de 2016). São ainda referidos os aspetos relacionados com a perspetiva de escala e de dimensão. Nesse sentido, “a vantagem da CIM reside no facto de ser uma plataforma a 11 Municípios, de possuir uma área geográfica mais ampla e com maiores recursos endógenos e potencialidades, tendo em vista superar as debilidades e fragilidades da sub-região, proporcionar maior qualidade de vida à sua população e promover o desenvolvimento dos Municípios e da sub-região no seu todo” (entrevista n.º 6; 31 de outubro de 2016). A principal vantagem, comum a todos os entrevistados, está relacionada com o acesso aos fundos comunitários. Na opinião dos entrevistados, a emancipação da CIM e o alinhamento das estratégias de cooperação intermunicipal, potenciadas pelas propostas do

Governo, no domínio da descentralização de competências, permitirá aos municípios e à sub-região alcançar as vantagens da cooperação intermunicipal. No entanto, as questões de solidariedade, equidade e estratégia comum terão que ser devidamente acauteladas para integrar e não excluir.

Partindo do princípio que as CIM funcionam bem, há entrevistados que iniciam uma conceção crítica a esta realidade para afirmarem que, “no ato da constituição das CIM, as Associações de Fins Específicos deveriam ter sido abolidas e/ou diluídas na própria CIM. Dado que tal não aconteceu, incorre-se numa perspetiva muitas vezes concorrencial, indutora de situações prejudiciais para a afirmação da CIM” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016). Face a esta realidade os entrevistados apelam a um esforço sério de cooperação. Contudo, passados vários anos desde o arranque da CIM, as diferentes/diversas realidades dos municípios nem sempre facilitam uma ação conjunta, articulada, integradora das respostas para todo o território, numa perspetiva de coesão territorial. “Pertencer à CIM é benéfico, porque proporciona economias de escala. Por outro lado, uma associação de fins específicos, permite a multiplicação de pequenas ações e um contacto de proximidade acrescida.” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Quanto aos Grupos de Ação Local, os entrevistados manifestam opiniões divergentes. Todos são da opinião que continuam a fazer sentido e devem continuar a existir no âmbito da sub-região do Tâmega e Sousa. Para a maioria dos Presidentes de Câmara, os Grupos de Ação Local têm uma abrangência muito mais limitada, quer em termos territoriais, quer em termos de atribuições e competências. Argumentam que “deveria existir apenas um Grupo de Ação Local para toda a área de abrangência da CIM-TS. A existência, em simultâneo, de três Grupos de Ação Local fragiliza a CIM-TS” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016). Por outro lado, “a filosofia de ação é diferente devido à dimensão do território abrangido e trabalho de proximidade. Desde logo porque os GAL atuam junto aos privados estimulando pequenas oportunidades de criação de negócio e a potenciação dos recursos endógenos. Por sua vez, a CIM tem um carácter de relacionamento mais institucional e transversal”. (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Para a maioria dos entrevistados as empresas intermunicipais são realidades diferentes, por isso não tem sentido dizer que é mais vantajoso integrar a CIM em relação a uma empresa intermunicipal, ou vice-versa. Reforçam o argumento, afirmando que “já havia empresas intermunicipais antes da criação das CIM. As empresas intermunicipais desenvolvem atividades empresariais locais no âmbito das respetivas atribuições e o facto de um Município integrar uma Associação de Municípios ou uma CIM não afasta o eventual interesse de se

juntar a uma empresa intermunicipal” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016). Há ainda quem considere que “as vantagens serão diminutas, sendo de considerar essa hipótese, apenas em casos muito específicos e pontuais”. (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Contudo, há quem considere que “as vantagens da CIM são limitadas, devido à inexistência de um modelo para as comparar, por exemplo, com uma empresa intermunicipal” (entrevista n.º 3; 18 de outubro de 2016). Outros são da opinião de que “há vantagens em integrar cada uma das entidades, porque são distintas e de atuação a níveis diferenciados, logo não comparáveis”. (entrevista n.º 7; 3 de novembro de 2016).

Quais são, na sua opinião, as atribuições e competências que podem ser executadas de forma mais económica, eficiente e eficaz numa escala supramunicipal?

Na opinião dos Presidentes de Câmara as atribuição e competências que podem ser executadas de forma mais económica, eficiente e eficaz pela CIM-TS são:

- A aquisição de bens e serviços que permitam alcançar economias de escala, nomeadamente, nos domínios da energia, transportes e comunicações, ambiente, proteção civil, educação, saúde e cultura (e.g. energia elétrica; combustíveis; seguros; consumíveis; telecomunicações; recolha, seleção e tratamento de resíduos sólidos urbanos; captação e distribuição da água; saneamento básico; aquisição de software de georeferenciação e de equipamentos de proteção individual; serviços de refeições para as crianças do pré-escolar e alunos do ensino básico; transportes escolares; agenda cultural, entre outros).
- Ao nível da coordenação, compatibilizando e melhorando o planeamento entre os Planos Diretores Municipais dos Municípios.
- Minimização de externalidades negativas (e.g. poluição; tráfego automóvel) e aproveitamento de externalidades positivas (e.g. rios, lagos, florestas).

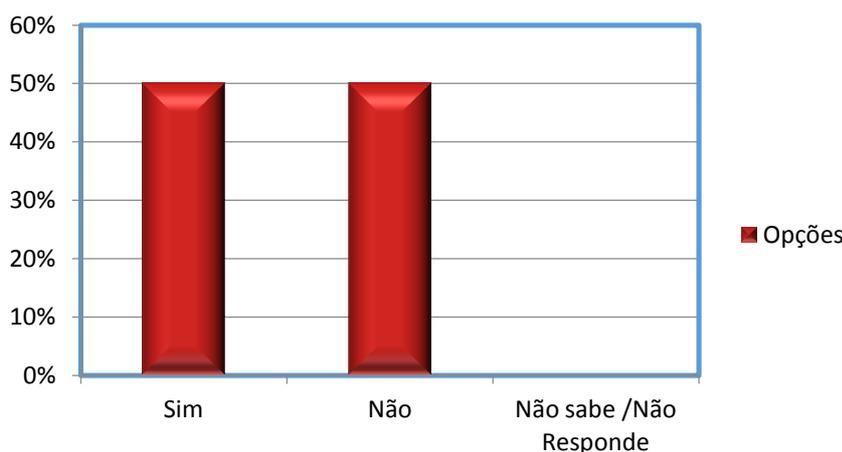
Há quem considere que é, no entanto, importante “ter em consideração que uma opção economicista cega poderá ter impactos económicos negativos no tecido local muito acentuados, principalmente, junto dos pequenos fornecedores locais” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016). Estes entrevistados entendem ser necessário acautelar uma visão humanista e de interesse municipal orientadora, que deve ser ponderada e integrada nas opções supramunicipais.

A resposta dos Presidentes de Câmara divide-se em partes iguais quando questionados sobre capacidade da CIM-TS gerar uma economia de recursos financeiros aos Municípios integrantes, na execução/melhoria de tarefas/competências. Os entrevistados que responderam **não** consideram que, neste momento, a economia de recursos ainda não é perceptível ou estão

por avaliar cabalmente. Aqueles que responderam **sim** acrescentam que a economia de recursos ainda é muito pouco visível. “Para além da promoção externa, apoiada por fundos comunitários, poucas são ainda as áreas em que essa economia de recursos é evidente” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016). “Usando os recursos humanos da CIM-TS em várias áreas, liberta os recursos do município para a realização de outras tarefas” (entrevista n.º 1; 10 de outubro de 2016). É considerada uma das grandes oportunidades e desafios da CIM-TS para o futuro.

Há também entrevistados cuja opinião é a de que “ainda é prematuro fazer o balanço do deve/haver entre o que o Município investiu em afetação de recursos municipais na CIM e o retorno de que já beneficiou” (entrevista n.º 7; 3 de novembro de 2016), mas admitem que todos os municípios, em diferentes patamares e consoante as áreas, irão beneficiar da sua participação na CIM-TS.

Figura 17- A CIM do Tâmega e Sousa permitiu ao Município economizar recursos financeiros (dinheiro) na execução e/ou melhoria de tarefas/competências (dê exemplos)?



Concorda com o atual modelo de financiamento da CIM do Tâmega e Sousa? Acha adequada a contribuição do Município para suportar as despesas da CIM do Tâmega e Sousa? Considera plausível introduzir na CIM-TS uma receita proveniente de serviços prestados à população e decorrente da cobrança de determinados impostos (liquidação e cobrança de impostos municipais)?

Esta questão aborda três temas, nomeadamente, o modelo de financiamento da CIM-TS, a contribuição do Município para suportar as despesas da CIM e a possibilidade de introduzir na CIM-TS novas receitas provenientes de serviços prestados à população e a cobrança de determinados impostos municipais.

A grande maioria dos entrevistados concorda com o modelo de financiamento atual, “apesar de ser limitativo à sua ação enquanto agente relevante no território. No entanto, as suas competências, no atual quadro legal, também o são. Como tal, o modelo de financiamento está alinhado com aquilo que são as suas competências” (entrevista n.º 2; 12 de outubro de 2016). Os que não concordam consideram-no escasso. Para estes, a CIM tem que ter maior financiamento para poder desempenhar a sua missão, proveniente do Orçamento de Estado e também dos municípios integrantes. Assim, “o modelo de financiamento é o possível na atual conjuntura” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016). Outros preferiam que fosse “integralmente financiada pelo Orçamento de Estado”. (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016).

Nas atuais circunstâncias a contribuição do município para suportar as despesas da CIM-TS é adequada. Contudo, alguns autarcas admitem que a maior partilha de responsabilidades entre os municípios e a CIM-TS poderá implicar um aumento da contribuição, em função dos serviços prestados. Outros, em sentido oposto, “não consideram adequada a contribuição do seu Município, porque as quotas são iguais, mas o voto de cada Presidente da Câmara é representativo do número de eleitores do Município.” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Em matéria de impostos, acham muito difícil, pelo menos nos próximos tempos, que as CIM venham a ter receitas provenientes da cobrança de impostos. Os municípios dificilmente abdicarão dessas receitas, que consideram, parcas. “Uma divisão de taxas e impostos municipais acentuaria essa situação. Além disso, nos Municípios mais pequenos, tal teria um impacto maior do que nos municípios de maior dimensão.” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Mas quando a conjuntura económica for mais favorável, parece-lhes possível que “as CIM venham a cobrar impostos/taxas que os municípios ainda não cobram, como, por exemplo, na área do turismo e da proteção civil” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016). Contudo, alguns autarcas manifestaram-se favoráveis à introdução na CIM-TS de “receitas provenientes da execução de serviços prestados à população”. (entrevista n.º 3; 18 de outubro de 2016).

Revê-se no Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa definido para o horizonte temporal 2014-2030? Foi aceite por todos? De que forma foi divulgado no Município?

Quando a CIM-TS avançou para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal havia um clima de muito otimismo e de fortes expectativas dos Presidentes de

Câmara, uma vez que seria o documento que sustentaria o acesso a uma grande parte dos fundos comunitários para este novo ciclo de apoio. Mas “rapidamente se percebeu que os constrangimentos eram imensos. Desde logo, o Acordo de Parceria não acautelou as necessidades dos municípios e da sub-região” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016). A comparticipação comunitária de investimentos em obras públicas, nomeadamente, em infraestruturas de vias de comunicação (e.g. pavimentações) e equipamentos públicos (e.g. edifícios escolares; centros de dia) diminuiu consideravelmente, ou foi limitada à reunião de um conjunto de requisitos/condições prévias. Essa limitação “criou constrangimentos, deixando investimentos estritamente necessários para a coesão social e territorial sem as dotações necessárias. Os municípios tiveram que se conformar com essa realidade e aceitar o PEDI possível nesse momento. Embora sem grande entusiasmo, foi aceite pelos municípios, lamentando a demora na concretização das oportunidades vertidas nesse documento e os atrasos sucessivos do início da execução do novo quadro comunitário.” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016).

Há ainda entrevistados que consideram que o Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal da CIM-TS foi aceite por todos, “sendo o resultado de um processo de debate interno e de reflexão sobre os desafios e oportunidades do território, constituindo um documento de todos os municípios que integram a CIM. O PEDI do Tâmega e Sousa desenvolve uma visão a atingir por este território no horizonte temporal 2014-2030: “*Um território ambientalmente exemplar, uma economia dinâmica, uma comunidade coesa*”. Este axioma, simples de enunciar, mas complexo de executar, é fruto de um enorme trabalho partilhado por todos os municípios, devidamente apoiados numa equipa técnica, que consideram competente, e nasce da análise e do diagnóstico da situação territorial existente, da formulação de desafios e fatores críticos de sucesso, do que resultou a enunciação de uma Estratégia, consubstanciada por fim num Plano de Ação consciente e unanimemente aprovado.” (entrevista n.º 7; 3 de novembro de 2016)

A maioria dos municípios divulgou o PEDI através dos meios de comunicação social, conferências e intervenções públicas dos membros dos executivos municipais; contudo, alguns consideram que a sua divulgação tem sido escassa.

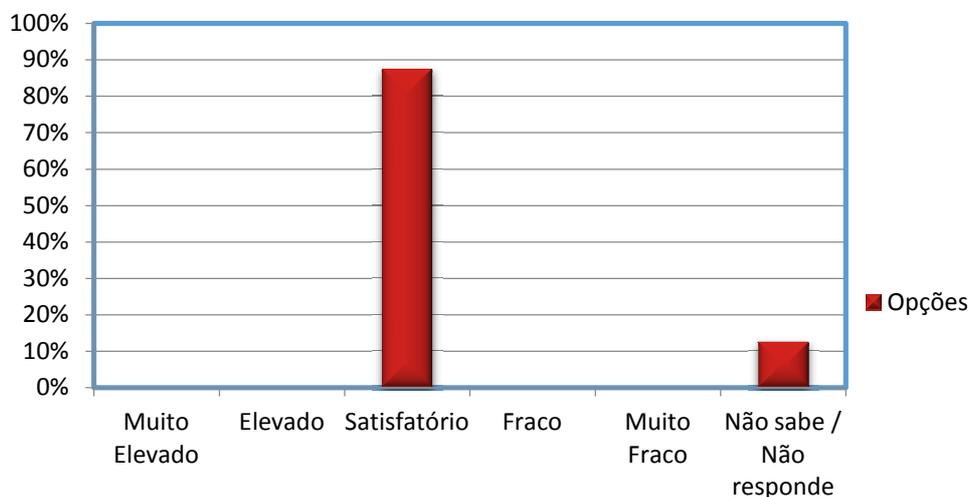
Com que regularidade presta informação aos seus munícipes das atividades realizadas no âmbito da participação do município na CIM do Tâmega e Sousa?

As informações prestadas pelos municípios às populações sobre as atividades realizadas no âmbito da CIM-TS são escassas, esporádicas e pouco regulares. Quando divulgadas as

atividades relevantes do município, incluindo as relacionadas com a CIM, são publicitadas através do gabinete de comunicação das Câmaras Municipais, através dos meios de comunicação social, na revista municipal distribuída mensalmente, no *site* institucional e *facebook*. Alguns entrevistados, poucos, referem que prestam informação através da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal, sempre que estes órgãos reúnem.

Todos os Presidentes de Câmara consideram que tem sido satisfatório o contributo dos projetos desenvolvidos pela CIM-TS para a coesão, desenvolvimento e otimização dos recursos da região. Entendem que a atividade da CIM-TS e a implementação dos projetos em curso terão impacto a médio e longo prazos, sendo neste momento difícil avaliar os seus resultados (até porque são inexistentes os estudos demonstrativos do aumento da eficiência da gestão dos recursos ou dos ganhos de eficácia do exercício das competências pelas entidades intermunicipais). Há muitas ideias e projetos, mas ainda muito poucos resultados. Assim, para já, atendendo ao diminuto espaço temporal decorrido, são da opinião de que é prematuro fazer um balanço sério da contribuição que os projetos, até hoje concretizados, tiveram para os indicadores de crescimento e desenvolvimento da sub-região.

Figura 18- Em que medida considera que os projetos desenvolvidos pela CIM do Tâmega e Sousa têm contribuído para a coesão, desenvolvimento e otimização dos recursos da região onde se insere?



No âmbito da reforma da Administração local foram introduzidas alterações nas Comunidades Intermunicipais, através da publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Quais são, na sua opinião, as mais-valias deste diploma no que se refere às Comunidades Intermunicipais (modelo de competências; de governação; de gestão e de financiamento)? Quais as principais limitações que identifica?

Para alguns Presidentes de Câmara as mais-valias introduzidas pela Lei n.º 75/2013 relacionam-se com “a possibilidade da tomada de decisão mais centralizada e com visão de escala para o desenvolvimento global de todo o território” (entrevista n.º 1; 10 de outubro de 2016). Permitiu também “concentrar num único diploma as disposições legais aplicáveis aos diferentes patamares da Administração Local” (entrevista n.º 7; 3 de novembro de 2016). Outros consideram que as alterações introduzidas por aquele diploma revelam alguns aspetos positivos mas, também, outros menos positivos, como por exemplo “a alteração da denominação do órgão do Conselho Diretivo para Conselho Intermunicipal” (entrevista n.º 6; 31 de outubro de 2016). Além disso, “devia haver melhor articulação entre o Conselho Intermunicipal e o Secretariado Executivo para evitar graus de conflitualidade e sobreposição de responsabilidades.” (entrevista n.º 6; 31 de outubro de 2016).

