

ANA FILIPA DIAS DA SILVA

**RESPONSABILIDADE SOCIAL
NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA
UM ESTUDO APLICADO
À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL**

Orientadora: Professora Doutora Luísa Margarida Cagica Carvalho

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa

Escola de Ciências Económicas e das Organizações

LISBOA

2019

ANA FILIPA DIAS DA SILVA

**RESPONSABILIDADE SOCIAL
NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA
UM ESTUDO APLICADO
À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL**

Dissertação apresentada em Provas Públicas para a obtenção do Grau de Mestre em Contabilidade e Fiscalidade no Curso de Mestrado de Contabilidade e Fiscalidade conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, com o Despacho Reitoral nº172/2019, no dia 16 de Março, com a seguinte composição de júri:

Presidente: Professor Doutor Emanuel Freire Torres Gamelas

Arguente: Professora Doutora Ana Paula Cordeiro

Orientadora: Professora Doutora Luísa Margarida Cagica Carvalho

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa

Escola de Ciências Económicas e das Organizações

LISBOA

2019

Agradecimentos

Considero a capacidade de gratidão como um fenómeno essencial para o bem-estar mental e emocional de toda a Humanidade.

Desta forma o capítulo dedicado aos agradecimentos é primordial na elaboração desta dissertação. As seguintes linhas são sobretudo uma oportunidade de expressar de maneira mais íntima o meu sentimento de gratidão para todos aqueles que possibilitaram através de ações ou de palavras o bom desempenho desta obra e que sem dúvida foram uma perfeita fonte de inspiração para o finalizar do trabalho. O percurso académico nem sempre foi por caminhos fáceis, mas guardo em mim a esperança que todo o esforço constante tenha superado todas as desvantagens e adversidades surgidas no desenvolvimento do presente trabalho.

Em particular quero evidenciar a força que me acompanhou neste trajeto, em específico nos momentos mais difíceis em que vivenciei o desânimo e desmotivação mas que graças a DEUS obtive a força interior necessária para reverter estes momentos e transformá-los em soluções que solidificaram em mim a força e o ânimo indispensáveis para a continuidade.

Pretendo também honrar as virtudes da Professora Doutora Luísa Carvalho pela sua disponibilidade e crítica construtiva sempre presente nas várias etapas em que a dissertação se foi desenvolvendo e firmado sempre num gratificante estímulo que me animou.

E expressar gratidão ao coordenador de curso Professor João Borralho pelo seu manifesto incentivo e apoio incondicional. Professor que reconheceu as minhas competências incentivando o sucesso do meu percurso académico e profissional.

Desejo de forma emocionada homenagear toda a minha família pelo enorme apoio afetivo que garantiu o despoletar de energia e coragem para chegar até ao fim.

Finalmente agradeço a compreensão de todos os amigos e colegas de trabalho pelas imensas horas que necessitei de me isolar e das ausências nos momentos em que inevitavelmente faltei no decurso destes dois últimos anos.

Para todos e para sempre, o meu Obrigado!

Resumo

Ética e Responsabilidade Social são dois princípios que se aliam na melhoria da qualidade de vida das populações. Particularmente ao nível da plataforma administrativa pública municipal.

Estes dois fatores são completamente inúteis se não existirem políticos locais de forte seriedade e caráter solidário com os valores íntegros da República principalmente na contratação pública e adjudicação de contratos, serviços e obras públicas.

Todos os processos relacionados com a contratação pública são fundamentais não só para os interesses locais mas sobretudo para o evoluir da economia nacional. Esta área ocupa um tal nível de relevância na vida pública europeia que podemos constatar que a própria União Europeia (UE) dedica grande interesse e pendor legislativo na resolução dos seus problemas inerentes. A Europa exige especialmente que os critérios ambientais e a gestão dos recursos naturais representem uma componente essencial da solução, por forma a garantir o futuro das gerações vindouras.

É nesta perspetiva que a responsabilidade se afirma como um forte contributo para o bem-estar e melhoria das condições de vida das populações, ao garantir a estas o usufruir de equipamentos, serviços e circunstâncias que noutra conjuntura não lhes seria certamente possível pelo que o ser socialmente responsável representa o compromisso estratégico da mudança nos nossos dias.

A presente dissertação é um estudo exploratório de investigação que revela toda a extensão e esforço despendido pela Administração Pública, e sobretudo Local, no seu papel de agentes de Responsabilidade Social. Pretensão que cumpre o seu objetivo de progresso coletivo ao garantir a promoção de critérios de desenvolvimento sustentável, transparência municipal e contratação pública. Referindo-se ainda a legislação nacional aplicável e também a legislação comunitária.

A tese está dividida em duas partes. A primeira apresenta os conceitos e as perspetivas que modelam toda a ação de índole ética e responsabilidade social desenvolvida em particular pelo enfoque do Estado e dos Municípios no apoio que prestam aos cidadãos e aos munícipes neste domínio.

Na segunda parte exhibe-se o estudo e caracterização dos Municípios selecionados tendo por base diversos indicadores, nomeadamente a População, o Indicador do Poder de Compra per capita (IpC), Ambiente, Energia e Território, Finanças Autárquicas, Proteção Social e Turismo.

Palavras-chave: Ética, Responsabilidade Social, Contratação Pública, Desenvolvimento Sustentável, Município.

Abstract

Ethics and Social Responsibility are two principles that combine to improve the quality of life of populations. Particularly at the municipal public administrative platform level.

These two factors are completely useless if there are no serious local politicians who are sympathetic to the integrity of the Republic, especially in public procurement and in the award of contracts, services and public works.

All processes related to public procurement are fundamental not only for local interests but above all for the evolution of the national economy. This area occupies such a level of relevance in European public life that we can see that the European Union itself is devoting great interest and legislative bent to solving its inherent problems. Europe particularly demands that environmental criteria and natural resource management be an essential component of the solution in order to secure the future of future generations.

It is from this perspective that responsibility asserts itself as a strong contribution to the well-being and improvement of people's living conditions by ensuring that they enjoy the equipment, services and circumstances that at other times would certainly not be possible for them. Socially responsible represents the strategic commitment of change today.

This dissertation is an exploratory research study that reveals all the extent and effort expended by the Public Administration, and especially Local, in its role of Social Responsibility agents. Intent that fulfills its objective of collective progress by ensuring the promotion of sustainable development criteria, municipal transparency and public procurement. Referring also to applicable national and Community legislation.

The thesis is divided into two parts. The first presents the concepts and perspectives that shape all ethical action and social responsibility developed in particular by the emphasis of the State and Municipalities in the support they provide to citizens and citizens in this field.

The second part presents the study and characterization of the selected Municipalities based on various indicators, namely Population, Indicator of Purchasing Power per capita (IPC), Environment, Energy and Territory, Municipal Finance, Social Protection and Tourism.

Keywords: Ethics, Social Responsibility, Public Procurement, Sustainable Development, Municipality.

Abreviaturas e Siglas

ACSS ã Administração Central do Sistema de Saúde, I.P

ACT ã Acordo Coletivo de Trabalho

AM ã Área Metropolitana

AMECO ã Annual MacroñEconomic Database

AML ã Área Metropolitana de Lisboa

AMP ã Área Metropolitana do Porto

ANM ã Associação Nacional de Municípios

BCE ã Banco Central Europeu

B.I. ã Bilhete de Identidade

CCDRN ã Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

CCP ã Código dos Contratos Públicos

CE ã Comissão Europeia

CECA ã Comunidade Económica do Carvão e do Aço

CEE ã Comunidade Económica Europeia

CEJ ã Centro de Estudos Judiciários

CFC ã Clorofluorcarbonetos

CM ã Câmara Municipal

CMAD ã Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento

CNUAH ã Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano

CPE ã Compras Públicas Ecológicas

CPV ã Contratos Públicos Verdes

CRP ã Constituição da República Portuguesa

DGAEP ã DireçãoñGeral da Administração e do Emprego Público

DGAL ã DireçãoñGeral das Autarquias Locais

EFTA ã European Free Trade Association

ENCPE ã Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas

Eurostat ã European Statistical Office

FBCF ã Formação Bruta de Capital Fixo

FEADER ã Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAMP ã Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER ã Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI ã Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FMI ã Fundo Monetário Internacional
FSE ã Fundo Social Europeu
GEE ã Gases de Efeito de Estufa
I&D ã Investigação e Desenvolvimento
INE ã Instituto Nacional de Estatística
IpC ã Indicador do Poder de Compra *per capita*
ITM ã Índice de Transparência Municipal
JO ã Jornal Oficial
LVCR ã Lei dos Vínculos Carreiras e Remunerações
NAFTA ã North American Free Trade Agreement
NU ã Nações Unidas
NUTS ã Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE ã Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS ã Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OE ã Orçamento de Estado
ONGA - Organizações não-Governamentais
PAEL ã Programa de Apoio à Economia Local
PIB ã Produto Interno Bruto
PNUA ã Programa das Nações Unidas para o Ambiente
POCAL ã Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PORDATA ã Base de Dados de Portugal Contemporâneo
PPC ã Percentagem de Poder de Compra
PPP ã Parceria Público-Privada
QREN ã Quadro Referência Estratégica Nacional
RS ã Responsabilidade Social
RUP ã Regiões Ultraperiféricas
SEL ã Setor Empresarial Local
SWOT ã Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats
TI ã Transparência e Integridade
TJUE ã Tribunal de Justiça da UE
UE ã União Europeia
UIT ã Unidades de Intervenção Territorial
UTAP ã Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Índice

Introdução	13
-------------------	-----------

Parte I ã RESPONSABILIDADE SOCIAL NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Revisão Bibliográfica

1. Ética e Responsabilidade Social	16
2. Desenvolvimento Sustentável	24
3. Administração Pública local e Investimento Publico	32
3.1 Administração Publica Local	32
3.2 Investimento Público	41
4. Municípios e as práticas de Responsabilidade Social	50
4.1 A Contratação	50
4.2 Empregabilidade e Economia Local	56
4.3 A Evolução do conceito de Responsabilidade Social (RS)	70
4.4 As Práticas de Responsabilidade Social na Administração Local	75

PARTE II ã UM ESTUDO APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL

1. Enquadramento Jurídico ã Análise de Código, Leis e Diretivas	79
1.1 Legislação da União Europeia sobre Contratos Públicos	79
1.2 Lei de Bases de Autarquias Locais	83

1.2.1 Código de Contratos Públicos (CCP) Português	91
2. Seleção dos Municípios do Estudo	94
2.1. Metodologia na Seleção dos Municípios	94
2.2. Critérios de Avaliação dos Municípios Seleccionados	97
2.3. Indicadores Económicos	109
3. Contextualização da Investigação ã Análise de dados	111
3.1. Índice de Transparência Municipal	111
3.2. Análise de Dados	116
3.3. Consulta do portal BASE: Contratos Públicos Online do Governo	123
Conclusão	133
Dificuldades, limitações e pistas para futuras investigações	136
Bibliografia	138

Índice de Quadros

Quadro 1 - População mundial e projeção demográfica até 2050	29
Quadro 2 - A distribuição das Freguesias em Portugal (2017)	39
Quadro 3 ã Valores PIB Portugal 1961 a 2019, valores 2018 e 2019 estimados	44
Quadro 4 - A contratação pública comunicada em Portugal: peso no PIB	54
Quadro 5 - Número de Entidades do SEL, nº dissolvidas e nº de fusões	63
Quadro 6 - Evolução de Rendimentos e Gastos das Entidades Empresariais	63
Quadro 7 - Total dos Rendimentos e Gastos antes dos impostos das Entidades Empresariais	64
Quadro 8 - Evolução da situação económica das Entidades Empresariais	64
Quadro 9 - Resultados Operacionais do Setor Empresarial Local	65
Quadro 10 - Evolução do montante de Receita Cobrada, por natureza económica	70
Quadro 11 - Legislação base das Autarquias	88/89/90
Quadro 12 - População residente em 31/12/2017 segundo o sexo por NUTS II	94
Quadro 13 - BI do concelho do Fundão	98
Quadro 14 - Indicador per Capita do Poder de Compra (IpC) do município do Fundão, em 1993 e 2015	100
Quadro 15 - BI do concelho de Lisboa	101
Quadro 16 - Indicador per Capita do Poder de Compra (IpC) do município de Lisboa, em 1993 e 2015	103
Quadro 17 - BI do concelho do Porto	106
Quadro 18 - Níveis que avaliam a forma como a informação é disponibilizada	113
Quadro 19 - O I.T.M e o ranking dos Municípios em 2017	115
Quadro 20 - Súmula das Receita e Despesa na vertente do Ambiente realizada pelos municípios em análise	118
Quadro 21 - Súmula das Empresas, Sociedades e Estabelecimentos ã 2016 & Comércio Internacional ã 2017 dos três Municípios	120
Quadro 22 - Indicador Turismo em termos de capacidade de alojamento e em receita arrecadada	121

Índice de Figuras

Figura 1 - A interação das três variáveis em jogo	25
Figura 2 - O mapa das NUTS em Portugal	33
Figura 3 - A nova realidade administrativa com as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais	34
Figura 4 - Mapa das Freguesias de Portugal (2017)	38
Figura 5 - Mapa dos Municípios de Portugal (2017)	40
Figura 6 - A pirâmide de Carroll	73
Figura 7 - Densidade populacional segundo os Censos - 2011	95
Figura 8 - O concelho do Fundão	98
Figura 9 - Indicador per Capita do Poder de Compra (IpC) na Região Centro, 2015	100
Figura 10 - O concelho de Lisboa	101
Figura 11 - Indicador per Capita do Poder de Compra por Município, 2015	103
Figura 12 - Indicador per Capita do Poder de Compra de Lisboa e da AML, 2015	104
Figura 13 - Percentagem de Poder de Compra por município, 2015	104
Figura 14- O concelho do Porto	106
Figura 15 - Município de Lisboa Contratos de Aquisição de Serviços e Bens e Obras Públicas	125
Figura 16 - Município de Lisboa ã Tipos de Procedimentos	126
Figura 17 - Município do Porto - Contratos de Aquisição de Serviços e Bens e Obras Públicas	127
Figura 18 - Município do Porto - Tipos de Procedimentos	129
Figura 19 - Município do Fundão - Contratos de Aquisição de Serviços e Bens e Obras Públicas	130
Figura 20 - Município do Fundão ã Tipos de Procedimentos	131

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução do Investimento Público em % do PIB entre 2008 e 2016	44
Gráfico 2 - Gráfico ilustrando o Investimento (FBCF) desde 2008 a 2016	45
Gráfico 3 - Gráfico Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP no Relatório do OE2018	48
Gráfico 4 - Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2011 a 2016: números globais	53
Gráfico 5 - O emprego e a taxa de emprego por nível educacional, variação entre os terceiros trimestres de 2014 e de 2017, grupo etário 20 ã 64 anos	58
Gráfico 6 - A natureza das empresas locais	66
Gráfico 7- Setores de atividades das empresas locais	66
Gráfico 8 - Número de empresas por escalão de número de trabalhadores	67
Gráfico 9 - Distribuição regional das empresas locais	67
Gráfico 10 - Composição funcional das despesas locais	69
Gráfico 11 - Distribuição percentual da população residente segundo o grupo etário, em 31/12/2017	95
Gráfico 12 - IpC do concelho do Porto, anos de 1993 e 2015	108
Gráfico 13 - IpC do concelho do Porto	108
Gráfico 14 - Evolução da situação financeira do município do Fundão (2006 ã 2017)	109
Gráfico 15 - Evolução da situação financeira do município de Lisboa (2006 ã 2017)	110
Gráfico 16 - Evolução da situação financeira do município do Porto (2006 ã 2017)	110
Gráfico 17 - Coeficientes de ponderação para cada dimensão	114
Gráfico 18 - Número de contratos adjudicados em 2017 pelos municípios em Portugal	114
Gráfico 19 - Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2011 a 2017: números globais	123
Gráfico 20 - Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2011 a 2017: números globais	123
Gráfico 21 - Peso relativo dos procedimentos concursais, em razão do número, nos anos de 2011 a 2017	124

Introdução

Todos os problemas sociais que as nações desenvolveram ao longo dos séculos representam sobretudo o ênfase das perturbações antropológicas morais do homem e das suas contradições metafísicas que iniciam o verdadeiro debate intemporal da ética que está denunciado por exemplo na especulação filosófica do século XVIII que afirmava a racionalidade (pensamento moral) acima de todos os interesses de estrita adesão corpórea (materialista), emocional e cupidez da humanidade. Em suma, a ideia do dilema ético finalista do homem: como devo proceder para ser justo comigo e com os outros? A história humana não passa de um retrato deste fenómeno onde conflitos e guerras sem fim, como por exemplo, as duas grandes guerras mundiais do século XX e as atuais crises migratórias globais são o espelho da degradação social do trabalho nas metrópoles da nova civilização citadina universal cuja herança de difícil solução é traduzida pelo sentimento de medo e angústia desenvolvido pelos locais dos países ricos de acolhimento, que para além de terem de resolver os seus próprios problemas sociais são obrigados a lidar com a integração forçada de estrangeiros e também pela fúria destes últimos que estão sujeitos a aceitar condições desprestigiantes nestas óparadisíacasô regiões.

Desta forma, a ósociedade do trabalhoô (sistema que reúne os interesses de todos os trabalhadores e patrões dos setores público-privados e suas empresas) irmana de um igual objetivo idealista, e paradigmático a atingir: a satisfação geral da qualidade de vida das populações como forma de melhorar as condições ambientais do trabalho como difusor do aumento da produtividade.

Então, estabelece-se assim acerca do comportamento ético dos dirigentes e administradores aquilo a que se denomina por responsabilidade social das empresas e organizações com o objetivo de garantir uma maior produtividade, aumento de lucros e ganhos na coletiva responsabilidade de coesão empresarial.

Esta forma de agir do mundo empresarial que aumenta as competências dos seus colaboradores e aprimora as suas estruturas internas e externas propagou-se às administrações públicas com relevância para os municípios que, por sua vez, procuraram também aumentar o bem-estar dos seus munícipes.

Os dirigentes políticos e empresariais devem estimular a promoção destes ideais alicerçados em comportamentos éticos e responsáveis. Situação que até há uns anos a esta parte tinha pouca relevância, isto porque toda a organização é parte de um sistema, o qual não pode ser dividido (Rodriguez e Ferrante, 1995, p.16).

Esta ação global empresarial nacional foi o genesis da publicação do balanço social que é acima de tudo uma síntese demonstrativa da saúde da responsabilidade no investimento social (lucro social) da nação perante o exterior.

Devemos também salientar o papel importante da ação de preservação do meio ambiente. Espaço que deve estar alicerçado em mecanismos de harmonia sustentável que optem por uma visão de futuro que privilegie o bem-estar das gerações futuras, por esta razão toda a contratação e adjudicação de serviços deve respeitar o compromisso ambiental.

A presente dissertação procura abordar toda esta problemática colocando a tónica na Responsabilidade Social na Contratação Pública, num Estudo Aplicado à Administração Local, sendo que estas assentam em princípios éticos, na transparência e na preservação do ambiente tudo moldado pela legislação nacional e comunitária.

A área de interesse a ser investigada assenta num assunto que necessita de uma nova forma de abordagem, uma vez que a evolução das exigências da sociedade, a sustentabilidade territorial nas dimensões sociais, económicas e ambientais, e a necessidade de uma coesão no trabalho, transversal entre áreas funcionais com um fluxo bidirecional de informação, traduz-se numa perceção contínua envolvente e de adaptação à mudança, alinhados com a visão da cidadania participativa, inovação social e tecnológica.

O trabalho tem como finalidade contribuir para o esclarecimento de três grandes paradigmas primordiais para o adquirir de conhecimentos no campo geral da Responsabilidade Social (RS) no panorama global da Administração Pública:

Qual é o nível de relevância da Responsabilidade Social na atividade Administrativa Pública e a importância do seu contexto na organização municipal?

Quais as Práticas que a Administração Pública realiza nas áreas da Contratação Pública e do Desenvolvimento Sustentável? E por último determinar e explicar, o grau de harmonia existente na legislação nacional e europeia no domínio da contratação pública.

No primeiro caso ganha especial relevo os aspetos relacionados com as estratégias de progresso ecológico e a proteção de todos os processos de salvaguarda pública e municipal, como por exemplo, a aquisição de equipamentos, serviços e pessoal.

Na segunda questão são estudados todos os princípios relacionados com os conceitos de desenvolvimento sustentável, justiça e igualdade social e de saber se estes juízos são plenamente defendidos nas áreas municipais.

No terceiro caso a dissertação apresenta uma investigação detalhada e minuciosa que pretende demonstrar o nível de influência que os contratos públicos da legislação comunitária-nacional provocam no quotidiano da Administração pública local.

Os paradigmas assinalados são a base dos dois objetivos que o trabalho pretende atingir: Analisar o comportamento ético e o modo de atuação dos políticos no desempenho dos seus cargos e perceber todo o panorama da Responsabilidade Social no universo da Contratação Pública nacional e do Desenvolvimento Sustentável aplicado a três Municípios selecionados.

O estudo exploratório assenta na seleção de três municípios, sendo que, à partida os dois maiores, Lisboa e Porto, não poderiam ser deixados de fora face à sua intrínseca importância e um terceiro município de média dimensão, do interior do país, o Fundão.

Desta forma, a dissertação está dividida em duas partes. Na primeira parte o discurso expõe a ideia da responsabilidade social, em confronto com as suas estruturas de evolução conceptual e histórica no seu alcance envolvente com a contratação pública. Na segunda parte, apresenta-se a metodologia da investigação e reforça-se a aplicação dos conceitos na Administração Pública. Mediante a consulta, o estudo e a análise dos dados estatísticos disponibilizados pelo INE (Instituto Nacional Estatística), pela PORDATA (Base de Dados de Portugal Contemporâneo) e de outros diversos organismos públicos, como por exemplo, o levantamento da legislação europeia pertinente ao estudo.

E por fim para completar o trabalho são apresentadas conclusões da análise de dados em conjunto com a divulgação de aspetos relacionados com as dificuldades e limitações sentidas no decorrer do estudo. Neste texto final são também veiculadas recomendações e sugestões que podem possibilitar o sucesso de futuras investigações de tão crucial problemática.

Parte I ã RESPONSABILIDADE SOCIAL NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Capítulo 1 - Ética e Responsabilidade Social

Ética e Responsabilidade Social são dois termos ou, expressões intimamente ligadas entre si. Podemos reportar-nos a Sócrates¹ (Alópece, c. 469 a.C. - Atenas, 399 a.C.), nos seus ensinamentos e forma de agir para com os outros, procurava que cada um efetuasse uma reflexão sobre si mesmo e, muito em especial, sobre as suas próprias ações. Personalidade filosófica brilhante que deixou um legado de grande valor e conhecimento às gerações vindouras. Infelizmente não existe uma literatura socrática original que nos auxilie para podermos sublinhar os escritos posteriormente divulgados pelos seus discípulos.

No entanto, a profundidade dos seus ensinamentos foi tal que os seus discípulos não deixaram que os mesmos se perdessem com a passagem do tempo. No fundo, toda a filosofia de Sócrates teve como finalidade dar a conhecer ao Homem os ensinamentos que se condensaram na sua célebre frase *óConhece-te a ti próprio*.

A marca significativa da sua filosofia pauta-se por defender a ética do coletivo em desfavor da ética individual. O que significa que para este pensador obedecer à lei constituía um limite entre a civilização e a barbárie. Então, todo o corpo social tem por base a coesão, a ordem e a obediência à lei. É, pois, uma ética do respeito pelo coletivo e por toda a coletividade.

Note-se que intransigentes defesas destes princípios o conduziram à morte, isto é, o Homem enquanto figura integrada na sociedade e no meio político deve defender e zelar, mesmo com o sacrifício da própria vida, pelo absoluto respeito pelas leis que são aplicáveis e comuns a todos os cidadãos.

A ética relaciona-se com o estudo da moral e da ação humana. O conceito provém do termo grego *ethikos*, que significa ócaraterô. Uma sentença ética é uma declaração moral que elabora afirmações e define o que é bom, mau, obrigatório, permitido, etc. relativamente a uma ação ou a uma decisão. Conceito definido como a óciênciaô do comportamento moral². É por

¹ Filósofo ateniense do período clássico da Grécia Antiga. É reconhecido como sendo um dos fundadores da filosofia ocidental. Os seus principais discípulos foram Platão e Aristóteles.

² <https://conceito.de/etica>

isto que podemos declarar que um juízo moral que se aplica sobre algo ou alguém representa uma sentença ética.

Estes princípios aplicaram-se a vários dogmas da religião cristã, nomeadamente, com a máxima óNão faças aos outros o que não queres que te façam a tiô. É o modo de se viver em sociedade com justiça e liberdade, pois cada um é responsável pelos seus atos e formas de agir, mas fá-lo de maneira a não prejudicar nem ofender o próximo.

Por outro lado, quando falamos da Responsabilidade Social (RS) referimo-nos a uma contribuição, uma dádiva, um donativo com que uma organização, conceito que abrange uma empresa ou uma entidade pública, decide de uma forma voluntária contribuir para uma sociedade mais justa e também para manter um ambiente, em todas as suas vertentes mais ecológico, mais saudável para todos e propício para os interesses dessa organização.

Dentro do conceito de responsabilidade social podemos distinguir duas formas deste ser exercido: internamente, onde o benefício está relacionado com os trabalhadores e a tudo o que diga respeito à organização, tendo em vista melhorar a sua produtividade e o seu desempenho; e externamente, que se traduz nas ações e suas consequências do modo de agir dessa organização sobre o meio ambiente e tudo o que a rodeia, nomeadamente, clientes, parceiros e ainda o meio em que se inserem.

É importante abordar a origem deste conceito³. A crescente globalização da economia a que se assistiu no pós-guerra 1939-45, com a criação de vários tratados e acordos entre as nações (CECA, CEE, EFTA, MERCOSUL, NAFTA, etc.) que gerou um aumento da produção de bens, empregos para a sociedade envolvente e a distribuição de lucros aos acionistas das empresas produtoras levou a que se levantasse um grande debate e um processo reivindicativo no início da década dos anos 60 do século passado. Este foi, em grande parte, resultado da pressão dos trabalhadores, da sociedade em geral e ainda dos próprios Estados, que se mostraram incapazes de acudir a todas as necessidades e aspirações dos seus habitantes em todos os domínios, desde a educação à saúde, passando pela justiça e pela segurança social, que se traduziu na responsabilidade social.

³ As definições de responsabilidade social variam entre uma interpretação mais abrangente ou mais restritiva do conceito que tem evoluído ao longo do tempo. A Comissão Europeia definiu no seu Livro Verde (2001) responsabilidade social ócomo a integração voluntária de preocupações sociais e ambientais por parte das empresas nas suas operações e na sua interação com outras partes interessadas.ô

Reconhecer direitos e lutar contra a exclusão social baseia-se na construção de uma cultura política assente no respeito pelas liberdades e garantias dos cidadãos, tendo como denominador comum a igualdade social (algo muito duvidoso e de difícil concretização), a justiça social e, sobretudo, a transparência das ações de poderes público e político. Portanto, a latitude deste conceito é um pouco variável, não se podendo afirmar que existe um conceito preciso de responsabilidade social.

Este conceito é, sem dúvida, promovido sobretudo pelas grandes empresas, embora as práticas socialmente responsáveis existam em todos os tipos de empresas, públicas e privadas, incluindo PME e cooperativas⁴.

Assim, deste conceito salientamos que o mesmo é dinâmico, isto é, a RS mantém-se invariável, enquanto a sociedade manifesta critérios de evolução. E com ela emergem as práticas e questões que as empresas têm de enfrentar devido às alterações das relações entre si e meio circundante. Tendo em consideração o o agir corretamente para com os outros o o respeito para com esses outros e o meio circundante, são premissas inalteráveis no tempo.

Dentro destas premissas a evidente correlação entre estas expressões é que, subadjacente e implícito ao conceito de responsabilidade social, está a noção de ética. A sua ligação é por demais íntima e chegada, pois a noção de ética, segundo o dicionário de língua portuguesa da Priberam⁵, é a parte da Filosofia que estuda os fundamentos da Moral, ainda segundo o referido dicionário, do latim *moralis*, relativo aos costumes, tratado do bem e do mal para a Filosofia. Logo, a identidade entre os seus significados leva a que uma e outra sejam muito semelhantes.

Portanto, responsabilidade social sem ética é algo que não é concebível. É uma clara identidade. São indissociáveis.

Consultando o historial da RS, concluímos sem qualquer constrangimento, que o seu surgir remonta aos primórdios do Homem, mais propriamente à Bíblia, e ao Antigo Testamento, onde o dízimo⁶, era uma prática recomendada, tal como acontece atualmente na

⁴ in LIVRO VERDE: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas. Bruxelas, 18.7.2001. COM(2001) pag.366 final.

⁵ "ética", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/%C3%A9tica> [consultado em 08-10-2018].

⁶ latim decimus, -a, -um, décimo, décima parte. "dízimo", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/d%C3%ADzimo> [consultado em 09-10-2018].

responsabilidade social, aos crentes para entregarem uma parte dos seus rendimentos (a décima parte), na época expresso por norma em produtos agrícolas e/ou animais para sustentar não só os sacerdotes dos templos, mas também para ajudar os mais pobres, ou seja, os mais desfavorecidos. Observamos então a nítida semelhança com o que é recomendado nas empresas. Não existe uma imposição em nenhum dos casos, mas tão-somente um aconselhamento. Na Antiguidade invocavam-se motivos religiosos, mas na realidade, os valores sociais também estavam implícitos.

O dízimo era uma prática do Antigo Testamento, mas o crente ainda hoje é convidado a ofertar a Deus. Na Bíblia dar o dízimo é uma forma de agradecer a Deus. O dízimo sustentava o templo, os sacerdotes e levitas e os pobres e várias são as passagens bíblicas que afloram esta dádiva.

Hoje, uma contribuição voluntária das empresas com um fim social espelha uma equivalência semelhante, pois permite a aplicação de algo que entendemos chamar de óprincípio da caridadeô. Podemos argumentar e até discutir o valor social da aplicação deste termo, porque pode ser confundido como uma esmola, algo considerado pejorativo.

No fundo, não será tanto assim, porque as transformações visíveis nas sociedades globais a apropriação de recursos de outros países, tornam a responsabilidade social uma obrigação e não apenas uma simples recomendação. Não é utópico pensar desta maneira, mas antes devemos vislumbrar todo o contexto do nosso mundo como um organismo antropológico-ecológico inteligente, onde todos os seres vivos e sobretudo os seres humanos independentemente das suas riquezas superiores e meios tecnológicos indispensáveis são uma irmandade onde todos necessitam uns dos outros.

Em meados do final do século XIX, uma personalidade que se destacou em causas filantrópicas⁷, (uma atitude subsidiária da responsabilidade social) foi Andrew Carnegie que, frequentemente, escreveu acerca de assuntos políticos e sociais, e o seu artigo mais famoso, óRiquezaô, publicado na edição de junho de 1889 da *North American Review*, delineou o que veio a ser chamado de Evangelho da Riqueza. Essa doutrina afirmava que um homem que acumula uma grande riqueza tem o dever de usar o seu excedente (o dízimo) para óa melhoria

⁷ Grande generosidade para com outros seres humanos. "filantropia", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/filantropia> [consultado em 09-10-2018].

da Humanidade em causas filantrópicas. Um homem que morre rico morre em desgraça⁸. Tal era o pensamento deste homem.

Outro caso paradigmático, aconteceu no ano de 1919 quando o magnata norte-americano da indústria automóvel, Henry Ford, conforme Lopes⁹, decidiu reter uma parte dos lucros acumulados para serem usados na expansão das suas fábricas, aumentar salários e criar um fundo para fazer face à previsível redução das receitas devido à baixa dos preços do automóvel Modelo T.

Face à posição assumida por Ford, os irmãos John e Horace Dodge interpuseram uma ação judicial no Tribunal do Michigan contra a empresa, referindo que esta estava a agir contra os interesses dos acionistas ao não distribuir parte dos dividendos. Na sua defesa em tribunal, Henry Ford argumentou que o propósito da empresa é fazer o máximo para todas as pessoas envolvidas, ganhar dinheiro e usá-lo, criar emprego e desenvolver carros que as pessoas possam usar e, por acaso, ganhar dinheiro.

A decisão do tribunal acabou por ser contrária a Ford, dando razão aos autores da ação, os irmãos Dodge, não conseguindo Ford impor as medidas que tinha preconizado.

Sobre este assunto, embora desfasado no tempo, anos mais tarde, abordamos o pensamento e escrita de um economista norte-americano prémio Nobel da economia, Milton Friedman¹⁰.