No que concerne à identificação das limitações do diploma as respostas dos entrevistados a esta questão realçam as restrições a nível dos recursos financeiros e a excessiva dependência dos fundos comunitários. Há ainda quem identifique “o reduzido quadro de competências e o fraco reconhecimento público destas instituições” (entrevista n.º 2; 12 de outubro de 2016). Para outros, a principal limitação foi o facto de as Entidades Intermunicipais terem sido configuradas “sem a participação convenientemente transparente e a consensualização alargada dos municípios envolvidos em cada uma.” (entrevista n.º 7; 3 de novembro de 2016). A lei “necessitará de revisões pontuais conforme a prática subjacente a cada realidade geográfica e administrativa. Cada CIM é uma realidade distinta, com ações concretas que se traduzem em resultados diversos. As boas práticas deverão ser integradas e replicadas. Seria adequada alguma flexibilidade na lei para permitir a assunção de modelos próprios adequados às realidades de cada território.” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Qual é a sua opinião sobre a eventualidade de se reforçar e alargar a dimensão da representatividade e de ligação das CIM aos Municípios associados e aos eleitores através, por exemplo, da eleição por sufrágio universal e direto da Assembleia Intermunicipal?

A resposta dos entrevistados a esta questão divide-se entre o total desacordo e o acordo/pertinência do tema, mas a exigir reflexão. Aqueles que discordam consideram que “o atual modelo intermunicipal é o que faz todo o sentido continuar a existir com a participação nos órgãos da CIM dos eleitos diretamente para os respetivos municípios” (entrevista n.º 6; 31 de outubro de 2016). A eleição direta, por sufrágio universal, “pressupõe que esta disponha de uma forte capacidade de intervenção política, o que não acontece no atual quadro de

competências atribuídas às CIM” (entrevista n.º 2; 12 de outubro de 2016). Outro argumento aduzido é o de que “o reforço do fluxo desejável parte dos Municípios associados para a CIM e não no sentido inverso. A CIM só tem razão de existir enquanto manifestação de vontade dos Municípios associados. O reforço deste entendimento não parece dependente de qualquer eleição direta para os órgãos das CIM, nas suas atuais configuração e âmbito.” (entrevista n.º 7; 3 de novembro de 2016).

Mas para os entrevistados que se pronunciaram favoráveis à ideia, “a legitimação democrática é um alicerce fundamental. Se os cidadãos puderem escolher os seus representantes na Assembleia Intermunicipal, como acontece nos municípios, certamente terão uma visão melhorada e mais esclarecida sobre o funcionamento e missão das CIM” (entrevista n.º 5; 29 de outubro de 2016). Permitirá igualmente “maior transparência nos processos, acarretando a elevação do escrutínio. Mas isso requer uma discussão e ponderação cuidada, sob pena de se poder estar a enterrar cada vez mais o assunto da regionalização. É ainda necessário ressaltar que tal não pode implicar um esvaziamento das competências dos municípios.” (entrevista n.º 8; 8 de novembro de 2016).

Qual é, na sua opinião, o futuro para as CIM em Portugal?

O futuro das CIM em Portugal irá depender, na opinião de alguns Presidentes de Câmara, do modelo de organização administrativa definido pelo poder central. Também entendem que é preciso elevar o nível de descentralização, o reforço das competências e financiamento, permitindo aumentar o poder de decisões pelos intervenientes locais. Defendem a continuidade das CIM em todo o espaço continental com a sua valorização. As CIM podem desempenhar um papel fundamental no reforço da coesão nacional, nomeadamente como suporte da descentralização de competências, levando a cabo políticas de desenvolvimento com maior eficiência, por via da racionalização e redução da despesa através de ganhos de escala, assegurando a prestação de serviços públicos de proximidade. O futuro das CIM será tanto mais importante quanto o caminho da descentralização continuar a passar fundamentalmente por estas entidades.

A esmagadora maioria é da opinião de que as CIM não podem depender excessivamente dos fundos comunitários, sob pena do seu futuro ficar igualmente dependente. O tema da regionalização é também focado, a propósito da continuidade das CIM, da Área Metropolitana do Porto e da Área Metropolitana de Lisboa e Vale do Tejo, a coexistirem com a implementação das regiões administrativas em Portugal.

CAPÍTULO 9 – CONCLUSÕES

9.1. Conclusões

O problema da dimensão insuficiente dos municípios para acolherem as crescentes pressões da sociedade na provisão eficaz e eficiente de bens e serviços, a minimização de externalidades negativas, o aproveitamento de externalidades positivas e a gestão de recursos comuns a vários municípios tem motivado os governos de vários países a implementarem reformas (territoriais) na administração local.

As economias de escala municipais têm sido, ao longo dos anos, a base de muitos estudos, contribuindo para a discussão sobre as soluções a adotar para o problema da dimensão insuficiente dos governos locais. Contudo, a evidência internacional sugere precisamente o contrário (ver, por exemplo, Chicoine & Walzer 1985; Boyne, 1998; Bish, 2000; Sancton, 2000). Existe uma preponderância de trabalho empírico que se concentra exclusivamente nas economias de escala, sendo ignoradas as economias de gama, perpetuando-se, normalmente, a confusão entre os dois conceitos. Dado o impacto potencial das economias e deseconomias de gama, bem como a possibilidade de existirem interações entre as economias de escala e as economias de gama que possam surgir na sequência da combinação das atividades de dois ou mais municípios, seja através de fusão, da cooperação intermunicipal ou através de acordos de recursos partilhados, a negligência desses fatores pode ter consequências graves para o sucesso das reformas estruturais (Dollery & Fleming, 2006). A experiência observada em diversos países permite afirmar que não existe um tamanho ideal da administração municipal (decorrente da fusão ou cooperação) que encaixe de forma eficiente todas as atividades municipais. Assim a inadequação permanecerá para um certo número: muito grande ou muito pequeno (Hertzog, 2012).

Genericamente há dois tipos de soluções que têm sido implementadas pelos governos dos Estados Europeus para reformarem os seus sistemas de prestação de serviços: a fusão de municípios e a cooperação intermunicipal.

A literatura dá-nos o suporte e os resultados para a adoção de uma destas soluções, dependendo do estudo, dos métodos e das configurações institucionais do país estudado (Houlberg, 2012).

A fusão de municípios e a cooperação intermunicipal fazem sentido, porque são as soluções possíveis para os mesmos problemas e, portanto, enfrentam as mesmas dificuldades. Não são apenas escolhas alternativas, elas podem mesmo ser complementares (Hertzog 2012).

Nos países nórdicos, como a Suécia e a Noruega, estas soluções têm sido aplicadas de modo complementar. A Dinamarca e o Reino Unido privilegiam as fusões de municípios em larga escala. Em países como Espanha, a França e Suíça têm prevalecido a cooperação intermunicipal, em parte devido a resistências políticas e culturais às fusões.

Em contraste com estes países, em Portugal, o desmoronamento financeiro dos mercados em 2008, seguido da crise das dívidas soberanas empurrou o país para a implementação de um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro. A celebração do Memorando de Entendimento, assinado em 2011 entre o Governo e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, contemplava a fusão voluntária de municípios, fundada no argumento da racionalidade económica. O Documento Verde da Reforma da Administração Local (setembro de 2011) descreve os eixos de atuação com as respetivas orientações estratégicas e metodológicas e o cronograma geral da Reforma da Administração Local.

O Governo encontrou aqui a janela de oportunidade que lhe permitiu lançar a operação, usando o tempo estritamente necessário para a negociação a nível nacional, e em seguida, novamente, a nível local (fortemente contestada e boicotada pelos governos locais) e recorrendo à utilização de incentivos (majoração das receitas do orçamento das autarquias consolidadas). Contudo, a reforma territorial cingiu-se à fusão das freguesias, com ganhos muito limitados em termos de melhoria da arquitetura do sistema político local e do desempenho administrativo das novas unidades e, ainda, custos políticos elevados para o Poder Local (Tavares, 2015).

Por outro lado, de modo complementar, a cooperação intermunicipal foi estimulada e reforçada pelo XIX Governo Constitucional, através da implementação de um conjunto de programas de descentralização de políticas públicas (e.g., Programa Aproximar), mediante a publicação de diplomas legais (e.g., Lei 75/2013 de 12 de setembro; Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro) e pela implementação de medidas financiadas (incentivos) pelo QREN destinadas a preparar estratégias territoriais de desenvolvimento para o novo ciclo de financiamento comunitário Portugal 2020, no período 2014-2020, nomeadamente de base regional e intermunicipal (e.g., Programa VALORIZAR – Programa de Valorização Económica de Territórios, aprovado pelo Conselho de Ministros a 6 de dezembro de 2012).

Na programação e na gestão de fundos estruturais comunitários, seja no QREN, e, de forma bastante mais profunda e reforçada, no Portugal 2020, o Governo criou um forte incentivo à integração de esforços e decisões entre municípios, em particular no contexto das entidades intermunicipais e especialmente com os instrumentos das Intervenções Territoriais Integradas (ITI), os Pactos Territoriais para a Empregabilidade e as Estratégias para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).

Concluimos que a solução intermunicipal tem-se afirmado, quer no plano das opções político-legislativas quer no da realidade prática, a grande aposta do Governo. Perante este cenário de mudança, analisado ao detalhe nesta pesquisa, as Comunidades Intermunicipais tiveram que se preparar, organizar e ajustar ao modelo idealizado de atribuições e competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos.

Através deste estudo de caso, efetuamos uma análise à aplicação desses programas e medidas, através da realização de uma resenha histórica profunda à evolução da organização da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa e os potenciais ganhos de escala resultantes da transferência de atribuições e competências, no âmbito da Reforma da Administração Local, tendo como base temporal o período compreendido entre o ano de 2009 até 2015.

Observamos, ainda, que os condicionalismos geográficos, demográficos, económicos, financeiros, políticos, de liderança e de complexidade das tarefas, podem influir a cooperação intermunicipal.

As nossas questões de investigação permitiram explorar e traçar o diagnóstico para a NUT III do Tâmega e Sousa que analisamos nos parágrafos seguintes.

Assim, relativamente **às consequências para a organização das Comunidades Intermunicipais, resultantes da transferência de atribuições e competências dos municípios ao abrigo da Lei n.º 75/2013**, concluimos que ainda não se obtiveram os resultados esperados decorrentes dos potenciais ganhos de escala que a solução intermunicipal pode proporcionar. Várias razões explicam esta situação.

A primeira está relacionada com a resistência natural dos municípios a delegarem na CIM as suas competências próprias, mediante a celebração de contratos interadministrativos, cuja consequência imediata seria a perda de controlo e acompanhamento da competência delegada. Esta resistência mantém-se, independentemente de algum controlo que possa ser feito através da participação do município nos órgãos da CIM.

A segunda razão prende-se com a ausência dos estudos necessários que a concretização da transferência ou delegação de competências é vantajosa e assegura o cumprimento dos

requisitos do artigo 115.º da Lei n.º 75/2013: *a)* não aumento da despesa pública global; *b)* O aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas entidades intermunicipais; *c)* Os ganhos de eficácia do exercício das competências pelos órgãos das autarquias locais ou das entidades intermunicipais; *d)* O cumprimento dos objetivos referidos no artigo 112.^{o41}; *e)* A articulação entre os diversos níveis da administração pública.

A terceira razão decorre dos desafios colocados às CIM ao nível da organização e da governança que permitam obter a coesão interna, a consistência e a capacidade para explorar as suas potencialidades associadas ao aumento de escala para a resolução de determinados problemas dos municípios, o que exige uma reflexão sobre as diferentes lógicas de organização territorial da administração pública e das próprias instituições privadas. Concluímos que a este nível, os municípios organizaram-se no passado em função de outras visões de estruturação e de organização sub-regional, que ainda persistem, o que constitui uma evidente fragilidade a superar, com vista à obtenção de uma matriz estratégica intermunicipal.

A quarta razão está ligada ao défice de legitimidade democrática direta para a CIM executar atribuições e competências para o conjunto dos municípios da NUT III, uma vez que os órgãos das CIM não são eleitos por sufrágio universal e direto. A legitimidade democrática permite identificar os responsáveis pela tomada de decisões e que respondem diretamente perante as populações. Na vigência da Lei n.º 75/2013, as CIM respondem diretamente perante os órgãos municipais.

A quinta razão prende-se com a insuficiência do número de recursos humanos e a ausência de especialização técnica necessária para o desempenho das atribuições e competências delegadas pelos municípios. Para esta situação contribui o facto de a articulação intermunicipal, ainda, efetuar-se de forma fragmentada no território existindo um conhecimento acumulado de gestão intermunicipal, que está disperso nas Associações de Municípios de Fins Específicos e nos Grupos de Ação Local. A modernização da administração autárquica seria agilizada e ganharia em racionalidade, se fosse desenvolvida no novo modelo de associativismo municipal, mediante a integração desses recursos humanos qualificados, com um conhecimento profundo da realidade local e uma grande experiência em planeamento territorial à escala local.

⁴¹ A concretização da descentralização administrativa visa a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis.

A sexta razão, ligada à quinta, respeita às restrições orçamentais dos municípios e ao receio de que a delegação ou transferência de competências resulte num encargo financeiro adicional, traduzindo-se num aumento da comparticipação (quota) do município.

As atribuições e competências suscetíveis de proporcionar potenciais ganhos de escala são identificadas num número limitado de serviços locais. Nestes casos, agregando o serviço reduz-se o custo médio da prestação/entrega. No entanto, as economias de escala são próprias para determinadas tecnologias e serviços específicos. Concluimos que, em geral, a prestação de serviços de capital-intensivo, nomeadamente, as atividades de abastecimento público de água às populações, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos sólidos urbanos, geram economias de escala significativas. A prestação de serviços de capital-intensivo (inclui uma forte componente do investimento no ativo imobilizado) justifica uma solução institucional especializada e específica, ou com uma abrangência territorial coincidente com a CIM. Essa solução institucional de integração municipal pode ser mais autónoma juridicamente (empresa ou associação intermunicipal) ou menos autónoma (serviço intermunicipalizado). Também é aconselhável, por exemplo, para a implementação de uma Rede de Canis/Gatis dirigida à recolha e alojamento de animais abandonados e, ainda para a gestão do serviço Público de Transportes de Passageiros (incluindo os transportes escolares), no âmbito da aprovação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, através do qual são criadas novas autoridades de transporte (papel preponderante atribuído às CIM). Contudo, esta solução implica um investimento/esforço financeiro dos municípios envolvidos ao qual é preciso somar os custos de transação.

Assim, em contraste com a transferência ou delegação de competências pertencentes aos municípios, concluimos que a integração operacional de serviços e funções poderá ser mais fácil de operacionalizar e melhor acolhida pelos municípios. Para ser estimulada, esta solução deve também incluir incentivos à sua implementação e concretização.

As CIM podem ter um papel fulcral na integração e partilha de serviços, mesmo num cenário de inexistência de delegação ou transferência de competências dos municípios. A partilha ou “integração operacional” consiste no desenvolvimento, dentro da CIM, de unidades ou centros técnicos e de recursos, consubstanciados na prestação de serviços trabalho-intensivo, podendo incluir quer o desenvolvimento de serviços de suporte à atividade dos municípios (e.g. central de compras, apoio jurídico especializado, gabinetes técnicos, serviços e tecnologias informáticas, partilha do veterinário municipal, Sistemas de informação Geográfica, proteção civil,...), quer a gestão operacional comum de serviços às comunidades

municipais (e.g. gestão de equipamentos, programação e execução de atividades e serviços à população,...).

Concluimos existirem vantagens no exercício em comum de certas competências ao nível da organização das CIM, identificadas e descritas no Guião para a Reforma da Integração e Partilha de Serviços entre Municípios. Por um lado, *permite poupanças no nível de despesa de determinadas funções que sejam comuns a vários municípios*, bem como permite *capturar as externalidades positivas da produção de bens locais*, que acabam por beneficiar os munícipes da respetiva circunscrição territorial, bem como os munícipes de territórios adjacentes. Esta solução pode ajudar os pequenos municípios a enfrentar as capacidades técnicas e de gestão mais limitadas e/ou a enfrentar problemas de restrições orçamentais.

Pelas razões expostas, concluimos que foi bem-sucedida a estratégia seguida pelo governo quando através da publicação do Despacho n.º 5119-B/2015, de 15 de maio, promoveu a abertura de concurso para as entidades intermunicipais, associações de municípios de fins específicos e empresas intermunicipais, disponibilizando o apoio financeiro a projetos de integração e partilha de serviços ou competências dos municípios. Com esta iniciativa foram criados incentivos positivos que estimularam a apresentação de 13 candidaturas oriundas das EIM, visando ações conjuntas de cooperação entre municípios e de integração de serviços em estruturas intermunicipais. O lançamento desta iniciativa permitiu diminuir os custos de transação que existiam, no curto prazo, e que eram dissuasores para a implementação destas soluções.

Neste contexto, como é que a CIM do Tâmega e Sousa se preparou em termos administrativos, técnicos e materiais para exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que a integra?

No estudo de caso torna-se evidente a existência de dois períodos que caracterizam e marcam a evolução e a organização institucional da CIM do Tâmega e Sousa, coincidentes com a vigência da programação dos fundos comunitários de 2007-2013 (QREN) e de 2014-2020 (Portugal 2020).

A CIM-TS é uma criação recente que resultou da fusão de duas sub-regiões com características distintas, o Vale do Sousa e o Baixo Tâmega. A constituição destas unidades territoriais resultou de uma “imposição” legal, que as definiu para efeito de organização territorial das associações de municípios e respetiva participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas dos Fundos Comunitários. A mobilização e

concertação intermunicipal são alcançadas através da elaboração de Programas Territoriais e Planos Estratégicos para a NUT III do Tâmega e Sousa, os quais têm subjacentes a contratualização, que consiste num instrumento determinante para oferecer um quadro financeiro de investimento municipal plurianual estável. Com este instrumento visa-se o fomento da coesão e o equilíbrio do território, numa lógica intermunicipal que garanta uma melhoria sustentada da eficiência e da qualidade dos territórios.

Concluimos que o fator de atração ou estímulo da cooperação intermunicipal é o acesso mais facilitado dos municípios a fundos comunitários, relegando-se para segundo plano a importância dos potenciais ganhos de escala ou a melhoria da qualidade e diversidade na oferta conjunta de bens e serviços às comunidades locais. Este raciocínio condicionou a preparação da CIM do Tâmega e Sousa em termos administrativos, técnicos e materiais.

Os recursos financeiros, materiais e técnicos foram maioritariamente garantidos por um modelo de contratualização com a CIM-TS, através da disponibilização de apoios financeiros no quadro da Assistência Técnica dos quadros comunitários, pelas transferências dos municípios (quotas mensais; contrapartida nacional imputada a cada um dos municípios nas correspondentes candidaturas e da comparticipação dos Fundos Comunitários), e provenientes das transferências do Orçamento de Estado, correspondente a 0,5% da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro Corrente de cada município integrante.

Em matéria de recursos humanos, a CIM do Tâmega e Sousa funcionou num quadro bastante precário, essencialmente, com os Técnicos (afetação parcial e em regime de acumulação de funções públicas) originários da VALSOUSA, e em menor número com técnicos da AMBT, e, ainda, recorrendo a estágios temporários, no âmbito do PEPAL. No período de 2007-2013 o cargo de Secretário Executivo foi ocupado, em acumulação de funções, pelo Secretário-geral da VALSOUSA. Os recursos humanos foram sempre uma matéria sensível na CIM do Tâmega e Sousa, a que não será alheio o facto de existir a crença generalizada de que as CIM, apesar de recentes teriam um período de vida curto.

No período 2014-2020, os efeitos da Reforma da Administração Local materializados nas alterações legislativas, pela vigência da Lei n.º 75/2013, que introduz a novidade de dotar as CIM de um Secretariado Executivo Intermunicipal, e mais recentemente, através da publicação da Lei n.º 77/2015, contribuíram decisivamente para alterar a situação anterior, porque criaram as condições para iniciar a alteração do paradigma da gestão dos recursos humanos e robustecer a estrutura dos serviços da CIM do Tâmega e Sousa, determinante para alcançar os objetivos da organização.

O reforço das capacidades institucionais, técnicas e administrativas necessárias para a CIM-TS exercer as responsabilidades de gestão dos fundos comunitários continua a ser financiado pelo instrumento financeiro da contratualização. Contudo, o estímulo à capacitação técnica dessa entidade intermunicipal também resultou de uma maior contribuição/participação financeira (aumento da quota/contribuições) e do compromisso/envolvimento de cada um dos municípios integrantes.

Esta dissertação tem algumas limitações, desde logo, a inexistência de estudos que demonstrem inequivocamente que a concretização da transferência ou delegação de competências é vantajosa e assegura o cumprimento dos requisitos do artigo 115.º da Lei n.º 75/2013, nomeadamente, o não aumento da despesa pública global, o aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas entidades intermunicipais e os ganhos de eficácia do exercício das competências das entidades intermunicipais.

Por outro lado, apesar da recetividade e da abertura dos entrevistados a operacionalização da técnica de entrevista individual semiestruturada foi aplicada de acordo com a disponibilidade de agenda, tendo sido entrevistados oito dos onze Presidentes das Câmaras Municipais que integram a CIM do Tâmega e Sousa. Os dados obtidos foram suficientes, tendo sido complementados com uma panóplia de ferramentas (por exemplo, atas das reuniões do Conselho Intermunicipal, planos estratégicos, entre outras). Contudo, o recurso a um vasto conjunto de ferramentas, descritas no subcapítulo 5.5, resultou na elaboração de um documento inicial de investigação denso, ambicioso, mas excessivo, que se traduziu em muitas páginas, tendo sido necessário proceder à sua reformulação.

Concluída esta investigação, sabemos que os dados obtidos não são generalizáveis, porque cingem-se à Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa. Contudo, esta investigação poderá ser útil para se compreender o papel das Comunidades Intermunicipais no contexto da Reforma (territorial) da Administração Local. O tema merece uma análise complementar, considerando-se pertinente que, numa análise futura, sejam efetuados estudos aprofundados e comparativos das 21 CIM vigentes, analisando, monitorizando e avaliando os resultados da implementação das reformas e programas.

9.2. Recomendações

Face às conclusões do estudo, verifica-se que a Reforma da Administração Local (Documento Verde), protagonizada pelo XIX Governo, privilegiou a solução da cooperação intermunicipal face à fusão de municípios. As Entidades Intermunicipais (Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais) consubstanciam a solução preconizada pelo governo para descentralizar competências, modernizar e melhorar a gestão dos municípios, obter ganhos de escala, eficácia e eficiência, e, desta forma, enfrentar os problemas inerentes à reduzida dimensão da maioria dos municípios em Portugal.

Justifica-se definir o elenco de recomendações com vista a ambicionar contribuir para melhorar a capacidade de resposta das CIM que surgem como um nível adicional de governo ao qual podem ser alocadas atribuições e competências, quer pelo Estado quer pelos municípios.

1. Estimular a cooperação intermunicipal mediante a criação de um forte conjunto de incentivos e de um quadro jurídico simplificado de acesso que melhore a coordenação. Os incentivos devem ser utilizados de modo a permitirem alcançar ganhos inesperados ou a identificar desperdícios face ao cumprimento de determinadas atribuições e competências pelos municípios, quando exercidas de forma isolada. O quadro jurídico deve criar mecanismos eficazes e privilegiados de coordenação pela CIM, enquanto estrutura sub-regional facilitadora da ação coletiva e intermediário fulcral, indutor inequívoco da redução dos custos de transação de negociação, manutenção de acordos de cooperação e dos contratos interadministrativos para o exercício das atribuições e competências delegadas.

Dado o impacto potencial das economias e deseconomias de gama, bem como a possibilidade de existirem interações entre as economias de escala e as economias de gama que possam surgir na sequência da combinação das atividades de dois ou mais municípios, seja através da cooperação intermunicipal ou através de acordos de recursos partilhados, a negligência em curso desses fatores pode ter consequências graves para o sucesso da Reforma da Administração Local. É, assim, fundamental que os responsáveis políticos do governo e dos municípios incluam esses efeitos potencialmente significativos nos seus cálculos.

2. Reforçar a legitimidade democrática das CIM, de modo a melhorar a *accountability* (prestação de contas) junto dos cidadãos locais e a transparência do processo de tomada de decisões.

As decisões tomadas pelos órgãos municipais individuais e pelos seus Presidentes têm legitimidade eleitoral direta e são conhecidas e controladas por organizações da sociedade civil e pelos cidadãos locais, mesmo que esse controlo esteja longe de ser o ideal. Por outro lado, a tomada de decisões nas CIM implica apenas uma legitimidade eleitoral indireta, sendo aquelas menos visíveis e acessíveis à sociedade civil. Numa primeira fase, propõe-se aumentar a regularidade e a qualidade da informação prestada sobre as atividades desenvolvidas pela CIM, promovendo um maior envolvimento e esclarecimento da população, utilizando as plataformas de comunicação disponíveis (e.g. internet, jornais locais...) e através dos Municípios (e.g. informação escrita do Presidente da Câmara acerca da atividade desta na CIM). Numa fase ulterior, promover a eleição do órgão deliberativo da CIM por sufrágio universal e direto, segundo o sistema da representação proporcional.

3. Diversificar as fontes de receita e promover a transferência de competências para as CIM no domínio das finanças, transferindo da administração central a liquidação e cobrança de impostos municipais. Para além de passar a constituir uma fonte de receita para as CIM (nos termos do n.º 4 do artigo 17 da Lei n.º 73/2013, os serviços do Estado cobram os respetivos encargos pela liquidação, 1,5 % ou pela liquidação e cobrança, 2,5%), aumenta a sua capacidade de autofinanciamento, estimula a participação do cidadão reforçando a sua perceção sobre aplicação dos impostos cobrados no território. Esta solução é preferível ao exercício desta competência, isoladamente pelos municípios, decorrente das vantagens da partilha de serviços (economias de gama), da dimensão do território (economias de escala, benefícios do congestionamento e de uma maior homogeneidade na provisão dos bens públicos) e da tributação eficiente (melhora a capacidade e conhecimento das CIM na aplicação diferenciada no espaço das bases tributárias imóveis face às bases tributárias móveis, que devem ser tributadas de forma mais uniforme, e.g. capital).

A eficiência deve respeitar o princípio da equivalência orçamental, isto é, a melhor correspondência possível entre as divisões administrativas e o padrão espacial dos benefícios dos bens públicos. Tem implicações ao nível da estrutura do poder político e ao nível de administração da CIM. Assim, a deliberação e o financiamento de bens públicos nacionais devem ser nacionais, as decisões sobre financiamento e despesas relativamente a bens públicos regionais, deve ser de entidades regionais e para os bens públicos locais deverão ser as entidades locais a decidir e a financiar. A equivalência orçamental sugere, ainda, a adequação da dimensão ótima do território do ponto de vista económico, com a dimensão real do ponto de vista político-administrativo. Deste modo, não deve haver, nem benefícios de

serviços para não residentes da CIM que para eles não contribuem (*spillovers*), nem custos que são exportados para não residentes que não beneficiem dos serviços da CIM.

4. As economias de escala são específicas para determinadas tecnologias e serviços particulares. Assim, citando Tavares (2015), a cooperação intermunicipal por via empresarial deve ser privilegiada na prestação de bens e serviços de capital-intensivo (construção de edifícios, investimento e gestão de infraestruturas comuns, partilha de equipamentos, entre outros). Equipamentos e serviços nos domínios da cultura, lazer e desporto, ambiente e saneamento básico e transportes podem e devem ser partilhadas entre municípios através de acordos de cooperação, de modo a rentabilizar a sua utilização e a melhorar a qualidade da oferta. Em contraste, a prestação de bens e serviços de trabalho-intensivo (ação social, creches, lares de idosos, apoio domiciliário, programas de apoio ao emprego local) deve fazer-se preferencialmente através de redes compostas por atores dos setores público, privado e sem fins lucrativos. Programas do tipo Rede Social podem ser replicados a nível intermunicipal, tendo em vista aumentar o grau de cobertura das populações-alvo destes serviços e reduzir a dependência dos municípios do financiamento da Segurança Social e de outros organismos da administração central.

5. Adequar o mapa de pessoal às opções da CIM nas funções a desempenhar e aos bens e serviços a prestar, e harmonizado com o mapa de pessoal das Associações de Fins Específicos e dos Municípios que integram a respetiva CIM.

6. Promover uma análise exaustiva a estas propostas e às implementadas no âmbito da Reforma (territorial) da Administração Local, constituindo-se um grupo de trabalho independente, que integre especialistas provenientes das Universidades, das Associações representativas da administração local, dos Partidos políticos com assento na Assembleia da República e do Conselho Económico e Social.

7. Por último, recomenda-se a criação de um observatório da cooperação intermunicipal (entidades intermunicipais) com o objetivo de conceber, monitorizar e avaliar as políticas públicas em Portugal neste domínio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, Maria Manuela, 1998:50-53; CIDAC, 1997: 61-62.

Agranoff, R., & McGuire, M. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Albert, De Briant, Fialaire, Doare, 2008. *L'intercommunalite et son cout*. Paris: L'Harmattan. 311.

Allers, M.A. and J. Bieuwe Geertsema, 2012. *Do Municipal Amalgamations Affect Local Government Spending and Taxation? Evidence from the Netherlands*. Paper presented at the 2012 Conference of the Public Choice Society (http://www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Allers_Geertsema.pdf; accessed 30 August 2012).

Alter, C., Hage, J., 1993. *Organizations Working Together*. Sage, Newbury Park, CA.

Amaral, D. 2000. *Curso de Direito Administrativo. Vol. I, 2.ª edição, 4.ª reimpressão*, Coimbra: Almedina

Amorim, J. 2009. *Breves reflexões sobre os regimes das Associações de Municípios e das áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*. In Revista de Direito Público e Regulamentação. Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra. 73-102.

Antunes, E. 2003. "As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão". In J. Mozzicaffreddo, J. S. Gomes e J. S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta Editora.

Araújo, Joaquim Filipe, 2002. *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editorial.

Araújo, Joaquim Filipe, 2003. *A Governação Local e os Novos Desafios*. Comunicação apresentada no Fórum de Gestão e Administração Pública, Mirandela.

Araújo, J. 2004. *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*. Comunicação apresentada no Seminário Internacional Luso-Galaico sobre a reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso, Braga.

Araújo, J. 2005. *A reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, Universidade do Minho.

Araújo, J. 2012. *Os Conceitos como blocos integrantes das teorias e elementos básicos do método científico*. In Hugo Silvestre e J. Filipe Araújo (coord.) *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora. 63-78.

Azevedo, A. 2007. *Administração Pública. Modernização Administrativa. Gestão e melhoria dos processos administrativos CAF e SIADAP*. Editora Vida Económica. Porto.

Babbie, Earl, 1998. *The Practice of Social Research*. 8th ed. Belmont: Wadsworth.

Baekgaard, M. 2009. *Organizational Change in local Governments: The Impact of the Danish Local Government Reform*. World Political Science Review 5(1): Article 6.

Baldersheim, H. and Rose, L. 2008. *A comparative analysis of territorial choice in Europe*. Oslo: Political Institute.

Baldersheim, H. and L. Rose, 2010. *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan.

Bel, G. and A. Costas, 2006. *Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain*. Journal of Policy Reform, 9, 1, 1-24.

- Bel, G. and A. Miralles, 2003. *Factors Influencing the Privatisation of Urban Solid Waste Collection in Spain*. *Urban Studies*, 40,7, 1323–34.
- Bel, G., E. Dijkgraaf, X. Fageda and R. Gradus (2010a). *Similar Problems, Different Solutions: Comparing Refuse Collection in the Netherlands and Spain*. *Public Administration*, 88, 2, 479–95.
- Bel, G. and X. Fageda, 2011. *Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting in Urban and Rural Areas*. *International Public Management Journal*, 14, 1, 4–26.
- Bel, G., X. Fageda and M. Warner, 2010b. *Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services*. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 3, 553–77.
- Bel, G., X. Fageda and M. Mur, 2014. *Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 1, 85–107.
- Bel, G. and M. Warner. 2008. *Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies*. *Resources, Conservation & Recycling*, 52, 12, 1337–48.
- Bel, G. and M. Mur, 2009. *Inter-Municipal Cooperation, Privatization and Waste Management Costs: Evidence from Rural Municipalities*. *Waste Management*, 29, 10, 2772–78.
- Bennett, R. J. 1989. *Territory and Administration in Europe*. London: Pinter Publishers.
- Bennet, R.J. 1993. “Local Governments in Europe: Common Directions of Change”. In R.J. Bennet (ed.). *Local Governments in the New Europe*. London: Belhaven. 1–27.
- Bilhim, J. 2004. *A governação nas autarquias Locais*. Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.
- Bish, R. 2000. *Local Government Amalgamations: 19th Century Ideas for the 21st Century*. Toronto: Howe Institute.
- Bish, R.L. 2001. *Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First*. C. D. Howe Institute, Urban Papers No. 150, Toronto.
- Bogdan, Robert e Bilken, Sari, 1994. *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Boukaert, G. & Pollitt, C. 2000. *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyne, G. 1992. *Local Government Structure and Performance: Lessons from America?* *Public Administration* 70, 3, 333-57.
- Boyne, G. 1995. *Population Size and Economies of Scale in Local Government*. *Policy and Politics*, 23(3): 213–222.
- Boyne, G. 1996. *Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services*. *Journal of Management Studies* 33, 6, 809-26.
- Boyne, G. 1998. *Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Services Contracting in U.S. Local Government*. *Public Administration Review*, 58 (6), 474-484.
- Brown, T.L. 2008. *The Dynamics of Government-to-Government Contracts*. *Public Performance Management Review*, 31, 3, 364–86.
- Brown, T.L. and M. Potoski, 2003. *Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 4, 441–68.

- Brown, T., & Potoski, M. 2003a. *Transaction Cost and Institutional Explanations for Government Services Production Decisions*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), 441-468.
- Brown, T., & Potoski, M. 2005. *Transaction Costs and Contracting*. *Public Performance & Management Review*, 28 (3), 326-351.
- Bryman, Laurence, 2004. *Social Research Methods*. 2nd Ed. Oxford: University Press.
- Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Camões, Pedro, 2012. “O Design de Investigação”. In Hugo Silvestre e J. Filipe Araújo (coord.) *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora. 103-119.
- Camões, Pedro e Mendes, Sílvia, 2012. “Medição: Propriedades e Problemas”. In Hugo Silvestre e J. Filipe Araújo (coord.) *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora. 121-140.
- Carr, J.B., K. Leroux and M.K. Shrestha, 2009. *Institutional Ties, Transaction Costs, and External Service Production*. *Urban Affairs Review*, 44, 3, 403–27.
- Carvalho, M. F. D. 2011. “Gestão Pública: Um novo paradigma para a governação da Administração Local em Portugal”. In 8.º Congresso Nacional da Administração Pública, *Desafios e Soluções*, Instituto Nacional de Administração, IP.
- Caupers, J. 2003. *Introdução ao Direito Administrativo*. 6.ª edição, Lisboa: Âncora Editora.
- Chicoine, D. L. & Walzer, N. 1985. *Governmental Structure and Local Public Finance*. Boston: Oelgeschlager, Gunn and Hain.
- Christensen, T., & Laegreid, P. 2007. *The Challenge of Coordination in Central Government Organization*. Paper presented at the European Group of Public Administration. Madrid.
- Clarke, J. and Newman, J. 1997. *The Managerial State*. London: Sage.
- Coase, R. 1937. *The Nature of the Firm*. *Económica*, 4, 386-405.
- Cook, Thomas D., Donald T. Campbell, 1979. *Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings*. Boston. Houghton Mifflin Company.
- Copus, Colin, 2010. “English Local Government: Neither Local Nor Government”. In Swianiewicz, Pawel (ed) *Territorial Consolidation Reforms In Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute–Budapest. 95-126.
- Costa, Dália, 2012. “A Recolha de Dados: Técnicas Utilizadas”. In Hugo Silvestre e J. Filipe Araújo (coord.) *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora. 141-170.
- Dahl, R. and E.R.Tufte, 1973. *Size and Democracy*. Berkeley: Stanford University Press.
- Dixit, A. 1973. *The Optimum Factory Town*. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 4, 2, 637–51.
- De Sousa, Luís, 2013. *Understanding European cross-border cooperation: A framework for analysis*. *Journal of European Integration*, 35 (6): 669-687.
- Deller, S. C., Chicoine, D. L. & Walzer, N. 1988. *Economies of size and scope in rural low-volume roads*. *Review of Economics and Statistics*, 70, 459–465.
- Deller, S.C. 1992. *Production Efficiency in Local Government: A Parametric Approach*. *Public Finance*, 47, 1, 32–44.
- Deller, S.C. and E. Rudnicki, 1992. *Managerial Efficiency in Local Government: Implications on Jurisdictional Consolidation*. *Public Choice*, 74, 2, 221–31.