Segundo este autor, 2014, pág. 25:

«A organização económica desempenha um papel duplo na promoção de uma sociedade livre. De um lado, a liberdade económica é parte da liberdade entendida em sentido mais amplo e, portanto, um fim em si própria. Em segundo lugar, a liberdade económica é também um instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política».

⁸ Andrew Carnegie, (n. 25 de novembro de 1835, Dunfermline, Fife, Escócia ã m. 11 de agosto de 1919, Lenox, Massachusetts, EUA), foi um industrial norte-americano nascido na Escócia que liderou a enorme expansão da indústria siderúrgica norte-americana no final do século XIX. Foi também um dos filantropos mais importantes de sua época.

(Fonte: <https://www.britannica.com/biography/AndreCarnegie>).

⁹ Artigo de Marta Lopes, Professora da Universidade Lusófona, «O conceito de responsabilidade social empresarial é difícil de definir porque o termo não significa o mesmo para todas as pessoas», in <https://jornaleconomico.sapo.pt/>

¹⁰ Friedman, Milton. Capitalismo e Liberdade. Editora. Coimbra

E afirma ainda, pág.261:

óHá poucas coisas capazes de minar tão profundamente as bases de nossa sociedade livre do que a aceitação por parte dos dirigentes das empresas de uma responsabilidade social que não a de fazer tanto dinheiro quanto possível para os seus acionistas. Trata-se de uma doutrina fundamentalmente subversiva. Se homens de negócios têm outra responsabilidade social que não a de obter o máximo de lucro para seus acionistas, como poderão eles saber qual seria ela?ô

Portanto, para este economista a sua concepção de responsabilidade social e ética das empresas reduz-se a mínimos indispensáveis, pois a sua função é utilizar todos os meios e os recursos disponíveis em atividades lucrativas, cuja finalidade única e exclusiva é o de aumentar os lucros. Tudo o resto é apenas subversivo. Acrescenta ainda que a empresa deve pautar-se pelo respeito pela concorrência e pelas regras em jogo para obter esses lucros.

Daqui se infere que toda a responsabilidade social que possa existir com os trabalhadores e colaboradores da empresa, recai sobre o Estado, devendo os respetivos governos assegurar o bem-estar aos cidadãos. Ou seja, uma posição totalmente contrária ao que Carnegie e Ford pensaram.

Verifica-se que o pensamento assumido por Carnegie e Ford acabou por frutificar, porque a consciência coletiva impôs-se e passou a exigir às empresas o seu contributo social expresso de diferentes formas. Segundo Karkotli¹¹, nos EUA, a oposição à guerra do Vietname, no século passado, a partir de meados da década dos anos 60, aumentou de tom de tal modo que as empresas viram-se obrigadas, sob pena de não conseguirem colocar ou vender os seus produtos no mercado norte-americano devido a um boicote, a informar o público das suas atividades, ressaltando o não colaboracionismo com a guerra ou ações subsidiárias.

Ainda de acordo com este autor, desde o final dos anos 80 do século passado, a discussão sobre a responsabilidade social ganha cada vez mais espaço, pois no processo de desenvolvimento da sociedade, os agentes sociais são as empresas, o Estado, mas também e muito especialmente todos os atores do poder local. E estes são, sem dúvida, os mais responsáveis dado o contato direto que os liga aos cidadãos.

¹¹ Karkotli, Gilson. Responsabilidade Social ã uma contribuição à gestão transformadora das organizações. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

De especial relevância foi o primeiro Balanço Social, conforme hoje em dia é considerado, que foi publicado em França, no ano de 1972, pela empresa SINGER. Este país foi, aliás, pioneiro na obrigatoriedade de elaboração periódica do Balanço Social para empresas com mais de 750 trabalhadores, após a publicação da Lei 77.769, de 12 de julho de 1977¹².

Em 1982 essa obrigatoriedade foi estendida às empresas com mais de 300 colaboradores. Um documento de clara importância nesta matéria.

Em relação a Portugal, na década de 80 as empresas portuguesas começaram a elaborar o Balanço Social. De facto, a Lei 141/85, de 14 de novembro passou a exigir a divulgação do Balanço Social às empresas que tivessem mais de 100 colaboradores. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 9/92, de 22 de janeiro alterou esta lei. Mais recentemente, a Lei n.º 35/2004, de 29 de julho regulamenta a Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, que aprovou o Código do Trabalho, com especial relevância para os artigos 458º a 464º deste Código.

Também os organismos de administração pública central, regional e local, incluindo os institutos públicos, com um mínimo 50 colaboradores, devem elaborar, até 31 de março, o seu Balanço Social com referência a 31 de dezembro do ano anterior.

O Balanço Social Português evidencia apenas uma parte (metade) da análise SWOT dando relevância somente aos pontos fortes e fracos (esquecendo as forças e as oportunidades existentes) que enquadram a gestão social dos recursos humanos. Este Balanço Social deve ser dado a conhecer a todos os colaboradores, devendo, para tanto, ser afixado em local perfeitamente visível.

O Balanço Social funciona como um verdadeiro instrumento onde se demonstram e radiografam as atividades empresariais e tem como objetivo, primariamente, conferir visibilidade, mas também transparência a tudo o que se relaciona com todos os atores intervenientes, desde os sócios até aos consumidores, passando pelos acionistas, investidores, fornecedores, clientes e colaboradores. Representa, pois, um espelho de toda a transparência de atuação e posição no mercado da empresa/instituição, pondo em evidência a responsabilidade social assumida.

¹² Fonte: Instituto Português de Corporate Governance

No fundo, a responsabilidade passa a enquadrar-se na cidadania visto representar o exercício dos direitos e deveres sociais estabelecidos constitucionalmente por parte dos respetivos cidadãos. Portanto, um elo comum a todos os membros da sociedade ou de uma comunidade.

Ressalte-se que este conceito é também, supranacional, porque é uma obrigação e um dever de um país desenvolvido ajudar os menos desenvolvidos, evitando-se tragédias como a dos nossos dias em relação aos chamados migrantes, que no fundo apenas procuram, nos mais desenvolvidos, uma vida melhor e menos desfortunada.

Num sentido mais amplo, pode-se afirmar que o ódireito a ter direitosô é a pedra de toque da cidadania. No entanto, há que reconhecer que para atingir este objetivo, é forçoso existirem e terem sido criadas condições para esse exercício. Sem dúvida, que a responsabilidade social se insere no vasto campo da cidadania e que aquela não existe sem esta.

Neste pressuposto e concluindo este ponto, a responsabilidade social, enquadra-se claramente na Constituição da República Portuguesa, na alínea d), do Artigo 9º - Tarefas fundamentais do Estado onde se pode ler:ô Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociaisô.

Outros artigos da nossa Constituição poderão ser invocados, mas este não é o âmbito do trabalho, pelo que consideramos suficiente evocar este artigo para o fim que se pretende mostrar.

Capítulo 2 - Desenvolvimento Sustentável

A Revolução Industrial iniciada no século XVIII alterou profundamente a relação do Homem com o Meio Ambiente. Não existe consenso histórico concreto digno de registo sobre o início e fim da era da primeira Revolução Industrial. É aceite que esta teve início em Inglaterra, tecnologicamente, por volta de 1740 e em França, politicamente, com a Revolução Francesa (1789-89).

Segundo Hobsbawm¹³, em *A Era das Revoluções* (2010), a revolução "explodiu" na Grã-Bretanha na década de 1780 e não foi totalmente percebida até se atingir a década de 1830 ou de 1840, enquanto, T. S. Ashton¹⁴ considera que este fenómeno teve lugar entre 1760 e 1830. Outros historiadores do século XX, como John Clapham e Nicholas Crafts, têm argumentado que o processo de mudança económica e social ocorreu de forma gradual e que o termo "revolução" é um equívoco. Assunto que ainda não reúne o consenso entre os historiadores.

Contudo, importa realçar que existe unanimidade em considerar que o processo foi benéfico para a Humanidade ao provocar a transição de métodos de produção artesanais para meios de produção tecnológicos mais eficientes que garantiram bem-estar e riqueza, com impacto mais intenso em alguns países do Ocidente.

Transcrevamos uma passagem importante da obra *óA Era das Revoluções*:

óO que significa a frase óa revolução industrial explodiu? Significa qua a certa altura da década de 1780, e pela primeira vez na história da Humanidade, foram retirados os grilhões do poder produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante, e até ao presente ilimitada, de homens, mercadorias e serviços. Este fato é hoje tecnicamente conhecido pelos economistas como a "partida para o crescimento autossustentável".ô (Hobsbawm, 2010, pág. 20)

Segundo os economistas, o crescimento económico sustentável, determina que a economia no longo prazo seja capaz de manter uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* ascendente e estável, apoiado em políticas macroeconómicas

¹³ Eric Hobsbawm (1917-2012) foi um historiador inglês, considerado um dos mais importantes no âmbito da historiografia contemporânea de orientação marxista. (Fonte: ebiografia.com)

¹⁴ Thomas Southcliffe Ashton (1889-1968) foi um historiador de economia britânico. A sua obra mais conhecida *The Industrial Revolution*, dá-nos uma visão positiva dos benefícios da era da revolução industrial. (Fonte: ebiografia.com)

consistentes, evitando-se assim a possibilidade de existirem alterações bruscas e aleatórias nessa trajetória de crescimento.

É assim que esta condição se converte no que se denomina *conditio sine qua non* para que um país consiga, com um crescimento equilibrado, elevar o seu nível de desenvolvimento.

Mas este processo de crescimento sustentado levanta uma questão básica: óComo é possível e que condições são necessárias para se chegar a um crescimento sustentável?ô. A resposta engloba e envolve vários componentes que juntam os fatores de ordem económica, social e ambiental, sendo que, o político é o vetor interseção destes fatores.

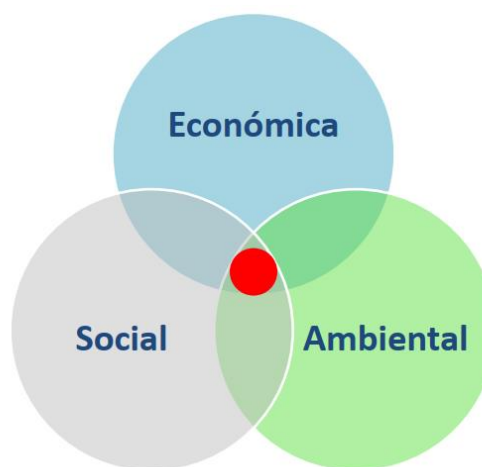


Fig. 1 ã A interação das três variáveis em jogo

(Fonte: Elaboração própria)

A interseção destes três conjuntos, o círculo vermelho, como a teoria dos conjuntos nos ensina, mostra claramente a dependência entre eles. Tal significa que mexendo num deles, estamos a influenciar e a alterar também os outros dois. Então, qualquer mexida ou alteração que ocorra obriga, necessariamente, a prever e a ter em linha de conta as alterações que se produzirão no global.

Mas, se considerarmos uma situação de *ceteris paribus*, a interseção representada pelo círculo vermelho e que representa, como já foi referido, o fator político, tem-se a clara noção que é neste fator que é preciso ter a máxima cautela e bom senso quando se introduzem as políticas adequadas ao crescimento económico.

No entanto, também sabemos, com clareza, que até hoje não tem sido feito o suficiente nesse sentido, isto é, adequar as políticas ao crescimento económico sem deteriorar o ambiente, uma vez que a predominância do fator económico tem sido determinante e dominante em qualquer ação. É o vetor que mais peso tem e o atual estado impõe uma ação concertada que seja capaz de parar ou de minimizar de imediato o andamento da degradação do ambiente a que se tem vindo a assistir.

Como podemos agir? Mudar significativamente a relação com o meio ambiente uma vez que a prevalência da crise ecológica se tem acentuado nos últimos anos, recordando que o comportamento individual e coletivo é fundamental, e deve começar desde a infância com a implementação de planos pedagógicos que promovam a mudança.

Note-se ainda que o termo *óilimitadoô* utilizado no passado com tudo o que estivesse relacionado com o desenvolvimento, desde o oceano aos recursos naturais, levou a um crescimento económico desenfreado que se verificou nos países mais desenvolvidos no pós-guerra, mas que também rapidamente levou à compreensão pelos responsáveis das Nações Unidas (NU), organização intergovernamental com o propósito de fomentar e desenvolver a cooperação internacional, que o consumo, o uso, a extração e a utilização dos recursos naturais se estava a mostrar excessiva a todos os níveis.

O cálculo efetuado pela *Global Footprint Network* (GFN), organização internacional para a sustentabilidade, parceira global da Rede *World Wild Foundation*, que monitoriza a Pegada Ecológica¹⁵ das cidades do mundo inteiro, mostra que desde 2000, a data para atingir o limite anual de consumo, tem surgido cada vez mais cedo: de 1 de outubro em 2000 a 08 de agosto em 2016.

Outro aspeto também importante depreende-se com a emissão de gases de efeito de estufa (GEE), nomeadamente, o vapor de água, o dióxido de carbono, os compostos de azoto, o metano e os clorofluorcarbonetos (CFC). No cerne do problema encontra-se o aumento da

¹⁵ A contabilização da Pegada Ecológica tornou-se uma medida cada vez mais utilizada para dar relevo ao capital natural e à contabilidade ambiental e é frequentemente implementada em estudos de sustentabilidade para fornecer um primeiro rastreio macroecológico das necessidades metabólicas de uma determinada população, em comparação com a capacidade do ecossistema de fornecer serviços essenciais de suporte à vida. (Fonte: ZERO ã Associação Sistema Terrestre Sustentável em <https://zero.org/>)

concentração destes gases na atmosfera, visto que o efeito de estufa é um fenómeno natural, pois sem a sua existência o arrefecimento do planeta seria enorme.

Este excessivo aumento aprisiona as radiações infravermelhas, portanto calor, provocando o aumento excessivo da temperatura ambiente, sendo que, a causa primária destas emissões é proveniente das atividades antropogénicas. No entanto, os fenómenos da Natureza, como por exemplo, as erupções vulcânicas, também ajudam a aumentar o efeito de estufa.

Esta situação que atualmente inquieta a humanidade tem vindo a evoluir de forma persistente e crítica desde 1970, ultrapassando as inúmeras vozes de especialistas que tentam alertar em vão parar uma, muitas vezes, indiferente classe política e empresarial.

Esta preocupação levou à realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (CNUAH), que resultou na Declaração de Estocolmo de 1972, onde se pode ler, na pág.1: óconsiderando a necessidade de uma perspetiva comum e de princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do ambiente humano.ô após um preâmbulo de cinco pontos, são enunciados vinte e seis princípios, que abordam matérias como a liberdade de ação do Homem, mas com responsabilidade, a proteção dos recursos naturais, a estabilidade de preços para as matérias-primas a pagar aos países em desenvolvimento, o planeamento e as políticas demográficas, a ciência e a tecnologia e, o seu ensino nas escolas, a cooperação entre as nações nestas matérias e, a terminar, na referida Declaração, enuncia-se, óo homem e o seu ambiente devem ser poupados aos efeitos de armas nucleares e a todos meios restantes da destruição maciça. ë ô.

Apresentam-se assim, pela primeira vez a nível mundial, as preocupações emergentes pelas questões ambientais cujos indícios se começavam a fazer sentir. Baseado neste importante evento e na Declaração dele saído, a Assembleia-geral das Nações Unidas, criou o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA).

Posteriormente realizaram-se mais três Conferências sobre Desenvolvimento Sustentável (Declaração do Rio ã 1992, Declaração de Joanesburgo ã 2002 e Declaração do Rio ã 2012) e que, basicamente, as suas Declarações reforçam os conteúdos da Declaração de Estocolmo e do Relatório Brundtland. Após a Conferência de Estocolmo, em 1983, as Nações Unidas, incumbiram a senhora Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega, de formar e presidir a uma comissão independente que elaborasse um relatório sobre ambiente e

desenvolvimento. Daqui emergiu a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento (CMAD).

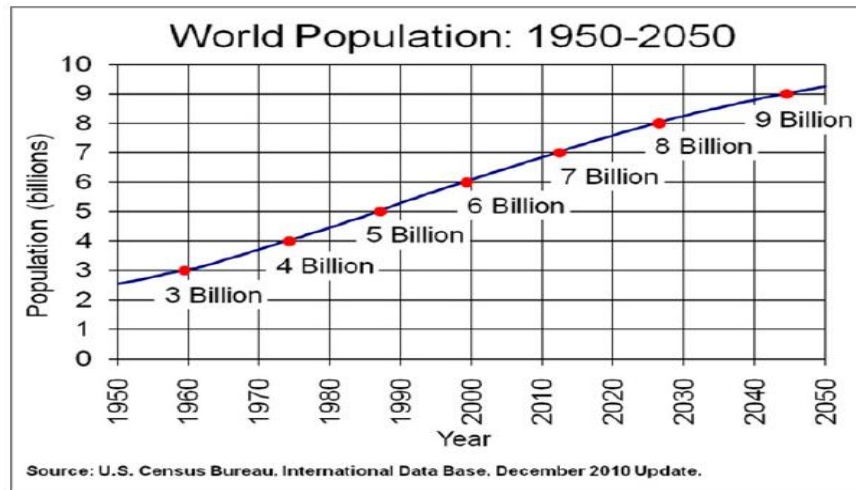
Dos trabalhos levados a cabo por esta comissão, de acordo com a diretrizes das NU, surgiu, em 1987, o denominado Relatório Brundtland, o qual, pela primeira vez, apresentou a definição de Desenvolvimento Sustentável como um modelo de desenvolvimento que "responda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades". Este relatório aponta ainda para a inviabilidade e a incompatibilidade dos atuais padrões de produção e de consumo.

Importa analisar detalhadamente a definição do termo desenvolvimento sustentável apresentado no referido Relatório. Pormenorizamos apenas que esta é uma definição padrão, quando julgada pela sua utilização generalizada e de frequente citação. O emprego difuso deste termo, persuadiu muitos autores a analisar o desenvolvimento sustentável como tendo um especial enfoque na equidade entre gerações.

Note-se que a curta definição apresentada não menciona explicitamente os termos desenvolvimento ou ambiente. Segundo Kates, Parris e Leiserowitz, 2005, pág.10, óos parágrafos subsequentes, embora raramente citados, são clarosô. Em relação ao desenvolvimento, o Relatório Brundtland, 1987, pág. 25 e pág. 64, respetivamente, afirma que óas necessidades humanas são básicas e essenciaisô; mais, óo crescimento económico, mas também a equidade na partilha dos recursos com os pobres, são necessários para as sustentar, sendo que, essa equidade só se obtém mediante o incentivo pela participação real e positiva dos cidadãosô.

E, quanto ao meio ambiente, o referido documento, pág. 24, é claro, ao afirmar óO conceito de desenvolvimento sustentável implica limites - não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estado atual da tecnologia e da organização social em recursos ambientais e pela capacidade da biosfera para absorver os efeitos das atividades humanas.ô

O desenvolvimento sustentável está intimamente ligado à dinâmica do crescimento populacional, pág. 65, a qual se acentuou no pós-guerra. O quadro seguinte ilustra a população mundial desde 1950 e as projeções até 2050.



Quadro. 1 ã População mundial e projeção demográfica até 2050

(Fonte: U.S. Census Bureau. Dezembro 2010)

De uns meros 3.000 biliões, em 1960, hoje em dia já ultrapassámos os 7.000 biliões, ou seja, em cerca de sessenta anos o número de habitantes no planeta mais que duplicou, pelo que, citando Sanches:

óEu acredito que os cientistas da ONU não recomendam, pelo menos em público, o controle da natalidade obrigatório, com apenas um filho por mulher, como solução para ajudar no combate ao aquecimento global e à devastação ambiental, porque se trata de uma decisão política dos governos de cada país. Enfim, falar de controle de natalidade obrigatório é um tabu.ô (Sanches;p.53)

Conforme Lamy, 1995, pág. 292, óo homem é parte integrante do sistema biosférico total, simultaneamente seu habitante e manipuladorô. Com enfoque na dificuldade de conciliar os interesses e posições.

A melhoria das condições de vida e a modernização dos cuidados de saúde, a denominada revolução médico-sanitária, estão na base não só do aumento progressivo da esperança média de vida, mas também da natalidade, o que permitiu este óboomô em sessenta anos.

Também as teorias malthusiana (séculos XVII e XIX ã Revolução Industrial) e neomalthusiana (pós-anos 50 do século passado, com a adoção do planeamento familiar) poderão ajudar a explicar o crescimento demográfico, que, como se sabe, não é apenas um problema dos nossos dias, pois no passado já se registaram situações idênticas, se bem que, não com a atual dimensão e projeção.

Em rigor o que podemos fazer é agir de forma imperativa e urgente, impondo muita injunção e pouca confrontação.

Perante este cenário preocupante, as NU elaboraram um documento denominado Agenda 2030, adotada pelos dirigentes mundiais, centrando-se em 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), tendo subadjacente o compromisso de erradicar a pobreza e levar a cabo um desenvolvimento sustentável até ao ano de 2030 a nível mundial, garantindo que todos, mas todos mesmo são abrangidos.

Os ODS assentam em metas concretas para o período considerado tendo em vista assegurar o equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, economia, ambiente e social e centram-se, especialmente:

- na dignidade humana
- na estabilidade regional e mundial
- num planeta saudável
- em sociedades justas e resilientes
- na prosperidade económica

Relativamente à UE, esta considera que objetivos enunciados vão ajudar a promover a convergência entre os países da União, no interior das sociedades e com o resto do mundo. Assim, enumeram-se, resumidamente, as próximas etapas para um futuro sustentável na Europa

- A resposta da UE à Agenda 2030 inclui duas vertentes de trabalho: A primeira consiste em integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no quadro das políticas europeias e das atuais prioridades da Comissão; A segunda visa lançar uma reflexão sobre a evolução da nossa visão a mais longo prazo e a tónica das políticas setoriais após 2020.
- A Comissão utilizará todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os seus instrumentos para uma melhor regulamentação, para garantir que quer as políticas novas, quer as existentes, têm em conta os três pilares do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e económico.
- Para criar um espaço dinâmico que reúna as várias partes interessadas da esfera pública e privada, a Comissão vai lançar uma plataforma multilateral com um

papel ativo no acompanhamento e intercâmbio das melhores práticas em matéria de prossecução dos ODS a nível intersetorial.

- A Comissão apresentará, a partir de 2017, relatórios regulares sobre os progressos da UE com vista à execução da Agenda 2030 e irá lançar uma reflexão sobre o desenvolvimento de uma visão a mais longo prazo com uma perspetiva pós-2020.

A UE também não quis deixar de olhar para os oceanos, pois o seu mapa geográfico mostra que está circundada por quatro mares ã Mediterrâneo, Báltico, Mar do Norte, e Mar Negro ã e por dois oceanos ã Atlântico e Ártico. Contudo, a UE marca, ainda, presença no oceano Índico e no mar das Caraíbas através das regiões ultraperiféricas (RUP) a saber, Guadalupe, Guiana Francesa, Reunião, Martinica, Maiote, São Martinho (França), Açores e Madeira (Portugal) e Ilhas Canárias (Espanha).

Face a este panorama, e visto que as questões marítimas são cruciais para a UE, pois cerca de 40% do PIB é gerado nas regiões marítimas e 75% do volume do comércio externo é efetuado por via marítima, foi logicamente implementada uma Política Marítima que visava o seu progresso.

Durão Barroso (Presidente da Comissão *Europeia* de 2004 a 2014)¹⁶ não deixou de salientar de forma enfática esta crucial necessidade:

óOs oceanos e os mares sustentam a vida de centenas de milhões de pessoas, enquanto fonte de alimentos e de energia, via de comércio e de comunicação e elemento de atração recreativa e paisagística para o turismo nas regiões costeiras. Por isso, o seu contributo para a prosperidade económica das gerações presentes e vindouras não pode ser subestimado.ô

Esta política visou dois objetivos cada um com eixos e medidas associadas. O primeiro desses objetivos foi: Políticas Europeias, com o Crescimento Azul, Estratégia de Segurança Marítimas, Conhecimento do Meio Marítimo e Ordenamento do Espaço Marítimo, Vigilância Integrada e Estratégias para as Bacias Marítimas Integradas e o segundo, A União Europeia e a Proteção dos Mares e Oceanos, com a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, Alterações Climáticas e Reforma Comum da Pesca.

¹⁶ Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares, Comissão Europeia, 2006.

Capítulo 3 - Administração Pública Local e Investimento Público

3.1 Administração Pública Local

A estrutura administrativa atual de Portugal tem por base as reformas introduzidas por Mouzinho da Silveira, no século XIX, mais propriamente 1832, com o Dec. nº 23 ã Implantação do sistema administrativo ã que segundo Oliveira, p. 17, óapesar de mal ter sofrido a prova da experiência, pois vigorou por curto espaço de tempo, foi e é ponto de referência da moderna administração local portuguesa. E, mais adiante na mesma página, pode ler-se: óEste diploma, para além de consagrar a separação dos poderes de julgar e administrar, estabelecia uma organização administrativa territorial uniforme de forte inspiração napoleónica, abolindo as antigas divisões territoriais.

Estabeleceu-se assim um marco que constitui a base do que hoje em dia regula a divisão administrativa do nosso país. Assim, a organização administrativa assenta no território continental e nas Regiões Autónomas. O continente está dividido em dezoito distritos, sendo que, cada distrito está dividido em concelhos ou municípios¹⁷, e cada concelho em freguesias. Interessa referir que segundo Rocha e Silva, 2017, pág. 171, ópode constatar-se a tendencial permanência do Município como um dos referentes da organização política, social e jurídica dos últimos (pelo menos) dois séculos de Portugal.

Quanto às regiões Autónomas, estas possuem governos autónomos e competência legislativa e administrativa. O poder regional é exercido por dois órgãos principais: a Assembleia Legislativa e o Governo Regional. As regiões autónomas encontram-se também divididas em concelhos ou municípios e estes em freguesias.

A administração do município compete a um órgão executivo, a Câmara Municipal, sendo que possuem uma Assembleia Municipal que é um órgão com carácter deliberativo. Quanto às freguesias, estas são a mais pequena divisão administrativa do país e, tal como já referido, é a subdivisão do concelho. A sua organização compete à junta de freguesia, órgão executivo eleitos pelos membros das assembleias de freguesia.

¹⁷ Estes são a estrutura de base do poder local, sendo a forma mais antiga de divisão administrativa encontrada em Portugal, onde cada cidadão pode exercer os seus direitos e deveres de cidadania de forma mais direta e participada. Sabe-se que São João da Pesqueira (distrito de Viseu) é o mais antigo município português, tendo sido fundado em 1055. (Fonte: <http://www.memoriaportuguesa.pt/geo:concelho>)

Existem ainda outras divisões criadas após a adesão, em 1986, às Comunidades Europeias. Esta nova divisão territorial, cuja última versão a NUTS 2013, entrou em vigor em 2015 e cujo mapa se encontra na figura abaixo, é utilizada sobretudo para fins estatísticos, as denominadas NUT¹⁸ (Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos), definida pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias, tem como objetivo estabelecer óuma repartição única e uniforme das unidades territoriais para a elaboração das estatísticas regionais da comunidade. Esta nomenclatura encontra-se subdivida em 3 níveis (NUTS I, NUTS II, NUTS III), os quais são definidos com base em critérios populacionais, administrativos e geográficos.

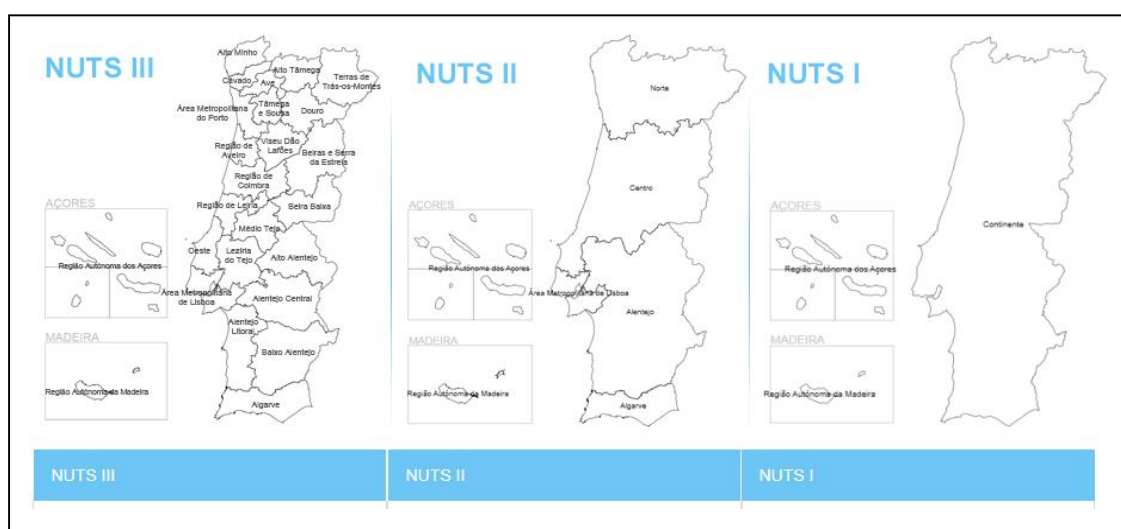


Fig. 2 ã O mapa das NUTS em Portugal

(Fonte: PORDATA)

Em relação à versão anterior ã NUTS 2002 ã, as alterações centram-se no número e composição municipal das NUTS III, que passaram de 30 para 25 unidades territoriais, sendo agora designadas por unidades administrativas. Essas unidades administrativas correspondem às "Entidades Intermunicipais", "Região Autónoma dos Açores" e "Região Autónoma da Madeira". Quanto às NUTS I e II, esta nova versão de 2013 e a vigorar desde 2015, não implicou alterações, tendo apenas a designação da NUTS II Lisboa passado para Área Metropolitana de Lisboa (AML).

¹⁸ NUT é o acrónimo de óNomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, sistema hierárquico de divisão do território em regiões. (Fonte: PORDATA).

Em setembro de 2013, foi criada uma nova forma de divisão administrativa pela Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico.

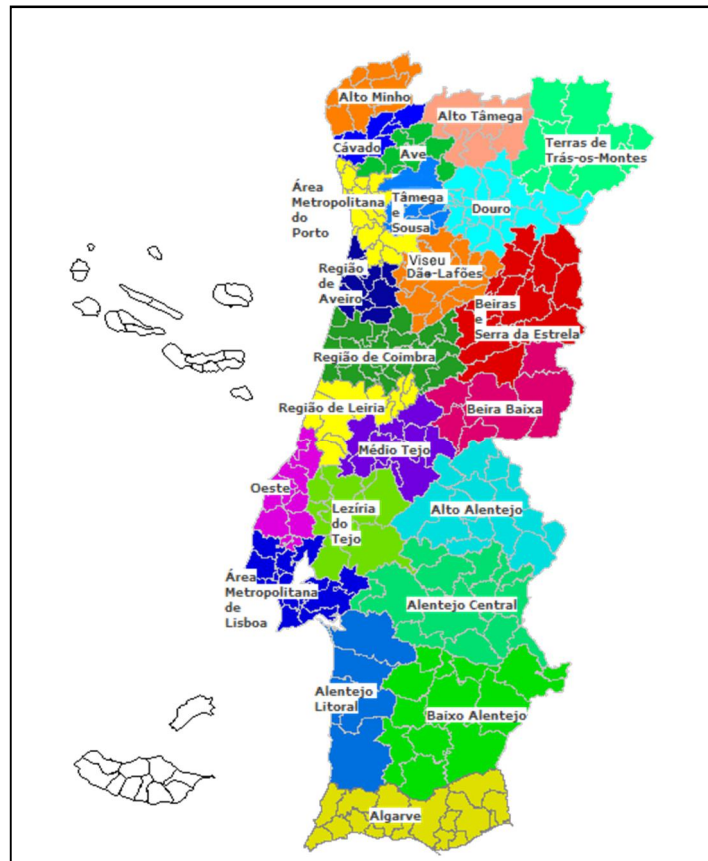


Fig. 3 - A nova realidade administrativa com as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais
(Fonte: ANM ã Associação Nacional de Municípios)

A gestão dos municípios, os órgãos de poder local, tem por base o disposto nos Art.º 199º (Competência Administrativa) e Art.º 267º (Estrutura da Administração), ambos da Constituição da República Portuguesa (CRP), devendo a denominada Administração Pública, ser estruturada de modo a evitar a burocratização, promovendo a aproximação dos serviços às populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente

por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.

De acordo com Andrade, 2017, pág. 14:

óPode conceber-se teoricamente a óAdministração Públicaô como uma *unidade* administrativa, tendo como óórgão superiorô o Governo (nos termos do artigo 182.º da Constituição). Trata-se, no entanto, especialmente hoje, na sequência de fenómenos generalizados de *pluralização* e de *privatização*, de uma *estrutura complexa*, composta por um grande número de entes públicos, que se agrupam, a diversos níveis, em sectores fundamentais ã na realidade há diversas «Administrações públicas».