- Denhardt, Robert e Janet Denhardt. 2000. *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Public Administration Review Vol. 60, 549–559.
- Denzin, N. e Y. Lincoln (Eds.), 1994. *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.
- Devine, Fiona, 1995. *Qualitative Methods. In Theory and Methods in Political Science*. David March, Gerry Stoker (eds). Pp. 137-153. GB: St. Martin`s Press. 1997.
- Dijkgraaf, E. and R.H.J.M. Gradus, 2013. *Cost Advantage Cooperations Larger than Private Waste Factors*. Applied Economics Letters, 20, 7, 702–05.
- Dijkgraaf, E. and R.H.J.M. Gradus, 2014. *Waste Management in the Netherlands*. in: T. Kinnaman and K. Takeuchi (eds.), Handbook on Waste Management, Edward Elgar Publishers, Cheltenham, UK, pp. 287-315
- Dollery Brian, Akimov Aleandr and Byrnes Joel, 2009. *Shared Services in Australian Local Government: Rationale, Alternative Models and Empirical Evidence*. The Australian Journal of Public Administration, 68, 2, 208-219.
- Dollery Brian, Byrnes Joel and Allan Percy, 2007. *Optimal Strutral Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales*. Urban Policy and Research, 25, 4, 473-486.
- Dollery, Brian and Fleming, Euan, 2006. *A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government*. Urban Policy and Research, 24, 2, 271-282.
- Dollery, Brian and Lin Crase, 2004. *Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs*. Urban Policy and Research 22 (3): 265-275.
- Dollery, B. E. & Johnson, A. 2005. *Enhancing efficiency in Australian local government: an evaluation of alternative models of municipal governance*. Urban Policy and Research, 23(1), 73–86.
- Dollery, B. E., Crase, L. & Johnson, A. 2006a. *Australian Local Government Economics*. Sydney: University of New South Wales Press.146-150.
- Exworthy, M. and Halford, S. 1999. *Professionals and Managers in a Changing Public Sector: Conflict, Compromise and Collaboration*. In M. Exworthy and S. Halford (eds.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Philadelphia, PA: Open University Press, 1–17.
- Feiock, R.C. 2007. *Rational Choice and Regional Governance*. Journal of Urban Affairs, 29, 1, 47-63.
- Feiock, R.C. 2009. *Metropolitan Governance and Institutional Collective Action*. Urban Affairs Review, 44, 3, 356–77.
- Feiock, R.C. 2013. *The Institucional Collective Action Framework*. Policy Studies Journal, 41, 3, 397-425.
- Feiock, R., Clingermayer, J., Shrestha, M., & Dasse, C. 2007. *Contracting and Sector Choice Across Different Types of Municipal Services*. State and Local Government Review , 39 (1).
- Feiock, R.C. and J.T. Scholz, 2010. “Self-Organizing Governance of Institutional Collective Actions Dilemmas: An Overview”. In R.C. Feiock and J.T. Scholz (eds), *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–32.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. 1986. *Contracting Out: For What? With Whom?* Public Administration Review , July/August, 333-344.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. 1991. *Production cost, transaction cost, and local government contractor choice*. Economic Inquiry , XXIX , 541-554.
- Fenwick, J., Shaw, K., & Foreman, A. 1994. *Managing Competition in UK Local Government The Impact of Compulsory Competitive Tendering*. International Journal of Public Sector Management , 7 (6), 4-14.

- Fimreite, A., & Laegreid, P. 2005. *Specialization and Coordination: Implication for Integration and Autonomy in a Multi-Level System*.
- Foster, K.A. 1997. *The Political Economy of Special-Purpose Government*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Fox, W.F. and T. Gurley, 2006. *Will Consolidation Improve Sub-National Governments?* World Bank Policy Research Working Paper 3913 (<http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-3913>; accessed 30 August 2012).
- Franco, Sousa, 2002. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Almedina. Coimbra (Vol. II). 1-20.
- Frant, H. 1996. *High-powered and low-powered incentives in the public sector*. Journal of Public Administration Research & Theory, 6 (3).
- Frederickson, H.G. and K.B. Smith, 2003. *The Public Administration Theory Printer*. Boulder, CO: Westview.
- Frère, Q., M. Leprince and S. Paty, 2013. *The Impact of Inter-Municipal Cooperation on Local Public Spending*, Urban Studies.
- Frug, G.E. 2002. *Beyond Regional Government*. Harvard Law Review, 117, 7, 1766–836.
- Garrone, P., L. Grilli and X. Rousseau, 2013. *Management Discretion and Political Interference in Municipal Enterprises. Evidence from Italian Utilities*. Local Government Studies, 39, 4, 514–40.
- Germà Bel and Mildred E. Warner, 2014. *Inter-municipal Cooperation and Costs: Expectations and evidence*. Journal PADM, doi: 10.1111/padm.12104.
- Gerring, Jonh, 2001. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Girth, A., A. Hefetz, J. Johnston and M.E. Warner, 2012. *Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets*. Public Administration Review, 72, 6, 889–900.
- Goldsmith, S. and W. Eggers, 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Gonçalves, Pedro, 2014. “As entidades intermunicipais – em especial as comunidades intermunicipais”. In Associação de Estudos de Direito Regional e Local, *Questões Atuais de Direito*, Publicação Trimestral n.º 1, Janeiro/Março de 2014. Coimbra Editora, 21-40.
- Gradus, R., E. Dijkgraaf and M. Wassenaar, 2014. *Understanding Mixed Forms of Refuse Collection, Privatization and Its Reverse*. In The Netherlands, International Public Management Journal, 17, 2, forthcoming.
- Gray, Andrew e Bill Jenkins, 1995. *From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?* Public Administration Vol. 73, 75-99.
- Grosskopf, S., Margaritis, D. & Valdmanis, V. 1995. *Estimating output substitutability of hospital services: a distance function approach*. European Journal of Operational Research, 80, 575–587.
- Guengant, A. and M. Leprince, 2006. *Evaluation des effets des regimes de cooperation intercommunale sur les dépenses publiques locales*. Économie et Prévision, 4–5, 175, 79–99.
- Hartley, J., Butler, M., & Benington, J. 2002. *Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective*. Public Management Review, 4, 387-405.
- Haveri, A. and J. Airaksinen, 2007. “Inter-Municipal Cooperation in Finland: Old Traditions and New Promises”. In R. Hulst and A. van Montfort (eds), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, 39–65.

- Hefetz, A., M.E. Warner and E. Vigoda-Gadot, 2012. *Privatization and Inter-Municipal Contracting: The US Local Government Experience 1992-2007*. Environment and Planning C.: Government and Policy, 30, 4, 675-92.
- Hefetz, A., M.E. Warner and E. Vigoda-Gadot, 2014. "Concurrent Sourcing in the Public Sector: A Strategy to Manage Contracting Risk". *International Public Management Journal*, 17, 2, forthcoming.
- Hendriks, F., & Tops, P. 2003. *Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change*. Public Administration, 81, 301-323.
- Hertzog, Robert, 2010. "Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation?", In Swianiewicz, Pawel (ed) *Territorial Consolidation Reforms In Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute–Budapest. 285-307.
- Hindmoor, A. 1998. *The importance of being trust: transaction cost and policy network theory*. Public Administration, 76, 26-30.
- Hirsch, W.Z. 1959. *Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation*. Review of Economics and Statistics, 41, 3, 232–41.
- Hlepas, Nicolaos-Komninos, 2010. *The Impact of Local Government Reforms in Greece: A Critical Overview*, APAS. Disponível em www.apas.admpubl.snsps.ro/handle/2010/69
- Hlepas, Nicolaos-Komninos, 2010. "Incomplete Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms". In Swianiewicz, Pawel (ed) *Territorial Consolidation Reforms In Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute–Budapest. 45-74.
- Hodge, G. 2000. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Holzer, M. and J. Fry, 2011. *Shared Services and Municipal Consolidation. A Critical Analysis*. Alexandria, VA: Public Technology Institute.
- Honadle, B.W. 1984. *Alternative Service Delivery Strategies and Improvement of Local Government Productivity*. Public Productivity Review, 8, 4, 301–13.
- Hood, Christopher, 1991. *A Public Management for all seasons*. Public Administration Review vol. 68:3-19.
- Houlberg, K. 2000. *Kommunale stordriftsfordele—hvord finder vi dem og hvor store er de?*. Kobenhavn: AKF forlaget.
- Houlberg, K. 2010. *Municipal Size, Economy, and Democracy*. In *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, 309-331.
- Hulst, R. and A. van Montfort (eds), 2007. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Illner, Michal, 2010. "The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic?", In Swianiewicz, Pawel (ed) *Territorial Consolidation Reforms In Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute–Budapest. 219-235.
- Inman, R. P., and D. L. Rubinfeld, 1997. *The Political Economy of Federalism*. In *Perspectives on Public Choice*, edited by D. C. Mueller, 73–105. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Peter, 1994. *The new public sector management: surrogate competition and contracting out*. In Peter Jackson and Catherine Price (ed) *Privatisation and regulation: A review of the issues* New York.
- Johnston, J.M. and A.M. Girth, 2012. *Government Contracts and "Managing the Market:" The Implications of Strategic Management Responses to Weak Vendor Competition*. Administration & Society, 44, 1, 3–29.
- Kaplan, Abraham, 1964. *The Condu of Inquiry*. San Francisco: Chandler.
- Keating, M. 1995. "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice". In: D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds.) *Theories of Urban Politics*, London: Sage.

- Keating, Michael, 1997. *The Political Economy of Regionalism*. In Michael Keating and John Loughlin (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. London, UK: Frank Cass. 17-40.
- Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution*. Bookings Institution Press. Washington, D.C.
- King, D.S. 1984. *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*. London: Allen and Unwin.
- Kirkpatrick, I., Ackroyd, S. and Walker, R. 2005. *The New Managerialism and Public Service Professions*. London: Palgrave-MacMillan.
- Kjellberg, Francesco, 1988. *Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia*. In B. Dente and Francesco Kjellberg. *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage.
- Klijn, E.-H., Koppenjan, J., & Terneer, K. 1995. *Managing Networks in the Public Sector: A theoretical study of management strategies in policy networks*. *Public Administration* 73, 437-454.
- Klimosvský, Daniel, 2010. "Territorial Consolidation and Intercommunal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic". In Swianiewicz, Pawel (ed) *Territorial Consolidation Reforms In Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute–Budapest. 237-253.
- Kulesza, M. 2002. "Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries: The Polish Experience." In: G. Peteri (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Ladd, H.F. 1992. *Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services*. *Urban Studies*, 29, 2, 273–95.
- Lago-Penas, S. and J. Martinez-Vazquez (eds), 2013. *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience, and Policy Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lamothe, M., Lamothe, S., & Feiock, R. 2007. *Vertical Integration in Municipal Service Provision*. Working Paper . Univerity of Nebraska Omaha-Lincon Florida State University.
- Lamothe, S., M. Lamothe and R.C. Feiock, 2008. *Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time*. *Urban Affairs Review*, 44, 1, 27–56.
- Leroux, K. 2007. *Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence From Michigan*. *Public Works Manangement Policy* , 12, 344-358.
- Levin, J., & Tadelis, S. 2007. *Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities*. Working Paper. Stanford University University of Cafifornia, Berkeley.
- Levin, J. and S. Tadelis, 2010. *Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities*. *Journal of Industrial Economics*, 58, 3, 507–41.
- Lorrain, D. 1987. "France; Silent Change." In: D. Lorrain, G. Stoker (eds.). *The Privatisation of Urban Services in Europe*. London: Pinter.
- Loughlin, John and B. Guy Peters, 1997. *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*. In Michael Keating and John Loughlin (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. London, UK: Frank Cass. 41-62.
- Lowery, D. 2000. *A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, 1, 49–78.
- Martin, Steve. 2002. *The Modernization of UK Local Government – Markets, Managers, Monitores and Mixed Fortunes*. *Public Management Review* Vol. 4, 291- 307.

- Martin, Steve e Jean Hartley, 2000. *Best Value for All? An empirical analysis of local government's capacity to implement Best Value principles*. Public Management Vol.2, 43-56.
- Marvel, M. K. and H. P. Marvel, 2007. *Outsourcing Oversight: A Comparison for In-House and Contracted Services*. Public Administration Review, 67, 3, 521-30.
- Mattessich, Paul W., Marta Murray-Close and Barbara R. Monsey, 2001. *Collaboration: What Makes It Work (2nd edition)*. St.Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
- McGuire, M. and R. Agranoff, 2011. *The Limitations of Public Management Networks*. Public Administration, 89, 2, 265-84.
- McGuinness, T. 1991. "Markets and Managerial Hierarchies". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- McLaughlin, K. and Osborne, S. 2002. "Current Trends and Future Prospects of Public Management". In K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.) *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, 1-3.
- McMillan, M. 2006. "Local government organization and finance: Canada". In: A. Shah (Ed.) *Local Governance in Industrialised Countries*. Washington, DC: World Bank. 41-82.
- Meligrana, J. 2004. "Changing Local Government Boundaries in Different Political-Ideological Environments." In: J. Meligrana (ed.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*. Vancouver-Toronto: UBC Press.
- Miles e Snow. 1984. *Organization Fit" Fit, failure and the hall of fame*. California Management Review Vol. 26 n. ° 3, 10-28.
- Milward, H.B. and K.G. Provan, 2000. *Governing the Hollow State*. Journal of Public Administration Research and Theory, 10, 2, 359-79.
- Mohr, R., S.C. Deller and J.M. Halstead, 2010. *Alternative Methods of Service Delivery in Small and Rural Municipalities*. Public Administration Review, 70, 6, 894-905.
- Mourtizen, P.E. 2008. *Size and Democratic Performance – A Summary Assessment*.
- Nelson, M. 1997. *Municipal government approaches to services delivery: An analysis from transactions cost perspective*. Economic Inquiry, XXXV, 82-96.
- Nico, Rosa, 2013. *O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa – O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace: New York.
- Oliveira, César, 1996. *História dos Municípios e do Poder Local (Dos fins da idade média à União Europeia)*. Círculo de Leitores, Lisboa.
- Osborne, D. e Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Reading Mass. Addison Wesley Public Comp.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, V., C.M. Tiebout and R. Warren, 1961. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*. American Political Science Review, 55, 4, 831-42.
- O'Sullivan, Elizabethann and Rassel, Gary R. 1989. *Research Methods for Public Administrators*. New York: Longman.

- Paddison, R. 2004. "Redrawing Local Boundaries: Deriving the Principles for Politically Just Procedures". In: J. Meligrana (ed.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*. Vancouver–Toronto: UBC Press.
- Pereira Paulo, Afonso António, Arcanjo Manuela, Santos José, 2012. *Economia e Finanças Públicas*. Escolar Editora. 319-335.
- Pfeil, Edit, 2010. "Hungarian Public Service Reform: Multipurpose Microregional Associations". In Swianiewicz, Pawel (ed) *Territorial Consolidation Reforms In Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute–Budapest. 255-264.
- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford; Basil Blackwell.
- Pollitt, C. 2003. *Joined-up Government: a Survey*. Political Studies Review, 1, 34-49.
- Powell, W. 1991. "Neither market nor hierarchy: network forms of organization". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reichard, Christoph. 2003. *Local Management Reforms in Germany*. Public Administration Vol. 81, 354-363.
- Ribeiro, Hermínia e Faria, Raquel, 2009. *A Cooperação Intermunicipal Portuguesa*. Instituto Superior da Universidade Técnica de Lisboa. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. Documento de Trabalho n.º 81.
- Rhodes, R.A.W. 1996. *The new governance: governing without government*. Political Studies, 44, 652–667.
- Rocha, José A. Oliveira, 2000. *O Futuro da Governação Local*, NEAPP, comunicações em conferências.
- Rocha, J.A. Oliveira, 2010. *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa Escolar Editora.
- Rodrigues Miguel, Araújo Filipe, 2005. *A Nova Gestão Pública na Governação Local*. Repositório UMinho. Documento de Conferência.
- Rodrigues, Miguel, 2005. *A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho. Braga.
- Rodrigues, Miguel, 2009. *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*. Tese de Doutoramento Ciências da Administração. Universidade do Minho. Braga
- Rodrigues, M., Tavares, A., Araújo, J. 2011. *A Reorganização do Poder Local: Impactos Financeiros do Documento Verde da Reforma da Administração Local*. Núcleo de Estudos de Administração e Políticas Públicas. Universidade do Minho.
- Rodrigues, M., A.F. Tavares, and J.F. Araújo. 2012. *Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in The Choice between Alternative Governance Mechanisms*. Local Government Studies, 38, 5, 615-38.
- Ruggini, J. 2006. *Making Local Government More Workable Through Shared Services*. Government Finance Review, February, 31–35.
- Salamon, L. 2002. "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction." In L. Salamon (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sancton, A. 2000. *Merger Mania*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- Sancton, A. 2005. *The Governance of Metropolitan Areas in Canada*. Public Administration and Development, 25, 4, 317–27.