Ainda segundo este autor, o aparelho administrativo, sob o ponto de vista organizacional, é formado por pessoas coletivas, que estão estruturadas em dois grandes grupos: administrações estaduais e as administrações autónomas. As primeiras têm como missão satisfazer diretamente os interesses nacionais, como por exemplo, os ministérios, os institutos públicos e as autoridades reguladoras independentes. As segundas assumem uma base associativa e visam ter em consideração a resolução de interesses próprios das comunidades, mediante a eleição de órgãos, mas sob a fiscalização do Governo podendo subdividir-se em territoriais e corporativas.

As territoriais englobam as Regiões Autónomas e autarquias locais (municípios e freguesias), ao passo que as corporativas têm o seu enfoque nas ordens profissionais ou nas Academias.

Por sua vez, o Governo exerce a sua competência administrativa assegurando o funcionamento da Administração Pública e o seu poder de tutela (que se limita ao controlo da legalidade) no que respeita à administração autónoma.

A operacionalidade do funcionamento destas estruturas da Administração Pública com a crescente autonomização das estruturas do Estado, tem levado à ideia de transferência de competências, com a separação de tarefas, e ainda uma alteração profunda do tipo de relacionamento entre os vários níveis de governação.

Por outro lado, a autonomia financeira concedida aos municípios devido à fragmentação e segregação de algumas estruturas do Estado, tendo em vista assegurar toda a matéria, ou pelo menos a maior parte dos assuntos respeitantes à produção de bens e serviços, deixando para o

Governo toda a lógica do comando e administração política nomeadamente nos setores nacionais do planeamento grandes opções estratégicas e fiscalização.

O objetivo que se pretende atingir com estas mudanças é permitir que os gestores atuem, concedendo-lhes uma liberdade de ação em questões das áreas económico-financeiras, deixando para os políticos a política, uma vez que uma gestão mais empresarial acarreta largos benefícios, pois o conhecimento dos mercados e do mundo dos negócios permite a obtenção de mais-valias impensáveis quando há o envolvimento de lutas político-partidárias.

Quando falamos de reforma/reorganização Administrativa Territorial Autárquica situamo-nos, no tempo, claramente no pós 25 de abril e mais assertivamente, nos últimos 8 anos, pois foi a partir destes marcos temporais que se produziram as grandes alterações que hoje em dia vigoram.

Com efeito, a crise económica que se instalou no nosso país, que atravessou a pior conjuntura económica dos seus tempos de democracia, com níveis de desemprego nunca antes atingidos (16,2%)¹⁹, entre 2010 e 2014, como um desfecho da crise financeira mundial ocorrida em 2007-2008 e como propagação no contexto da dívida pública da Zona Euro, obrigou Portugal a pedir ajuda internacional²⁰.

No Memorando de Entendimento que Portugal estabeleceu com a denominada Troika, foi assumido pelo nosso país o compromisso político de reorganizar, até junho de 2012, a Administração local.

Neste contexto, e num período de reformas das autarquias locais, que têm por base o Documento Verde da Reforma da Administração Local óUma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Políticaô, lançado pelo XIX Governo Constitucional, (21 de junho de 2011 - 30 de outubro de 2015), liderado por Pedro Passos Coelho, considera-se relevante o estudo sobre o impacto que estas mudanças terão no quadro de competências dos dois órgãos autárquicos, com maior incidência no nível deliberativo e executivo, como são a Assembleia e as Câmaras Municipais.

¹⁹ Fonte: PORDATA.

²⁰ Foi em 6 de abril de 2011 que Portugal decidiu pedir ajuda externa ao Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (CE) e Banco Central Europeu (BCE). Estas três entidades ficaram conhecidas por Troika. Esta ajuda estendeu-se até 17 de maio de 2014, data que marcou o fim da intervenção.

No referido Documento Verde, lançado em setembro de 2011, pode-se ler na pág. 8:

óDeste modo, toda a Reforma da Administração Local deverá estar orientada para a melhoria da prestação do serviço público, aumentando a eficiência e reduzindo custos, tendo sempre em consideração as especificidades locais, considerando nesse sentido a existência de diferentes tipologias de territórios, nomeadamente áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais.ô

Este documento centrou-se em três Objetivos (Reforma de Gestão, Reforma do Território e Reforma Política) e quatro Eixos de atuação (Setor Empresarial Local, Organização do Território, Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento e Democracia Local).

Com base nos princípios orientadores e critérios-base definidos, foi realizada uma análise do atual (em 2011) mapa administrativo, que levou à redução do número de Freguesias (4.259) para as atuais 3.092 (em 2017)

Na linha de ação definida e dos compromissos assumidos para com a Troika, foi publicada a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio - Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica.

Importa salientar neste diploma, no Capítulo II, Reorganização administrativa do território das freguesias, o Artigo 4º - Níveis de enquadramento, onde se pode ler no nº 1:

A reorganização administrativa territorial autárquica implicou a agregação de freguesias a concretizar por referência aos limites territoriais do respetivo município, segundo parâmetros de agregação diferenciados em função do número de habitantes e da densidade populacional de cada município.

No nº 2 deste mesmo artigo, os municípios passam a ser classificados por níveis, que se estendem entre o nível 1 e o nível 3, consoante a densidade populacional por km² e o número total de habitantes.

Especificamente para a cidade de Lisboa, foi publicada a Lei nº 56/2012, de 8 de novembro - Reorganização administrativa de Lisboa, a qual determina, a definição de um novo mapa da cidade, de um quadro específico das competências próprias dos respetivos órgãos executivos, bem como dos critérios de repartição de recursos entre o município e as freguesias do concelho. Nos termos deste diploma a cidade de Lisboa passou a estar dividida em 24

freguesias agrupadas, para efeitos administrativos, em cinco Zonas de gestão ou Unidades de Intervenção Territorial (UIT) a saber, Norte, Oriental, Centro, Ocidental e Centro Histórico²¹.

Anteriormente, a cidade encontrava-se dividida em 53 freguesias agrupadas em quatro Bairros Administrativos.

Posteriormente, foi publicada a Lei nº 11-A/2013, de 28 de janeiro ã Reorganização administrativa do território das freguesias, que dá cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, de acordo com os princípios, critérios e parâmetros nela definidos.

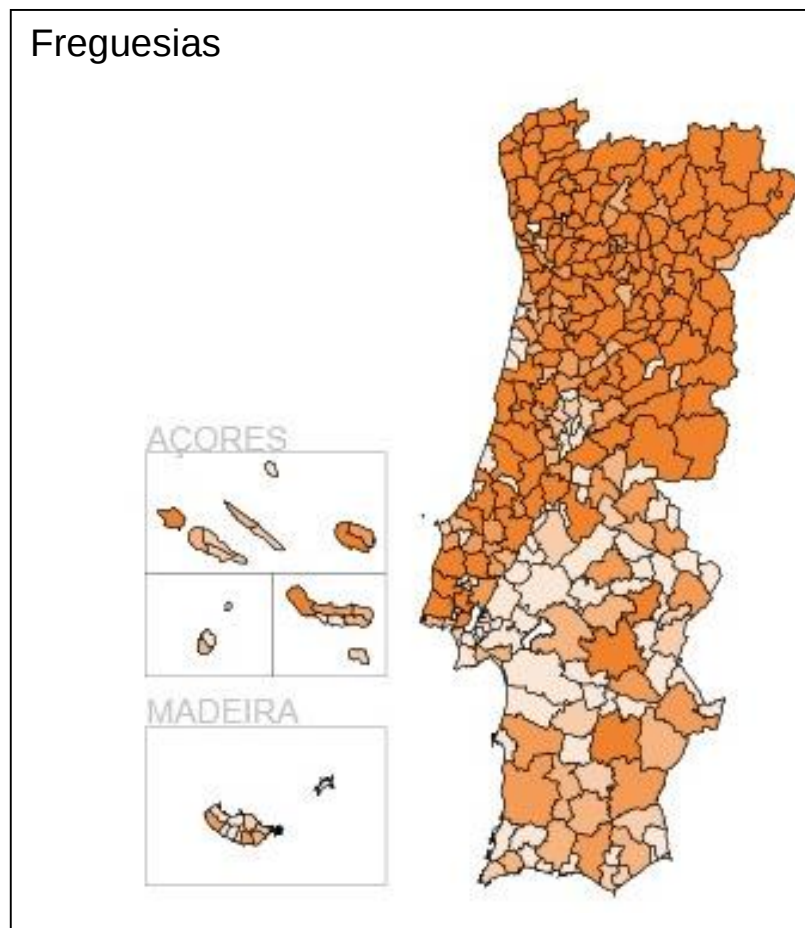


Fig. 4 ã Mapa das Freguesias de Portugal 2017
(Fonte: PORDATA)

²¹ Fonte: Câmara Municipal de Lisboa. «Zonas de gestão (Unidades de Intervenção Territorial)». Consultado em 30 de outubro de 2018.

Com o diploma referido, as freguesias (3092) distribuem-se por 308 municípios agrupados em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I.

Territórios	Freguesias	
	1960	2017
Anos 🇵🇹		
Portugal	3.702	3.092
— Continente	3.541	2.882
+ Norte	1.927	1.426
+ Centro	1.147	972
+ Área Metropolitana de Lisboa	133	118
+ Alentejo	279	299
+ Algarve	55	67
— Região Autónoma dos Açores	119	156
+ Região Autónoma dos Açores	119	156
— Região Autónoma da Madeira	42	54
+ Região Autónoma da Madeira	42	54

Quadro 2 ã A distribuição das Freguesias em Portugal 2017
(Fonte: INE, PORDATA)

Note-se que, o número máximo de freguesias em Portugal, atingiu as 4260, entre 2009 e 2012. Outro diploma relevante, compaginado com todas estas alterações foi a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que vem 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.

Saliente-se o importante papel a desempenhar pelas autarquias com a transferência de competências do Estado para estas, para as entidades intermunicipais e para os municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias. No tocante a estas alargaram-se as competências materiais, mediante os reforços do quadro legal de competências e do princípio da subsidiariedade.

A legislação agora publicada, conforme, Garcia, Pinto e Fonseca, 2018, pág. 11, ão ão revoga por inteiro a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e que se traduz no quadro de competências, assim como no regime jurídico de funcionamento dos òrgãos dos Municípios e das Freguesias.

Esta Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, já foi objeto de uma série de alterações difundidas por mais oito diplomas, situação esta que mantém a usual dispersão legislativa existente em matéria de organização e funcionamento das autarquias locais, como aliás, sucede noutras matérias, tornando sempre difícil e complexa leitura dos diplomas, e a sua interpretação.

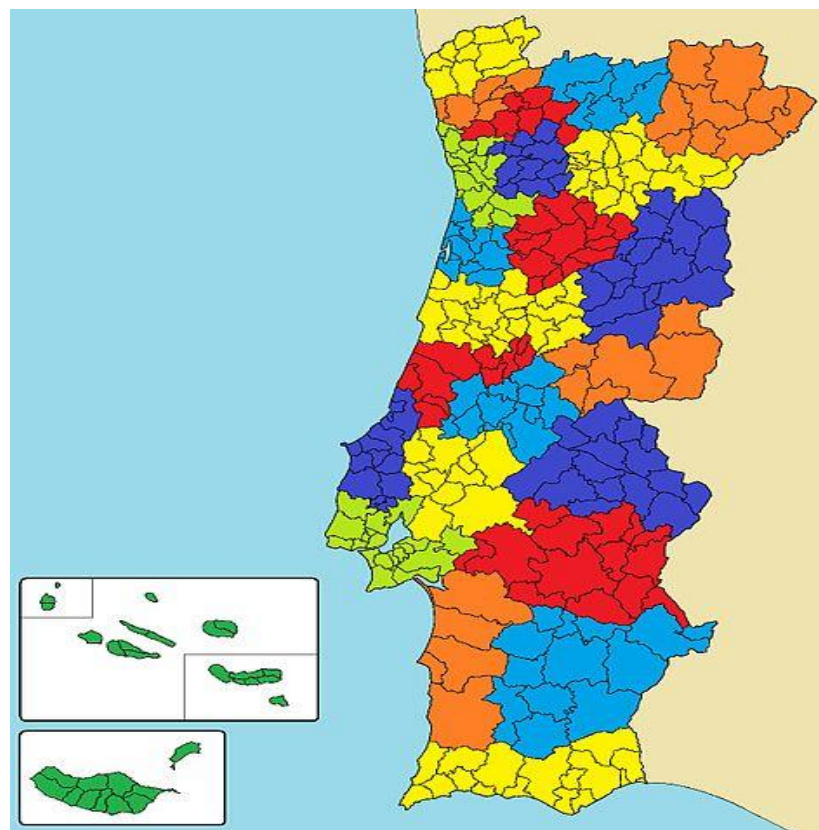


Fig. 5 ã Mapa dos Municípios de Portugal 2017
(Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_territorial_de_Portugal)

A figura acima mostra a distribuição dos 308 concelhos de Portugal, sendo que, a distribuição de cores é a seguinte: Áreas Metropolitanas (verde claro), Comunidades Intermunicipais (consultar a Figura 3 ã A nova realidade administrativa com as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais) e Regiões Autónomas (verde escuro).

3.2 Investimento Público

Quando falamos de investimento significa que se fez uma aplicação de determinado capital, do qual há a expectativa de alguma rendibilidade, algum benefício, no futuro. Espera-se que, economicamente, o investimento aplicado seja produtivo. O investimento é uma condição essencial para o crescimento económico e para o aumento da produtividade, de acordo com Bação et al, 2017, pág. 7.

Por outro lado, e citando Cardoso, 2017, pág. 1:

O investimento ã tecnicamente, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) ã é importante porque aumenta a capacidade produtiva, o emprego e o rendimento do país. Mas investir implica desviar do consumo uma parte da produção. Em macroeconomia, isto traduz-se na igualdade entre poupança e investimento ($S=I$). Quer dizer que o investimento envolve uma opção entre consumir agora ou no futuro. Essa opção tem um custo: a taxa de juro.

Salienta-se a importância que o investir representa uma vez que a sua ausência, ou pelo menos o mau investir, dá origem a uma série de problemas de difícil solução e um investimento só se pode considerar rentável se o capital aplicado for devidamente remunerado. Nos nossos dias as economias têm uma visão mais futurista, isto é, têm em vista uma perspetiva de longo prazo, em detrimento do curto prazo, alicerçadas no crescimento e desenvolvimento sustentáveis.

Ainda segundo Cardoso, 2017, pág. 1:

é preciso que a produção a que dá origem tenha mercado e origine o rendimento necessário para assegurar essa remuneração. Para ter mercado, a produção tem que ser competitiva: no preço, na qualidade e/ou na inovação. Este princípio aplica-se também ao investimento público.

As razões desta afirmação em relação ao investimento público relaciona-se com o baixo risco normalmente associado ao investimento público e ao tipo de investimento efetuado. Podemos, pois, definir investimento público como as verbas despendidas em infraestruturas, produção de energia, educação, saúde, cultura, desporto, tecnologia e I&D, sendo que, o retorno ou seja a rendibilidade do investimento efetuado, traduz-se no bem-estar dos cidadãos, atração de investimento estrangeiro e proporcionar meios para que o país consiga aumentar a sua capacidade produtiva.

O investimento obriga a que haja um financiamento, no caso de uma economia fechada, com limitações de financiamento, isto é, quando o investimento é superior à poupança, no caso do Estado, terá que ser provida a poupança pelo setor privado, de modo a garantir que, em macroeconomia se mantenha a igualdade $S=I$, onde S representa a poupança e I o investimento. Então, neste caso, a poupança a apurar deve ter um valor positivo (S_F) que é calculado do seguinte modo: $S_F = S - I$.

No seu inverso, isto é, numa situação de economia aberta, sem dificuldades de financiamento, há uma outra hipótese a considerar e a ter em linha de conta. O valor de S_F pode ser negativo quando existir uma fonte(s) externa(s) de financiamento com um valor positivo, situação que leva a que haja um défice da balança de pagamentos²² com o exterior, ou seja, as contas do Estado apresentam valores negativos.

Portanto, o investimento público resulta da aplicação das poupanças do Estado e de entidades privadas, sob a forma de Capital Fixo (Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)), tendo como objetivo primário a geração de mais e maiores retornos para produzir maior riqueza.

Estes investimentos foram, durante muito tempo, assegurados pelo Estado, mas atualmente, os recursos estatais estão a mostrar-se escassos, dando lugar e espaço à iniciativa privada, procurando deste modo manter o bem-estar social, aumentar a produtividade, criar valor acrescentado e continuar a estimular a economia.

Desde 1973, logo após o fim dos Acordos de Bretton Woods²³, que as contas do Estado, em Portugal, mostram que a FBCF sempre excedeu a poupança, ou seja, grosso modo, pode afirmar-se que há um défice permanente nas contas do Estado.

²² Registo contabilístico (sistemático e equilibrado) dos valores das transações económicas entre agentes residentes e não residentes ocorridas durante um determinado período de tempo. (Fonte: Samuelson, Paul A. and William D. Nordhaus (1999), *Economia*, 16ª edição, McGraw-Hill).

²³ Os Acordos de Bretton Woods estabeleceram um Sistema Monetário Internacional (SMI) que elegeu o dólar-ouro como moeda padrão de referência para todo o mundo, uma vez que o ouro era um metal precioso cujo valor não sofria grandes flutuações e o dólar foi escolhido porque, no final da guerra, a economia norte-americana era considerada a mais estável. Em 1970, a crise económica e política dos EUA levou ao colapso definitivo do sistema instituído em Bretton Woods. Em 1971, Richard Nixon, presidente dos EUA, unilateralmente, determinou o fim da convertibilidade do dólar em ouro, situação que tornou o dólar americano em moeda de reserva, usada por muitos países. Simultaneamente, outras moedas que tinham uma taxa de câmbio fixo, passaram a ser flutuantes, disposição que perdura até aos nossos dias. (Fonte: *Conferência de Bretton Woods* in Artigos de apoio Infopédia [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2018. [consultada em 2018-11-03]. Disponível na Internet: [https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$conferencia-de-bretton-woods](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$conferencia-de-bretton-woods))

O Governador do Banco de Portugal, Carlos Costa, 2013, pág. 15, produziu uma afirmação, que corrobora o que já foi expresso, na sessão de abertura da Conferência levada a cabo entre 28 e 30 de janeiro, na Fundação Calouste Gulbenkian, óPara uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Públicoô (Towards a Comprehensive Reform of Public Governance) óA indisciplina financeira e os problemas de eficiência e eficácia na captação e na utilização de recursos pelo setor público têm sido fenómenos permanentes das últimas quatro décadas.ô

Também na referida Conferência, Pollit, pág. 22, identifica alguns aspetos conceptuais que suscitam as situações, através da avaliação abrangente dos inúmeros estudos produzidos, que conduzem ao insucesso na aplicação dos recursos disponíveis, sempre escassos, que são disponibilizados, nomeadamente, óA pouca produção científica em estudos sobre a relação entre as medidas adotadas e os ganhos de eficiência realça que as convicções têm um papel importante no lançamento das grandes reformas das administrações públicas.ô, e ainda, ó A cultura de administração pública, a estrutura do sistema político, as competências da administração pública, ã ô e óa falta de um diagnóstico prévio, a inexistência de um consenso social suficientemente alargado, a incapacidade de implementação (motivada, por exemplo, pela desqualificação técnica dos recursos humanos disponíveis no sector público para o desenho e aplicação de contratos legais)ô.

São razões de peso a considerar na alocação de recursos financeiros destinados ao investimento público, uma vez que, atualmente, com a descentralização que tem sido levada a cabo pelos diversos Governos, o princípio da subsidiariedade está omnipresente, pelo que, a correção destes fatores críticos enumerados é essencial a fim de evitar o desperdício.

Através do investimento estimula-se a economia e para efetuar a contabilização do valor total do que é produzido num determinado país, durante um determinado período de tempo, usa-se um medidor, o Produto Interno Bruto (PIB). É a forma eficaz de, em economia, se monitorizar a saúde económica de um país.

Em termos muito simples, quando o PIB cresce, o comportamento do país está saudável economicamente. Ao invés, quando há um decréscimo deste indicador, então há retração da economia e os problemas avolumam-se.

Abaixo ilustra-se a evolução do PIB, em Portugal, entre 1961 e 2019, sendo que, os dados apresentados entre 2018²⁴ to 2019, são estimados.

Main economic indicators 1961-2019														
94. Portugal														
(Annual percentage change, unless otherwise stated)														
	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Growth of GDP and its components (real)														
1.1 Private consumption	5.7	2.8	7.1	3.0	4.1	1.2	-0.6	-1.2	2.3	2.3	2.1	2.3	2.0	1.8
1.2 Government consumption	8.3	6.0	6.2	3.3	4.0	2.7	-0.7	-2.0	-0.5	1.3	0.6	-0.2	0.6	0.3
1.3 Gross fixed capital formation	9.1	-0.3	10.5	1.5	8.2	-1.9	-5.3	-5.1	2.3	5.8	1.5	9.1	5.7	5.3
1.4 of which equipment	11.8	0.2	16.9	0.7	12.0	-1.9	-5.1	8.1	13.3	10.4	5.2	13.3	7.7	8.3
1.5 of which construction	7.0	-0.5	4.5	1.9	6.9	-2.5	-7.4	-12.1	-3.7	5.1	-0.4	9.2	5.5	4.2
1.6 Exports of goods and services	9.7	6.3	11.6	6.1	6.7	2.7	3.9	7.0	4.3	6.1	4.4	7.8	6.8	5.1
1.7 Imports of goods and services	11.4	3.0	18.3	7.5	9.1	2.0	-0.1	4.7	7.8	8.5	4.2	7.9	6.9	5.6
1.8 GDP	6.4	2.5	6.1	1.9	4.1	0.9	-0.4	-1.1	0.9	1.8	1.6	2.7	2.3	2.1

Quadro 3 ã Valores do PIB de Portugal de 1961 a 2019, com os valores de 2018 e 2019 estimados.
Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO

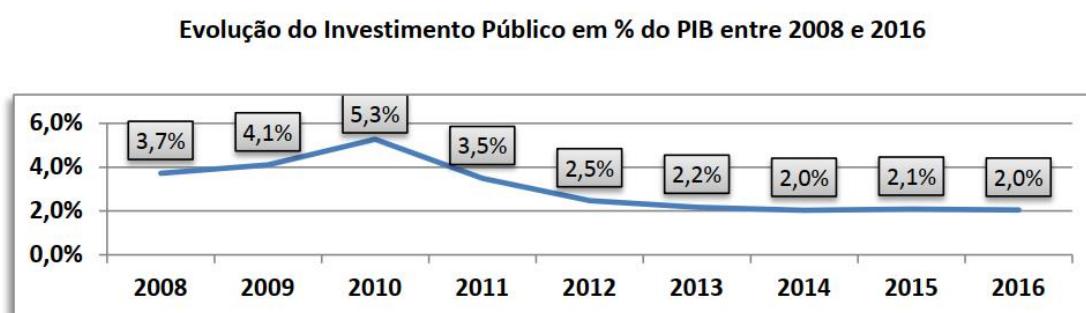


Gráfico 1 ã Evolução do Investimento Público em % do PIB entre 2008 e 2016.
Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO

Em relação ao PIB, com valores elevados entre 1961 e 1973, muito devido à adesão de Portugal à EFTA²⁵ e à abertura ao investimento estrangeiro, para depois abrandar, fruto dos choques petrolíferos de 1973 e 1979/80, voltando novamente a crescer por força da adesão de Portugal à CEE. O PIB volta a cair entre 1990 e 1995, devido a outra crise económica (e também

²⁴ O valor estimado 2,3% mantém-se. (Fonte Banco de Portugal)

²⁵ A Convenção de Estocolmo, que constituiu a EFTA, foi assinada a 4 de janeiro de 1960, tendo como principais parceiros Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte). (Fonte: <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>)

ecológica²⁶) internacional para, de novo, recuperar entre 1996 e 2000. De seguida, nova queda acentuada, chegando a valores negativos fruto da adesão à moeda única e da crise financeira internacional e que se arrastou até 2015.

A maior parcela de investimento público, como se sabe é ocupada pela Formação Bruta de Capital Fixo. Portugal foi, desde sempre, um país que não investiu muito no setor público.

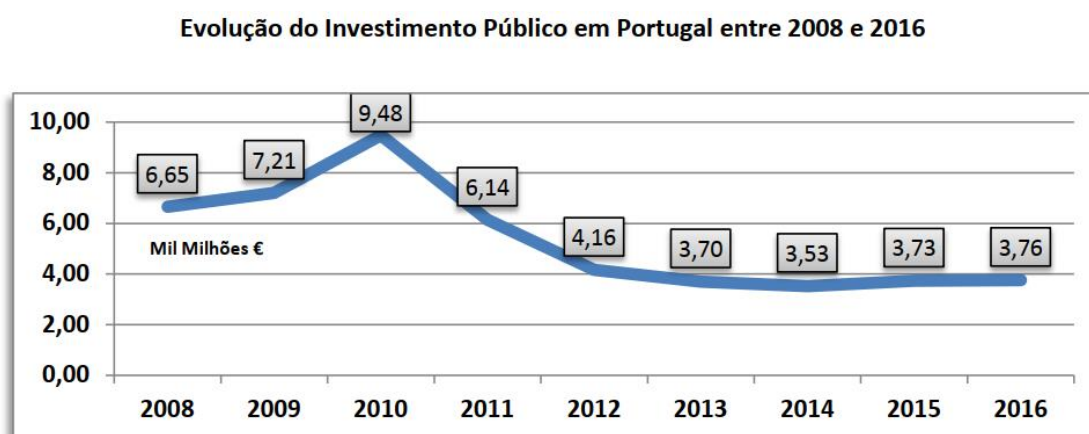


Gráfico 2 ã Gráfico ilustrando o Investimento (FBCF) desde 2008 a 2016.
Fonte: Comissão Europeia, base de dados AMECO

E quanto ao investimento público (FBCF), que muito depende do PIB, nota-se a acentuada quebra verificada desde 2010, ano em que atingiu o seu valor máximo. Atualmente assistimos a uma subtil recuperação, face ao crescimento nacional, e das economias da zona euro e mundial, mas que ainda é bastante mínimo.

É de salientar que, desde 1974 o nosso país fez um uso intensivo da poupança externa, a fim de conseguir ter capacidade para estar à altura de financiar um investimento muito para além (acima) do da poupança interna, situação que nos conduz a um sobre-endividamento e ao aumento da dívida externa, desequilibrando a balança de pagamentos e comprometendo o investimento, nomeadamente, o público.

²⁶ Em 1991, o Kuwait foi invadido pelo Iraque e os Estados Unidos intervieram no conflito, expulsando os iraquianos do Kuwait, que antes de saírem, incendiaram poços de petróleo deste país causando uma crise, não só económica, mas também ecológica. (Fonte: <https://www.infoescola.com/economia/crise-do-petroleo/>)

Evidencia-se que no Relatório do Orçamento de Estado para 2018, pág. 18, pode-se ler o investimento (FBCF) manter-se-á como a componente mais dinâmica da procura interna, refletindo o dinamismo do investimento empresarial e do investimento público significando que o crescimento económico assenta basicamente no consumo interno, portanto, muito dependente da massa salarial disponível pelas famílias para suportar o consumo.

Outro aspeto pertinente intimamente ligado e inibidor do investimento público, no caso particular da área da saúde, salientado ainda na referida Conferência, é o problema, moderado por João Carvalho das Neves, da ACSS, Ministério da Saúde, pág. 184, da existência de pagamentos em atraso por parte da Administração Pública que constitui um fator de perturbação da gestão e de descontrolo da despesa pública. A área da saúde tem contribuído de forma significativa para essa situação de pagamentos em atraso.²⁷

É pertinente citar uma passagem da Recomendação do Conselho sobre Investimento Público Efetivo em Níveis de Governo, OCDE, pág. 3, no nº 11,

Promover a transparência e o uso estratégico da contratação pública em todos os níveis de governo:

- Maximizar a transparência em todas as fases do ciclo de aquisições, promover a profissionalização da função de aquisições e estabelecer mecanismos claros de responsabilização e controlo. Os sistemas de aquisição devem ser transparentes, competitivos e monitorizados para garantir que os fundos sejam usados conforme o pretendido e eficazes para registar e tratar de reclamações. Os governos devem investir na garantia de capacidade adequada, em particular no nível subnacional, empregando e treinando profissionais de compras, usando mecanismos colaborativos de compras e empregando ferramentas de contratação eletrónica.

Nesta linha de recomendações da OCDE, cita-se Nogueira, Freitas e Ribeiro, 2017, págs. 1 a 22, da comunicação efetuada²⁸, em especial no título Hipóteses de Investigação e Variáveis, apresentam, devidamente justificadas e demonstradas (mediante a citação de diversos investigadores) três argumentos de elevada influência em todo o processo de transparência: os fatores sociodemográficos, políticos e fatores económicos e financeiros.

Quanto ao primeiro (fatores sociodemográficos), e citando os autores, a dimensão populacional é considerada em inúmeros estudos como sendo um dos fatores explicativos do

²⁷ Há, desde logo, que definir o que constitui pagamento em atraso: parte da dívida com mais de 90 dias face à sua data de vencimento normal. Os hospitais surgem como os principais causadores desses pagamentos em atraso (arrears na terminologia técnica em inglês). (Fonte: Atas da Conferência, p. 184)

²⁸ XXVII Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica-Localización y dinámicas competitivas en un entorno global. 1 a 4 de fevereiro de 2017. Universidad de Alicante.

nível de transparência nos municípios ã municípios com maior número de pessoas residentes tendem a apresentar maior número de trabalhadores municipais o que é favorável ao cumprimento dos requisitos de transparência.ô.

No que respeita ao segundo (fatores políticos), que aborda a forma de governação óos municípios governados com minoria na Câmara Municipal apresentam maiores preocupações com a transparência, pelo que apresentam índices de transparência maiores.ô E, ainda, no que concerne à ideologia política óOs partidos de direita não estão tão propensos em divulgar informação quando comparados com os partidos de esquerda. Se por um lado, o facto dos partidos de esquerda idealizarem um Estado mais interventivo, induz a um aumento da transparência.ô.

Finalmente, quanto ao terceiro fator (fatores económico-financeiros): óO nível de transparência é tanto maior quanto maior for a autonomia financeira do municípioô e que óO nível de transparência é tanto maior quanto maior for o nível de endividamento líquido do município.ô

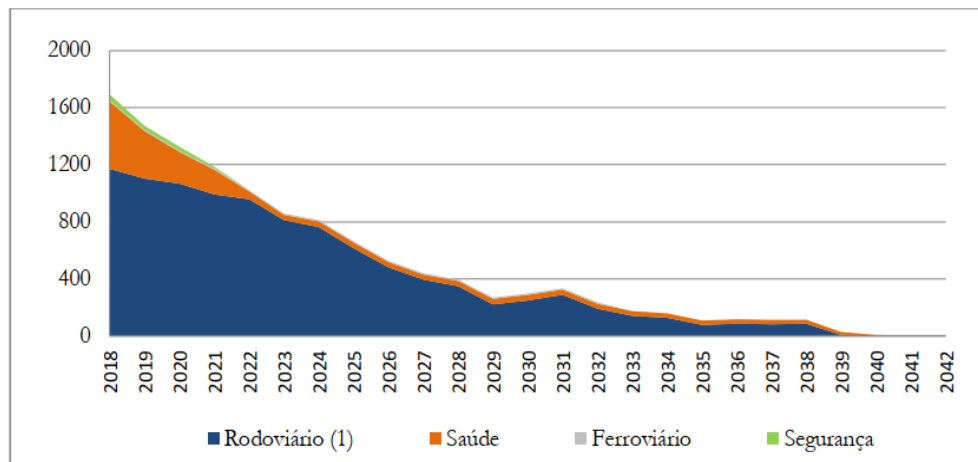
Para concluir este capítulo, aborda-se uma outra forma de investimento, que é denominado por Parceria Público-Privada (PPP), sendo que estas se concentram maioritariamente no setor rodoviário e no setor da saúde.

Uma Parceria Público-Privada, cuja definição não acolhe unanimidade, mas que é a seguinte e a mais usualmente utilizada em diversos relatórios da União Europeia, conforme Santos et al, 2007:

óacordos que transferem para o sector privado projetos tradicionalmente executados ou financiados pelo sector público. Para ser considerado como PPP, o projeto deve dizer respeito ao exercício de uma função pública, envolver o governo como principal cliente, ser financiado por fontes não-públicas e uma ter empresa não-governamental como o principal operador que contribui significativamente para o design e conceção do projeto e assumir uma parte relevante do riscoô

A rendibilidade deste tipo de parceria tem sido ultimamente posta em causa, uma vez que os encargos a suportar pelo Estado envolvem quantias avultadas ao longo do tempo, tendo, diversos estudos já levados a cabo, concluído que há manifesto prejuízo para o Estado, pondo em casa o equilíbrio das contas públicas.