- Santo, Paula do Espírito, 2010. *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Savitch, H.V. and R.K. Vogel, 2000. *Paths to New Regionalism*. *State and Local Government Review*, 32, 3, 158–68.
- Schroeder, L. 2006. “Local government organization and finance: United States”. In: A. Shah (Ed.) *Local Governance in Industrialised Countries*. World Bank: Washington, DC. 313–358.
- Shah, A. (Ed.), 2006. *Local Governance in Industrialised Countries*. World Bank, Washington, DC.
- Shepsle, Kenneth, 1989. *Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*. *Journal of Theoretical Politics* 1(2): 131-147.
- Shrestha, M.K. and R.C. Feiock, 2011. *Transaction Cost, Exchange Embeddedness, and Interlocal Cooperation in Local Public Goods*. *Political Research Quarterly*, 64, 3, 573–87.
- Silva, Nuno, 2006. *A Cooperação das Câmaras Municipais nas Associações de Municípios: O caso do distrito de Braga*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho. Braga.
- Sorensen, R.J. 2007. *Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway*. *Public Administration*, 85, 4, 1045–58.
- Spector, Paul E., 1981. *Research Designs*. Newbury Park: Sage Publications.
- Stead, D., & Geerlings, H. 2005. *Integrating Transport, Land use Planning and Environment Policy: Views of practitioners from Denmark, England and Germany*. *Innovation*, 18, 443-453.
- Stein, R. 1993. *Arranging City Services*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (1), 66-92.
- Stevens, A. 1992. *The Government and Politics of France*. MacMillan.
- Stoker, G. 1998. *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
- Sudman, S., & Bradburn, N.M. 1982. *Asking questions*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Swianiewicz, P. (ed.) 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – OSI.
- Swianiewicz, P. and M. Herbst, 2002. “Economies and Dis-Economies of Scale in Polish Local Governments.” In: P. Swianiewicz (ed.) *Consolidation or Fragmentation? Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative–OSI.
- Swianiewicz, P. 2003. “The Values of Local Democracy as Seen by Mayors in East-Central Europe.” In: H. Baldersheim, M. Illner and H. Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Urban Research International Series, Opladen: Leske and Budrich. 263–273.
- Swianiewicz, Pawel, 2010. *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute–Budapest.
- Swianiewicz, P. (ed.), 2011. *Working Together. Inter-Municipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. and M. Lackowska, 2007. “From Doing Nothing to Metropolitan Government Institutions? Governing Metropolitan Areas in Poland.” In: J.P. Collin (ed.) *Metropolitan Governance: Issues and Depictions of Experiments on Four Continents*. Montreal: Le Presses de l’Université Laval. 317–343.
- Tavares, A.F. 2015. “Reformas territoriais: fusões de Municípios e cooperação intermunicipal”. In Sousa, Luís; Tavares, António; Cruz, Nuno e Jorge, Susana (coord.) *A reforma do Poder Local em Debate*. Imprensa de Ciências Sociais. 129-136.

- Tavares, A.F. and P.J. Camões, 2007. *Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Framework*. *Local Government Studies*, 33, 4, 535-53.
- Tavares, A., & Camões, P. 2008. *Understanding Intergovernmental Cooperation in a Context of Decentralization: An Empirical Study of Collaboration among Portuguese Municipalities*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*.
- Tavares, António F. and Richard C. Feiock. 2018. Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*. Forthcoming.
- Tavares, A.F. and Jered B. Carr, 2012. *So Close, Yet so Far Away? The Effects of City Size, Density and Growth on Local Civic Participation*. *Journal of Urban Affairs*, 35, 3, 283-302.
- Tavares, António F. and Jered B. Carr, 2013. *So Close, Yet So Far Away? The Effects of City Size, Density, and Growth on Local Civic Participation*. *Journal of Urban Affairs* 35(3): 283-302. DOI: 10.1111/j.1467-9906.2012.00638.x ISI JCR Impact Factor (2012): 1.120.
- Tavares, António F. and Richard C. Feiock, 2015. *The Institutional Collective Action Framework: An Application to Regional Governance in Europe*. Paper presented at the WGIII – Territorial/Functional Rescaling, COST Action Meeting, Dubrovnik, Croatia, May 5–6, 2015.
- Tavares, António e Rodrigues, Miguel, 2015. *The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments*. *Local Government Studies* 41(6): 956-976. ISI JCR Impact Factor (2014): 0.744.
- Tenbenschel, T. 2005. *Multiple modes of Governance: Disentangling the alternatives to hierarchies and markets*. *Public Management Review*, 7 (2), 267-288.
- Thurmaier, K. and C.Wood, 2002. *Interlocal Agreements as Social Networks: Picket Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City*. *Public Administration Review*, 62, 5, 585–96.
- Tiebout, C. 1956. *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy* 60, 415-24.
- Tonge, R. and Horton, S. 1996. *Financial Management and Quality*. In D. Farnham and S. Horton (eds.), *Managing the New Public Services*. London: Macmillan, 78–98.
- Trevor L. Brown and Matthew Potoski, 2003. *Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 4, 441-468.
- Trochim, William M. 2010. *The Research Methods Knowledge Base*, 2nd Edition. Disponível em <http://www.socialresearchmethods.net/kb/>
- Verhoest, K., Peters, G., Beuselinck, E., Meyers, F., & Bouckaert, G. 2004. *How Coordination and Control of Public Organizations by Government Interrelate: an analytical and empirical exploration*. *Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis – network*: <http://www.publicmanagement-cobra.org>
- Verhoest, K., Peters, G., Bouckaert, G., &Verschuere, B. 2004. *The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review*. *Public Administration and Development*, 24, 101-118.
- Vince, A. 1997. “Amalgamations”. In: B. E. Dollery & N. A. Marshall (Eds) *Australian Local Government: Reform and Renewal*. Macmillan: Melbourne. 151–171.
- Vrangsbaek, Karsten, 2010. “Structural Reform in Denmark: Central Reform Processes in a Decentralized Environment in 2007”. In Swianiewicz, Pawel (ed) *Territorial Consolidation Reforms In Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute–Budapest. 27-44.
- Warner, M.E. 2006. *Market-Based Governance and the Challenge for Rural Governments: US Trends*. *Social Policy & Administration*, 40, 6, 612–31.

- Warner, M.E. 2011. *Competition or Cooperation in Urban Service Delivery?* *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82, 4, 421–35.
- Warner, M.E. and G. Bel, 2008. *Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain*. *Public Administration*, 86, 3, 723–35.
- Warner, M.E. and J. Clifton, 2014. *Marketization, Public Services and the City: The Potential for Polanyian Counter Movements*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7, 1, 45-61.
- Warner, M.E. and R. Hebdon, 2001. *Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives*. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20, 2, 315–36.
- Warner, M.E. and A. Hefetz, (2002a. *Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity and Voice*. *Urban Affairs Review*, 38, 1, 70–89.
- Warner, M.E. and A. Hefetz, 2002b. *The Uneven Distribution of Market Solutions for Public Goods*. *Journal of Urban Affairs*, 24, 4, 445–59.
- Warner, M.E. and A. Hefetz, 2003. *Rural–urban Differences in Privatization: Limits to the Competitive State*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21, 5, 703–18.
- Warrington, Edwards, 1997. *Tree Vies of the “the New Public Administration”*. *Public Administration and Development* Vol. 17, 3-12.
- Williamson, O. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, O. 1981. "The Economics of Organization". *American Journal of Sociology and Economics*, 36, 548-577.
- Williamson, O. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, O. 1999. *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. *Administrative Science Quarterly*, 36, 269-296.
- Williamson, O. 1999. *Public and Private Bureaucracies: A transaction Cost Economic Perspective*. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 15 (1), 306-342.
- Wolff, G. 2004. *Economies of Scale and Scope in River Basin Management*. Oakland: The Pacific Institute.
- Wollmann, Hellmut, 2000. *Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves*. *Public Administration*, 78, 4, 915-936.
- Wollmann, Hellmut, 2004. *The Two Waves of Territorial Reforms of Local Governments in Germany*. In John Meligrana (ed.). *The Re-Drawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. Vancouver: UBC Press.
- Wollmann, Hellmut, 2004. "Territorial Local Level Reforms in East German *Länder*: Phases, Patterns, and Dynamics". In Swianiewicz, Pawel (ed) *Territorial Consolidation Reforms In Europe*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute–Budapest. 75-94.
- Wollmann, H. 2008b. *Comparing Local Government Reforms in UK/England, Sweden, France and Germany*. Available online: <http://www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government>.
- Wollmann, H. 2010. *Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany*. *Urban Affairs Review*, 46, 2, 263–92.
- Zafra-Gomez, J.L., D. Prior, A.M. Plata-Diaz and A.M. Lopez-Hernandez, 2013. 'Reducing Costs in Times of Crisis: Delivery Forms in Small and Medium Sized Local Governments "Waste Management Services"'. *Public Administration*, 91, 1, 51–68.

Zafra Gomez, J.L., L.E.P. Sanchez, A.M. Plata-Diaz and A.M. Lopez-Hernandez (2014). *Do Local Authorities Use NPM-Delivery Forms to Overcome Problems of Fiscal Stress?* Revista Española de Financiación y Contabilidad – Spanish Journal of Finance and Accounting.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Aviso n.º 5802/2010, de 19 de Março Parte H, DR 2.ª Série N.º 55 (Recrutamento de pessoal AMBT)

Aviso n.º 5803/2010/2010, de 19 de Março Parte H, DR 2.ª Série N.º 55 (Recrutamento de pessoal VALSOUSA)

Decreto de 10 de abril de 1976, 8.ª versão do diploma, a mais recente, Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto (Constituição da República Portuguesa)

Decreto-Lei 58/79, de 29 de março (Cria os Gabinetes de Apoio Técnico)

Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de setembro (Constituiu o primeiro diploma legal específico para as associações de municípios)

Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março (Permite aos municípios que venham a interessar-se pela criação de associações de municípios de âmbito nacional a opção entre a constituição de uma pessoa coletiva de direito público ou, ao contrário, a constituição de uma associação de direito privado.)

Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro (Estabelece o regime jurídico das associações de municípios)

Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de setembro (define o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional – QREN)

Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril (define as unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e das áreas metropolitanas e para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013)

Decreto-Lei n.º 85/2009, de 3 de Abril (Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril, através da redefinição das unidades territoriais de nível 3 (NUTS III) do Alto Alentejo e Alentejo Central para efeitos de organização territorial das associações de municípios e para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013)

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (Aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso)

Decreto-Lei n.º 133/2013 de 3 de outubro (Estabelece os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial)

Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Novo Código de Procedimento Administrativo)

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro (Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro)

Despacho n.º 5119-B/2015, 15 de maio do Secretário de Estado da Administração Local (Abertura de concurso para entidades intermunicipais, associações de municípios de fins específicos e empresas intermunicipais, para apoio financeiro a projetos de integração e partilha de serviços ou competências dos municípios)

Diário da República, 2.ª Série, n.º 252, de 31 de dezembro de 2008 (Publicação dos Estatutos da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa)

Diário da República, 2.ª série — N.º 40 — 26 de fevereiro de 2014, Parte H, através do Anúncio n.º 55/2014 (Estatutos da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, adaptação à Lei n.º 75/2013)

Lei n.º 88 de 7 de agosto de 1913, publicada no Diário do Governo N.º 183 (Organização, funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos)

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro (Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 142/85, de 18 de novembro (Lei quadro da criação de municípios)

Lei n.º 29/87, de 30 de junho (Estatuto dos eleitos locais)

Lei n.º 44/91, de 2 de agosto (Estabelece o regime jurídico para a criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto)

Lei n.º 11/96 de 18 de abril (Regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia)

Lei n.º 54/98, de 18 de agosto (Eliminou a possibilidade de constituição de associações de âmbito nacional de direito público, prevendo-se pela primeira vez, associações de freguesias)

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local)

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias)

Lei n.º 172/99, de 21 de setembro (Estabelece o regime comum das associações de municípios de direito público)

Lei n.º 87/2001, de 10 de agosto (Segunda alteração da Lei n.º 11/96, de 18 de abril, que estabelece o regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia, alterada pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro)

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (Primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias)

Lei n.º 10/2003, de 13 de maio (Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos)

Lei n.º 11/2003, de 13 de maio (Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos)

Lei n.º 36/2004, de 13 de Agosto (Terceira alteração à Lei n.º 11/96, de 18 de Abril, que estabelece o regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia)

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Nova Lei das Finanças Locais)

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto (Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal)

Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Regras Aplicáveis à Assunção de Compromissos e aos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas)

Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais)

Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro sobre a “Reorganização Administrativa de Lisboa”.

Lei n.º 22/2012 de 30 de maio (Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica)

Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto (aprova o Programa de Apoio à Economia Local - PAEL)

Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto (Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local)

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro (Dá cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio)

Lei n.º 81/2013, de 6 de dezembro (Transição das freguesias no âmbito da reorganização administrativa operada pelas Leis n.º(s) 56/2012, de 8 de novembro, e 11 -A/2013, de 28 de janeiro)

Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro (Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais)

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico)

Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo)

Lei n.º 35/2014, de 20 de junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas)

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto (Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentado o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial e das participações locais)

Lei n.º 77/2015, de 29 de julho (Estabelece o regime jurídico da organização dos serviços das entidades intermunicipais e o estatuto do respetivo pessoal dirigente)

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de julho (Ratificação da Carta Europeia de Autonomia Local)

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de Setembro

OUTROS

Acordo de celebração do Contrato de Delegação de Competências com subvenção global entre a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Norte 2007-2013 e os Municípios (19 de dezembro de 2008)

Acordo de Parceria 2014-2020. Portugal 2020

Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses, 2014 e 2015

Ata da reunião do Conselho Executivo de 9 de abril de 2009

Ata da reunião do Conselho Executivo de 3 de dezembro de 2009

Ata da reunião do Conselho Executivo de 4 de fevereiro de 2010

Ata da reunião do Conselho Executivo de 6 de maio de 2010

Ata da reunião do Conselho Executivo de 17 de fevereiro de 2011

Ata da reunião do Conselho Executivo de 2 de maio de 2011

Ata da reunião do Conselho Executivo, 9 de janeiro de 2012

Ata da reunião do Conselho Executivo, 23 de fevereiro de 2012

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 14 de novembro de 2013

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 5 de março de 2014

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 15 de maio de 2014

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 25 de julho de 2014

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 12 de novembro de 2014

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 29 de maio de 2015

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 25 de junho de 2015

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 16 de julho de 2015

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 29 de setembro de 2015

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 15 de novembro de 2015

Ata da reunião do Conselho Intermunicipal, 15 de março de 2016

Ata da reunião extraordinária do Conselho Intermunicipal, 3 de junho de 2014

Ata da reunião extraordinária do Conselho Intermunicipal, 3 de julho de 2014

Ata da reunião extraordinária do Conselho Intermunicipal, 7 de julho de 2015

Ata da reunião extraordinária do Conselho Intermunicipal, 3 de agosto de 2015

Ata da reunião extraordinária do Conselho Intermunicipal, 8 de setembro de 2015

Ata da sessão da Assembleia Intermunicipal, 10 de janeiro de 2014

Aviso de concurso para apresentação de Candidaturas DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária (1.ª fase, pré-qualificação; 16 de Novembro de 2014)

Aviso n.º NORTE-28-2015-17, a Autoridade de Gestão do POR Norte estabeleceu as condições para proceder à acreditação de Novas Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC) PROVERE para o período de programação 2014-2020

Balço da Legislatura do XIX governo constitucional, “4 anos de credibilidade e mudança”. Lisboa, julho de 2015.

Circular n.º 83, da ANMP (22/09/2015). Análise/propostas da ANMP sobre o estudo da Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos Municípios

Convite para a apresentação de candidaturas, N.º 1/2014, de 12 de novembro, modificado em 24 de dezembro de 2014 (Visa o reconhecimento da Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial, que enquadram a implementação dos pactos para o desenvolvimento e coesão do territorial e os pactos para o desenvolvimento local de base comunitária)

Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018. Governo de Portugal

Documento Verde da Reforma da Administração Local. “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”, XIX Governo Constitucional, Lisboa, 2011.

Estudo-Piloto Comunidades Intermunicipais. Modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos. Coordenação Técnica da DGAL. Governo de Portugal, 2012.

Estudo Sobre a Integração e Partilha de Serviços Entre os Municípios. “Um contributo da Sociedade Civil”, 11 de setembro de 2015.

Guião de Reforma do Estado, “Um Estado Melhor, aprovado no Conselho de Ministros de 30 de outubro de 2013.

Monitorização da evolução das receitas e das despesas dos Municípios. Relatório Final. Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão, julho de 2015

Observatório Intermunicipal do Tâmega e Sousa (Relatório 1: dezembro de 2013 / Relatório 2: abril de 2014 / Relatório Final 3: junho de 2014)

Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo no Tâmega e Sousa (PAPE TS, dezembro de 2013).

Plano de Ação para a Promoção da Empregabilidade (dezembro de 2014).

Plano de Desenvolvimento Social Supraconcelhio 2020.

Plano Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal do Tâmega e Sousa, “Vale por Todos Vale por Si”, Maio de 2014. Centro de Estudos e Gestão de Economia Aplicada. Católica do Porto – Faculdade de Economia e Gestão

Portugal. *Programa de Assistência Financeira UE/FMI 2011-2014*. Edição Banco de Portugal, Lisboa, 2011.