O gráfico seguinte ilustra os valores dos encargos a suportar pelo Estado no tocante às PPP em vigor e que constam do Relatório do OE2018 (expressos em 10⁶ euros)



Fonte: UTAP, a partir de dados disponibilizados pelas entidades gestoras dos contratos.

Nota: (1) Exclui encargos líquidos relativos às infraestruturas sob gestão direta da IP (Túnel do Marão, A21, troços da A23 e A26).

Gráfico 3 ã Gráfico Evolução dos encargos líquidos plurianuais das PPP no Relatório do OE2018

Fonte: UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, Ministério das Finanças

Optar por uma PPP pode ser uma solução muito atrativa, uma vez que este acordo pressupõe uma partilha dos riscos e também ao nível das responsabilidades existe uma transferência desta. Há também uma maior agilidade no financiamento e um aumento do dinamismo na execução do projeto, do serviço e na qualidade do desempenho destes. Os ganhos provenientes da eficiência, de soluções inovadoras e da eficácia, que por norma o setor privado apresenta, fazem com que os custos globais sejam também menores.

De acordo com as recomendações apresentadas por Marques e Silva, 2008, pág. 42:

óNão obstante os benefícios obtidos com a aplicação do modelo PPP, existe a consciência de que o mesmo não percorreu uma trajetória da forma mais adequada. Um dos principais problemas atrás referidos, que condicionou o seu mérito, diz respeito à interferência política na implementação das PPP, atividade que, após a fase inicial de estratégia e planeamento de índole político, é de cariz essencialmente técnico.ô

E ainda, na pág. 43:

óRefira-se também que urge, por tudo o referido, inverter a ideia de que no modelo de PPP, ao passar-se a gestão de serviços públicos para responsabilidade privada, o Estado se pode esvaziar dessas funções. Na realidade não é assim, a gestão delega-se, mas a responsabilidade não é de todo delegável.ô

Trata-se de uma matéria muito sensível sendo necessário que as partes envolvidas, nomeadamente, a governamental possua negociadores experientes, a fim de evitar sempre possíveis distorções do acordo de onde pode resultar prejuízos avultados para o erário público. Também a legislação sobre esta área se revela de extrema importância, necessitando de regulamentação específica, tendo em vista cláusulas contratuais, a fim de assegurar a adequada partilha de riscos, nomeadamente os financeiros.

Capítulo 4 ã Municípios e as Práticas de Responsabilidade Social

4.1 A Contratação

O sistema de produção nasce do trabalho desenvolvido "á priori". Força que se materializa através da contratação de trabalhadores para o desempenho das funções necessárias.

O vínculo entre um trabalhador e a entidade patronal consubstancia-se através de um acordo denominado contrato de trabalho, mediante o qual, aquele se obriga a prestar a sua atividade e a colocar ao serviço do empregador as suas faculdades intelectuais e/ou manuais, recebendo em troca uma remuneração. Estabelece-se deste modo ligações que afetam e unem ambas as partes, trabalhador e empregador.

Basicamente, podemos considerar quatro tipos de contratos de trabalho (que podem ser classificados como contratos individuais de trabalho ou coletivos):

- Contrato de Trabalho a Termo Certo, que é um vínculo normalmente usado para contratar trabalhadores para execução de tarefas ou serviços durante um período determinado, podendo ser renovado por um prazo máximo de 3 anos;
- Contrato de Trabalho a Termo Incerto, vínculo que o empregador utiliza para contratar trabalhadores destinados a exercer funções ou serviços durante um período de tempo indeterminado;
- Contrato de Trabalho sem Termo, aplicável quando a entidade empregadora celebra um contrato com o trabalhador sem qualquer duração pré-determinada; e
- Contrato de Trabalho a Tempo Parcial ligação entre trabalhador e empregador, que também é normalmente denominado por *part-time*, na qual se ajusta um horário de trabalho reduzido (de 3, 4 ou 5 horas diárias).

Outros tipos de contratos podem ainda ser celebrados. Acordos que vão de encontro às necessidades mais específicas do empregador, mediante a variabilidade dos mercados e da economia assim como as carências ou excedentes de mão-de-obra que se verificam em determinado momento.

Ainda neste domínio e considerando o ajustamento a que os mercados estão constantemente sujeitos, é preciso ter em linha de conta que o aumento da flexibilidade do

mercado de trabalho, na sua dinâmica constante, leva os empregadores a considerarem vantajoso optarem pelo denominado Contrato de Prestação de Serviços.

A prestação de serviços é uma forma de contratação empresarial que se vulgarizou por várias razões, onde os seus principais motivos são entendidos como sendo uma forma de evitar os custos e os encargos elevados intrínsecos à admissão e contratação de um novo trabalhador ou, ainda, como meio de evitar aumentar o seu quadro de pessoal efetivo.

Desta forma urge definir o que é o contrato de trabalho. Conforme o artigo 11º do Código do Trabalho²⁹, óContrato de trabalho é aquele pelo qual uma pessoa singular se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua atividade a outra ou outras pessoas, no âmbito de organização e sob a autoridade destasô.

E no respeitante a Acordos Coletivos de Trabalho (ACT), de acordo com o documento Contratação Coletiva na Administração Pública ã Relatório 2015, pág. 10,

óSó em 2009 aparecem os primeiros acordos coletivos de trabalho celebrados no âmbito da Administração Pública. Estes instrumentos foram celebrados na vigência da Lei n.º 12-A/2008 (LVCR)³⁰, de 27 de fevereiro, que definiu e regulou os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações, e da Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, que aprovou, respetivamente sob os Anexos I e II, o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP) e o seu Regulamentoô.

O interesse público e também o privado procuram resolver, melhorar e concretizar as suas necessidades definidas quer pelo planeamento, quer pela necessidade pontual, através da celebração de contratos (normalmente de prestação de serviços) com diversos operadores económicos.

Dentro deste âmbito, conforme define o artigo 1651º do Código Civil, óContrato de prestação de serviços é aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar a outro certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuiçãoô.

Quando o interesse público está envolvido, este abrange o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais; os institutos públicos, as fundações públicas, as associações

²⁹ O Código do Trabalho é um diploma que tem, ao longo do tempo, sofrido múltiplas alterações, sendo que a atual versão tem como base a Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro. Depois desta data, este diploma foi objeto de treze alterações, sendo então a última, a Lei n.º 14/2018, de 19 de março.

³⁰ Lei dos Vínculos Carreiras e Remunerações

públicas e as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, sob determinadas condições³¹.

De resto, este aspeto particular contratualizante de que a Administração se serve corporifica-se no artigo 278.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)³², aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

A contratação pública não é apenas um meio, mas também um instrumento para prosseguir os fins e políticas desenvolvidas, as quais podem passar por aquisição de bens, de serviços, obras e, ainda, na prossecução de outras políticas, tal como a política do ambiente.

Como em tudo o que nos rege, o exemplo deve óvir de cimaó. O que significa que neste caso este exclusivo atributo está confinado no organismo do Estado Constitucional Ecológico que tem como aspeto subordinante o tópicó de democracia sustentada conforme escreve Canotilho, 2001, pág. 10. E mais adiante, ainda nesta mesma página, este constitucionalista afirma:

óNo fundo, o que se pretende com estes enunciados ou fórmulas é isto: (1) o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de Direito democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos; (2) o Estado ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentadaó.

Apelando ao artigo 11º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)³³, toda a política de cariz ambiental é, claramente, uma política transversal, a qual tem sido objeto da atenção da área jurídica.

É neste enquadramento que se integra o conceito de Compras Públicas Ecológicas (CPE), o qual consta da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas para 2020 (ENCPE 2020)³⁴. Esta aplica-se à administração direta, indireta e ao setor empresarial do

³¹ De acordo com o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro.

³² Artigo 278.º - Utilização do contrato administrativo ã Na prossecução das suas atribuições ou dos seus fins, os contraentes públicos podem celebrar quaisquer contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer. (Este artigo está em vigor desde 01 de janeiro de 2018).

³³ Artigo 11º do TFUE - As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.

³⁴ O Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 38/2016, de 29 de julho, a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020).

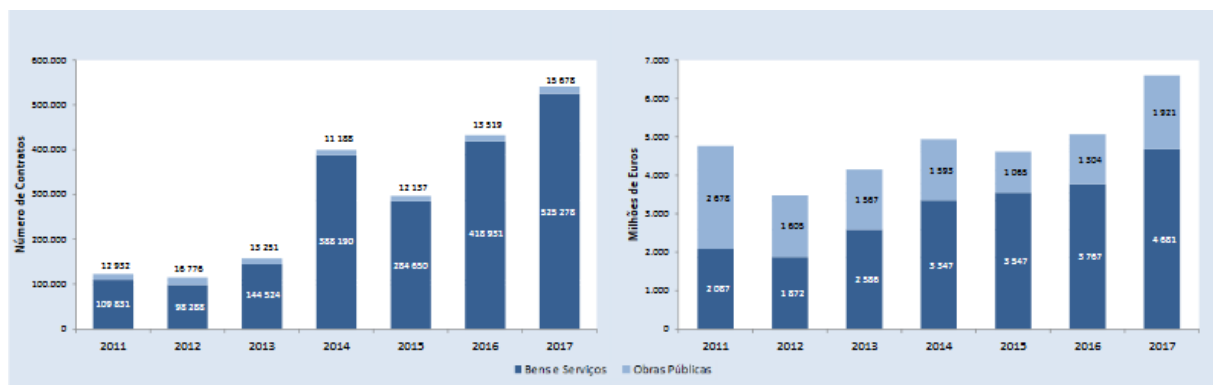
Estado, e ainda, facultativamente, à administração autónoma e a outras pessoas coletivas de direito público.

De acordo com os registos do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), ótrata-se de um diploma fundamental dado o papel de enorme relevo que as compras públicas podem assumir na prossecução dos objetivos de sustentabilidade, através da inclusão de critérios ambientais nos contratos públicosos.

Desta forma, a divisão de custos ambientais deve estar sob a tutela do organismo das compras e aquisições públicas. Note-se que a aplicação da ENCE 2020 pode vir a afetar de modo relevante a competitividade do estado da oferta e da procura, ou seja o mercado.

A presunção deste fator ambiental vem, certamente, no médio/longo termo, afetar positivamente a despesa pública, mediante um decréscimo desta.

A figura seguinte mostra os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2011 a 2017: números globais.



Fonte: portal BASE (março 2018)

Gráfico 4 - Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2011 a 2017: números globais

Da figura acima, conforme Relatório da Contratação Pública em Portugal,2017, pág. 16:

óRelativamente aos montantes contratuais, face ao ano de 2016registou-se um aumento global de 30,2% (+1 531milhões de euros) e, quando comparado com o ano de2011,existeuma variação de 38,6% (+1 837milhões de euros). Esta variação decompõe-se numa variação positiva no caso dos bens e serviços (+24,3%, isto é, +914 milhões de euros face a 2016, e+124,3% ou seja, + 2 594 milhões de euros se comparado com 2011), e uma variação negativa nas obras públicas face a 2011 (-28,3%, correspondentes a - 757milhões de euros, mas de +47,3%face ao ano de 2016, isto é, +617milhões de euros).

Também é relevante o montante dos valores contratuais comunicados ao portal BASE que representou 3,42% do PIB (No ao de 2017). A figura seguinte ilustra esta situação.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ % 2017
Produto Interno Bruto	168 398	170 269	173 079	179 809	185 494	193 072	4,09%
Montante Contratual	3 477	4 153	4 940	4 612	5 071	6 602	30,19%
Peso da contratação pública em função do PIB	2,06%	2,44%	2,85%	2,56%	2,73%	3,42%	

Fonte: portal BASE (março 2018)

INE Contas Nacionais Trimestrais (Data da última atualização: 23-06-2017)

Quadro 4 - A contratação pública comunicada em Portugal: peso no PIB

Ainda segundo o citado Relatório e na mesma página:

óEste valor traduz um aumento do valor dos contratos reportados em 30,2% e um acréscimo de representatividade dos contratos de +0,69pontos percentuais. Tomando como base indicadores para 2015estimados pela Comissão Europeia, em Portugal a contratação pública nesse ano deveria representar 13% do PIB, sendo que os contratos públicos reportados ao portal BASE se ficaram pelos 3,4% em 2017.ô

Aliado à contratação pública sustentável e como pilar desta, encontramos a «Economia Verde», a qual envolve também este tipo de crescimento económico, pois são indissociáveis.

No atual contexto, percebe-se que durante os anos da crise económico-financeira, globalmente, registou-se uma redução temporária do impacto humano no meio ambiente. Espera-se, no entanto, que um retorno à trajetória de crescimento dinâmico resulte na intensificação de cargas ambientais que excedam os níveis registados antes da recessão.

Para responder a essas preocupações, uma nova estratégia de ação foi identificada na reunião do Conselho Ministerial da OCDE - a chamada Estratégia de Crescimento Verde, que também é conhecida como Estratégia de Desenvolvimento Ecológico ou Crescimento Económico Ecológica. (OECD, 2014, 2011b, 2011c, 2011d).

De acordo com a definição formulada pela OCDE (OECD, 2011)³⁵, pág. 4, ócrescimento verde significa tomar medidas conducentes ao crescimento e ao desenvolvimento

³⁵ in Towards green growth. A summary for policy makers (May 2011). Paris. (Declaration on Green Growth, adopted at the OECD Meeting of the Council at Ministerial Level on 25 June 2009).

económico, assegurando ao mesmo tempo que os recursos naturais continuem a fornecer os recursos e serviços ambientais que contribuem para a prosperidade do paísô.

Observamos que toda esta vicissitude decorre, muito provavelmente, de uma reflexão que levou à consciencialização, que tem vindo a ganhar corpo de uma forma global, visto que o atual modelo de crescimento económico é insustentável, uma vez que assenta no aumento continuado do consumo.

Este tipo de consumo, muito apoiado também no consumismo desgasta e consome os recursos e dada a sua finitude, de imediato se coloca em causa a sustentabilidade da economia resultante desta dissipação.

Assim, torna-se significativa fazer referência à publicação, o Manual *óBuying Greenô*, 3ª edição de 2016, quer ainda à criação de uma base de dados denominada *European Green Procurement Database*, que a UE achou por bem levar a cabo, ao reconhecer que os Contratos Públicos Ecológicos (CPE) são uma ferramenta importante para alcançar a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, especialmente na Europa.

Conforme este Manual, pág. 4, o CPE está definido na Comunicação da Comissão Europeia sobre Contratos Públicos para um Ambiente Melhor como sendo "um processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridosô.

Esta definição vem em sintonia com a possibilidade de a adjudicação se fazer com base em critérios ambientais sendo considerada lícita, uma vez que a UE admite que tal pode sobrevir licitamente³⁶.

Deriva dos instrumentos que a Administração Pública e os municípios, em particular, podem dispor para levar a cabo a realização das suas tarefas diárias e admissão de pessoal, bem como para a realização das suas obras e compromissos assumidos perante as populações locais.

³⁶ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014, p.94 e COM (1998) 143 final, de 11 de março, sob o título *óOs contratos públicos na União Europeiaô*

Para concretizar todas estas aspirações e desenvolver os necessários procedimentos à concretização destas ações, é essencial que exista ética e transparência nos atos praticados.

É de salientar que podemos observar no panorama social contemporâneo um interesse revigorado pelo papel da ética na administração pública.

Motivo que fez com que o XII Governo aprovasse a óCarta Deontológica do Serviço Públicoô (Resolução do Conselho de Ministros nº 18/93, de 18 de fevereiro), onde no nº1 do preâmbulo desta Resolução se pode ler: óë respeita a todos os que trabalham para a administração pública central, regional e local, sejam eles dirigentes ou detentores de outras categorias; os primeiros, aliás, como responsáveis pela gestão dos serviços públicos, devem criar condições propícias à sua observância.ô

Define ainda vários valores fundamentais a serem observados no desempenho das funções públicas como por exemplo, a legalidade, a neutralidade, a responsabilidade, a competência e a integridade.

Outra área também de grande importância e que se entende dever ser referida (a transparência) também inerente a este domínio, de acordo com Thai, 2001, págs.26 e 27:

óÉ essencial estabelecer um sistema de contratações com metas e políticas declaradas. Devido ao ambiente económico, social e político diferente, cada país e até mesmo cada entidade governamental dentro de um país tem uma meta ou política de contratação diferente. Numa entidade governamental, seja ela uma entidade nacional, estadual ou local, onde a corrupção é generalizada, o seu sistema de contratações pode-se concentrar mais na integridade ou transparência da aquisiçãoô.

4.2 Empregabilidade e Economia Local

Sem a existência de uma economia sustentável, não é possível a criação de postos de trabalho e para atingir essa meta devemos definir políticas ativas e coerentes que sustentem esse objetivo, uma vez que o trabalho constitui o fator essencial de fonte de rendimento dos agregados familiares em Portugal.

No entanto, todas estas premissas assentam naquilo que se denomina por intensidade de trabalho. E o que significa esta expressão? Segundo Barisi, 2000, p.142, *óL'intensité du travail se définit comme la masse de travail abstrait comprimé dans une unité de tempsô* (Intensidade de trabalho é definida como a carga de trabalho abstrata compactada numa unidade

de tempo). No fundo, representa a quantidade de trabalho desenvolvido por um trabalhador na unidade de tempo.

Quanto maior for a intensidade de trabalho maior será a mais-valia obtida pelo empregador, sendo, no entanto, um fator dependente de diversas variáveis, nomeadamente, a velocidade de execução das diversas fases de laboração de uma dada tarefa, a duração da jornada de trabalho, para além da destreza individual, do empenhamento do trabalhador e do seu salário.

Podemos também afirmar, sem sombra de dúvida que pode medir o grau de exploração dos trabalhadores. Note-se que, o grau de desenvolvimento do país influencia diretamente o fator intensidade de trabalho, a massa salarial, a jornada de trabalho (o tempo diário durante o qual o trabalhador exerce a sua atividade laboral) e, igualmente, o comportamento das entidades patronais.

Foi uma premissa que levou a fortes conflitos de classes durante a época do desenvolvimento industrial, quando se agudizou a oposição entre o universo laboral e a prática capitalista face aos excessos e abusos das entidades patronais.

Outro conceito importante a assimilar, e este do lado do trabalhador, é a noção de empregabilidade, que foi desenvolvido por Minarelli, 1995, pág. 11, que define empregabilidade como: óa condição de ser empregável, isto é, de dar ou conseguir emprego para os seus conhecimentos, habilidades e atitudes intencionalmente desenvolvidos por meio de educação e treinamento sintonizados com as novas necessidades do mercado de trabalho

No fundo, estamos perante um conjunto de caraterísticas que, além de aludir à capacidade de se estar empregado, abrange aquelas caraterísticas que nos tornam óempregáveis, de uma forma transversal e, por isso mesmo, nos protegem dos riscos potenciais do mercado de trabalho³⁷.

Importa ainda ter em conta que nos últimos vinte anos praticamente deixou de existir o óemprego para toda a vida, uma vez que foi a globalização da economia e a emergência nas sociedades das novas tecnologias que conduziu a este problema.

³⁷ in Europass cv Júnior, 2014/2015, p.27, editado pelo Centro Nacional Europass Fórum Estudante, sob a orientação científica de Roberto Carneiro e Rui Marques.

Possuir uma licenciatura ou mesmo um grau académico de topo, não é garantia de obter disponível um posto de trabalho. Foi algo que se esfumou como uma quimera, uma fabulação. Pura e simplesmente acabou e a dificuldade de adaptação à incerteza que essa situação gera, leva a conflitos laborais, desconfianças, pressões dos sindicatos, greves, ou seja, um sem número de conflitos que estão quase diariamente patentes na nossa sociedade.

Estamos perante uma situação que é preciso saber, mas fundamentalmente também aprender a gerir. Em particular, Portugal apresenta diversas carências expressas no Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão³⁸ como sejam, na p.2, óO nível de competências digitais da população adulta situa-se igualmente abaixo da média da UEô, na pág. 41, óO desemprego dos jovens também está a diminuir, mas continua elevado, situando-se ao nível de 22,8 % no quarto trimestre de 2017 (em comparação com 16,2 % na UE)ô e, mais adiante ainda nesta mesma página, pode ler-se o seguinte que é deveras significativo:

óA compressão salarial em curso reduz o prémio remuneratório das competências adquiridas, em especial para as pessoas com competências baixas ou médias, e reduz os incentivos para os trabalhadores pouco qualificados investirem na educação e na formação. A atualização de competências constitui um problema fundamental num contexto em que quase metade da mão-de-obra é pouco qualificadaô.

O Gráfico seguinte ilustra o emprego e a taxa de emprego por nível educacional.

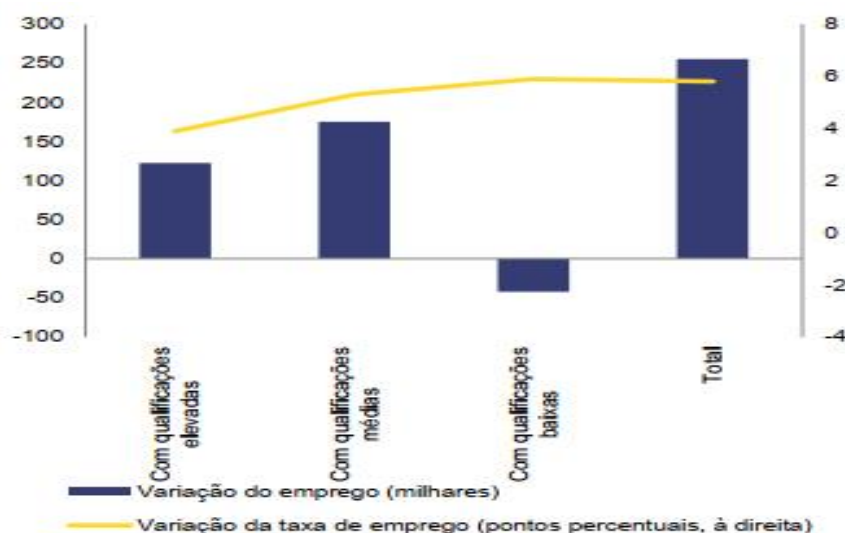


Gráfico 5 - O emprego e a taxa de emprego por nível educacional, variação entre os terceiros trimestres de 2014 e de 2017, grupo etário 20 ã 64 anos.

(Fonte: EUROSTAT)

³⁸ Documento SWD (2018) 220 final, de 7 de março de 2018, que contém o Relatório relativo a Portugal de 2018 que inclui a apreciação aprofundada da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos e que integra a comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao banco central europeu e ao eurogrupo

Intimamente relacionado com a empregabilidade, vem associada a noção de empreendedorismo³⁹, faculdade exemplar capaz de criar diversas perspetivas de emprego. Realidade que abrange tanto as oportunidades de emprego nos setores do trabalho independente ou remunerado.

As primeiras menções ao empreendedor, tal como hoje consideramos, levam-nos a Richard Cantillon e à sua obra - "Ensaio sobre a natureza do comércio", publicada em 1755. Livro somente divulgado trinta e quatro anos após o seu falecimento. É considerado pela maioria dos especialistas como um dos precursores da economia empresarial, embora a sua obra não o explicita tacitamente. Em uma das passagens mais assertivas da referida obra, pode ler-se, pág. 43:

ÓO arrendatário é um empresário que se compromete a pagar ao proprietário, pelo arrendamento da terra, uma soam fixa em dinheiro, que, em geral, se supõe igual ao valor de um terço do produto da terra, se, contudo, ter a certeza do lucro que auferirá com a empresa

Cantillon apresenta este e outros exemplos em que alega a contínua incerteza do empresário perante o investimento que produz. Este assume, pois, o risco do negócio, tal como acontece com o empreendedor. Por outro lado, alude e diferencia este do capitalista, isto é, aquele que injeta o capital. Cantillon segrega claramente estes dois atores.

Outro autor de referência sobre esta matéria é Adam Smith, que também não utiliza o termo empreendedorismo, mas refere-se a empresários, em especial ao longo do Vol. I da sua obra, A Riqueza das Nações. Neste seu trabalho e citando Carvalho e Costa, (2015), p.15, Adam Smith define: óos empreendedores como pessoas que reagem às mudanças económicas e têm a capacidade, enquanto agentes económicos, de transformarem a procura em oferta.ô

Para Sarkar 2007, pág. 43, empreendedor é óalguém que toma decisões sobre como usar e adquirir recursos assumindo o riscoô. Mais adiante e ainda nesta mesma página este

³⁹Atitude de quem, por iniciativa própria, realiza acções ou idealiza novos métodos com o objectivo de desenvolver e dinamizar serviços, produtos ou quaisquer actividades de organização e administração. "Empreendedorismo", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/empreendedorismo> [consultado em 12-12-2018].

investigador afirma que os empreendedores são como **ó**agentes económicos que transformam a procura em oferta.

Agora ao mencionarmos a importância do poder local, município e freguesia, torna-se vital a existência de uma forte coesão não só social, mas também económica, pois só assim será possível induzir a cultura da participação pública para fomentar o povoamento e atrair investimento exterior, como forma de favorecer e aumentar o emprego e o desenvolvimento da região. Problemas que o país continua altamente carente, sendo ainda essencial prevenir e corrigir os desequilíbrios macroeconómicos existentes.

O futuro da autoridade local só pode ser verdadeiramente incrementado e levado em consideração se for traduzido num amplo reforço de mecanismos de política financeira, com a alocação de verbas indispensáveis à concretização de objetivos traçados à adequação de programas.

E sobre a economia local, o dinamismo que toda a ação municipal conseguir demonstrar é fator nuclear para o seu progresso, uma vez que tal capacidade motora incentiva a atração de investimento tanto público, como privado, porque como já foi referido só deste modo é possível gerar novos postos de trabalho.

São várias as áreas onde esta capacidade de agir se pode manifestar, nomeadamente:

- Políticas para desenvolver e promover o empreendedorismo;
- Elaborar um diagnóstico identificando as áreas prioritárias, as quais podem envolver, por exemplo, novas tecnologias, as dinâmicas sociais, o turismo, a qualidade de vida das populações e o ambiente, entre outros de cariz mais intrínseco e específico de cada município;
- Promover estratégias e ordenar as atividades industriais e comerciais;
- Melhorar e inventariar as carências a nível de infraestruturas e equipamentos;
- Apoiar o emprego jovem;
- Dinamizar e elaborar estudos sobre a atividade empresarial;
- Estabelecer parcerias e acordos com os concelhos limítrofes tendo em vista a criação de uma região mais forte e atrativa;
- Elaborar uma matriz SWOT do concelho, pois trata-se de uma ferramenta clássica e indispensável de administração de qualquer natureza;

- Elaborar propostas e apoiar as candidaturas a fundos comunitários

Outras áreas se poderiam ainda citar e desenvolver, mas o objetivo é somente o foco no que se considera minimamente indispensável, pois cada caso é um caso em si mesmo, ou seja, a especificidade de cada município é única.

O apoio à economia local também não foi descurado pelo Governo e nesta sequência criou, em 2012, o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)⁴⁰. Este diploma teve a finalidade de permitir a regularização do pagamento de dívidas dos municípios vencidas há mais de 90 dias, registadas na Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) à data de 31 de março de 2012 (cf. Art. 1º).

Este programa enquadra, conforme o artigo 2º do diploma, os municípios em duas categorias, Programa 1, aqueles que estejam abrangidos por um plano de reequilíbrio financeiro e, que 31 de dezembro de 2011, se encontravam numa situação de desequilíbrio estrutural e, Programa 2, os restantes municípios com pagamentos em atraso há mais de 90 dias a 31 de março de 2012, de acordo com o reporte efetuado no Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL).

Neste campo também podemos destacar o Programa Capacitar ã Desenvolvimento Económico e Social Local⁴¹ que anuncia um conjunto de ocasiões através de propósitos que atingem no desenvolvimento regional, como por exemplo, o programa óErasmus Autarquiasô (Estágios de curta duração para funcionários da Administração Pública nas Instituições Europeias sob certas condições de seleção).

Os seus objetivos centram-se na reorientação para o desenvolvimento e competitividade económica local e para a integração social. Singularidade que pretende predispor as regiões para os novos desafios, prioridades e instrumentos decorrentes em Portugal 2020⁴².

⁴⁰ O Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) foi aprovado pela Lei n.º 43/2012 - Diário da República n.º 166/2012, Série I de 2012-08-28. Posteriormente sofreu atualizações, sendo que, a atual versão data de 10 de setembro de 2017.

⁴¹ Este programa é promovido pela CCDRN ã Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e as suas ações irão prolongar-se até ao ano de 2021.

⁴² É uma parceria criada entre Portugal e a União Europeia que vai beneficiar de cinco fundos diferentes (FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP). Vem suceder ao antigo Quadro Referência Estratégica Nacional (QREN), que vigorou entre 2007 e 2013. (Fonte: <https://www.e-konomista.pt>).

Abordamos ainda o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais - POCAL, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2002, aspeto que simboliza o atual sistema contabilístico das autarquias locais, que visa a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade moderna, por forma a constituir um instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais⁴³.

Outros aspetos relevantes a reter e a mencionar são o Setor Empresarial Local (SEL) e, bem como, a forma de articulação entre o poder local e a administração central.

Existe, um diploma de capital importância na municipalidade que é a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto⁴⁴, que aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Trata-se de um dos instrumentos que dá corpo à reforma do setor da administração local, onde o SEL (Setor Empresarial Local) se afirma como um dos eixos estruturantes, procurando otimizar a relação custo-benefício das estruturas empresariais em causa, para além de outros fins. Tem em vista garantir e assegurar a sua adequação e tendencial autossustentabilidade do sistema.

O SEL é constituído pelas entidades criadas ou participadas por entidades públicas locais ã municípios, entidades intermunicipais e associações de municípios de fins específicos ã para prosseguir atividades no âmbito das suas atribuições e competências, e para as quais a forma empresarial se mostra mais adequada à prossecução do interesse público do que a gestão direta⁴⁵.

No respeitante ao SEL e segundo o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017, pág. 241,

óAnalisam-se neste ponto do Anuário, valores e indicadores relativos à atividade financeira das entidades pertencentes ao Setor Empresarial Local¹²⁰ (SEL), reportados ao final do ano de 2017 para um universo de 168 entidades, sendo que 137 são Empresas Municipais ou Entidades Empresariais Locais, 6 Sociedades Anónimas, 3 Sociedades por quotas e 22 Entidades Intermunicipaisô.

⁴³ Fonte: Direção-geral das Autarquias Locais.

⁴⁴ O regime vigente resulta de um processo de revisão iniciado com a elaboração do «Livro Branco do Sector Empresarial Local», e cujo desenvolvimento veio a ser precipitado pelos compromissos assumidos com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional no âmbito do Programa de Assistência Financeira.

⁴⁵ Fonte: Relatório de Monitorização do SEL, da DGAL, datado de novembro de 2016, p.13.

Por outro lado, é de fazer notar que o SEL se encontra desde 2013, sob uma forte tendência reorganizadora e reformadora, mediante a extinção, dissolução e fusão de várias entidades. A figura seguinte ilustra essa situação.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
N.º total de entidades em atividade	296	275	238	216	188	176	168
N.º de entidades com informação disponível	293	270	225	208	185	174	163
N.º de entidades dissolvidas	6	9	36	33	25	11	12
N.º de entidades que se fundiram	1	9	3	0	0	0	0

Quadro 5 ã Número de Entidades do SEL, número das dissolvidas e número de fusões, entre 2011 e 2017
Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017

De salientar que da figura acima se infere que o número de entidades SEL em 2017 já só representam 56,8 do número existente em 2011, mediante uma redução de 128 entidades.

As figuras seguintes contêm a Evolução de Rendimentos e Gastos das Entidades Empresariais e o Total dos Rendimentos e Gastos antes dos impostos das Entidades Empresariais, respetivamente.