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Relatório Final, julho de 2006.

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central. Relatório final de a aplicação, 2012.

Programa Aproximar – Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública. Aprovada em Conselho de Ministros de 31 de julho de 2014.

Programa Operacional Regional do Norte (2014-2020). CCI: 2014PT16M2OP001, Versão 1.8.

Programa Territorial de Desenvolvimento para a NUT III do Tâmega (novembro 2008/2013)

Programa de Valorização Económica do Territórios – VALORIZAR (2013)

Relatórios de Prestação de Contas referentes aos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

WEBGRAFIA

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_pt.htm

<http://enrd.ec.europa.eu/>

<http://www.adrimag.com.pt/>

<http://www.amvds.pt/>

<http://www.anmp.pt/>

<http://www.baixotamega.pt>

<http://www.beiradouro.pt>

<http://www.ccdr-n.pt/>

<http://www.cimtamegaesousa.pt/>

<http://www.cm-amarante.pt/>

<http://www.cm-baiiao.pt/>

<http://www.cm-castelo-paiiva.pt/>

<http://www.mun-celoricodebasto.pt/>

<http://www.cm-cinfaes.pt/>

<http://www.cm-felgueiras.pt/>

<http://www.cm-lousada.pt/>

<http://www.cm-marco-canaveses.pt/>

<http://www.cm-pacosdeferreira.pt/>

<http://www.cm-penafiel.pt/>

<http://www.cm-resende.pt/>

<http://www.dolmen.co.pt/>

<http://www.governo.gov.pt/>

<http://www.novonorte.qren.pt/>

<http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico/>

<http://www.portugal.gov.pt/pt>.

<http://www.probasto.pt/>

<http://www.proder.pt/>

<http://www.qren.pt/np4/3251.html>

<http://www.valsousa.pt>

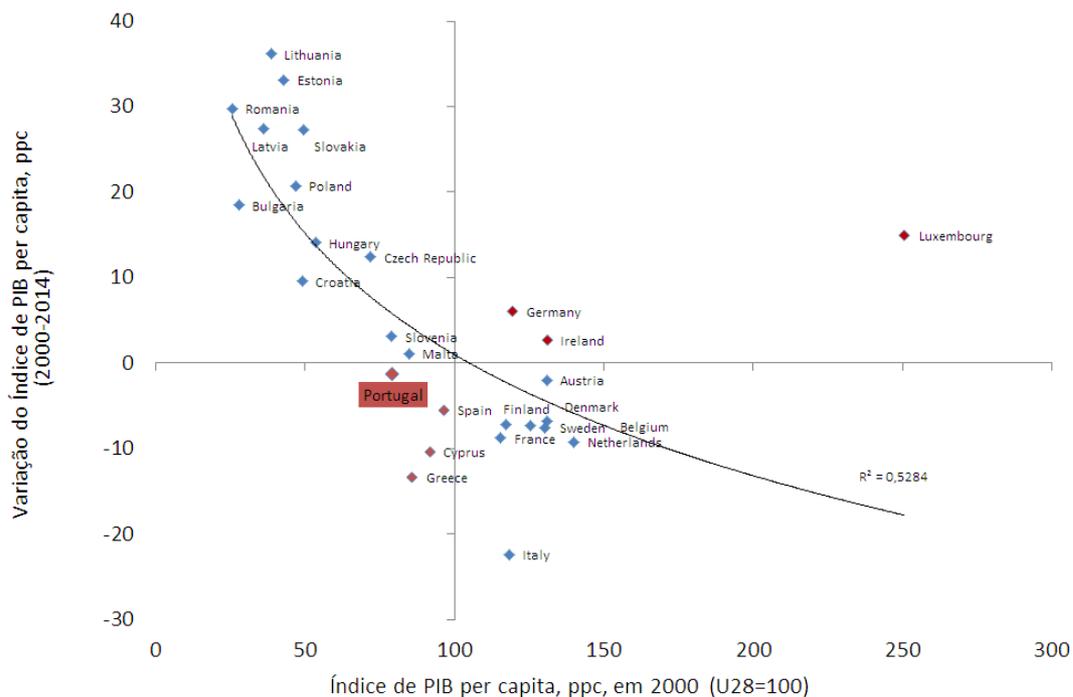
ANEXO I – INDICADORES COM AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO DA CIM-TS

	Indicador	Un. Medida	Período/Ano Referência	Portugal	Norte	CIM Tâmega e Sousa	Amarante	Baião	Castelo de Paiva	Celorico de Basto	Cinfães	Felgueiras	Lousada	Marco de Canaveses	Paços de Ferreira	Penafiel	Resende
1	População residente	n.º	2011	10.562.178	3.689.682	432.915	56.264	20.522	16.733	20.098	20.427	58.065	47.387	53.450	56.340	72.265	11.364
2	Varição da população	%	2001-2011	1,99	0,06		-5,66	-8,2	-3,49	-1,8	-8,91	0,82	5,98	1,97	6,33	0,65	-8,13
3	Densidade populacional	Hab/km2	2011	114,5	173,3	236	186,7	117,6	145,5	111	85,4	501,7	493,2	264,8	793,6	340,5	92,1
4	Taxa bruta de natalidade	(%)	2012	8,5	7,8		7,6	6,6	6,5	6,6	6,7	7,9	8,3	8,1	8,6	8,6	5,7
5	Idade média da população	anos	2011	41,83	40,97	39,39	40,02	41,17	39,78	41,23	42,34	37,74	36,44	37,6	36,72	37,72	42,53
6	Proporção da população com menos de 14 anos	%	2011	14,89	15,1		16,06	15,16	16,15	15,23	14,79	17,17	18,6	18,06	18,32	17,65	14,99
7	Índice de envelhecimento	n.º	2011	127,8	113,3	82,3	100,4	123,2	95,8	124,9	139,8	73,8	59,3	72,1	60,7	72,2	143,2
8	Índice de dependência total	n.º	2011	51,3	47,5		47,5	51,2	46,3	52,1	55	42,5	42,1	45,1	41,7	43,7	57,4
9	Proporção de alojamento sobrelotados	%	2011	11,36	11,73		11	13,25	13,9	9,64	14,72	12,73	13,11	14,85	15,39	15,18	12,38
10	Percentagem de edifícios muito degradados	%	2011	1,67	1,63		2,25	2,25	2,19	4,15	2,58	2,7	2,06	3	1,98	2,87	1
11	Proporção da população com pelo menos o ensino secundário	%	2011	31,69	27,9		22,33	14,78	17,01	18,51	13,96	19,46	17,19	18,33	17,3	20,58	16,18
12	Proporção da população com ensino superior	%	2011	15,11	13,12		9,37	4,65	5,65	6,12	4,55	6,57	6,28	6,43	6,78	7,61	5,72
13	Taxa de analfabetismo	%	2011	5,22	5		7,24	10,22	5,65	10,01	9,33	5,05	5,06	5,62	3,77	5,4	13,6
14	Percentagem da população no sector primário	%	2011	3,06	2,86		2,83	4,42	2,76	5,63	7,81	1,67	1,24	1,91	0,41	1,62	20,05
15	Percentagem da população no sector secundário	%	2011	26,48	35,55		43,95	45,32	51,22	41,48	43,78	60,08	55,93	50,71	55,57	49,02	25,59
16	Percentagem da população no sector terciário	%	2011	70,46	61,59		53,22	50,25	46,02	52,89	48,41	38,25	42,83	47,38	44,01	49,36	54,36
17	Percentagem de população empregada noutro concelho	%	2011	1,62	4,88		31,64	43,71	41,41	42,57	43,57	16,58	38,51	35,86	21,76	35,99	26,53
18	Taxa de desemprego	%	2012	14,13	16,83		20,07	25,29	21,67	20,51	26,19	10,77	15,30	21,15	17,65	16,70	26,94
19	Duração média dos movimentos pendulares (min.)	min.	2011	20,02	18,28		19,92	23,91	23,61	19,7	23,72	14,55	16,68	20,56	13,59	22,11	22,87
20	Taxa de criminalidade	%	2013	35,9	31,4		25,7	25,7	24,9	19,8	20,7	32,4	20,80	21,4	28,2	24,50	22,7

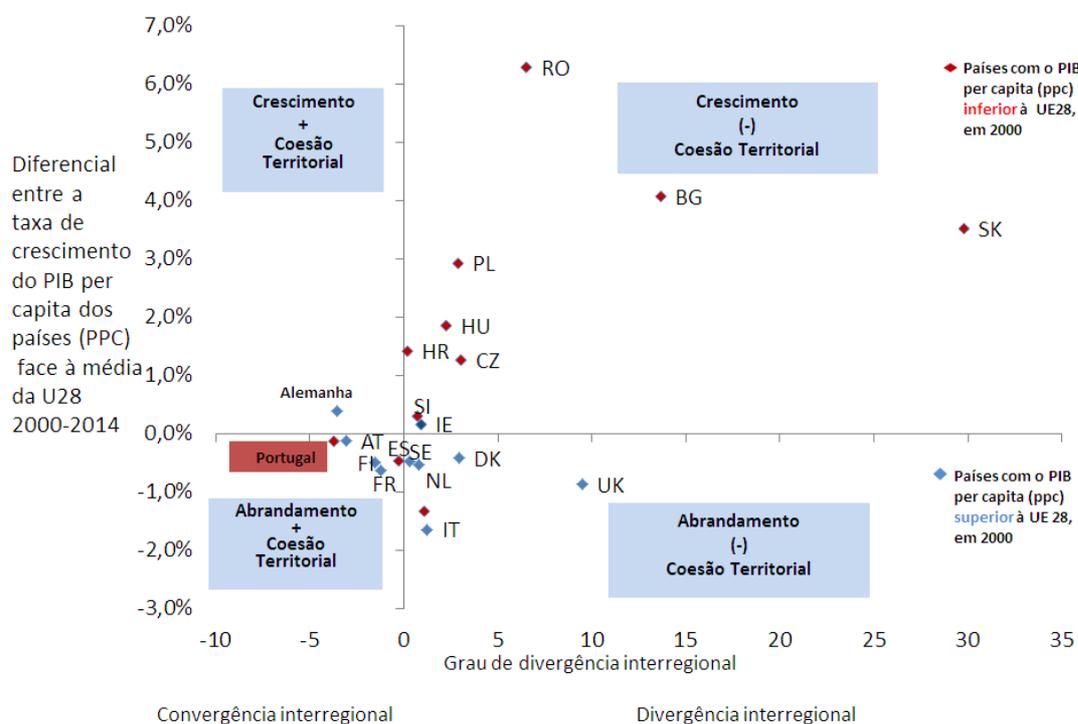
Fonte: Census 2011 / Relatório 1 Observatório Inter municipal