Unidade: euros

Estrutura de Rendimentos e Gastos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 16-17 %
Vendas e Serviços prestados	601.921.855	612.182.639	608.381.689	589.916.083	630.774.255	664.296.817	709.096.964	6,7%
Subsídios à Exploração	82.073.936	65.625.679	79.635.440	77.300.405	69.263.154	73.220.190	86.112.416	17,6%
Ganhos/Perdas Imputados Subsid. Associadas e Empreend.	3.170.296	178.434	1.319.798	1.501.425	706.712	1.608.271	157.508	-90,2%
Variação nos Inventários da Produção	-2.215.269	-248.566	6.072.947	6.521.176	363.721	190.863	-160.552	-184,1%
Trabalhos para a Própria Entidade	13.493.188	12.618.271	2.734.866	2.727.303	3.335.795	3.162.086	3.245.241	2,6%
CMVMC	-55.499.951	-57.670.340	-58.711.273	-59.107.152	-60.782.937	-66.105.937	-63.429.169	-4,0%
Fornecimentos e Serviços externos	-332.583.487	-322.348.457	-327.894.475	-308.924.189	-314.824.195	-334.197.070	-379.535.250	13,6%
Gastos com o Pessoal	-194.615.012	-189.508.034	-208.811.919	-199.643.655	-202.826.985	-211.612.679	-224.291.740	6,0%
Imparidade de Inventários (perdas/reversões)	70.808	-1.413.437	-879.571	-27.118	-455.826	-396.663	-203.445	-48,7%
Imparidade de Dívidas a Receber (perdas/reversões)	-8.974.300	-10.667.817	-8.150.829	-7.155.965	-9.134.933	-4.953.076	-4.853.372	-2,0%
Provisões (aumentos/reduções)	-3.168.054	-2.658.550	-2.686.151	-1.109.109	-711.547	-3.778.423	-3.591.297	-5,0%
Imparidade de Investimentos não Depreciáveis/Amortizáveis	21.769	-435.537	-934.217	-155.086	-6.366.233	2.957.813	0	-100,0%
Aumentos/Reduções de Justo Valor	380	389	31.157	25.879	2.971	-2.865	-28.145	882,5%
Outros Rendimentos e Ganhos	79.131.672	57.668.752	56.061.150	47.713.807	53.892.178	55.981.650	51.098.984	-8,7%
Rendimentos e Ganhos em Inv. não Financeiros	1.094.773	0	-39.888	0	0	0	0	#DIV/0!
Outros Gastos e Perdas	-49.835.360	-20.819.987	-25.418.622	-24.675.847	-20.916.048	-27.342.077	-26.578.542	-2,8%
Gastos e Perdas em Investimentos não Financeiros	-20.956	0	0	0	-631.518	0	0	#DIV/0!
Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	134.066.286	142.503.439	120.710.101	124.907.957	141.688.565	153.028.902	147.039.602	-3,9%
Gastos/Reversões de Depreciação e Amortização	-78.539.001	-82.744.979	-81.902.553	-78.808.133	-85.366.161	-94.023.937	-96.782.500	2,9%
Imparidade de Investimentos Depreciáveis/Amortizáveis	-124.029	-2.004.895	1.016.928	-3.031.387	-64.074	55.879	-165.861	-396,8%
Resultado Operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	55.403.257	57.753.565	39.824.475	43.068.437	56.258.330	59.060.844	50.091.240	-15,2%
Juros e Rendimentos Similares Obtidos	1.910.739	1.842.501	5.011.027	17.534.063	1.209.624	503.621	412.834	-18,0%
Juros e Gastos Similares Suportados	-32.888.685	-36.476.586	-33.797.708	-37.463.922	-19.839.685	-15.437.200	-15.496.147	0,4%
Resultado Antes de Impostos	24.425.311	23.119.481	11.037.794	23.138.578	37.628.268	44.127.265	35.007.928	-20,7%
Imposto Sobre o Rendimento do ano	-4.596.253	-5.593.774	-3.823.238	-7.880.018	-10.545.860	-11.264.933	-11.897.397	5,6%
Resultado Líquido do ano	19.829.058	17.525.707	7.214.556	15.258.560	27.082.408	32.862.332	23.110.531	-29,7%

Quadro 6 ã Evolução de Rendimentos e Gastos das Entidades Empresariais
(Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017)

Unidade: euros

Rendimentos e Gastos antes dos Impostos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Varição 16-17 %
Total de Rendimentos	782.889.416	750.116.666	760.265.002	743.240.141	759.548.410	801.977.190	850.123.948	6,0%
Total de gastos antes dos impostos	-758.464.105	-726.997.185	-749.227.208	-720.101.563	-721.920.142	-757.849.925	-815.116.020	7,6%
Resultado Antes de Impostos	24.425.311	23.119.481	11.037.794	23.138.578	37.628.268	44.127.265	35.007.928	-20,7%
Imposto Sobre o Rendimento do ano	-4.596.253	-5.593.774	-3.823.238	-7.880.018	-10.545.860	-11.264.933	-11.897.397	5,6%
Resultado Líquido do ano	19.829.058	17.525.707	7.214.556	15.258.560	27.082.408	32.862.332	23.110.531	-29,7%

Quadro 7 ã Total dos Rendimentos e Gastos antes dos impostos das Entidades Empresariais
(Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017)

Notas a salientar nestes dois quadros relativamente a 2017:

- Um acréscimo dos rendimentos em +6% (+48Mü) causado, basicamente, pelo aumento da rubrica vendas e serviços prestados no valor de +44,8 Mü (+6,7%) e também pelo incremento verificado nos subsídios à exploração em +12,9Mü (+17,6%);
- No tocante aos gastos há duas rubricas a salientar com registo de aumentos, os fornecimentos e serviços externos com +45,3 Mü (+13,6%) e os gastos com pessoal com +12,7 Mü (+6%);
- A soma de ambos atingiu em gastos +58Mü (+7,6%);
- Salienta-se a contribuição para a diminuição de resultados da queda de outros rendimentos e ganhos em -8,7% (-4,9Mü).

De seguida ilustram-se a Evolução da situação económica das Entidades Empresariais e, bem assim, os Resultados Operacionais do Setor Empresarial Local.

Unidade: euros

	Entidades Empresarias (159)							Varição 16-17
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
População (censos 2011)	7.911.096	7.911.096	7.911.096	7.911.096	7.911.096	7.911.096	7.911.096	-
Resultados económicos	19.829.058 €	17.525.707 €	7.214.556 €	15.258.560 €	27.082.408 €	32.862.332 €	23.110.531 €	-9.751.801 €
Resultados económicos / (Vendas e serviços prestados)	3,3%	2,9%	1,2%	2,6%	4,3%	4,9%	3,3%	-1,7%
Resultados económicos por habitante	2,5 €	2,2 €	0,9 €	1,9 €	3,4 €	4,2 €	2,9 €	-1,2 €
N.º de entidades c/ resultados líquidos negativos	35	28	42	37	34	27	41	14

Quadro 8 ã Evolução da situação económica das Entidades Empresariais
(Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017)

Unidade: euros

Entidades do SEL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Resultado Operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	55.403.257	57.753.565	39.824.475	43.068.437	56.258.330	59.060.844	50.091.240
Juros e Gastos similares suportados	-32.888.685	-36.476.586	-33.797.708	-37.463.922	-19.839.685	-15.437.200	-15.496.147
Peso dos juros e gastos similares nos resultados operacionais	59,4%	63,2%	84,9%	87,0%	35,3%	26,1%	30,9%
Nº de entidades c/ Resultados Operacionais + Gastos Financeiros negativos	40	36	48	41	33	26	39
Nº de entidades c/ resultados negativos antes de impostos	34	30	42	36	31	26	38

Quadro 9 ã Resultados Operacionais do Setor Empresarial Local
(Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017)

Notas a reter:

- Registam-se 118 entidades (74,2%) com resultados líquidos positivos;
- Uma quebra acentuada de -8,9Mü (-15,2%) nos resultados operacionais;
- O acréscimo de 4,8% da pressão do peso dos juros e gastos similares nos resultados operacionais;

Os dados apresentados mais adiante datam de 2016. Assim, quanto ao emprego, as empresas locais empregam cerca de 10770 trabalhadores, pelo que, a relação entre o número de trabalhadores e o número de empresas permite verificar que 14% das empresas locais empregam 63% dos trabalhadores (NOV16)⁴⁶.

Os municípios, respetivas associações e empresas locais detêm uma participação superior a 20% em 110 empresas, das quais 64% das participações são iguais ou superiores a 40%⁴⁷.

⁴⁶ Fonte: Relatório de Monitorização do SEL, da DGAL, datado de novembro de 2016.

⁴⁷ *Ibidem*

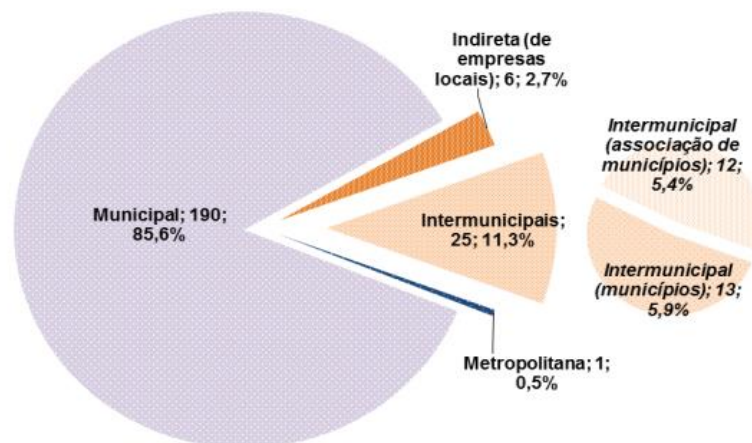
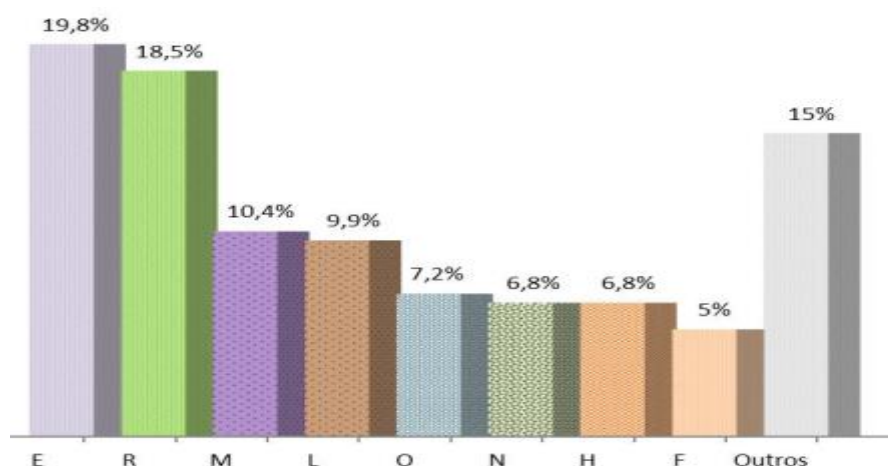


Gráfico 6 ã A natureza das empresas locais
(Fonte: DGAL 2016)

As 190 empresas de natureza municipal são participadas diretamente por municípios 112.



Legenda (acima de 5%)

- E Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição
- R Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas
- M Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares
- L Atividades imobiliárias
- O Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória
- N Atividades administrativas e dos serviços de apoio
- H Transportes e armazenagem
- F Construção

Gráfico 7 ã Setores de atividades das empresas locais
(Fonte: DGAL 2016)

Em termos de número de trabalhadores, a figura seguinte dá nota dos quantitativos:

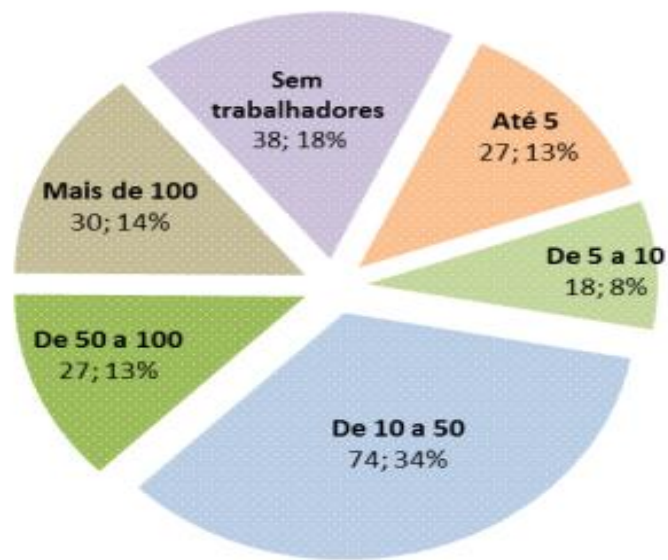


Gráfico 8 ã Número de empresas por escalão de número de trabalhadores (Fonte: DGAL 2016)

Importa também ver em gráfico a distribuição espacial do SEL

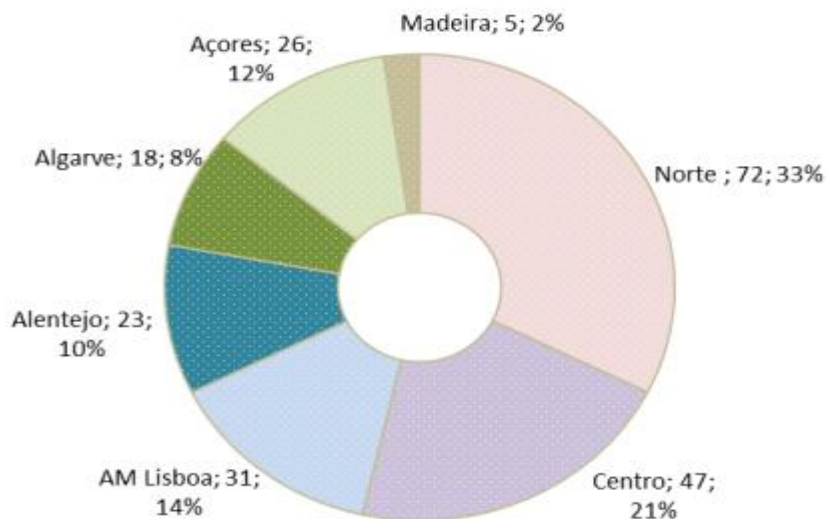


Gráfico 9 ã Distribuição regional das empresas locais (Fonte: DGAL 2016)

As autarquias locais são responsáveis, perante os diversos destinatários, pela gestão dos recursos públicos locais, visando os interesses das respetivas populações.

Legalmente definidos como autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição do concelho mediante órgãos representativos eleitos, os municípios adquiriram ao longo do tempo uma grande importância histórica, política, económica, administrativa, financeira e jurídica, revelando-se de primordial importância no contexto das políticas públicas locais.

O art.º 23.º - Atribuições do município, da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 69/2015, de 16 de julho, dispõe o seguinte:

1 - Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias.

2 - Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios:

- Equipamento rural e urbano;
- Energia;
- Transportes e comunicações;
- Educação;
- Património, cultura e ciência;
- Tempos livres e desporto;
- Saúde;
- Ação social;
- Habitação;
- Proteção civil;
- Ambiente e saneamento básico;
- Defesa do consumidor;

- Promoção do desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;
- Polícia municipal;
- Cooperação externa.

Para a continuação e concretização das referidas atribuições que lhes estão cometidas, os municípios necessitam da alocação de verbas. É pertinente efetuar uma análise comparativa, embora superficial, da distribuição das despesas locais por funções, comparativamente com outros países da UE e da EFTA.

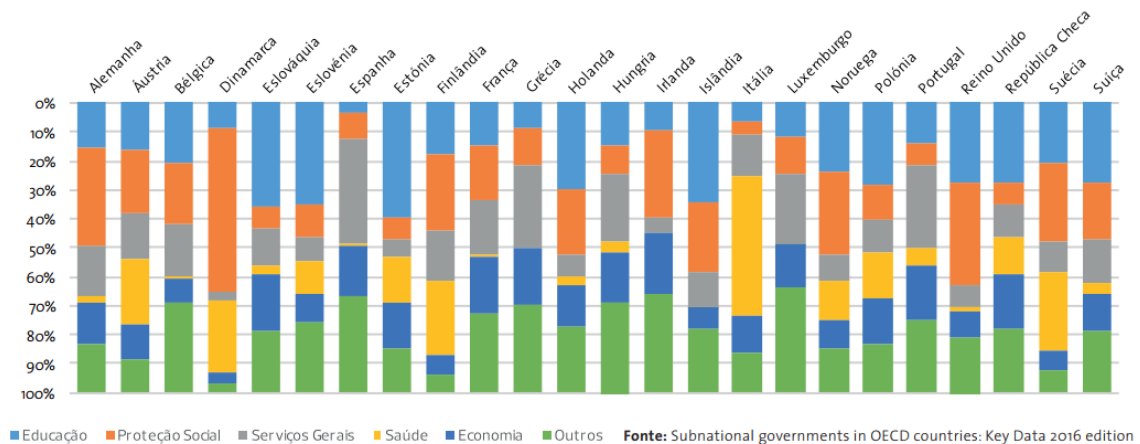


Gráfico 10 ã Composição funcional das despesas locais
(Fonte: OCDE)

Da análise do gráfico acima exibido, ressalta que no setor da educação, em Portugal o peso deste é de cerca de 14%, enquanto na proteção social é de apenas 7%. Por outro lado, no setor das despesas relacionadas com atividades económicas em Portugal é de 18%. As despesas com funções gerais atingem os 26% e as classificadas como outras 29%.

Toda esta despesa tem por base a receita apurada e que o quadro seguinte mostra o comportamento e a evolução das diferentes rubricas orçamentais no período 2006-2017.

Receitas	Mandato 10-13				Mandato 14-17			
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impostos e taxas	2.560,4	2.482,0	2.425,7	2.452,1	2.716,5	2.876,4	2.995,0	3.329,2
Rendimentos de propriedade	258,4	259,5	266,3	250,2	271,1	253,5	295,0	274,0
Transferências correntes	2.228,9	2.137,3	2.071,8	2.393,5	2.411,9	2.501,8	2.551,5	2.593,9
Vendas de bens e serviços	710,2	704,7	738,6	749,8	752,2	809,6	861,1	885,4
Outras receitas correntes	67,0	62,0	62,0	62,3	63,1	75,1	73,3	71,9
Total receitas correntes	5.824,8	5.645,6	5.564,3	5.907,9	6.214,8	6.516,4	6.775,9	7.154,5
Venda de bens duradouros	117,1	84,2	68,8	52,1	81,2	108,4	67,5	93,6
Transferências de capital	1.359,7	1.522,6	1.512,3	977,4	604,7	585,8	426,1	461,8
Ativos financeiros	10,8	14,0	18,6	15,7	5,1	11,5	26,0	8,2
Passivos financeiros	516,4	474,3	220,1	776,3	392,8	263,7	388,3	556,7
Outras receitas de capital	21,5	17,8	290,4	32,0	29,8	22,5	48,6	28,2
Total receitas de capital	2.025,5	2.112,9	2.110,2	1.853,5	1.113,6	991,9	956,4	1.148,5
Reposições ã abatidas aos pagamentos	9,2	13,1	9,0	13,5	8,8	10,1	5,7	8,5
Receita total	7.859,5	7.771,6	7.683,4	7.774,8	7.337,2	7.518,4	7.738,0	8.311,5
Receita total efetiva	7.332,3	7.283,2	7.444,7	6.982,8	6.939,3	7.243,2	7.323,7	7.746,7
Receita total efetiva - Açores	193,8	171,9	161,3	166,7	171,8	167,0	159,9	172,9
Receita total efetiva - Madeira	176,0	169,5	154,8	176,7	169,9	158,9	155,9	173,4

Quadro 10 ã Evolução do montante de Receita Cobrada, por natureza económica
(Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017)

4.3 A Evolução do Conceito de Responsabilidade Social (RS)

Inicialmente circunscrito às empresas, foi um mecanismo com que estas se depararam para responder às preocupações de índole económica, social e ambiental. Verificamos que uma boa prática de RS assenta em todos estes vetores.

A Administração Pública também acabou por aderir voluntariamente ao óser socialmente responsável, frase-chave aplicável neste domínio. Significa ir mais adiante do que é legalmente obrigatório, adotando assim um compromisso estratégico perante os seus atores e parceiros privilegiados.

Muitos estudiosos das empresas e da sociedade notabilizaram Howard R. Bowen como o «pai fundador» da conceção académica da Responsabilidade Social (RS) empresarial. Com efeito, a RS empresarial tem expressa uma moralidade fundamental na maneira como uma empresa se comporta em relação à sociedade, seguindo e adotando o comportamento ético em relação às partes interessadas e reconhece o espírito do ambiente legal e regulatório.

O pensamento sobre a RS ganhou impulso durante os anos 50 e 60 com a expansão de grandes empresas e o combate à ideia de que o último propósito de uma empresa é a obtenção de lucro, tal como Milton Friedman advogou, para se começar a levantar uma contestação a esse propósito, o que levou a que a literatura sobre RS se desenvolvesse consideravelmente, sobretudo pela comunidade académica e acabou por se popularizar nos anos 80 com a abordagem estratégica de R. Edward Freeman com a sua obra *Strategic management: a stakeholder approach*, datada de 1984.

Mas pertence a Bowen, na sua obra de 1953, *Social Responsibilities of the Businessman*, a primeira definição deste termo, quando, na pág. 6, afirma:

ÓO termo responsabilidades sociais do homem de negócios será usado frequentemente. Refere-se às obrigações do homem de negócios na busca dessas políticas, para tomar essas decisões ou para seguir essas linhas de atuação que são desejáveis em termos dos objetivos e valores da nossa sociedade. Esta definição não implica que os homens de negócios como membros da sociedade se escusem de criticar os valores aceites na sociedade e trabalham com vista a aperfeiçoá-los; aliás, eles podem mesmo ter essa obrigação como homens ao serviço da sociedade, não podem menosprezar os valores aceites socialmente ou colocar os seus acima da sociedade.ô

Atualmente, entende-se que a expressão óresponsabilidade socialô tem uma utilização muito comum, e quase popular. Ideia que compete largamente com outros conceitos que diariamente lemos nos jornais, revistas e artigos, como por exemplo as noções de ética empresarial, cidadania empresarial e sustentabilidade empresarial. Esta competição entre conceitos complementares e sobrepostos leva a que se procure um concorrente para se encontrar o mais aceite e, simultaneamente, o mais difundido, perspectiva que ainda não aconteceu.

Ao mesmo tempo, aparece aliado o conceito de desempenho social empresarial, o qual se tornou num termo genérico estabelecido e que abrange tanto os aspetos descritivos e normativos da área, bem como coloca uma ênfase em tudo o que as empresas estão a atingir ou a realizar no âmbito das políticas de responsabilidade social, práticas e resultados. Tudo isto, deve-se, certamente, a inexistência de uma definição globalmente aceite para a expressão responsabilidade social.

Keith Davis, argumentou que a responsabilidade social se referia a "decisões e ações dos empresários tomadas por razões, pelo menos parcialmente, para além do interesse económico ou técnico direto da empresa" (Davis, 1960, pág. 70).

Este pressuposto assentou em três questões que este investigador levantou (Davis, 1960, pág. 70) sendo a primeira, óOs empresários podem ter responsabilidades sociais, será que de facto as têm? ó, a segunda, óComo é que os empresários sabem em que direções as suas responsabilidades sociais se estendem?ô e, finalmente, a terceira, óSe os empresários não conseguem aceitar as responsabilidades sociais que lhes incumbem, quais as consequências que podem daí advir?ô.

Ao levantar estas questões este investigador procurou fazer luz sobre este conceito, uma vez que ainda era algo que considerava ser muito nebuloso, mas sem acabar por propor uma definição capaz de ser amplamente aceite.

Na transição dos anos 60 para a década de 1970 e até hoje, a ênfase especial sobre o conceito de RS evoluiu principalmente através das contribuições académicas para a literatura e as realidades lentamente emergentes da prática de negócios. Efetivamente, há que referenciar Davis⁴⁸, Eells⁴⁹ e Carroll⁵⁰, para abordar apenas alguns destaques temáticos. A literatura sobre a RS expandiu-se significativamente para além dos anos 1960, e orientava o seu pensar na questão do que a responsabilidade social realmente significou e a sua importância para os negócios e para a sociedade.

No entanto, o desenvolvimento de definições de RS durante os anos 80 tornou-se mais específico e estendida a vários temas, por exemplo, a capacidade de resposta social nas empresas, o desempenho social empresarial e as teorias dos *stakeholders*⁵¹.

Mas, provavelmente, uma das contribuições mais importantes de 1991 é a conhecida pirâmide de Carroll. Símbolo que este elaborou com base no seu artigo óA Three-Dimensional Concept Model of Corporate Performanceô (1979) e que abaixo se ilustra.

⁴⁸ Davis, K. (1973), óThe case for and against business assumption of social responsibilitiesô, *Academy of Management Review*, 16, pp. 312-322.

⁴⁹ Eells, R. (1974), óConceptual foundations of businessô. R. D. Irwin; 3rd edition.

⁵⁰ Carroll, A. (1979) A Three-Dimensional Concept Model of Corporate Performance. *Academy of Management Review*. 4(4) pp. 497-505

⁵¹ Stakeholder é um termo da língua inglesa que tem como significado "grupo de interesse", pois são pessoas que possuem algum tipo de interesse nos processos e resultados da empresa. Um dos criadores deste termo foi o filósofo Robert Edward Freeman que o definia como os grupos que podiam afetar ou serem afetados pelos objetivos da organização. (Fonte: <http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>)

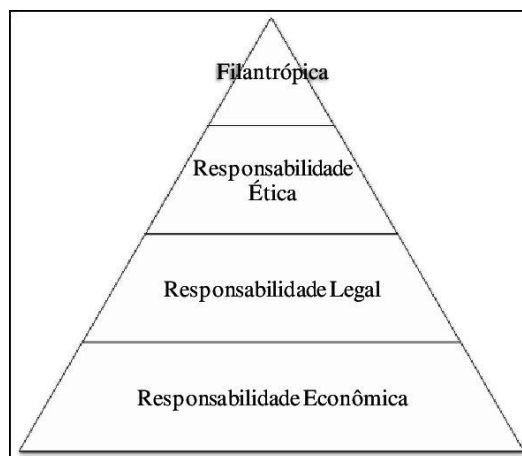


Fig. 6 ã A pirâmide de Carroll
(Fonte: researchgate.net)

Esta representa o modelo mais oficializado de RS e abrange as expectativas económicas, legais, éticas e discricionárias que a sociedade tem das organizações/empresas numa determinada altura no tempo. Mais tarde Carroll reviu⁵² ligeiramente esta definição e substituiu "expectativas discricionários" pelo termo "filantrópica".

Finalmente, e possivelmente com a intenção de usar uma linguagem mais pragmática efetuou uma revisão da sua definição do modelo para: "a empresa com RS deve-se esforçar para obter lucros, cumprir a lei, ser ética, e ser um bom cidadão empresarial"⁵³.

Outras investigações efetuadas procuraram relacionar a RS e o desempenho financeiro das empresas. Alguns autores afirmam que existe uma relação causal, caso de Wright, P. e Ferris, S.P., (1997)⁵⁴. Enquanto outros, como por exemplo, McWilliams e Siegel⁵⁵, (2000), julgam exatamente o contrário, isto é, essa relação não se confirma. Notamos, novamente, que nesta pesquisa não existe consenso. Ou seja, há grande dificuldade em medir (quantificar) a real eficácia da responsabilidade social.

O que realmente podemos afirmar, ao analisar todas estas aproximações e investigações sobre a RS, é que estamos perante um conceito que é difícil de definir, porque, como foi demonstrado, lidamos com um fenómeno cujo significado varia com o tempo. Há

⁵² B. Carroll, "The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders," *Business Horizons*, Vol. 34, No. 4, pp. 39-48, 1991.

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ Wright, P., Ferris, S.P., 1997. Agency conflict and corporate strategy: Effect of divestment on corporate value. *Strategic Management Journal* 18 (1), 77-83.

⁵⁵ McWilliams, A., and Siegel, D., 2001. Corporate social responsibility: a theory of the firm perspective. *Academy of Management Review* 26 (1), 117-127.

sempre algo a acrescentar ou a alterar, um pouco como ómudam-se os tempos mudam-se as vontadesô, embora a essência que envolve a expressão se mantenha intacta e inalterada.

Relevante é também o despontar de normas de gestão da RS, as quais de acordo com Ribeiro et al, (2010), relacionam-se com inúmeros atos relatados na conjuntura de violações e abusos de direitos dos trabalhadores durante as décadas de 1980 e 1990. Circunstância que afetou drasticamente as grandes empresas multinacionais que também foram indiciadas, uma vez que, nas suas unidades de produção, em países em desenvolvimento (vulgo terceiro mundo), fizeram uso de mão-de-obra infantil, barata e condições de trabalho precárias a baixo preço.

A certificação é uma forma excecional de explicar e difundir a RS. Esta é voluntária, e tal como a RS, tem em vista garantir que as organizações auditadas de acordo com esta norma; utilizam práticas com o objetivo de proteger e garantir os direitos humanos básicos dos trabalhadores.

Os modelos de gestão desenvolvidos na forma de normas, podem ser ou não auditados e certificados, mas o objetivo primordial passa pela implementação de práticas que conduzam a melhorias no desempenho dessas organizações na gestão das dimensões da RS, as quais envolvem os impactos intrínsecos a toda a atividade organizacional.

As principais normas e modelos em vigor aplicáveis na gestão da RS, que abaixo se indicam, visam permitir a criação de um sistema de gestão em torno da sustentabilidade.

São os seguintes:

- Norma Social Accountability SA 8000 (SAI, 2014b);
- Norma ISO 26.000 (ISSO, 2011);
- Modelo Sedex Members Ethical Trade Audit ã SMETA (2012);
- Código de Conduta BSCI (Business Social Compliance Initiative) (BSCI, 2014a);
- Norma AA 1000 Assurance Standard 2008 ã AA1000 (Accountability, 2008a);
- Norma IQNet Social Responsibility Management Systems SR-10 (IQNet, 2011);
- Norma ABNT NBR 16001 (ABNT, 2012).

No final, entre parêntesis, indica-se a entidade emissora e gestora.

4.4 As Práticas de Responsabilidade Social (RS) na Administração Local

Quando falamos de Administração Pública podemos afirmar que estamos perante algo, que é uma realidade com que todos lidamos no dia-a-dia e que é bastante ampla, complexa e, por vezes, complicada.

De acordo com a DGAEP⁵⁶, óno sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas; no sentido material, a administração pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentesô.

Pertinente é também citar Andrade, (2017), pág.13:

óAtualmente, as finalidades reconhecidas à comunidade política são a Segurança, a Justiça e o Bem-estar, que constituem, assim, o que se designa tradicionalmente por interesse público primárioô. E mais adiante, ainda, nesta pág. 13, óA lei define os óinteresses públicos secundáriosô, que correspondem às necessidades coletivas instrumentais dessas finalidades últimas, determinando as atividades que qualifica como tarefas públicas, cuja realização atribui e impõe às entidades públicasô.

Esta visão conduz ao reforço do denominado Estado-Providência, Estado Social ou Estado de Bem-Estar que, no final da 2ª Guerra Mundial, aconteceu na Europa Ocidental.

Foi a partir de 1976, após a aprovação e implementação da CPR, que o Estado-Providência se fortaleceu em Portugal onde existe uma forte índole intervencionista com competência na satisfação dos denominados direitos sociais que são reconhecidos aos cidadãos.

Assim, a CRP sancionou uma série de direitos sociais, conforme os direitos à habitação, à saúde, à terceira idade, à infância e o apoio aos deficientes.

Mas, para atingir o nível atual foi necessário percorrer um longo caminho, porque do ponto de vista social toda a construção do edifício do poder local democrático, foi marcado pelo aparecimento de novos atores locais, de associações construídas sobre uma base popular que deram início a um processo reivindicativo e de pressão com vista a resolver falhas, algumas de extrema necessidade, com que as populações se debatiam e estes movimentos

⁵⁶ Direção-geral da Administração e do Emprego Público. Organização da Administração do Estado. Em <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bf>

populares reivindicativos obrigaram a que o Estado e o poder local tomassem medidas adequadas para atenuar muitas das carências.

A partir da adesão de Portugal à então Comunidade Europeia emerge um novo conceito de cidadania no qual se enquadra a responsabilidade social, resultante da abertura do país a outros horizontes. Estabelece-se uma nova forma de ação social dos quais se destacam a criação de subsídios para os mais carenciados, procurando elevá-los acima do limiar da pobreza, a construção de equipamentos de apoio e proteção às crianças, idosos e deficientes. Neste enquadramento, cabe também o alojamento social, a erradicação dos denominados bairros da lata, a escolaridade obrigatória, os programas de prevenção à infância e à juventude, o programa nacional de vacinação e, mais um sem número deste tipo de apoios e iniciativas.

Afirmamos que estas iniciativas são de cariz obrigatório face à inclusão de Portugal na União Europeia. A própria UE emitiu diretivas neste sentido, exatamente por considerar que se situam no campo das responsabilidades sociais e, portanto, dentro do campo da ação social.

Embora muitas destas iniciativas e decisões tenham pertencido ao poder central, pois a descentralização que nos últimos anos foi levada a cabo ainda se pode considerar iniciante, foram também sem dúvida as autarquias que têm uma palavra neste domínio e o seu órgão representativo, a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), constituída em 1985, que consagra como missão geral a promoção, defesa, dignificação e representação do Poder local, chefias regionais que têm dinamizado muitas destas iniciativas.

Ainda nesta esfera de ação da responsabilidade social, existem as instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e, também, as agremiações e associações de cariz cultural e desportivo (note-se, por exemplo, a elevada quantidade de pavilhões polidesportivos e estádios de futebol existentes no país), as quais se enquadram nestas parcerias de âmbito social e que são participadas pelas autarquias.

A Lei nº 32/2002, de 20 de dezembro e que aprova as bases da segurança social, no nº 3 do artº. 5º, obriga a instituição pública a ser o motor principal da motivação do desenvolvimento do sistema de ação social, designadamente as autarquias e instituições particulares sem fins lucrativos.

De referir também a Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro que aprova as bases gerais do sistema de segurança social, com especial relevância para o Artigo 35.º, onde se pode ler:

«Responsabilidade social das empresas: O Estado estimula e apoia as iniciativas das empresas que contribuam para o desenvolvimento das políticas sociais, designadamente através da criação de equipamentos sociais e serviços de ação social de apoio à maternidade e à paternidade, à infância e à velhice e que contribuam para uma melhor conciliação da vida pessoal, profissional e familiar dos membros do agregado familiar.»

Um artigo que constitui uma novidade, mas simultaneamente é também um marco muito relevante na área da responsabilidade, ao ser incentivado pelo poder central, neste caso às empresas. Mas, é sobretudo, ao nível local que se manifestam os problemas que afetam as populações e as vulnerabilidades que lhe vêm associadas, pelo que, uma vez mais, acabam por ser as autarquias os grandes protagonistas a procurar apoiar e tentar solucionar muitos destas questões.

Há uma vasta visão de responsabilidades que está atribuído aos municípios, mas que peca essencialmente por ser um tanto indefinido, pois a parceria que se estabelece entre os dois poderes (Central e Local) permite garantir a intervenção e a gestão muito mais eficaz no território de tudo o que lhe vem associado, nomeadamente as vulnerabilidades sociais.

Mas para a resolução da vasta panóplia de problemáticas adutivas ao que se tem exposto, está evidentemente a necessidade de obter as verbas imprescindíveis. A lei prevê e permite que os municípios possam desenvolver quer programas e projetos próprios, desde que, façam uso dos seus próprios recursos financeiros.

As competências e atribuições cometidas aos municípios e que encaixam na esfera do domínio social, têm o seu financiamento coberto pela Lei das Finanças Locais⁵⁷, pelo Fundo de Investimento Local e pelos fundos provenientes do QREN⁵⁸, mas certamente que estes recursos financeiros para muitas destas ações *pro bono publico*, são insuficientes. Apesar de todos estes constrangimentos, os municípios, através do seu órgão representativo, a ANMP, já em 2009, instava o Governo a rever o processo de transferência de competências para os Municípios⁵⁹.

Diversas das situações com que os municípios lidam, em certos casos são insolúveis. E pautam-se pela falta de condições para estes poderem desenvolver o seu papel junto do território que administram e das populações locais, seus atores privilegiados, nomeadamente,

⁵⁷ A primeira lei das finanças locais foi a Lei nº 1/79, de 2 de janeiro. Posteriormente acabou por revogada e novas leis de financiamento local foram sendo aprovadas. A última foi a Lei nº 51/2018, de 16 de agosto.

⁵⁸ QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

⁵⁹ Vide discurso do presidente da ANMP, Fernando Ruas, na abertura do XVIII Congresso da ANMP, no Boletim ANMP/Mensal/nº 186/Dezembro 2009, p.3.

por não deterem maiores competências com maior descentralização (uma vez mais a subsidiariedade em causa), maiores responsabilidades políticas, um aumento do seu papel institucional e, claro, um aumento da capacidade financeira.

Para conclusão deste capítulo, o reforço das palavras de abertura do Boletim ANMP/Mensal/nº 177/Fevereiro 2009, pág. 1:

6EXIGIR NOVAS COMPETÊNCIAS NA ACÇÃO SOCIAL E NA SAÚDE

A crise que vem afetando as famílias portuguesas constitui-se ã dissemos e voltamos a reitera-lo, lamentavelmente, com acrescida atualidade ã numa das maiores preocupações dos Municípios, que têm procurado, na medida possível das suas disponibilidades financeiras, assegurar um apoio efetivo aos cidadãos. Sendo certo que as autarquias não detêm competências na área social, a crueza das situações, o conhecimento profundo das dificuldades por que passam membros da comunidade, levam a que os Municípios, substituindo-se a responsabilidades da Administração Central, estejam a implementar um conjunto de ajudas solidárias a quem mais necessita.ô

PARTE II ã RESPONSABILIDADE SOCIAL NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

UM ESTUDO APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL

1. ENQUADRAMENTO JURÍDICO ã ANÁLISE DE CÓDIGO, LEIS E DIRETIVAS

A presente dissertação encontra-se dividida em duas partes. Na primeira foram abordados os conceitos, as perspetivas e o estado da arte no respeitante à ética e à responsabilidade social do Estado e dos Municípios no apoio que prestam aos cidadãos e aos munícipes neste domínio. Na segunda parte deste trabalho apresenta-se o estudo dos municípios selecionados. O estudo começa pela caracterização dos municípios tendo por base diversos indicadores, nomeadamente a População, o Indicador do Poder de Compra *per capita* (IpC), Ambiente, Energia e Território, Finanças Autárquicas, Proteção Social e Turismo. O apoio para a seleção e recolha destes indicadores centrou-se em dados estatísticos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, PORDATA e Associação Nacional de Municípios

Na seleção dos municípios desta investigação também estiveram em consideração os fluxos financeiros gerados nos dois principais municípios portugueses, porquanto, a sua dimensão permite um estudo em todos os indicadores possibilitando efetuar comparações, difíceis de pôr em prática em municípios de menores dimensões, quer por falta de dados disponíveis, quer por dificuldade de extrapolar resultados comparativos. Facilmente se compreende esta discrepância, uma vez que as Áreas Metropolitanas de Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal) e do Porto (Grande Porto e Entre Douro e Vouga), congregam mais de metade da população portuguesa, cerca de 5,7 milhões de habitantes.

1.1. LEGISLAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS

A necessidade de realização de obras, aquisição de serviços e bens pela Administração Pública consubstancia-se na celebração de contratos com os diversos fornecedores especializados nas áreas afins relativas ao objeto da aquisição pretendida. Mas o que é a

contratação pública? Conforme a Ficha Técnica nº 1: Visão Geral⁶⁰, a contratação pública refere-se ao processo através do qual as entidades adjudicantes, tais como departamentos governamentais ou autoridades locais, adquirem obras, bens ou serviços a operadores económicos previamente selecionados para esse fim. A publicação referida baseia-se na tradução das fichas técnicas elaboradas, em língua inglesa, pelos serviços da Comissão Europeia.

Como já foi mencionado ao longo deste trabalho, a contratação pública desempenha um papel essencial e primordial no investimento público, uma vez que constitui um estímulo básico para o crescimento da economia e o desenvolvimento económico de qualquer país.

A UE não é alheia a esta problemática e tem vindo a desenvolver um trabalho de fundo com o intuito de orientar as administrações públicas dos estados-membros a retirar não só o maior proveito do investimento público, mas também para garantir que a aplicação dos fundos alocados se traduz na melhor colheita de benefícios.

Outro aspeto tido em linha pela UE é precaver possíveis vicissitudes que originem conflitos e incumprimentos, situações que são sempre de difícil resolução e que levam à perda/mau aproveitamento de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). É importante salientar que 48 % dos referidos Fundos Europeus são gastos pela via da contratação pública⁶¹ e que, segundo os dados disponíveis uma parte significativa do total global de erros na aplicação dos fundos da UE se deve a uma aplicação incorreta das regras da UE em matéria de contratação pública⁶².

O Guia clarifica que o processo de aquisição passa por seis fases, na p.8 do guia sobre as novas diretivas europeias da contratação pública, pela ordem indicada, a saber: Preparação e planeamento, Publicação, Apresentação de propostas e seleção dos concorrentes, Avaliação das propostas, Adjudicação do contrato e Execução do contrato.

Para cada uma das citadas fases, são enumeradas as áreas em que, por norma, são cometidos erros e a forma de os evitar. Assim, é fundamental sustentar que a criação de uma

⁶⁰ Guia Sobre As Novas Diretivas Europeias Da Contratação Pública, Inci ã Instituto da Construção e do Imobiliário, (2014), p. 5, Ficha Técnica nº 1. Base: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm

⁶¹ Guia Prático para Profissionais sobre a Prevenção dos Erros mais comuns em Projetos Financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, p.7.Publicação ISBN 978-92-79-51752-5

⁶² *Ibidem*.

boa estratégia é imprescindível para evitar todo nível de erros que podem surgir no desenvolvimento lógico da ação.

Na fase da Publicação as falhas resultam do não cumprimento dos requisitos exigidos pela Diretiva 2004/18/CE (entretanto revogada pela *Diretiva* 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos), a qual pressupõe que todas as informações exigidas pelo formulário-tipo são fornecidas de uma forma clara e precisa.

Relativamente à apresentação de propostas e seleção dos concorrentes é recomendado que a comunicação com os candidatos antes da apresentação da proposta seja efetuada apenas por escrito, devendo a mesma informação ser enviada aos pretendentes. Na avaliação das propostas os erros mais comuns centram-se na alteração dos critérios de adjudicação ou na metodologia de avaliação a meio do processo de celebração de contratos.

Na fase de Adjudicação o erro passa pela não publicação do anúncio de adjudicação do contrato, pelo que a recomendação para o corrigir é a utilização de listas de verificação e controlos nas fases-chave.

Finalmente, na última fase de Execução do contrato, são as alterações contratuais e a utilização de um procedimento por negociação para obras complementares com um contratante existente sem qualquer apresentação a concurso destas obras ou serviços complementares que constitui um dos erros mais comuns e graves. Na maioria dos casos, se forem necessárias obras/serviços complementares, deve ser colocado a concurso um novo contrato. As exceções a esta regra geral constam do artigo 32.º da Diretiva 2014/24/UE.

É importante possuir um conhecimento objetivo, pois de outra forma os erros mais comuns referidos anteriormente, embora de forma sucinta, constituem um obstáculo ao projeto pretendido.

Torna-se necessário salientar que este assunto é uma matéria particularmente sensível que exige um profundo conhecimento das diretivas da UE e da legislação nacional que enquadram este tipo de contratações, uma vez que os erros cometidos neste domínio são frequentes e com consequências sempre danosas para os estados-membros quando o financiamento envolve fundos comunitários.

A existência de um grande volume legislativo que envolve a elevada complexidade do sistema jurídico-administrativo mais a deficiente preparação técnica dos recursos humanos, conduz muitas vezes a situações que dificultam e inviabilizam a execução dos procedimentos de contratação pública, pelo que se impõe uma formação especializada para todos os intervenientes do processo.

De seguida lista-se a legislação de referência da UE que enquadra esta matéria:

- Tratado sobre o funcionamento da UE (TFUE);
- Diretiva n.º 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à Adjudicação de Contratos de Concessão (Diretiva "Concessões");
- Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos Contratos Públicos (revoga a Diretiva 2004/18/CE (Diretiva "Clássica");
- Diretiva n.º 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos Contratos Públicos celebrados pelas entidades que operam nos Setores da Água, da Energia, dos Transportes e dos Serviços Postais (revoga a diretiva 2004/17/CE (Diretiva "Sectores").
- Comunicação interpretativa da Comissão Europeia 2006/C179/02 da CE;
- Acórdão do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) de 20 de maio de 2010 (PROC. T-258/06 sobre a Comunicação Interpretativa da CE);
- Decisão da Comissão de 19.12.2013, (Relativa à Definição e à Aprovação das Orientações para a determinação das Correções Financeiras a Introduzir nas Despesas Financiadas pela União no âmbito da Gestão Partilhada, em Caso de Incumprimento das Regras em Matéria de Contratos Públicos).

De referir ainda a Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão de 3 de outubro de 2017 sobre a profissionalização da contratação pública. Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública, publicada no JO (L 259/28 a L 259/31, de 07 de outubro) e que se fixa em três vetores: Definir uma Estratégia para a Profissionalização da Contratação Pública, Melhorar a Formação e Gestão da Carreira e, por fim, em Sistemas ò Disponibilizar Ferramentas e Metodologias.

1.2. LEI DE BASE DE AUTARQUIAS LOCAIS

Os governos centrais dos países europeus, sobretudo aqueles que integram a União Europeia têm sofrido fortes pressões para partilharem o poder com entidades ósupraô ou infranacionais, como afirma Budd (1997, págs. 187ñ192) óO aumento da importância das regiões como espaços económicos tem desenvolvido pressões para a devolução/descentralização dos poderes do Estadoô.

No que respeita ao nosso país, óA entrada de Portugal na Comunidade Europeia abriu o caminho para a europeização da sociedade portuguesa, marcada por mudanças profundas no plano interno e internacionalô, cf. Teixeira e Pinto (2017, pág. 25).

Knill e Lehmkuhl, 1999, págs. 1ñ33, identificam três mecanismos para este processo de europeização, afirmando:

óDistinguimos três tipos de políticas europeias, nomeadamente a integração positiva, a integração negativa e o que poderíamos designar por integração de óenquadramentoô, que se caracterizam por mecanismos distintos de europeização e, portanto, exigem abordagens distintas para explicar o seu impacto internoô.

Os referidos investigadores descrevem a integração positiva como sendo o modelo institucional para o qual há necessidade de promover harmonizações domésticas. No entanto, e de forma mais implícita, afirmam que a legislação europeia pode afetar os arranjos domésticos, alterando as regras internas do jogo, mediante uma influência capaz de alterar as estruturas internas de oportunidade e, portanto, a distribuição de poder e recursos entre atores domésticos.

As unidades regionais de governação são um sistema eficaz de administração pública a nível regional e local são considerados pela Comissão Europeia como essenciais para a aplicação do acervo no domínio da política regional e para a dispersão dos fundos estruturais.

Portugal também não escapou a esta pressão e, em Novembro passado (2018) cumpriram-se 20 anos sobre o referendo relativo á hipótese de regionalização administrativa do país. Ganhou o Não por uma margem de 61%. A realização deste referendo ficou a dever-se à sensação de bem-estar que grassava no país, fruto da adesão, como membro efetivo da então Comunidade Económica Europeia (CEE), ocorrida a 1 de janeiro de 1986 e não tanto devido a uma pressão exterior vinda da então CEE.

Apesar de tudo, havia consenso sobre a necessidade de se promover uma descentralização percebendo que a oposição à regionalização era bem forte e com argumentos que acabaram por vingar, nomeadamente a possibilidade de implementar políticas capazes de sustentarem a descentralização, sem haver regionalização.

Um aspeto negativo em Portugal para a regionalização prende-se, logo à partida, com a CRP, nomeadamente nos seus artigos 255º e 256º, os quais obrigam a referendar a criação das denominadas regiões administrativas. Por outro lado, citando Rocha e Silva (pág. 171), óParece haver razões fundadas para afirmar que o Município é uma das instituições mais sólidas e mais duráveis do nosso ordenamento jurídico. E porquê? Porque, conforme os referidos investigadores justificam persistentemente na mesma publicação, óconstatar-se a tendencial permanência do Município como um dos referentes da organização política, social e jurídica dos últimos (pelo menos) dois séculos de Portugal.ô

Estas são algumas das razões que levaram à recusa da criação das regiões administrativas. Outros motivos existem, designadamente a forte oposição política, a falta de informação e esclarecimento da população e o não aceitar das propostas apresentadas para os limites físicos das regiões, etc..

Desta forma os municípios constituem a coluna vertebral do poder democrático em Portugal e a sua existência quase se confunde com os primórdios da nacionalidade, citando Marques (1993, pág. 89) óO reinado de D. Sancho I e de D. Afonso II marcam dois períodos fortes na história do municipalismo português, tendo este último preparado o caminho para a política de independência e fortalecimento económico da Coroa, face aos outros poderes.ô

A Reorganização Administrativa Territorial Autárquica consubstancia-se na Lei n.º 142/85, de 18 de novembro Lei-quadro da criação de Municípios (com as alterações introduzidas pelas Leis nos 124/97, de 27 de novembro, 32/98, de 18 de julho e 48/99, de 16 de junho) e a Lei n.º 48/99, 16 de junho, estabelece o Regime de Instalação de Novos Municípios.

Através da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio foi aprovado o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, mediante a classificação dos municípios em três níveis diferentes, consoante a sua população e a densidade populacional por km².

A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro trouxe a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º

13/2013, de 28 de março), sendo que, a presente lei veio dar cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

No que diz respeito ao quadro das competências, realce para a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, a qual estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5- A/2002 de 11 de janeiro que, a republica, pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, pela lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro).

Na área das competências, reforça-se também a Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto, que estabelece o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares para a Lei n.º 86/2009, de 28 de agosto, que autoriza o Governo a estabelecer o regime jurídico da estrutura e organização dos serviços da administração autárquica, revogando o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril.

É digno de referência também neste âmbito a Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto, a qual procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis nos 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, (com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 82- B/2014, de 31 de dezembro, 42/2016, de 28 de dezembro e 114/2017, de 29 de dezembro).

Outro diploma a listar é a 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 de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico, com as alterações introduzidas pelas Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro e 50-A/2013, 11 de novembro e pelas Leis 25/2015, de 30 de março, 69/2015, de 16 de julho, 7-A/2016, de 30 de março e 50/2018, de 16 de agosto.

Em termos de Associação de Municípios e Freguesias, alude-se à Lei n.º 54/98, de 18 de agosto, Associações representativas dos municípios e das freguesias, à Lei n.º 175/99, de 21 de setembro, estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito

público e ao Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril, que estabelece a definição das unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e áreas metropolitanas, para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) (com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 85/2009, de 3 de abril e pela Lei n.º 21/2010, de 23 de agosto).

No tocante à área das finanças realce para a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprova Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, (Lei das Finanças Locais), alterada por diversos diplomas, sendo o mais recente a Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

Na área do Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aponta-se a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, posteriormente alterada pelas Leis 53/2014, de 25 de agosto e 69/2015, de 16 de julho que contém a última versão em vigor, a 7ª versão.

Na esfera dos eleitos locais há que referir a Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, Estatuto dos Eleitos Locais; com as alterações introduzidas pelas Leis 97/89, de 15 de dezembro, 1/91, de 10 de janeiro, 11/91, de 17 de maio, 11/96, de 18 de abril, 127/97, de 11 de dezembro, 50/99, de 24 de junho, 86/2001, de 10 de agosto, 22/2004, de 17 de junho, 52-A/2005, de 10 de outubro, que a republica e 53-F/2006, de 29 de dezembro, que publica a 11ª e atual versão, uma vez que estabelece e define os princípios norteadores da Exclusividade e Incompatibilidades e, em simultâneo, os Deveres e os Direitos dos membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias, para além de outras competências e atribuições.

Em continuidade, referência para a Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto que define o Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (com as alterações introduzidas pelas Leis nos. 39-B/94, de 27 de dezembro, 28/95, de 18 de agosto, 12/96, de 18 de abril, 42/96, de 31 de agosto, 12/98, de 24 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, que publicou a 8ª versão).

Por fim, é de primordial importância mencionar a Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro que contém a Aprovação, para ratificação, da Carta Europeia de Autonomia Local e o Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de

outubro que ratifica a Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, em 13 de Julho de 1990.

De seguida apresenta-se um quadro sùmula com a legislação evocada, tendo em vista uma adequada visualização dos diplomas aludidos.

Quadro 11 - LEGISLAÇÃO BASE DAS AUTARQUIAS**(Fonte própria abril de 2019)**

Assunto	Diploma Base	Legislação	Alterações	Obs.
Reorganização Administrativa Territorial Autárquica	Lei n.º 142/85, de 18 de novembro	Lei-quadro da criação de Municípios	Lei n.º 124/97, de 27 de novembro	Revoga o disposto no n.º 4 do artigo 14.º da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro (Requisitos geodemográficos)
			Lei n.º 32/98, de 18 de julho	Altera a alínea b) do n.º 4 do artigo 4.º e o n.º 1 do artigo 11.º ambos da Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro
			Lei n.º 48/99, de 16 de junho	ó ã ó
	Lei n.º 22/2012, de 30 de maio	Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica	ó ã ó	Classifica os municípios em três níveis diferentes, consoante a sua população e a densidade populacional por km²
	Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro	Reorganização administrativa do território das freguesias	Declaração de Retificação n.º 13/2013, de 28 de março	Veio dar cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio
Competências	Lei n.º 169/99, de 18 de setembro	Quadro de competência e regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias	Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro	Primeira alteração à Lei n.º 169/99
			Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro	Aprova o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas
			Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro	Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração
			Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro	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 7-A/2016, de 30 março	Orçamento do Estado para 2016
			Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro	Orçamento do Estado para 2019
	Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto	Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares	ó ĩ ó	ó ĩ ó
	Lei n.º 86/2009, de 28 de agosto	Regime jurídico da estrutura e organização dos serviços da administração autárquica	ó ĩ ó	Revoga o Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de abril
Competências	Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto	Estatuto do pessoal dirigente das câmaras municipais	ó ĩ ó	Procede à adaptação à administração local da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pelas Leis nos 51/2005, de 30 de agosto, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, e 64/2011, de 22 de dezembro, que aprova o Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, (com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, 42/2016, de 28 de dezembro e 114/2017, de 29 de dezembro)
			Lei n.º 114/2017, de 29/12, Lei n.º 42/2016, de 28/12 e Lei n.º 82-B/2014, de 31/12	Aprovam o Orçamento de Estado para os anos de 2018, 2017 e 2015, respetivamente.
	Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro	Regime jurídico das autarquias locais	Declarações de Retificação n.ºs 46-C/2013, de 1 de novembro e 50-A/2013, 11 de novembro	ó ĩ ó
			Lei n.º 25/2015, de 30 de março	Primeira alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
			Lei n.º 69/2015, de 16 de julho	Segunda alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro
			Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março	Orçamento de Estado para 2016
			Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto	Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

Associação de Municípios e Freguesias	Lei n.º 54/98, de 18 de Agosto	Associações representativas dos municípios e das freguesias		
	Lei n.º 175/99, de 21 de setembro	Regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público	ó ĩ ó	ó ĩ ó
	Dec-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril	Unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e áreas metropolitanas	DL n.º 85/2009, de 03/04	Primeira alteração ao Dec-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril
	Lei n.º 21/2010, de 23 de Agosto	Integra o concelho de Mação na unidade territorial do Médio Tejo	ó ĩ ó	ó ĩ ó
Finanças Locais	Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto	Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais	Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto	6ª versão
			Lei n.º 69/2015, de 16 de julho	7ª versão (atual)
	Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais	Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro	Orçamento de Estado para 2019
Eleitos Locais	Lei n.º 29/87, de 30 de Junho	Estatuto dos Eleitos Locais	Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro	11ª versão (atual)
	Lei n.º 64/93, de 26 de agosto	Regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos	Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11	8ª versão (atual)
Carta Europeia de Autonomia Local	Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro	Aprova, para ratificação, da Carta Europeia da Autonomia Local	ó ĩ ó	ó ĩ ó
	Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro	Ratifica a Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, em 13 de Julho	ó ĩ ó	ó ĩ ó

1.2.1. C3DIGO DE CONTRATOS P3BLICO (CCP) PORTUGU3S

A mais recente altera33o à legisla33o relativa ao C3digo dos Contratos P3blicos (CCP) foi aprovada pelo Decreto-lei n3 111-B/2017, de 31 de agosto, e teve como principal raz33o o ajustar do C3digo Portugu3s à obedi33ncia emanada das diretivas da UE, nomeadamente das diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro e da diretiva 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril, as quais trouxeram importantes implica333es aos diversos agentes e operadores econ3micos portugueses.

Segundo o Governo, o diploma pretende "simplificar, desburocratizar e flexibilizar os procedimentos de forma333o de contratos p3blicos", "aumentar a efici33ncia da despesa p3blica" e "facilitar o acesso aos contratos p3blicos"⁶³.

Verifica-se que este 3novo3 CCP em muito se ficou a dever à press33o vinda das inst33ncias europeias, porquanto, a transposi333o das citadas diretivas deveria ter tido lugar at3 mar3o de 2016.

Apesar desta posi333o governamental, surgiram cr3ticas sobre o fato de se ter preferido 3manter o C3digo dos Contratos P3blicos de 2008 procedendo apenas à sua revis333o. Acabou-se, no entanto, por alterar mais de 200 artigos e por aditar cerca de 40 novas disposi3333es. Ao enxertar todas essas altera3333es nos anteriores quase 500 artigos do CCP3, cf. Estorninho (2018), p.11 *in* *Aprecia3333o cr3tica à altera3333o de 2017 ao C3digo dos Contratos P3blicos/Contrata3333o P3blica/CEJ*⁶⁴.

E, mais adiante ainda na referida publica3333o, p3g.12 pode-se ler:

33 é imperdo3vel levar a cabo uma revis333o do CCP que significa perder a oportunidade de, a bem de Portugal, aperfei3oar o regime jur3dico aplic3vel aos contratos p3blicos e corrigir as perniciosas disfun3333es do C3digo dos Contratos P3blicos de 2007-2008. Na verdade, apesar das muitas altera3333es, trata-se do mesmo C3digo, quer formalmente quer do ponto de vista das op3333es de fundo e dos tra3os fundamentais dos regimes que cont3m3.

⁶³ *in* <https://www.jornaldenegocios.pt> (consultado em 13FEV19)

⁶⁴ CEJ ã Centro de Estudos Judici3rios

As críticas centram-se nas complicadas definições e classificações de que o CCP enferma e na complexidade do dédalo jurídico proveniente do Código dos Contratos Públicos de 2008.

Apesar de tudo, merecem destaque entre muitas as seguintes novas regras a adotar:

- A eliminação da possibilidade de recorrer ao ajuste direto por razões de interesse público para a atribuição de uma concessão de serviço público;
- O "critério regra" para adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, faz-se "tendo por base a melhor relação qualidade/preço e o preço ou custo, utilizando uma análise custo-eficácia, nomeadamente os custos do ciclo de vida";
- Estabelecer um novo procedimento de consulta prévia⁶⁵, com consulta a três fornecedores, admissível para valores abaixo dos ã 150.000,00 no caso das empreitadas e abaixo dos ã 75.000,00 nos demais casos;
- A obrigatoriedade de sujeitar os serviços sociais e de saúde à disciplina do Código, embora só nas contratações acima de ã 750.000,00 e com um procedimento simplificado de abertura à concorrência.
- No que respeita ao ajuste direto⁶⁶, este pode ser efetuado segundo dois critérios, primeiro o Critério do valor (artigos 17º a 22º do CCP), sendo que este é, normalmente, o critério regra adotado neste tipo de procedimento. Há que referir que este tipo de ajuste direto fica sujeito a um limite de valor, conforme se indica:
 1. Para aquisição ou locação de bens móveis, ou aquisição de serviços: valor inferior a ã 20.000 (artigo 20º, nº 1, al. d);
 2. Para empreitadas de obras públicas: valor inferior a ã 30.000 (artigo 19º, al. d);
 3. Para outro tipo de contratos: valor inferior a ã 50.000 (artigo 21º, nº 1 al. c)).

⁶⁵ A consulta prévia é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar os aspetos da execução do contrato a celebrar. (De acordo com o n.º 1 do artigo 112.º do CCP)

⁶⁶ O ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade, à sua escolha, a apresentar proposta. (De acordo com o n.º 2 do artigo 112.º do CCP)

e segundo, os Critérios materiais (artigos 24º a 27º), válidos para situações restritas previstas no CCP que admitem que este tipo de procedimento seja adotado, independentemente do valor do contrato a celebrar. Torna-se apenas necessário que haja uma fundamentação objetiva que a contratação se enquadra nos pressupostos previstos, nomeadamente nos artigos 24º a 27º do CCP, para poder vir a ser efetuada.

- Uma outra forma, muito mais simples para ajustes diretos, o ajuste direto simplificado, passível de adoção, nos termos do artigo 128º do CCP, e que dispensa quaisquer tipo de formalidades no respeitante a procedimentos, para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo valor não exceda os € 5.000, ou no caso de empreitadas de obras públicas não seja superior a € 10.000.

Mais outras alterações poderiam ser descritas, mas tal não constitui o objetivo deste trabalho, pelo que apenas se citaram algumas modificações que têm, por certo, forte impacto nos atores e intervenientes na matéria.

2 ã SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTUDO

2.1. Metodologia na seleção dos Municípios

A metodologia de seleção dos municípios desenvolve as seguintes variáveis:

- População, de acordo com os critérios constantes dos Censos 2011;
- Os Indicadores do Poder de Compra *per Capita* (IpC);
- Ambiente, Energia e Território;
- Finanças Autárquicas;
- Proteção Social e
- Turismo.

Considerou-se também relevante encontrar um fio condutor nesta escolha, assim esta recaiu sobre os dois principais municípios de Portugal, Lisboa e Porto, sendo depois selecionado um terceiro de menor índice populacional e localizado mais ao centro de Portugal, o Fundão.

Elaboraram-se então os quadros e gráficos que ilustram os indicadores selecionados para os municípios a estudar.

	N.º		
	Total	Homens	Mulheres
Portugal	10 291 027	4 867 692	5 423 335
Norte	3 576 205	1 692 442	1 883 763
Centro	2 231 346	1 056 975	1 174 371
A.M. Lisboa	2 833 679	1 328 244	1 505 435
Alentejo	711 950	342 912	369 038
Algarve	439 617	209 898	229 719
R. A. Açores	243 862	118 810	125 052
R. A. Madeira	254 368	118 411	135 957
	Total	Males	Females
	No.		

Quadro 12 - População residente em 31/12/2017 segundo o sexo por NUTS II
(Fonte: INE ã INE, I.P., Estatísticas Demográficas, Estimativas Provisórias de População Residente)

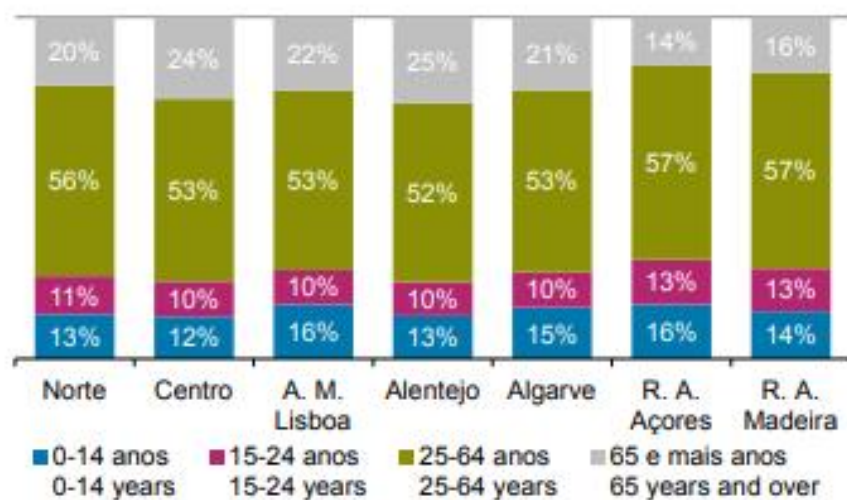


Gráfico 11 - Distribuição percentual da população residente segundo o grupo etário, em 31/12/2017 por NUTS II

(Fonte: INE ã INE, I.P., Estatísticas Demográficas, Estimativas Provisórias de População Residente)

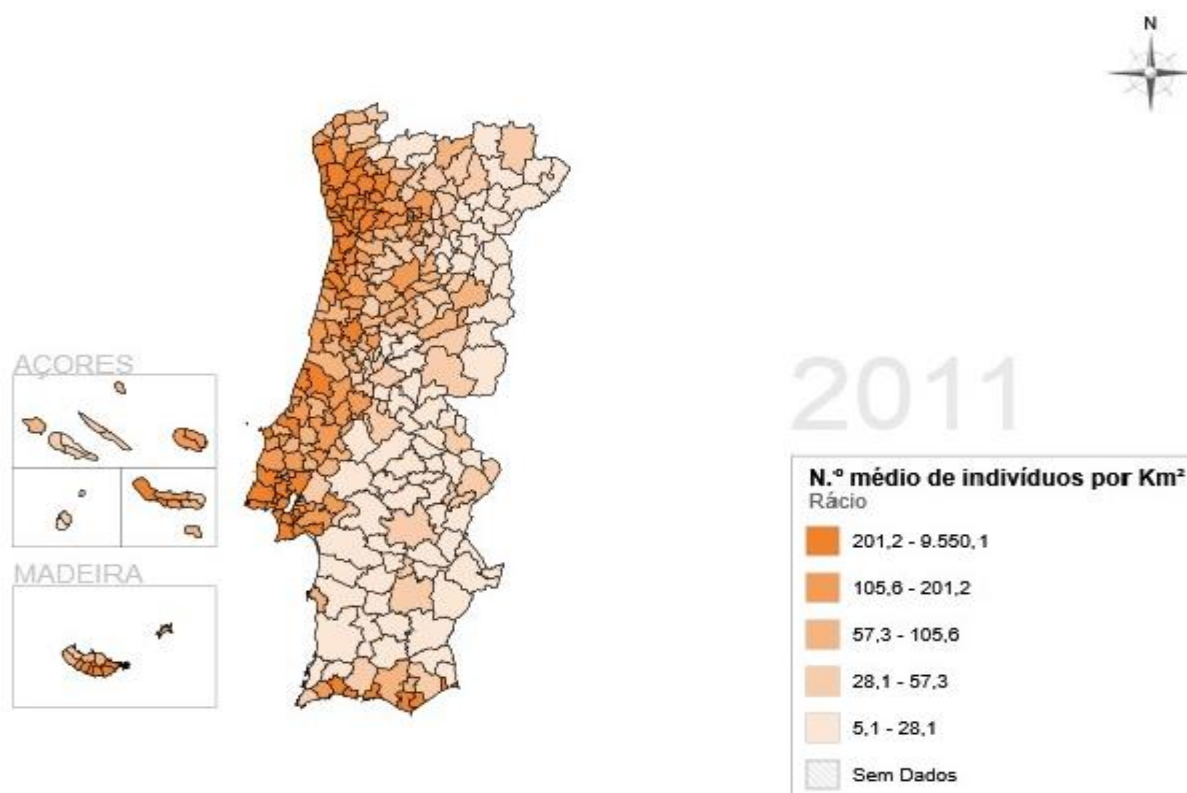


Fig. 7 - Densidade populacional segundo os Censos - 2011
(Fonte: PORDATA)

Os municípios do Fundão, Lisboa e Porto foram selecionados por representarem a diversidade do território português nos seus critérios multiformes geográfico-económico distribuídos pelos seus diferentes contextos regionais.