ANEXO II – CONVERGÊNCIA REAL DA REGIÃO DO NORTE E DAS SUAS REGIÕES NUTS III

1. Crescimento e convergência real na Europa (UE 28)

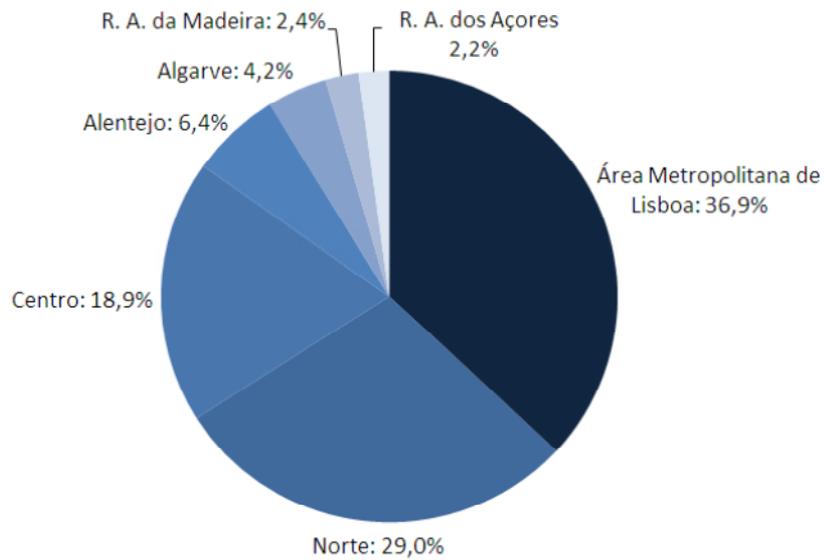


2. Crescimento económico e assimetrias regionais na Europa

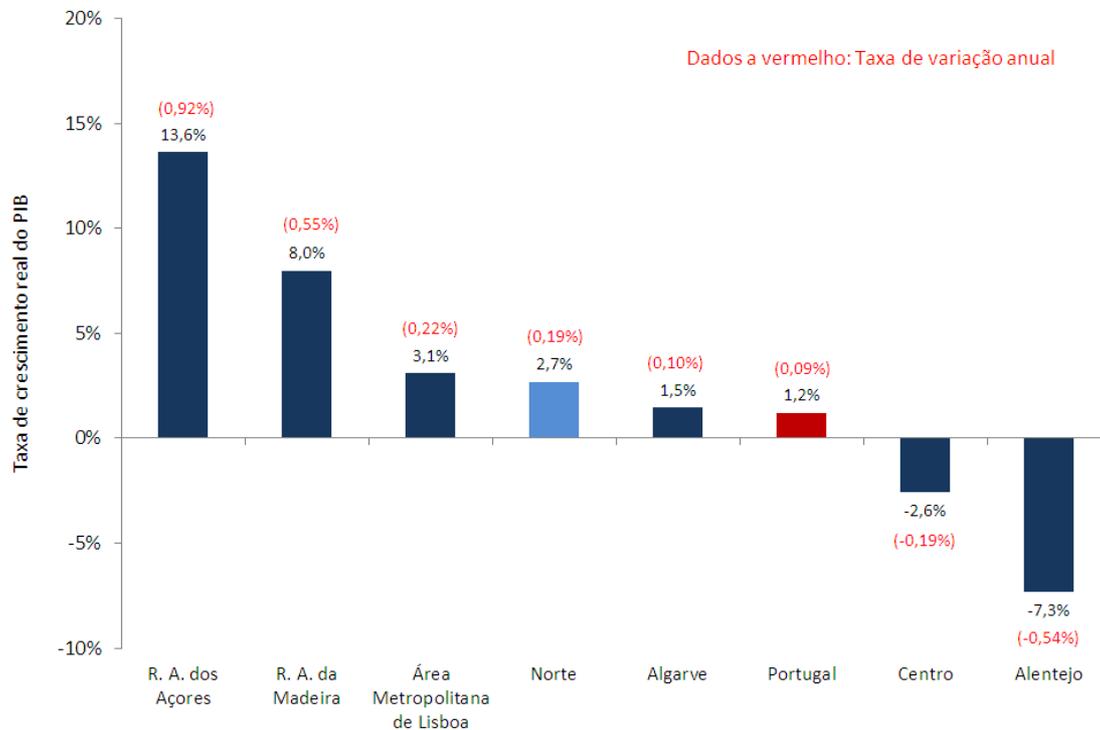


FONTE: EUROSTAT / CCDRN

3. Contributo das regiões NUTS II para o PIB nacional, em 2014

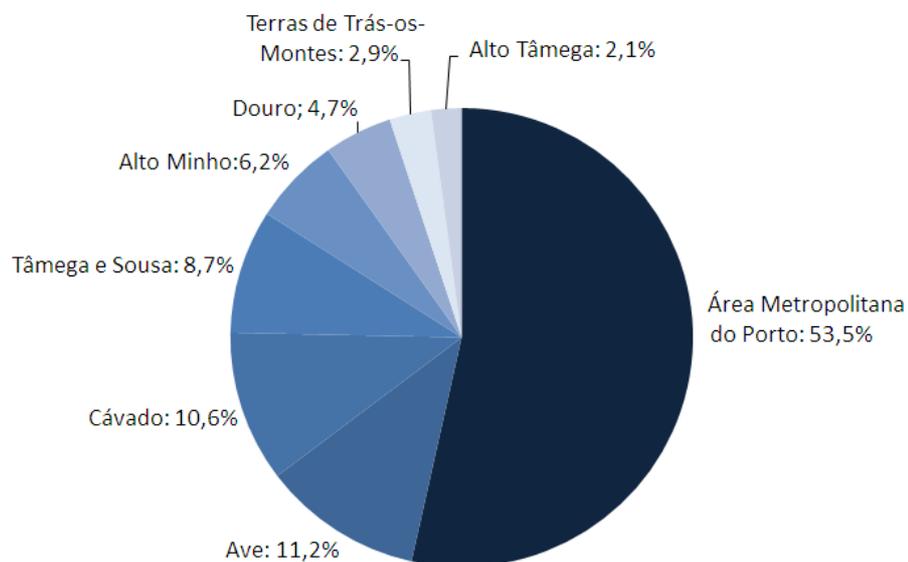


4. Crescimento real das regiões NUTS II (2000-2014)

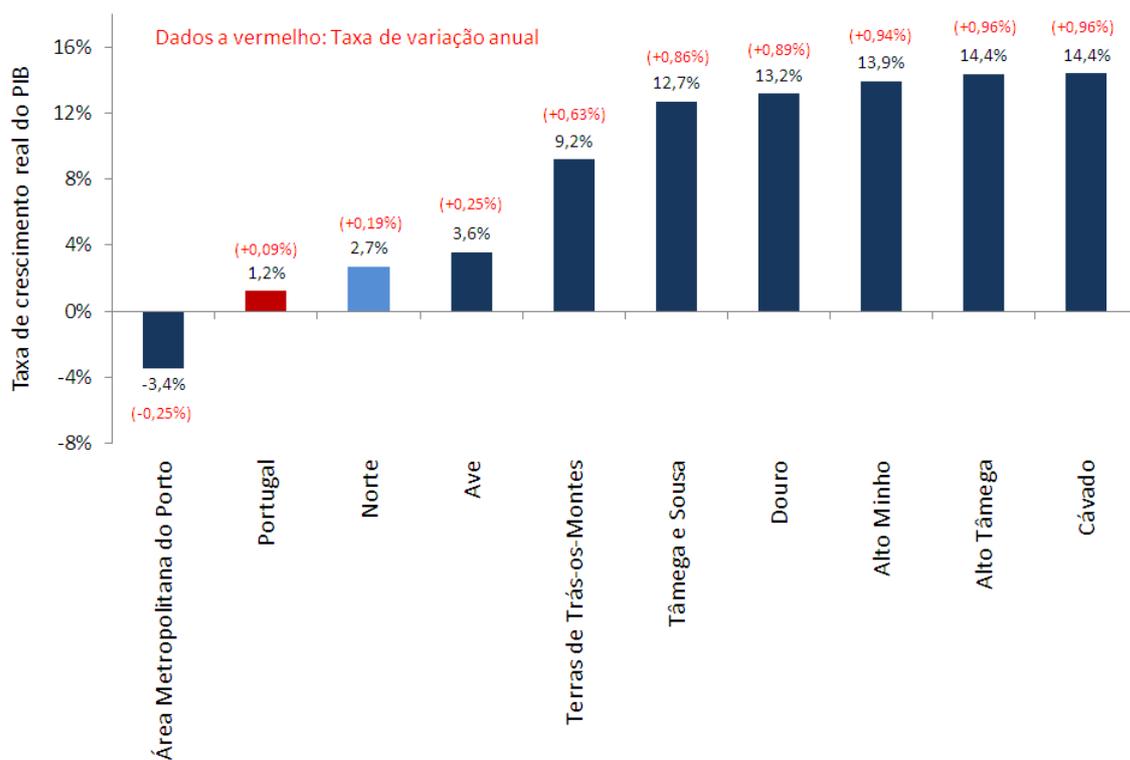


FONTE: INE/CCDRN

5. Contributo das regiões NUTS III para o PIB da Região do Norte, em 2014

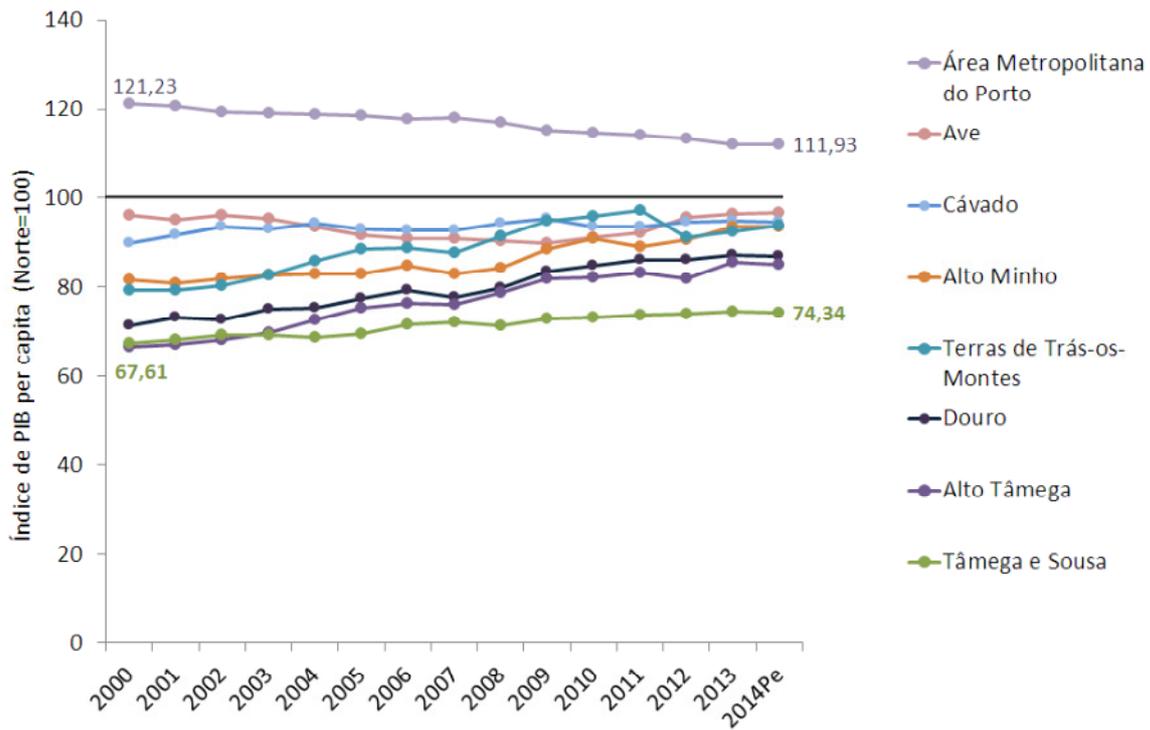


6. Crescimento real do PIB das regiões NUTS III (2000-2014)



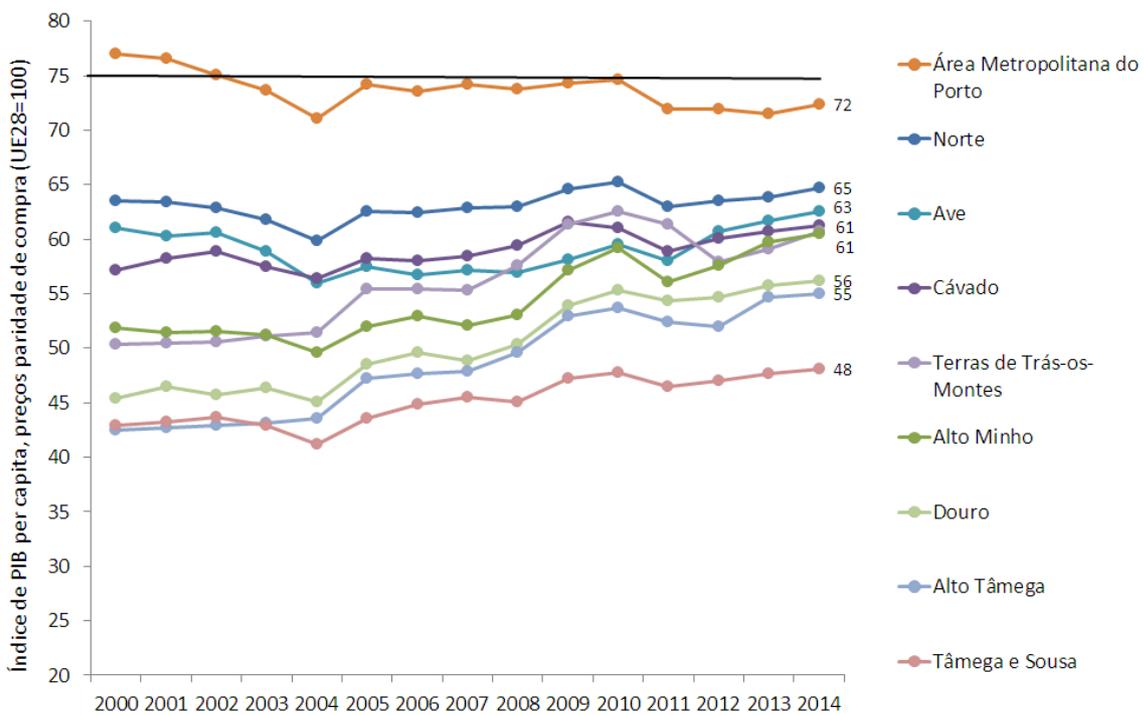
FONTE: INE/ CCDRN

7. Assimetrias das regiões NUTS III no contexto regional (RN=100)



FONTE: INE/ CCDRN

8. PIB “per capita” em PPC face à EU28 (UE28=100)



FONTE: EUROSTAT/ CCDRN

NUTS III	UE28=100	Ranking nacional
Área Metropolitana de Lisboa	106	1
Alentejo Litoral	93	2
Algarve	78	3
Região de Leiria	77	4
Baixo Alentejo	75	5
Beira Baixa	74	6
R. A. da Madeira	73	7
Região de Aveiro	73	8
Área Metropolitana do Porto	72	9
R. A. dos Açores	71	10
Região de Coimbra	70	11
Alentejo Central	68	12
Lezíria do Tejo	65	13
Médio Tejo	65	14
Oeste	63	15
Ave	63	16
Cávado	61	17
Viseu Dão Lafões	61	18
Terras de Trás-os-Montes	61	19
Alto Minho	60	20
Alto Alentejo	60	21
Douro	56	22
Alto Tâmega	55	23
Beiras e Serra da Estrela	52	24
Tâmega e Sousa	48	25

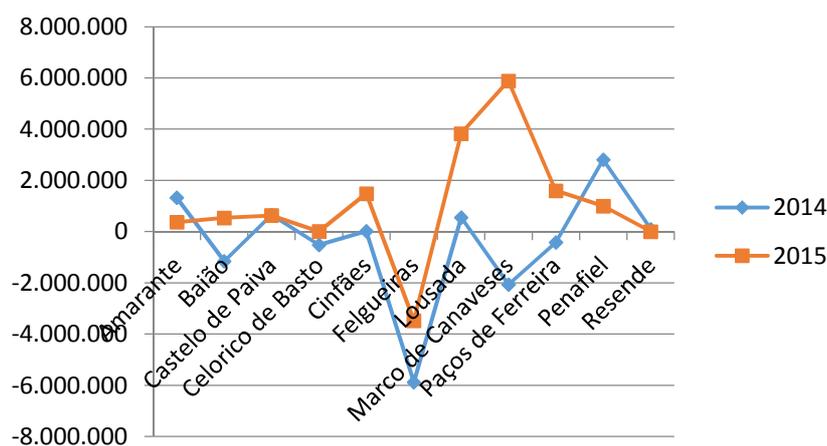
FONTE: EUROSTAT/ CCDRN

ANEXO III – DADOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS DOS MUNICÍPIOS (2014-2015)

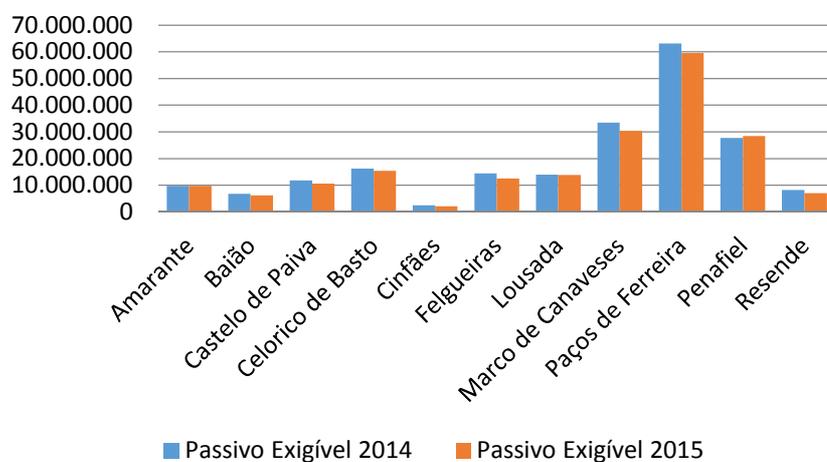
Município	Unidade: euros										
	Resultados Operacionais		Resultados Líquidos		Passivo Exigível		Índice de Dívida Total		N.º de Trabalhadores		N.º Habitantes
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	
Amarante	2.087.657	1.329.973	369.340	9.787.209	9.787.209	27,7%	35,3%	515	496	54.432	
Baião	-681.280	-1.152.435	534.679	6.850.826	6.225.264	37,2%	47,5%	294	286	19.488	
Castelo de Paiva	446.523	658.855	633.088	11.894.910	10.658.530	107,2%	132,7%	148	147	15.980	
Celorico de Basto	-1.021.856	-515.271	9.846	16.261.663	15.388.955	103,3%	140,7%	271	265	19.485	
Cinfães	386.831	23.173	1.482.977	2.537.680	2.155.213	13,9%	15,1%	252	246	19.122	
Felgueiras	-4.593.850	-5.875.877	-3.476.453	14.439.811	12.552.207	35,9%	45,1%	671	664	57.246	
Lousada	899.907	553.873	3.829.390	14.031.363	13.842.204	42,5%	60,7%	617	630	47.075	
Marco de Canaveses	-9.166.297	-2.064.121	5.882.052	33.452.865	30.334.214	107,3%	139,5%	382	378	52.480	
Paços de Ferreira	-340.780	-414.978	1.597.609	63.171.189	59.582.671	210,9%	288,5%	373	376	57.024	
Penafiel	1.372.776	2.809.865	999.279	27.777.851	28.474.594	68,5%	100,7%	668	621	70.759	
Resende	81.401	100.300	788.585	8.272.468	7.028.126	65,7%	79,5%	252	250	10.592	

Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2014 e 2015

1. Resultados Líquidos

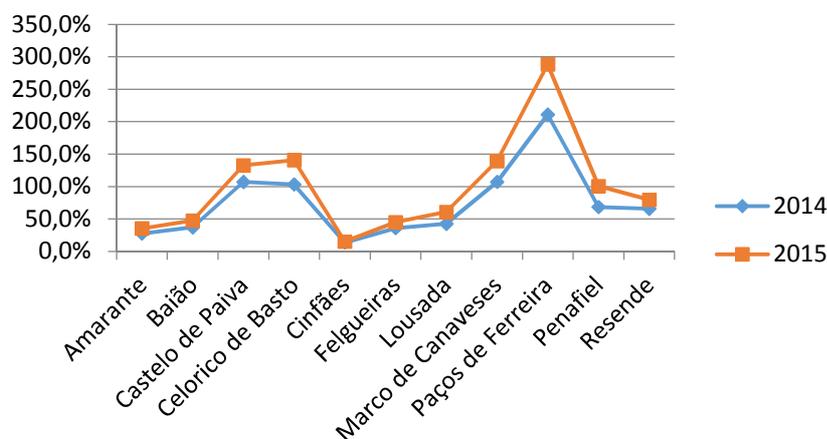


2. Passivo Exigível



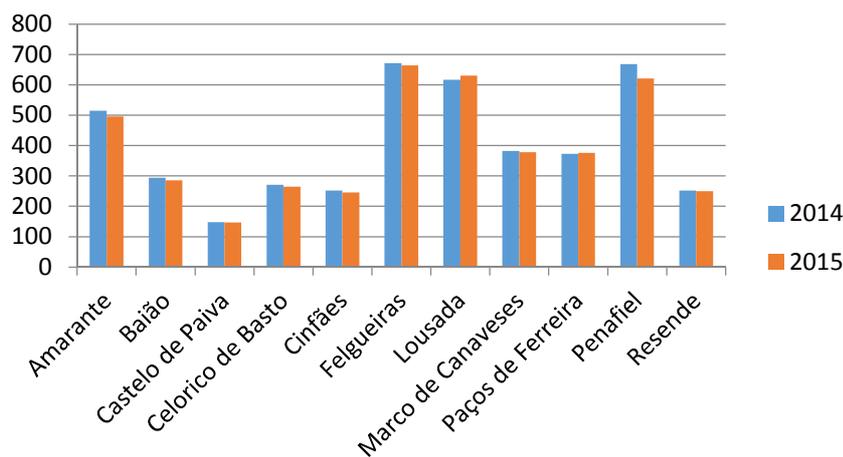
Fonte: Elaboração própria

3. Índice de Dívida Total



Fonte: Elaboração própria

4. Número de Trabalhadores



Fonte: Elaboração própria

5. Municípios abrangidos por mecanismos de recuperação financeira municipal

Município	Tipo de Empréstimo	Ano de contratualização	Capital Contratado	Enquadramento Legal
Marco de Canaveses	Reequilíbrio Financeiro	2004	40.000.000	Decreto-Lei n.º 322/85, de 8 de agosto
		2009	2.604.325	Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e Decreto Lei n.º 38/2008, de 3 de março
Paços de Ferreira	Programa de Apoio à Economia Local	2012	7.137.212	Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto
Penafiel		2012	1.736.014	

Fonte: Documentos de Prestação de Contas dos Municípios 2015. Elaboração própria.