Esta situação explicita a geral dualidade e oposição existente entre o Litoral e o Interior e as suas pequenas vicissitudes.

As cidades de Lisboa e do Porto, como áreas geográficas do Litoral apresentam uma grande densidade populacional (mais de 250 mil habitantes km²). Esta área e os seus principais municípios revelam um importante papel estratégico e dinâmico na coordenação do território nacional com as redes urbanas de âmbito internacional na sua ampla qualidade de incrementar iniciativas e sinergias.

É importante referir que Lisboa, como grande exemplo das potencialidades da região litoral, encontra-se de acordo com os critérios da União Europeia entre as cidades com melhor qualidade de vida. E estes são os principais critérios que fazem de Lisboa e Porto polos de grande dimensão social.

O município do Fundão integra a área geográfica da Beira Interior, situada nas áreas mais afastadas do litoral sofisticado do país.

Local onde predomina a pequena densidade populacional (menos de 100.000 habitantes) distribuída por pequenas cidades e vilas.

O Fundão foi selecionado porque apesar de estar situado numa zona não metropolitana representa o exemplo perfeito das características que certos municípios podem desenvolver em contextos socioeconómicos opostos em relação a aspetos gerais da sua própria região geográfica. Atributos onde o desempenho funcional é determinante e superior aos aspetos numéricos.

O aspeto funcional da sua importância regional como importante centro de serviços, indústria e comércio fica expressamente assinalado no seu contributo como dinamizador do centro urbano regional como zona de influência direta sobre as áreas metropolitanas.

Desta forma fica inteiramente explicado o carater do Fundão como município de média dimensão do país.

2.2. Critérios de Avaliação dos Municípios selecionados

De seguida são apresentados quadros e gráficos baseados nos seguintes critérios de avaliação:

FUNDÃO

Mapa do concelho

BI do concelho

Descrição geográfica e descrição da economia texto explicativo

Indicador per Capita do poder de compra (IpC) do município entre 1993 até 2015

Indicador per Capita do poder de compra (IpC) na região centro 2015

LISBOA

Mapa do concelho

BI do concelho

Descrição geográfica e descrição da economia texto explicativo

Indicador per Capita do poder de compra IpC do Município de Lisboa entre 1993 - 2015

Indicador per Capita do poder de compra por município 2015

Indicador per Capita de Lisboa e da AML 2015

Percentagem poder compra por Município 2015

PORTO

Mapa concelho

BI concelho

Descrição geográfica e descrição da economia texto explicativo

Poder de compra per Capita (IpC) 1993 - 2015

IpC do concelho do Porto 2015

FUNDÃO:



Fig. 8 ã O concelho do Fundão
(Fonte: <http://portugal-hotels.net/net/geo.php?c=147&lg=pt&w=fundao>)

BI das Regiões			
FUNDÃO (Município)			
			
Fundão (Município)			
	2001	2011	2017
População	31.399	29.108	27.197
Freguesias	31	31	23
Idosos por cada 100 jovens	174,6	220,9	255,4
% de desempregados IEFP (na população 15 - 64 anos)	3,2	8,7	7,7
Pensões da Seg. Social e CGA em % da população	-	45,5	45,9
Saldo financeiro da C.M. (milhares €)	-	2.538,8	4.626,5

Quadro 13 ã BI do concelho do Fundão
(Fonte: PORDATA)

Geografia:

Tem uma superfície de 700,4 km², distribuídos por vinte e três freguesias: Alcaide, Alcária, Alcongosta, Alpedrinha, Barroca, Bogas de Cima, Capinha, Castelejo, Castelo Novo, Enxames, Fatela, Lavacolhos, Orca, Pêro Viseu, Silvaes, Soalheira, Souto da Casa, Telhado, Três Povos, União das Freguesias de Fundão, Valverde, Donas, Aldeia de Joanes e Aldeia Nova do Cabo ou União do Grande Fundão, União das freguesias de Janeiro de Cima e Bogas de Baixo, União das freguesias de Póvoa de Atalaia e Atalaia do Campo e União das freguesias de Vale de Prazeres e Mata da Rainha.

Os limites geográficos são, a oeste a Pampilhosa da Serra, a norte os concelhos de Covilhã, Belmonte e Sabugal, a leste Penamacor e Idanha-a-Nova e a sul os concelhos de Castelo Branco e Oleiros. Os seus recursos hídricos são o rio Zêzere e o rio Ponsul.

A maior parte do concelho encontra-se localizada numa depressão geográfica denominada por «Cova da Beira», situada entre a serra de Estrela e a serra da Gardunha, sendo atravessada pelo rio Zêzere.

Economia:

Predomina o setor terciário com um peso na economia avaliado em cerca de 62% do total das empresas com sede no concelho⁶⁷. Também o setor industrial, onde pontificam a construção civil, o setor mobiliário (transformação de madeira), a panificação e o têxtil. No que respeita ao setor primário, a agricultura representa também um importante contributo na economia concelhia, onde se destaca o olival, a vinha, as culturas forrageiras e a fruticultura. A pecuária também tem um peso significativo na economia concelhia, onde predomina a avicultura e o gado caprino.

⁶⁷ Fonte: <https://cm-fundao.pt/>

Territórios	Poder de compra	
	Anos	
	1993	2015
Portugal	100,0	100,0
— Continente	101,8	100,7
+ Norte	81,7	92,1
— Centro	72,9	88,8
+ Oeste	78,8	88,9
+ Região de Aveiro	x	91,9
+ Região de Coimbra	x	94,7
+ Região de Leiria	x	92,2
+ Viseu Dão Lafões	x	80,3
+ Beira Baixa	x	86,5
+ Médio Tejo	x	87,4
— Beiras e Serra da Estrela	x	79,2
Almeida	50,3	75,4
Belmonte	57,0	74,9
Celorico da Beira	44,5	67,1
Covilhã	83,2	87,8
Figueira de Castelo Rodrigo	41,9	66,4
Fornos de Algodres	37,2	59,6
Fundão	61,4	77,9
Gouveia	61,7	67,6
Guarda	92,3	96,3
Manteigas	44,6	63,9
Mêda	36,2	62,1
Pinhel	49,2	62,4
Sabugal	28,2	63,7
Seia	58,3	77,3
Trancoso	47,1	67,0
+ Área Metropolitana de Lisboa	162,7	124,7
+ Alentejo	71,3	91,0
+ Algarve	109,0	95,2
+ Região Autónoma dos Açores	67,6	85,5
+ Região Autónoma da Madeira	67,0	86,9

Quadro 14 ã Indicador per Capita do Poder de Compra (IpC) do município do Fundão, em 1993 e 2015
(Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio ã 2015)

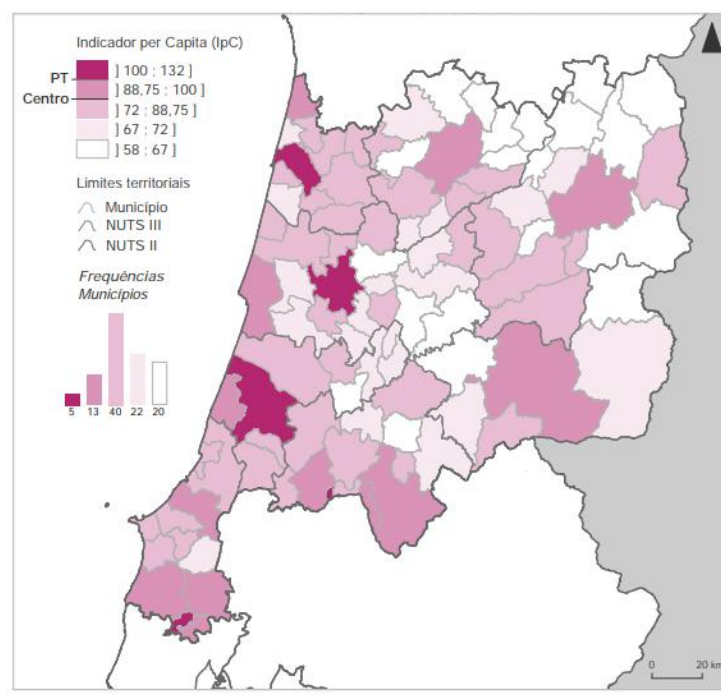


Fig. 9 ã Indicador per Capita do Poder de Compra (IpC) na Região Centro, 2015
(Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio ã 2015)

LISBOA:

Fig. 10 ã O concelho de Lisboa

(Fonte: <http://portugal-hotels.net/net/geo.php?c=200&mc=lxbalto&mg=1&lg=pt>)

BI das Regiões

Lisboa (Município)



Lisboa (Município)

	2001	2011	2017
<u>População</u>	563.312	542.917	505.526
<u>Freguesias</u>	53	53	24
<u>Idosos por cada 100 jovens</u>	198,7	200,8	179,8
<u>% de desempregados IEFP (na população 15 - 64 anos)</u>	5,4	7,1	8,3
<u>Pensões da Seg. Social e CGA em % da população</u>	-	61,8	62,1
<u>Saldo financeiro da C.M. (milhares €)</u>	-	50.079,7	146.766,9

Quadro 15 ã BI do concelho de Lisboa

(Fonte: PORDATA)

Geografia:

Tem uma área de 84,6 km², distribuídos por vinte e quatro freguesias desde a entrada em vigor da Lei nº 56/2012, de 8 de novembro, Ajuda, Alcântara, Alvalade, Areeiro, Arroios, Avenidas Novas, Beato, Belém, Benfica, Campo de Ourique, Campolide, Carnide, Estrela, Lumiar, Marvila, Misericórdia, Olivais, Parque das Nações, Penha de França, Santa Clara, Santa Maria Maior, Santo António, São Domingos de Benfica e São Vicente, agrupadas administrativamente em cinco Zonas de Gestão ou Unidades de Intervenção Territorial (UIT) e que formam exclusivamente a cidade, que é simultaneamente sede de concelho, distrito e capital de Portugal. Uma situação muito *sui generis* é o facto de não possuir quaisquer outras freguesias exteriores à cidade, como sucede com os restantes municípios do país sede de concelho. Localiza-se na margem direita do rio Tejo.

Economia:

A região de Lisboa devido á sua vasta Área Metropolitana (AM) congrega logicamente os índices regionais mais ricos do país por força da sua importância socioeconómica, educacional e turística. De seguida seguem-se algumas figuras que ilustram o Indicador per Capita (IpC) do Poder de Compra e o indicador da Percentagem de Poder de Compra (PPC)⁶⁸

⁶⁸ A Percentagem de Poder de Compra (PPC) é um indicador derivado do primeiro fator com maior poder explicativo extraído da análise fatorial ò o Indicador per Capita (IpC) ò e reflete o peso do poder de compra manifestado regularmente em cada município ou região no total do país (para o qual a PPC assume o valor de 100%). Com este indicador, pretende-se avaliar a concentração do poder de compra nos diferentes territórios, tendo em consideração que as áreas de maior ou menor poder de compra no território nacional dependem, não só da distribuição do poder de compra per capita pelo país, mas também da distribuição espacial da população residente. Em síntese, o indicador PPC não resulta diretamente da análise fatorial, mas é derivado do IpC e do peso demográfico de cada unidade territorial no todo nacional. (Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio ã 2015, pág. 22) (12ª Edição ã 2017)

Territórios	Poder de compra	
	Anos	
	1993	2015
Portugal	100,0	100,0
— Continente	101,8	100,7
+ Norte	81,7	92,1
— Centro	72,9	88,8
+ Oeste	78,8	88,9
+ Região de Aveiro	x	91,9
+ Região de Coimbra	x	94,7
+ Região de Leiria	x	92,2
+ Viseu Dão Lafões	x	80,3
+ Beira Baixa	x	86,5
+ Médio Tejo	x	87,4
+ Beiras e Serra da Estrela	x	79,2
— Área Metropolitana de Lisboa	162,7	124,7
— Área Metropolitana de Lisboa	x	124,7
Alcochete	75,3	118,3
Almada	119,9	109,7
Amadora	132,6	103,9
Barreiro	90,9	101,9
Cascais	144,8	122,7
Lisboa	291,0	214,5
Loures	112,2	97,9
Mafra	83,6	96,4
Moita	84,6	83,2
Montijo	95,5	101,4
Odivelas	//	90,3
Oeiras	139,7	157,1
Palmela	76,4	97,5
Seixal	105,1	91,7
Sesimbra	115,5	91,9
Setúbal	128,9	107,6
Sintra	112,7	96,0
Vila Franca de Xira	104,6	99,8
+ Alentejo	71,3	91,0

Quadro 16 ã Indicador per Capita do Poder de Compra (IpC) do município de Lisboa, em 1993 e 2015

(Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio ã 2015)

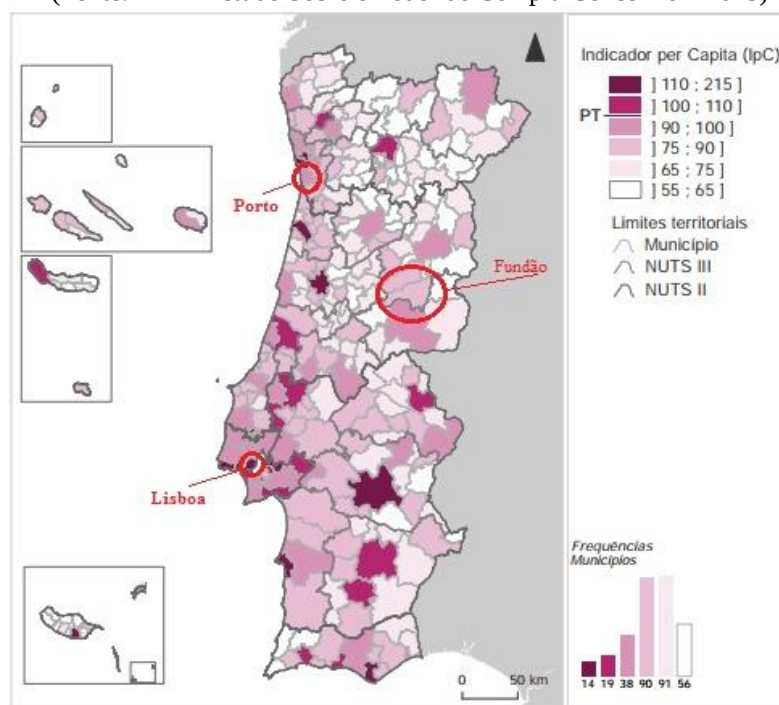


Fig. 11 ã Indicador per Capita do Poder de Compra por Município, 2015

(Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio ã 2015)



Fig. 12 ã Indicador per Capita do Poder de Compra de Lisboa e da AML, 2015
(Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio ã 2015)

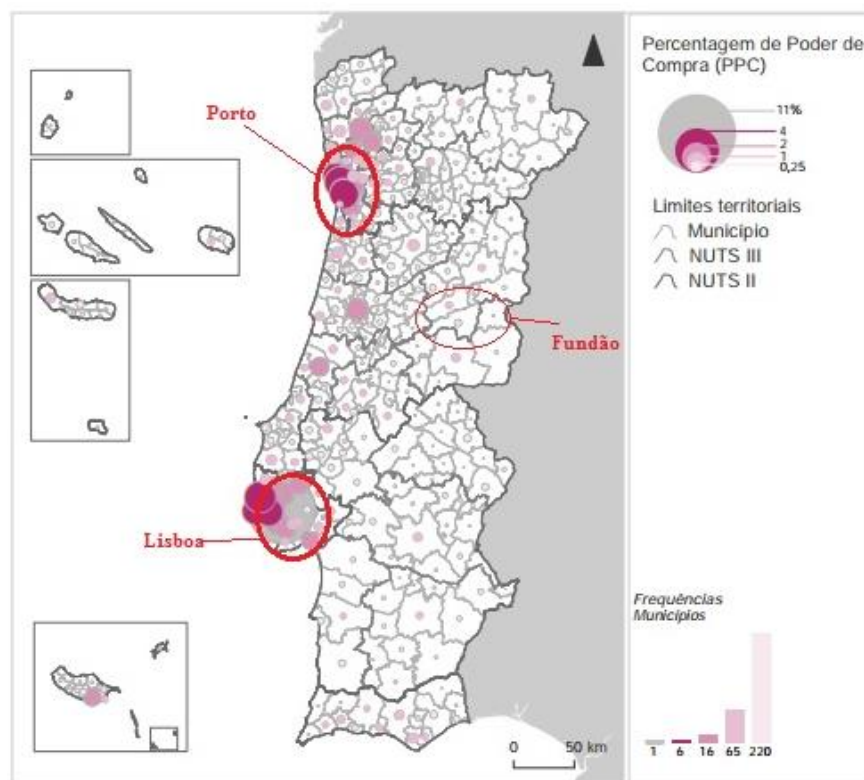


Fig. 13 ã Percentagem de Poder de Compra por município, 2015
(Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio ã 2015)

É importante destacar a relevância da companhia Mercer (maior empresa de consultoria de recursos humanos do mundo) e do seu Estudo ã *Quality of Living* 2019 ã 21^a Edição⁶⁹ que coloca Lisboa no 37.º lugar entre as cidades com melhor qualidade de vida no mundo e, portanto, mais atrativas. Segundo o citado Estudo, esta classificação permite que Lisboa esteja acima de cidades como Paris (39ª), Londres (41ª) ou Nova Iorque (44ª). Já em termos de segurança, em 2019, Lisboa ocupa o 31º lugar, tendo subido 12 lugares relativamente a 2005, quando se encontrava em 43º lugar. Neste domínio, Lisboa encontra-se acima de cidades como Dublin (32ª), Paris (60ª) ou Barcelona (61ª).

O setor terciário é a atividade com maior implantação no concelho.

A cidade de Lisboa, *suo jure*, é a capital administrativa de Portugal, que concilia um elevado número de serviços ligados à administração central, consolidando-se como um importante polo agregador de população ativa. Também os maiores terminais rodoviários, ferroviários e aéreo do país fazem com que o *hinterland*⁷⁰ da cidade se estenda por uma extensa área, ultrapassando os limites físicos do país. Também o seu porto, nomeadamente, no transporte contentorizado e de navios de cruzeiro, desempenha um fulcral papel na economia da cidade e do seu *hinterland*.

Em termos de custo de vida e analisando as cidades mais ricas do mundo, a cidade de Lisboa encontra-se no top 100 (2018), mais propriamente em 93º lugar⁷¹. De acordo com esta consultora, a Mercer, a capital portuguesa alcançou a maior subida de sempre, desde que este estudo é efetuado.

A grande metrópole lusitana em relação ao ano de 2017, subiu 44 lugares. Os principais responsáveis pelo grande aumento verificado, encontram-se no elevado preço da habitação, da restauração e dos combustíveis.

⁶⁹ O estudo da Mercer é um dos mais abrangentes e é desenvolvido anualmente para permitir a empresas multinacionais e outras organizações remunerarem os seus colaboradores de forma justa quando os colocam em projetos internacionais. Para além de dados importantes relativamente à qualidade de vida, o estudo da Mercer faz uma avaliação de mais de 450 cidades em todo o mundo. Este ranking inclui 231 destas cidades, conforme <https://www.mercer.pt/newsroom/quality-of-living-2019.html>

⁷⁰ Hinterland ou hinterlândia - Região ou conjunto de regiões afastadas do litoral. = INTERIOR. "hinterlândia", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/hinterl%C3%A2ndia> [consultado em 15-03-2019].

⁷¹ De acordo com Mercer's 24th annual *Cost of Living Survey*

PORTO:



Fig. 14 ã O concelho do Porto
(Fonte: <http://portugal-hotels.net/net/geo.php?d=6&lg=pt&w=porto>)

BI das Regiões



Porto (Município)

	2001	2011	2017
População	262.013	235.554	214.353
Freguesias	15	15	7
Idosos por cada 100 jovens	145,8	195,9	221,9
% de desempregados IEFP (na população 15 - 64 anos)	6,7	10,1	12,5
Pensões da Seg. Social e CGA em % da população	-	49,4	51,6
Saldo financeiro da C.M. (milhares €)	-	12.128,8	20.536,5

Quadro 17 ã BI do concelho do Porto
(Fonte: PORDATA)

Geografia:

O concelho tem uma área de 41,42 km², distribuído por sete freguesias, Bonfim, Campanhã, Paranhos, Ramalde, União das Freguesias de Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde, União das Freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória e União das Freguesias de Lordelo do Ouro e Massarelos. Os seus limites geográficos são a norte os concelhos de Matosinhos e Maia, a leste Gondomar e a sul Vila Nova de Gaia, separada pelo rio Douro. O concelho localiza-se na margem direita do rio Douro.

Economia:

A região da cidade do Porto ao concentrar a maior parte das empresas de pequena e média dimensão é a zona que mais influencia a balança das exportações do país. É também a única região de Portugal onde a balança de transações é positiva, onde a exportação supera a importação. A cidade do Porto está imperiosamente ligada, pelo seu nome, ao vinho do Porto que é produzido nos vinhedos das encostas do Alto Douro e exportado para todo o mundo através das numerosas empresas existentes na margem esquerda do rio Douro, em Vila Nova de Gaia, mas que não deixam de criar valor acrescentado para o concelho do Porto.

O porto marítimo que serve o concelho, tal como o de Lisboa, tem um vasto *hinterland* que se estende para a vizinha Espanha, especialmente, para a região autónoma da Galiza. Os terminais rodoferroviários e aéreos também desempenham um importante papel na economia tanto local como nacional na movimentação de mercadorias, o que faz deste espaço o principal centro comercial do norte de Portugal.

Evidencia-se ainda a atividade industrial concelhia na proclamada ócintura industrial onde pontificam as indústrias têxtil, mobiliário, de ourivesaria e a metalomecânica.

A atividade agrícola é praticamente residual dado o peso do comércio e da indústria na região e o único cultivo existente é realizado em minifúndios.

O município do Porto que integra a Área Metropolitana do Porto (AMP)⁷², apresentava em 2015 um valor do IpC (104,8), manifestamente aquém do da AML (124,7). Concluindo-se desta forma que o município do Porto tem o IpC mais elevado da AMP (161,43)⁷³, que é o segundo maior valor estatístico do país.

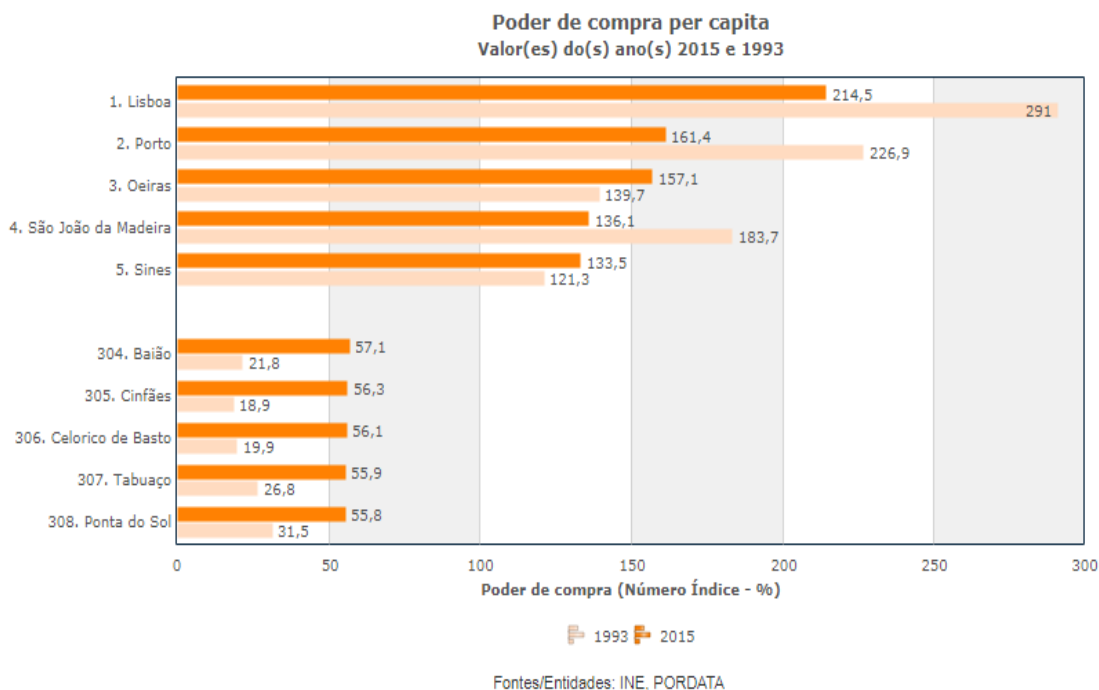


Gráfico 12 ã IpC do concelho do Porto, anos de 1993 e 2015
(Fonte: PORDATA)

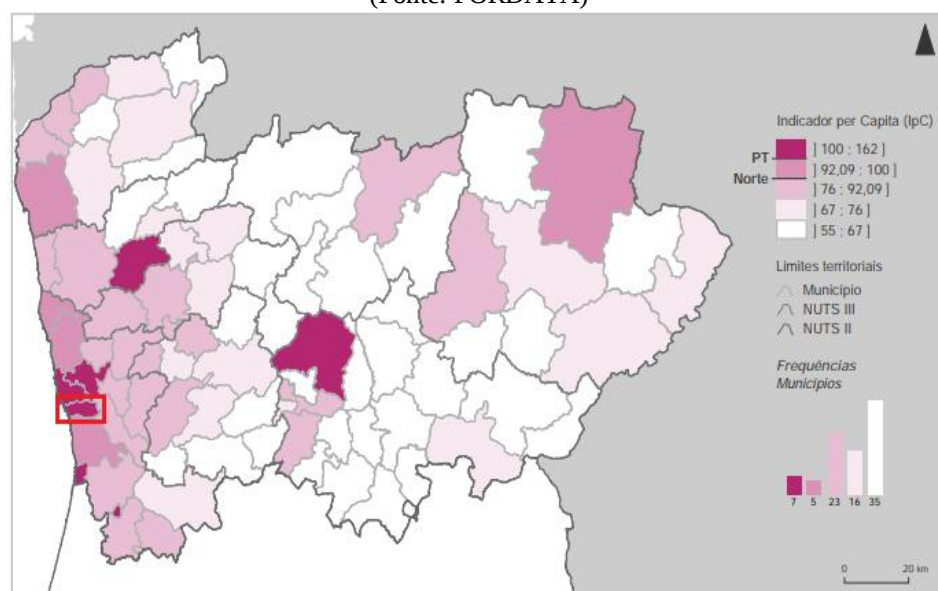


Gráfico 13 ã IpC do concelho do Porto
(Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra concelhio ã 2015)

⁷² Área Metropolitana do Porto (AMP), cujo território corresponde à área abrangida pela NUTS III homónima, é composta por 17 municípios.

⁷³ Fonte: INE ã Estudo Sobre o Poder de Compra Concelhio ã 2015

2.3. Indicadores Económicos

Para os municípios selecionados, de seguida, ilustram-se os indicadores económicos assim desagregados:

* *Evolução da situação financeira por município*

Há uma pequena discrepância nos censos da população, uma vez que os valores apresentados no Anuário Financeiro dos Municípios referem os valores dos Censos de 2011 e os valores PORDATA, anteriormente apresentados, já se encontram corrigidos em relação a 2017.