ANEXO IV – DOTAÇÃO VRS MONTANTE CANDIDATO POR NUTS III NA REGIÃO

NORTE

	PI 2.3	PI 4.3	PI 8.3	PI 8.8	PI 9.1	PI 9.7	PI 10.1	PI 10.5	Dotação Total (€)	Dotação Total (%)	Dotação Total per capita (c/ população média 2014)	Montantes Candidatados
NORTE	24.186.000,00	74.914.000,00	75.115.000,00	23.012.000,00	81.897.000,00	27.737.000,00	44.758.000,00	139.400.000,00	491.019.000,00	100,0%	135,16	925.347.167,13
Alto Minho	1.972.966,20	7.219.211,71	6.766.114,24	2.072.845,91	6.680.724,93	2.262.638,04	3.651.121,36	16.150.000,00	46.775.622,39	9,5%	195,66	107.431.555,60
Cávado	1.927.454,48	9.129.610,05	6.471.350,58	1.982.543,03	6.526.616,22	2.210.444,27	3.566.898,53	12.750.000,00	44.564.917,16	9,1%	109,19	157.801.250,00
Ave	2.652.282,89	8.220.568,95	8.057.146,58	2.468.362,61	8.980.981,24	3.041.692,33	4.908.247,66	18.700.000,00	57.029.282,26	11,6%	135,5	61.186.101,38
Área Metropolitana do Porto	5.318.595,21	17.774.647,87	16.286.739,41	4.989.555,31	18.009.467,94	6.099.473,88	9.842.457,80	51.000.000,00	129.320.937,42	26,3%	74,49	228.329.604,15
Alto Tâmega	2.342.214,81	6.932.550,76	7.179.291,23	2.199.425,55	7.931.049,61	2.686.099,89	4.334.443,48	5.100.000,00	38.705.075,33	7,9%	426,56	78.989.652,00
Tâmega e Sousa	3.628.340,94	9.615.520,98	10.727.962,24	3.286.585,46	12.286.043,09	4.161.055,68	6.714.516,00	9.350.000,00	59.770.024,39	12,2%	140,04	105.203.750,00
Douro	3.417.856,30	10.231.715,40	10.891.929,96	3.336.818,11	11.573.314,20	3.919.667,58	6.324.998,44	13.600.000,00	63.296.299,99	12,9%	319,19	64.695.260,00
Terras de Trás-os-Montes	2.926.289,17	5.790.174,28	8.734.465,76	2.675.864,02	9.908.802,77	3.355.928,33	5.415.316,73	12.750.000,00	51.556.841,06	10,5%	456,75	121.709.994,00
Fonte: Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial - Versão de trabalho - Junho de 2015												
Legenda:												
PI 2.3 - Melhorar o acesso às TIC bem como a sua utilização e qualidade: apoio à modernização da administração local												
PI 4.3 - Apoio à utilização da eficiência energética e das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos da AL, excluindo o sector da habitação												
PI 8.3 - Promover a sustentabilidade e qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores: apoio à criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas												
PI 8.8 - Desenvolvimento dos viveiros de empresas e do apoio ao investimento em actividade por conta própria, microempresa e criação e empresas												
PI 9.1 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação: apoio a medidas de inclusão activa de comunidades marginalizadas e grupos de risco												
PI 9.7 - Investimentos em infraestruturas e equipamentos sociais												
PI 10.1 - Investir na educação: apoio a intervenções de redução e prevenção do abandono escolar e promoção da igualdade no acesso ao ensino												
PI 10.5 - Investimento em infraestruturas da educação pré-escolar e do ensino básico												

ANEXO V – QUADRO DE FINANCIAMENTO DA CIM-TS POR PROGRAMA OPERACIONAL, FUNDO E PRIORIDADE DE INVESTIMENTO OU MEDIDA

Prioridade de Investimento / Medida	Programa Operacional	FEDER	FSE	Fundo de Coesão	FEADER	Fundo TOTAL
02.03 - Reforço das aplicações TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a infoinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha	PO NORTE	3.628.340,94				3.628.340,94
03.M04 - Investimentos em ativos fixos	PDR 2020				2.161.550,00	2.161.550,00
04.03 - A concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização da energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos, e no sector da habitação	PO NORTE	9.615.520,98				9.615.520,98
05.01 - A concessão de apoio ao investimento para a adaptação às alterações climáticas, incluindo abordagens baseadas nos ecossistemas	PO SEUR			119.000,00		119.000,00
05.02 - A promoção de investimentos para fazer face a riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes	PO SEUR			327.250,00		327.250,00
08.03 - Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras	PO NORTE		10.727.962,24			10.727.962,24
08.08 - A concessão de apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e o apoio à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas	PO NORTE	3.286.585,46				3.286.585,46
09.01 - Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e da participação ativa e a melhoria da empregabilidade	PO NORTE		12.286.043,09			12.286.043,09
09.01 - Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e da participação ativa e a melhoria da empregabilidade	POISE		1.773.808,87			1.773.808,87
09.04 - Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, incluindo cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral	POISE		1.875.227,89			1.875.227,89
09.07 - Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, a redução das desigualdades de saúde, a promoção da inclusão social através da melhoria do acesso aos serviços sociais, culturais e recreativos, e da transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária	PO NORTE	4.161.055,68				4.161.055,68
10.1 - Redução e prevenção do abandono escolar precoce e promoção da igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de boa qualidade, incluindo percursos de aprendizagem formais, não formais e informais para a reintegração no ensino e na formação	PO NORTE		6.714.516,00			6.714.516,00
10.5 - Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas	PO NORTE	9.350.000,00				9.350.000,00
	TOTAL	30.041.503,06	33.377.558,09	446.250,00	2.161.550,00	66.026.861,15
	Total PO NORTE	30.041.503,06	29.728.521,33			59.770.024,39
	Total PDR 2020				2.161.550,00	2.161.550,00
	Total PO SEUR			446.250,00		446.250,00
	Total PO ISE		3.649.036,76			3.649.036,76
Fonte: Anexo 1 do Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (26 de janeiro de 2016)						

ANEXO VI – ANÁLISE FINANCEIRA DA CIM-TS NO PERÍODO 2009-2015

1. Execução orçamental da receita e da despesa

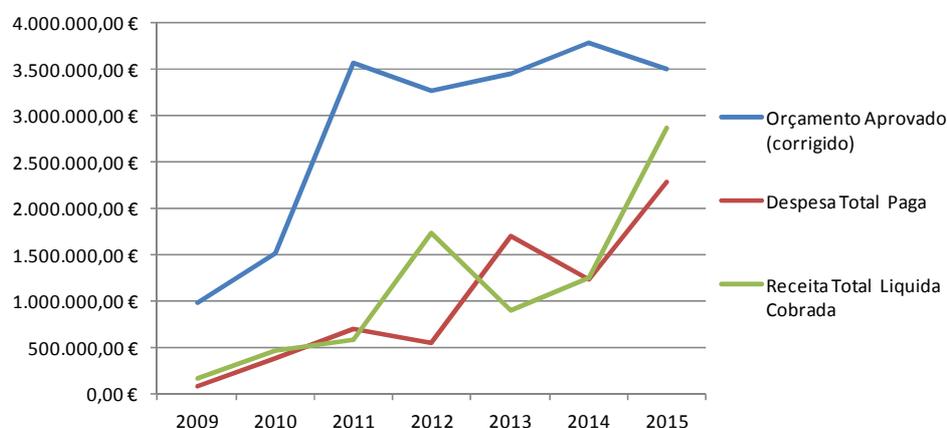
Designação	2009			2010			2011			2012		
	Previsão (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)
Receita												
Receita corrente	652.942,81 €	151.774,00 €	23%	1.338.439,28 €	457.003,40 €	34%	2.033.098,41 €	545.384,14 €	27%	1.884.409,41 €	965.452,98 €	51%
Receita de capital	335.889,52 €	24.000,00 €	7%	186.029,52 €	14.000,00 €	8%	1.545.180,84 €	41.620,90 €	3%	1.381.334,93 €	769.375,01 €	56%
Outras	0,00 €	0,00 €	0%	318,15 €	158,13 €	50%	76,32 €	244,20 €	320%	0,00 €	0,00 €	0%
Total	988.832,33 €	175.774,00 €	18%	1.524.786,95 €	471.161,53 €	31%	3.578.355,57 €	587.249,24 €	16%	3.265.744,34 €	1.734.827,99 €	53%
Despesa												
Despesa corrente	574.892,81 €	79.497,93 €	14%	1.197.479,47 €	229.484,63 €	19%	2.031.703,10 €	484.390,09 €	24%	2.024.213,40 €	547.383,60 €	27%
Despesa de capital	413.939,52 €	7.068,00 €	2%	327.307,48 €	158.544,56 €	48%	1.546.576,11 €	210.815,64 €	14%	1.241.030,94 €	6.437,68 €	1%
Total	988.832,33 €	86.565,93 €	9%	1.524.786,95 €	388.029,19 €	25%	3.578.279,21 €	695.205,73 €	19%	3.265.244,34 €	553.821,28 €	17%

Designação	2013			2014			2015		
	Previsão (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)
Receita									
Receita corrente	2.181.566,44 €	407.401,63 €	19%	2.518.128,02 €	872.050,19 €	35%	2.619.544,85 €	2.129.092,98 €	81%
Receita de capital	1.278.364,24 €	488.893,93 €	38%	964.802,59 €	66.658,37 €	7%	737.445,63 €	601.346,44 €	82%
Outras	0,00 €	0,00 €	0%	307.758,23 €	307.758,23 €	100%	146.646,64 €	146.646,64 €	100%
Total	3.459.930,68 €	896.295,56 €	26%	3.790.688,84 €	1.246.466,79 €	33%	3.503.637,12 €	2.877.086,06 €	82%
Despesa									
Despesa corrente	2.179.931,20 €	790.933,43 €	36%	2.743.746,95 €	803.449,62 €	29%	2.603.181,31 €	1.810.781,18 €	70%
Despesa de capital	1.279.999,48 €	903.842,59 €	71%	1.046.941,89 €	435.522,47 €	42%	900.455,81 €	472.736,84 €	52%
Total	3.459.930,68 €	1.694.776,02 €	49%	3.790.688,84 €	1.238.972,09 €	33%	3.503.637,12 €	2.283.518,02 €	65%

Fonte: Elaboração própria (dados recolhidos dos Documentos de Prestação de Contas 2009 a 2015, disponíveis no site www.cimtamegaesousa.pt)

2. Previsão versus Execução do Orçamento

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Orçamento Aprovado (corrigido)	988.832,33 €	1.524.786,95 €	3.578.355,57 €	3.265.744,34 €	3.459.930,68 €	3.790.688,84 €	3.503.637,12 €	20.111.975,83 €
Despesa Total Paga	86.565,93 €	388.029,19 €	695.205,73 €	553.821,28 €	1.694.776,02 €	1.238.972,09 €	2.283.518,02 €	6.940.888,26 €
Receita Total Líquida Cobrada	175.774,00 €	471.161,53 €	587.249,24 €	1.734.827,99 €	896.295,56 €	1.246.466,79 €	2.877.086,06 €	7.988.861,17 €



Fonte: Elaboração própria (dados recolhidos dos Documentos de Prestação de Contas 2009 a 2015, disponíveis no site www.cimtamegaesousa.pt)

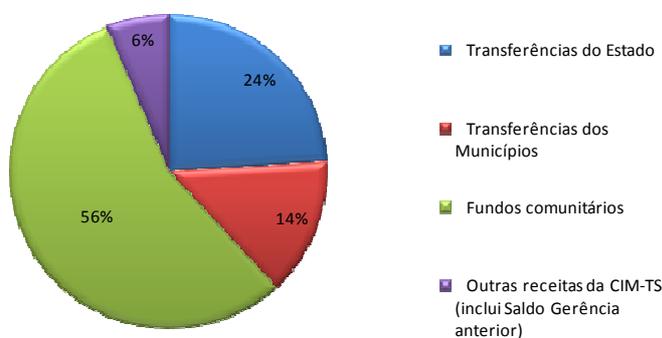
3. Total da receita cobrada líquida

Natureza da Receita	2009			2010			2011			2012		
	Previsão Corrigida (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão Corrigida (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão Corrigida (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão Corrigida (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)
Receita												
Transferências do Estado	320.039,00 €	115.774,00 €	36%	348.496,50 €	348.497,00 €	100%	320.363,00 €	320.363,00 €	100%	300.996,00 €	300.848,00 €	100%
Transferências dos Municípios	202.963,80 €	60.000,00 €	30%	552.440,52 €	73.558,38 €	13%	856.484,29 €	39.279,19 €	5%	371.520,68 €	14.024,75 €	4%
Fundos comunitários	464.029,53 €	0,00 €	0%	622.181,78 €	48.948,02 €	8%	2.400.081,96 €	227.362,85 €	9%	2.591.877,66 €	1.397.033,99 €	54%
Outras receitas da CIM-TS (inclui Saldo Gerência anterior)	1.800,00 €	0,00 €	0%	1.668,15 €	158,13 €	9%	1.426,32 €	244,20 €	17%	1.350,00 €	22.921,25 €	1698%
Total	988.832,33 €	175.774,00 €	18%	1.524.786,95 €	471.161,53 €	31%	3.578.355,57 €	587.249,24 €	16%	3.265.744,34 €	1.734.827,99 €	53%

Natureza da Receita	2013			2014			2015		
	Previsão Corrigida (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão Corrigida (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)	Previsão Corrigida (1)	Executado (2)	Taxa Execução (3)=(2)/(1)
Receita									
Transferências do Estado	300.848,00 €	300.848,00 €	100%	299.971,96 €	267.269,00 €	89%	294.436,50 €	267.269,00 €	91%
Transferências dos Municípios	438.903,78 €	122.590,00 €	28%	794.960,61 €	251.111,91 €	32%	910.520,24 €	570.548,85 €	63%
Fundos comunitários	2.719.228,90 €	472.852,62 €	17%	2.387.798,04 €	420.169,36 €	18%	2.119.536,11 €	1.869.046,37 €	88%
Outras receitas da CIM-TS (inclui Saldo Gerência anterior)	950,00 €	4,94 €	1%	307.938,23 €	307.916,52 €	100%	179.144,27 €	170.221,84 €	95%
Total	3.459.930,68 €	896.295,56 €	26%	3.790.668,84 €	1.246.466,79 €	33%	3.503.637,12 €	2.877.086,06 €	82%

Natureza da Receita	Total da receita cobrada líquida
Transferências do Estado	1.920.868,00 €
Transferências dos Municípios	1.131.113,08 €
Fundos comunitários	4.435.413,21 €
Outras receitas da CIM-TS (inclui Saldo Gerência anterior)	501.466,88 €
Total (2009-2015)	7.988.861,17 €

Natureza da Receita Cobrada Líquida no período 2009-2015 (%)



Fonte: Elaboração própria (dados recolhidos dos Documentos de Prestação de Contas 2009 a 2015, disponíveis no site www.cimtamegaesousa.pt/)

ANEXO VII – GUIÃO DAS ENTREVISTAS AOS PRESIDENTES DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

1) Quais foram, na sua opinião, as principais motivações que levaram à constituição da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?

- Económicas e financeiras
- Políticas
- Sociais
- Culturais
- Outras

2) Concorda com a área geográfica (dimensão/limites territoriais) e a designação atual da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?

- Sim
- Não

Razões / sugestões:

3) Qual é na sua opinião o impacto da CIM do Tâmega e Sousa na área geográfica de atuação?

- Muito Elevado
- Elevado
- Satisfatório
- Fraco
- Muito fraco

Razões / sugestões:

4) Quais são, na sua opinião, as principais vantagens do Município integrar a Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?

- Potencial para o aproveitamento de economias de escala
- Prestação partilhada de serviços
- Candidatura a fundos comunitários
- Melhoria da qualidade e diversidade na oferta de bens e serviços
- Acesso a serviços especializados

- Desenvolvimento/crescimento económico
- Outras
- Razões / sugestões:

5) Como qualifica o funcionamento (coordenação; liderança; tomada de decisão) da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa?

- Muito bom
- Bom
- Satisfatório
- Mau
- Muito mau

Razões / sugestões:

6) Como evoluíram as relações (cooperação) com os outros municípios associados?

Classifique-as:

- Muito bom
- Bom
- Satisfatório
- Mau
- Muito mau

Razões / sugestões:

7) Como avalia a importância do seu Município na CIM do Tâmega e Sousa?

- Muito Elevado
- Elevado
- Satisfatório
- Fraco
- Muito fraco

Razões / sugestões:

8) O que acha do modo como são tomadas as decisões na Estrutura (solidariedade; transparência; accountability)?

- Muito bom

- Bom
- Satisfatório
- Mau
- Muito mau

Razões / sugestões:

9) Como avalia a relação da CIM do Tâmega e Sousa com outros agentes da região (empresas, instituições de ensino superior, organizações sem fins lucrativos, associações de municípios de fins específicos, grupos de ação local)?

- Muito bom
- Bom
- Satisfatório
- Mau
- Muito mau

Razões / sugestões:

10) Qual é na sua opinião a principal vantagem do Município integrar CIM do Tâmega e Sousa em relação a uma Associação de Fins Específicos (Exemplo: Associação de Municípios do Baixo Tâmega e Associação de Municípios do Vale do Sousa)? Em relação a um Grupo de Ação Local (Exemplo: ADER-SOUSA; DOLMEN; ADRIMAG)? E comparativamente a uma Empresa Intermunicipal?

11) Quais são na sua opinião as atribuições e competências que podem ser executadas de forma mais económica, eficiente e eficaz numa escala supramunicipal?

12) A CIM do Tâmega e Sousa permitiu ao Município economizar recursos financeiros (dinheiro) na execução e/ou melhoria de tarefas/competências (dê exemplos)?

- Sim
- Não

Razões / sugestões:

13) Concorda com o atual modelo de financiamento da CIM do Tâmega e Sousa? Acha adequada a contribuição do Município para suportar as despesas da CIM do Tâmega e Sousa?

Considera plausível introduzir na CIM-TS uma receita proveniente de serviços prestados à população e decorrente da cobrança de determinados impostos (liquidação e cobrança de impostos municipais)?

14) Revê-se no Plano Estratégico Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa definido para o horizonte temporal 2014-2030? Foi aceite por todos? De que forma foi divulgado no Município?

15) Com que regularidade presta informação aos seus Municípios das atividades realizadas no âmbito da participação do Município na CIM do Tâmega e Sousa?

16) Em que medida considera que os projetos desenvolvidos pela CIM do Tâmega e Sousa têm contribuído para a coesão, desenvolvimento e otimização dos recursos da região onde se insere?

- Muito Elevado
- Elevado
- Satisfatório
- Fraco
- Muito fraco

Razões / sugestões:

17) No âmbito da reforma da Administração local foram introduzidas alterações nas Comunidades Intermunicipais, através da publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Quais são, na sua opinião, as mais-valias deste diploma no que se refere às Comunidades Intermunicipais (modelo de competências; de governação; de gestão e de financiamento)? Quais as principais limitações que identifica?

18) Qual é a sua opinião sobre a eventualidade de se reforçar e alargar a dimensão da representatividade e de ligação das CIM aos Municípios associados e aos eleitores através, por exemplo, da eleição por sufrágio universal e direto da Assembleia Intermunicipal?

19) Qual é na sua opinião o futuro para as CIM em Portugal?