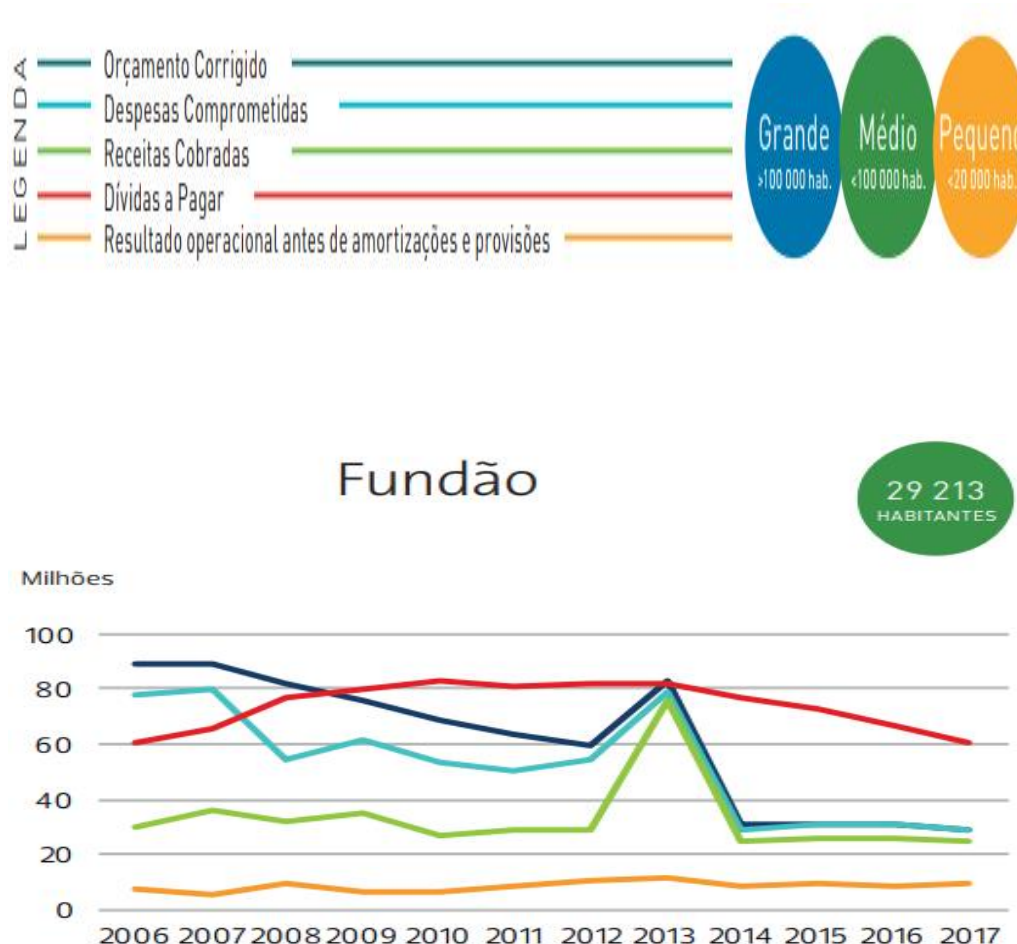


Gráfico 14 ã Evolução da situação financeira do município do Fundão (2006 ã 2017)
(Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios ã 2017)

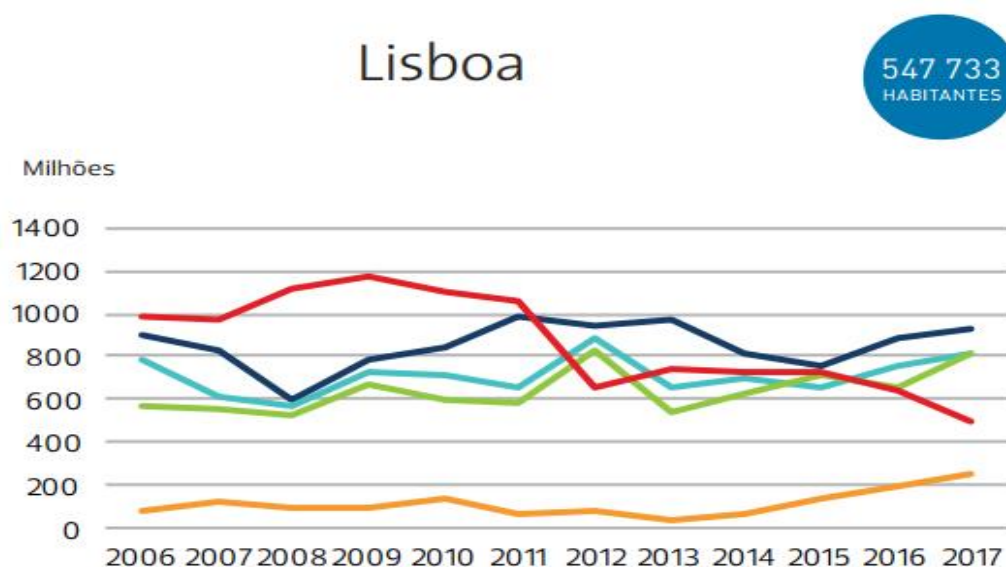


Gráfico 15 ã Evolução da situação financeira do município de Lisboa (2006 ã 2017)

(Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios ã 2017)

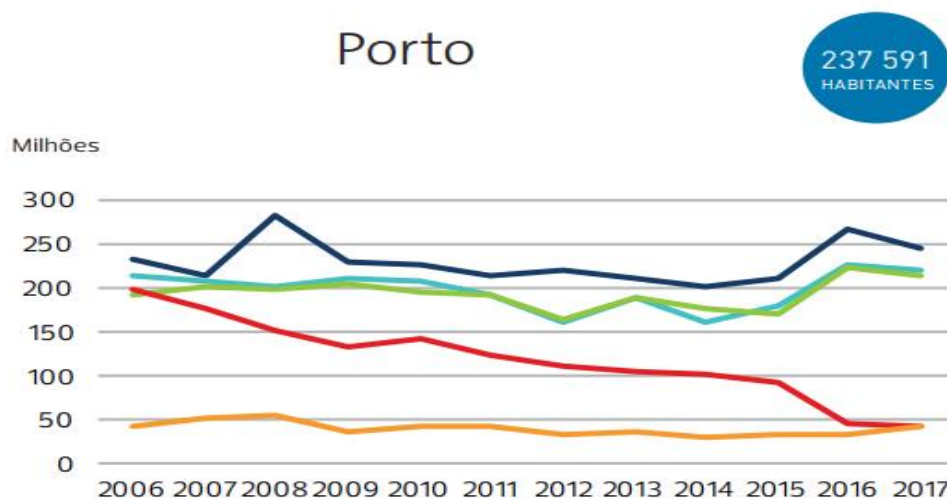


Gráfico 16 ã Evolução da situação financeira do município do Porto (2006 ã 2017)

(Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios ã 2017)

No que respeita aos municípios com melhor eficiência financeira, Lisboa e Porto apresentam-se com boa eficiência financeira, contrapondo o Fundão, com uma fraca eficiência financeira⁷⁴.

⁷⁴ Fonte: Anuário Financeiro dos Municípios, pág.325.

3. Contextualização da Investigação ã Análise de Dados

Neste capítulo da dissertação e após a seleção dos três municípios alvo deste estudo, procura-se abordar os dados desagregados referentes a cada um dos concelhos. Aborda-se e compara-se os dados referentes a vários indicadores selecionados tendo por base os elementos disponibilizados pelo INE.

Esta abordagem procura dar a conhecer um retrato amplo e vasto que caracterize cada município, mas que também inclua uma análise estatística sobre o que são as realidades sociais do Município. A análise disponibiliza informação com o objetivo de relatar de forma pormenorizada no domínio da área social na administração pública com base em indicadores sociais e económicos de maior relevo com base no Território, a dinâmica da População, a Estrutura Etária, Ambiente e Indicadores da Atividade Económica (Empresas e Estabelecimentos).

Inclui-se também o ITM, Índice de Transparência Municipal, ao qual se dedica algum espaço desta dissertação para melhor ser explicado e entendido.

3.1. Índice de Transparência Municipal

É um indicador disponibilizado pela TI ã Transparência e Integridade, Associação Cívica, organização sem fins lucrativos de utilidade pública, que permite ao cidadão e ao decisor aferir o grau de transparência do seu município através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos *websites* das Câmaras Municipais⁷⁵. Ainda no sítio desta organização podemos ler:

óA missão da Associação é contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal, promovendo a participação cívica, o acesso à informação, a transparência dos processos decisórios e a regulação eficaz dos sistemas e organizações no sentido de reforçar a prevenção e combate à corrupção e promover uma ética pública e um verdadeiro sentido de responsabilidade social por parte de todos os agentes económicos.ô

Trata-se de uma iniciativa louvável que procura envolver os cidadãos, tendo como pano de fundo eleger a transparência e a integridade, em especial nos municípios, no que respeita aos processos de contratação pública de empreitadas e adjudicação de serviços.

⁷⁵ in <https://transparencia.pt>

A Associação procura deste modo combater de forma eficaz a eventual corrupção que possa estar presente nos processos decisórios de contratação pública.

Para este fim, adotou oito princípios gerais, em que os seus associados, membros dos órgãos sociais e colaboradores estão submetidos. Sendo estes a isenção, a integridade, a honestidade e lealdade, a objetividade, a prestação de contas, a transparência, a liderança e colegialidade.

Durante os anos de 2013 a 2017 publicou, anualmente, relatórios sobre a transparência municipal, tendo interrompido os trabalhos em 2018, para serem reiniciados em 2019 em novos moldes, em data a definir.

Para avaliar o ITM, esta associação recorreu a um conjunto de indicadores, que servem para criar critérios universais de aferição dos níveis de transparência nos municípios, através da análise de informação sobre a governação local disponibilizada nos seus *websites*⁷⁶. Estes indicadores, em número total de 76, agrupam-se num descritivo, classificados por dimensão e por ordem alfabética de A a G, tendo sido atribuído a cada um o respetivo peso, com o objetivo de elaborar um *ranking* de municípios e cujo significado transmite-se no seguinte:

- Dimensão A
- Informação sobre a organização, composição social e funcionamento do município;
- Dimensão B
- Planos e Relatórios
- Dimensão C
- Impostos, Taxas, Tarifas, Preços e Regulamentos
- Dimensão D
- Relação com a Sociedade
- Dimensão E
- Transparência na Contratação Pública
- Dimensão F

⁷⁶ in Índice de Transparência Municipal, NOV2017

- Transparência Económico Financeira
- Dimensão G
- Transparência na Área do Urbanismo

Na publicação Índice de Transparência Municipal, NOV17, fica evidente que o ITM não mede a corrupção e não deve ser interpretado como um indicador da maior ou menor permeabilidade do município à corrupção ou má gestão. Esta publicação alerta ainda para o facto de que o índice mede a transparência proactiva do município ã a partir da informação que, por sua iniciativa, este publica no seu sítio web ã e não deve ser-lhe atribuído um significado para o qual não foi concebido, (pág.11).

Foram também definidos níveis que avaliam a forma como a informação é disponibilizada e numerados, em numeração romana, de I a XV, de acordo com os critérios abaixo indicados.

Nível I	100	
Nível II	93	
Nível III	86	
Nível IV	79	
Nível V	71	
Nível VI	64	Bom
Nível VII	57	
Nível VIII	50	
Nível IX	43	
Nível X	36	Aceitável
Nível XI	29	
Nível XII	21	
Nível XIII	14	
Nível XIV	7	
Nível XV	0	

Quadro 18 - Níveis que avaliam a forma como a informação é disponibilizada
(Fonte: Índice de Transparência Municipal, NOV17)

Verifica-se igualmente a atribuição de coeficientes de ponderação, uma vez que a informação disponibilizada tem uma relevância diferente, de acordo com o gráfico seguinte.

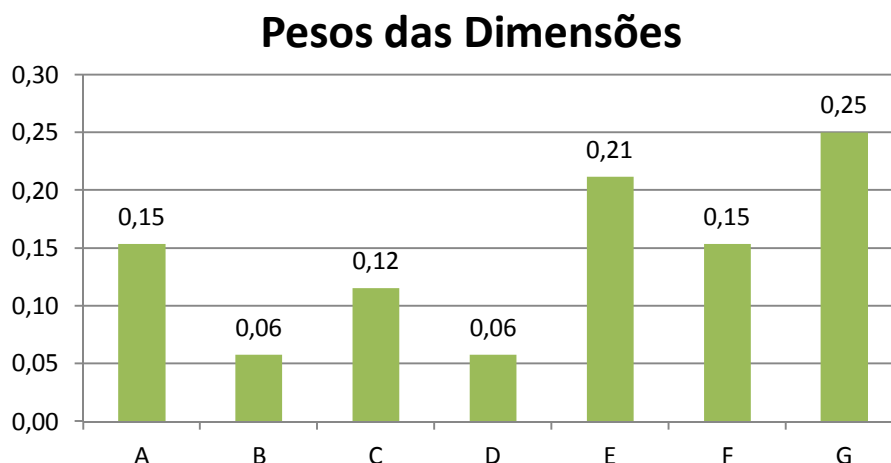


Gráfico 17 - Coeficientes de ponderação para cada dimensão
(Fonte: Índice de Transparência Municipal, NOV17)

O ITM ã Índice de Transparência Municipal dos Municípios em avaliação

A figura seguinte ilustra o número/percentagem de contratos adjudicados em 2017 e a forma como se procedeu à sua adjudicação.

Nº de Contratos em 2017

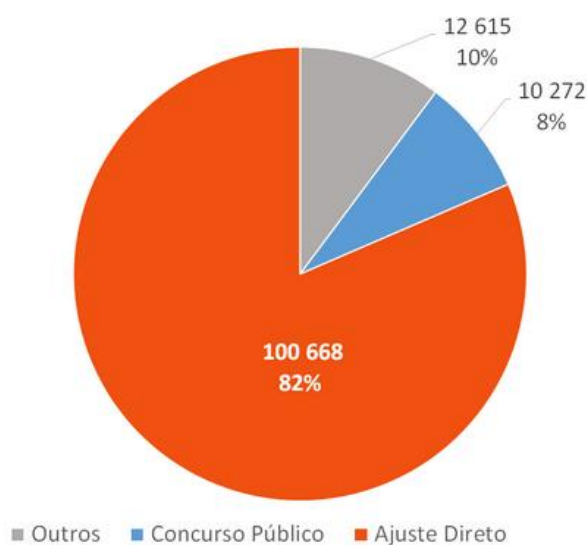


Gráfico 18 ã Número de contratos adjudicados em 2017 pelos municípios em Portugal
(Fonte: TI ã Transparência e Integridade)

O valor que ressalta de imediato à evidência é a elevada quantidade de contratos adjudicados por ajuste direto, o que no mínimo pode evidenciar um deficiente planeamento dos municípios, situação que sempre acarreta um aumento do despesismo.

Os melhores				Os que mais subiram no ranking (vs 2016)					
ID	Municípios	ITM	Ranking	ID	Municípios	ITM 2017	Ranking 2017	Dif no ITM	Dif no ranking
210	Porto	68,13	52	210	Porto	68,13	52	18,27	289
106	Fundão	62,50	81	125	Lisboa	52,06	144	1,66	-77
125	Lisboa	52,06	144	106	Fundão	62,50	81	-21,70	-51

Quadro 19 ã O ITM e o ranking dos Municípios em 2017
(Fonte: TI ã Transparência e Integridade)

Esta investigação pretende nesta parte apresentar e discutir numa perspetiva crítica a análise dos dados divulgados nos três concelhos selecionados (Lisboa, Porto e Fundão) atendendo à forma como os municípios nacionais funcionam como lógicos organismos fundamentais e tutelares de responsabilidade social na contratação pública.

Neste contexto é nosso intuito através da utilização criteriosa e selecionada dos dados estatísticos disponibilizados pelo INE (Instituto nacional de estatística), a PORDATA, (Base de Dados de Portugal Contemporâneo), departamentos governamentais (como por exemplo o uso de documentação oriunda da Direção ã Geral das Autarquias Locais) e sobretudo mediante o recurso a artigos, literatura e bibliografia da especialidade, estabelecer um fio condutor que permita explicar o significativo papel do enfoque da ética e da responsabilidade social como veículos de transparência das normas da contratação pública que motiva o progresso do perfeito desenvolvimento sustentável.

3.2. Análise de Dados

Com toda esta diversidade de dados, muitos deles desagregados de forma um pouco extraviada, procura-se efetuar um estudo com comparação entre três municípios antepostos, sendo que, à partida, dois deles seriam de imediato eleitos, casos de Lisboa e Porto, uma vez que são os dois maiores municípios do país e, a escolha de um terceiro, recaiu sobre um município de média dimensão de forma a obter no estudo uma perspetiva de um concelho que difere significativamente em termos de densidade populacional.

Por esta razão o estudo resolveu como forma de melhor apresentar uma problemática de difícil consulta em Portugal sintetizar todas as suas conceções em um modelo geográfico ternário que utiliza como focos principais de análise os dois principais municípios do país e um terceiro, de relevância secundária (Fundão), por motivos de estreita comparação óintegranteô entre os dois principais municípios devido ao seu menor índice populacional e alto nível de interioridade que simboliza as dificuldades económicas dos pequenos municípios face ao avassalador poder centralizante das economias administrativas das regiões costeiras. Em suma, um modelo que explique de forma simples as igualdades e desigualdades do desenvolvimento sustentável no país.

Também o processo de transferência de competências da Administração Central para a Local em curso tem-se revelado difuso e diferenciado no território não havendo um padrão de adoção ou não nesta fase voluntária de delegação de competências, muito fruto de algumas indefinições sobretudo no que respeita às compensações financeiras.

As desigualdades regionais marcam a falta de coesão particularmente entre o interior e o litoral do país, e estas assimetrias tendem a persistir e a gerar desequilíbrios de vária ordem.

A nível legislativo verifica-se a aprovação de vários diplomas tendentes a garantir a independência de ação no modo e forma de agir dos titulares de cargos públicos, restaurando em primeiro lugar o interesse público. Conceito muitas vezes difícil de estabelecer em pequenas localidades que estão obviamente sujeitas a múltiplas adversidades económicas que projetam, por exemplo, toda a impreparação técnica existente na funcionalidade local.

Mas é preciso realçar que apesar das dificuldades inerentes existem melhorias na evolução do pensamento ético dos políticos locais que finalmente estão a compreender a necessidade de usar esta virtude como forma de captar o interesse dos seus núcleos eleitorais que anseiam por políticas mais transparentes e isentas.

Como é notório as eleições autárquicas são diferentes das legislativas. Tal como escreve Espírito Santo, 2007, pág. 3, óEm termos de proximidade dos eleitores aos eleitos das autárquicas locais verifica-se a necessidade de um maior investimento permanente por parte dos líderes locais em termos de promoção da importância das políticas locais.ô

Daqui que, a figura mais carismática local terá toda a possibilidade de vir a ser eleita como líder autárquico, independentemente do partido político que o apoie, uma vez que a motivação local de voto tenderá a recair nessa mesma figura. Neste enquadramento também a religião, o género ou mesmo a sua linhagem de ascendência se poderão mostrar determinantes no momento eleitoral.

Em toda esta problemática a proximidade do líder e da sua equipa autárquica às populações locais leva a uma melhor e maior compreensão dos problemas e ansiedades que são manifestados. Pormenor que explica a razão por que o incremento na responsabilidade pública local tem sido de grande valia.

Neste âmbito podemos destacar as matérias e instrumentos de apoio social relacionados com os investimentos na terceira idade, em parceria com as misericórdias e outras entidades; os parques de lazer e desportivos, os equipamentos para a infância e para a cultura. São inúmeros estes investimentos. E como aspeto negativo salientamos a construção de obras que alienam todo o tesouro social como por exemplo o surgimento de estádios de futebol sobredimensionados, que acarretam uma elevada despesa de conservação e manutenção, sem que o número de possíveis utilizadores o justifique.

A dinâmica da População, a Estrutura Etária, Ambiente e Indicadores da Atividade Económica (Empresas e Estabelecimentos) e o ITM, (Índice de Transparência Municipal) são os indicadores de estudo que permitem concluir as seguintes observações:

Dinâmica da População: É transversal ao país que o problema do envelhecimento populacional é um dado adquirido. É necessário considerar que os municípios de Lisboa e Porto em conjunto representam cerca de 7% da população do país. Valor que multiplica

drasticamente para cerca de 44% caso a investigação oriente o estudo para as suas respetivas áreas metropolitanas (AML + AMP). É sintomático a presença da força histórica surgida do início da era industrial (século XIX) do êxodo rural e das suas nefastas expressões.

Ambiente: Em relação ao Ambiente o seguinte quadro apresenta os valores investidos por cada município em termos de receitas e despesas por habitante:

MUNICÍPIO DE LISBOA					
RECEITA			DESPESA		
Gestão de resíduos	Proteção da Biodiversidade e Paisagem	TOTAL	Gestão de Resíduos	Proteção da Biodiversidade e Paisagem	TOTAL
62.5	0	63.5	73.6	48.2	122.7
MUNICÍPIO DO PORTO					
RECEITA			DESPESA		
Gestão de resíduos	Proteção da Biodiversidade e Paisagem	TOTAL	Gestão de Resíduos	Proteção da Biodiversidade e Paisagem	TOTAL
51.3	0	51.8	110.3	33.6	147.8
MUNICÍPIO DO FUNDÃO					
RECEITA			DESPESA		
Gestão de resíduos	Proteção da Biodiversidade e Paisagem	TOTAL	Gestão de Resíduos	Proteção da Biodiversidade e Paisagem	TOTAL
38.9	0	38.9	47.3	6.8	60

(€/hab)

Quadro 20 ã Súmula das Receita e Despesa na vertente do Ambiente realizada pelos municípios em análise

(Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo INE)

Ao analisarmos de forma minuciosa o quadro anterior podemos notar que na coluna respeitante aos valores da óProteção da Biodiversidade e Paisagemô o nível global de investimento e receita municipal foram praticamente nulos. Embora seja difícil de elaborar um programa eficaz de recolha de receitas neste departamento, podemos sugerir um plano algo controverso, de cobrança de uma taxa óverdeô de proteção ambiental, por exemplo no tocante á construção de edificado em vidro ou nouro tipo de material não enquadrado com a paisagem nativa.

Outro aspeto a considerar pode ser a criação da taxa sobre emissão de gases tóxicos atmosféricos e proteção privada do ambiente.

Estas são apenas algumas das várias soluções que os municípios podem realizar em defesa do seu território ao disciplinar de forma hábil os seus parceiros económicos.

Por último, é justo afirmar que nos últimos tempos a indústria dos resíduos tornou-se um empreendimento poderoso ao óconquistar aliançasô com o mercado industrial eletrónico, automóvel, urbano e entre muitos outros. No entanto, também o investimento em infraestruturas, caso das ETAR e equipamentos similares obrigam a avultadas despesas.

É sobretudo neste campo que residem os Valores das Despesas com destaque especial para o município do Fundão que apresenta um registo de gasto em comparação com Lisboa, na ordem dos 45%, neste critério verifica-se que o Porto é o município mais despesista com um montante que excedeu Lisboa em cerca de 40%.

Salientamos que apesar de ser justa e digna a importância atmosférica (qualidade do ar) lamentamos não encontrar no quadro estimativas relacionadas com emissões gasosas.

Economia

Em relação ao indicador económico apresentamos em seguida, um quadro comparativo explicativo acerca dos três municípios no que respeita a Empresas, Sociedades e Estabelecimentos ã 2016 e de Comércio Internacional ã 2017.

	Município do PORTO		Município do LISBOA		Município do FUNDÃO	
Empresas						
		Peso na NUTS III		Peso na NUTS III		Peso na NUTS III
Pessoal ao Serviço (nº)	129 937	20,1 %	588 200	46%	ó	
Volume Negócios (10⁶ ü)	13 013	22,2 %	82 155	53,7 %	ó	ó
VAB (10⁶ ü)	3 177	22,5 %	20 721	54,1%	ó	ó

Sociedades						
Taxa sobrevivência 2 anos antes	56,3%	ó	56,1 %		ó	ó
Estabelecimentos						
Pessoal ao Serviço (nº)	138 180	20,6 %	439 373	39%	ó	ó
Volume Negócios (10⁶ ü)	12 102	20,6 %	60 204	46%	ó	ó
Comércio Internacional (10³ ü)						
Saldo balança Comercial	- 984 788		- 9 188 983		3 330	
Exportação Bens e	1 048 454	9,3 %	6 842 333	42,3%	25 728	5,0 %
Taxa Variação 2017/2016	0,6 %		21,8 %		17,6 %	
Importação Bens e	2 033 242	19,9 %	16 830 516	48,7 %	22 398	5,5 %
Taxa Variação 2017/2016	24,1 %		17,7 %		5,2 %	
Taxa Cobertura	51,6 %		40,7		114,9 %	

Quadro 21 ã Súmula das Empresas, Sociedades e Estabelecimentos ã 2016 & Comércio Internacional ã 2017 dos
três Municípios
(Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo INE)

Desta análise no que se refere a Empresas, Sociedades e Estabelecimentos, sobressai a força do município de Lisboa face ao Porto e a falta de dados sobre estes atributos no município do Fundão indicia o fraco impacto destes elementos na economia local.

Na esfera do comércio internacional assinala-se que a taxa de Cobertura (saldo da balança comercial) apresenta uma variação positiva e com uma taxa de cobertura de mais de 100%. Em relação a Lisboa e Porto, estes valores são muito díspares, isto é, o saldo da balança comercial de Lisboa em relação à do Porto (ambas negativas) é cerca de dez vezes superior. Em relação aos restantes indicadores, à exceção da taxa de sobrevivência das empresas, que é praticamente igual, Lisboa mantém uma superioridade incontestada.

O quadro 22 a seguir representado ilustra o indicador Turismo em termos de capacidade de alojamento e em receita arrecadada nos municípios em estudo:

	Município PORTO	Município LISBOA	Município FUNDÃO	Peso NUT III		
				Lx	Po	Fu
Estabelecimentos	239	497	15	64,5	60,1	8,7
Hoteleiros (nº)	80	185	3	68,5	53,7	10,3
Hotéis (nº)						
Capacidade	18 296	55 598	695	69,1	59,2	9,5
Alojamento	1 876 720	5 218 386	58 302	73,1	60,2	13,4
Hóspedes (nº)						
Dormidas (nº)	3 782 858	12 553 476	97 127	75,2	64,3	14,1
Estada média	2,0	2,4	1,7	ĩ	ĩ	ĩ
Receita (10³ €)	218 536	872 891	5 105	75,8	67,9	14,9

Quadro 22 - Indicador Turismo em termos de capacidade de alojamento e em receita arrecadada

Como era lógico de concluir, observamos que o município de Lisboa ultrapassa largamente o Porto e o Fundão. No entanto, o Fundão com uma população residente da ordem dos 27000 habitantes ainda tem algum peso na sua NUT III, quer em termos de capacidade como também de receita. Esta última mostra uma importância de 5,1 milhões de euros, que representa um valor acrescentado para a cidade e para a região. Tudo indica que o ósegredo deste sucesso é devido à sua boa sorte geográfica de proximidade com a serra da Estrela. Embora a região também tenha outros atrativos turísticos nomeadamente a barragem da Marateca, a produção de cereja e igualmente o muito apreciado queijo da Serra.

O quadro económico do Turismo demonstra que a cidade de Lisboa ao fomentar uma boa política turística em sintonia com a realização de vários eventos e congressos determinou o êxito do seu empreendedorismo hoteleiro que quadruplicou as suas receitas em relação aos serviços do Porto.

A nível do universo nacional, a área do turismo continua a manter índices de confiança e de progresso bastante elevados apesar de todas as vicissitudes e problemas de carência socioeconómica, ambiental e estrutural presente em todo o ócosmos municipal do país.

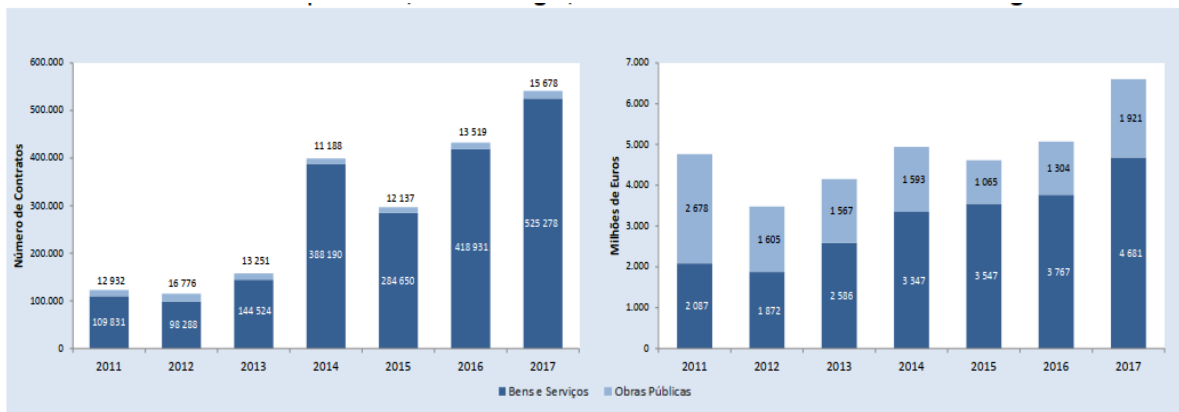
Por fim, no que respeita ao ITM ã Índice de Transparência Municipal, o ranking é liderado pelo Porto, ao ocupar o 52º lugar, seguindo-se o Fundão no 81º lugar e, por fim, Lisboa, no 144º lugar. De salientar a acentuada subida de 89 lugares do Porto, a pequena descida de 7 lugares de Lisboa e a enorme queda do Fundão em 51 lugares.

Embora este índice não faça parte dos dados estatísticos do INE e da PORDATA, trata-se de um importante indicador para medir a transparência municipal de acordo com os critérios já anteriormente explicados, para além de estarmos perante uma organização independente sem fins lucrativos.

A partir dos elementos disponibilizados por esta organização podemos referir que dos contratos adjudicados em 2017, 100 668 foram efetuados por ajuste direto. Problema que pode ocasionar o surgir de muitas e diversificadas interpretações sobre esta forma de contratação pública. Este tema merece todo o cuidado de alarme social porque esta situação pode indiciar um mau planeamento das autoridades que estimula um aumento da despesa do erário público.

3.3. Consulta do portal BASE: Contratos Públicos Online do Governo

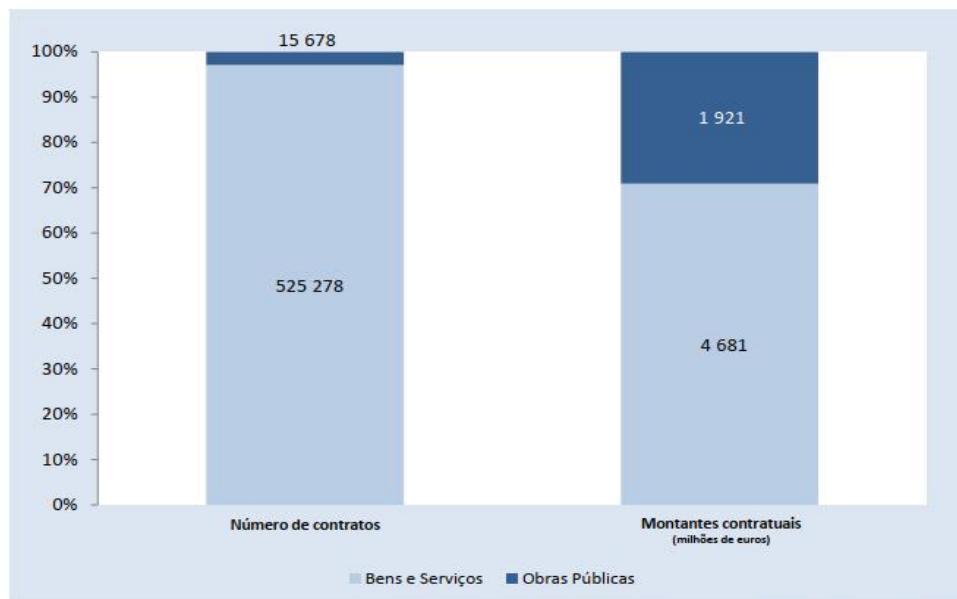
A entidade que disponibiliza os dados relativos aos contratos públicos efetuados em Portugal, através do portal Base: Contratos Públicos Online, é a IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. O relatório disponível mais recente disponível relativo aos contratos públicos de aquisição de bens e serviços é referente ao ano de 2017. A figura abaixo ilustra o valor total despendido, expresso em milhões de euros, sendo que 1921 milhões referem-se Obras Públicas e 4681 milhões a Bens e Serviços.



Fonte: portal BASE (março 2018)

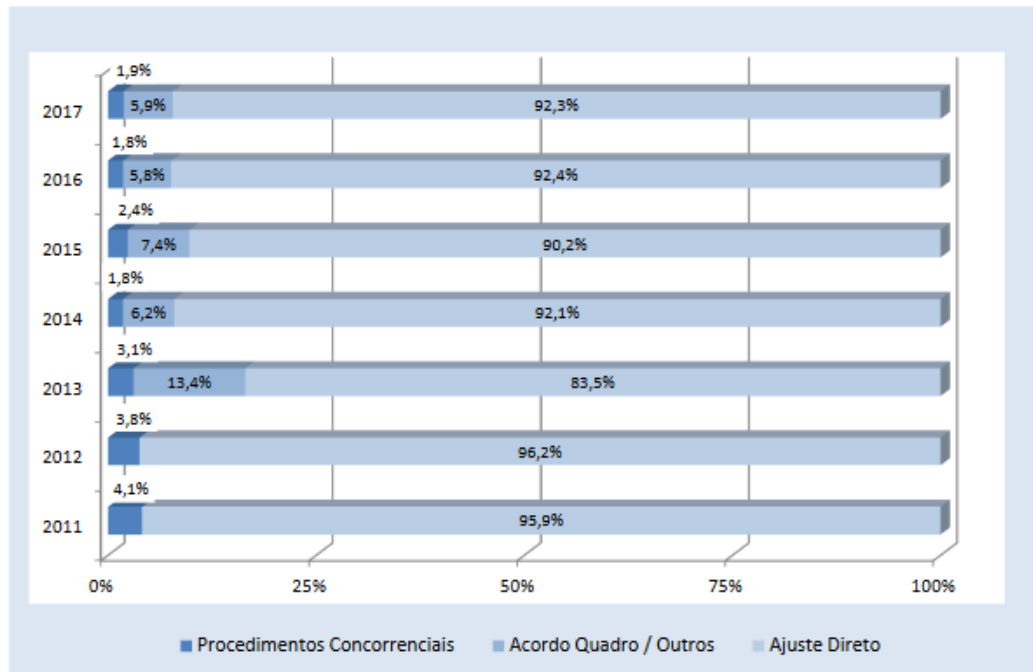
Gráfico 19 ã Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2011 a 2017: números globais

Em termos de montantes, estes foram os seguintes:



Fonte: portal BASE (março 2018)

Gráfico 20 ã Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2011 a 2017: números globais



Fonte: portal BASE (março 2018)

Gráfico 21 ã Peso relativo dos procedimentos concursais, em razão do número, nos anos de 2011 a 2017

Município de Lisboa

Através do portal Base efetuou-se um levantamento dos contratos efetuados pelo município de Lisboa entre 01JUL2017 e 15MAI2019. Foi encontrado um total de 1956 contratos públicos, dos quais, 1755 de Aquisição de Bens e Serviços e 201 de Obras Públicas.

A figura seguinte ilustra a distribuição desses contratos e a sua distribuição foi a seguinte:

- Artigo 19.º, alínea c) do Código dos Contratos Públicos (Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 150 000) ã 103 contratos
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CPP (Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato) ã 612 contratos

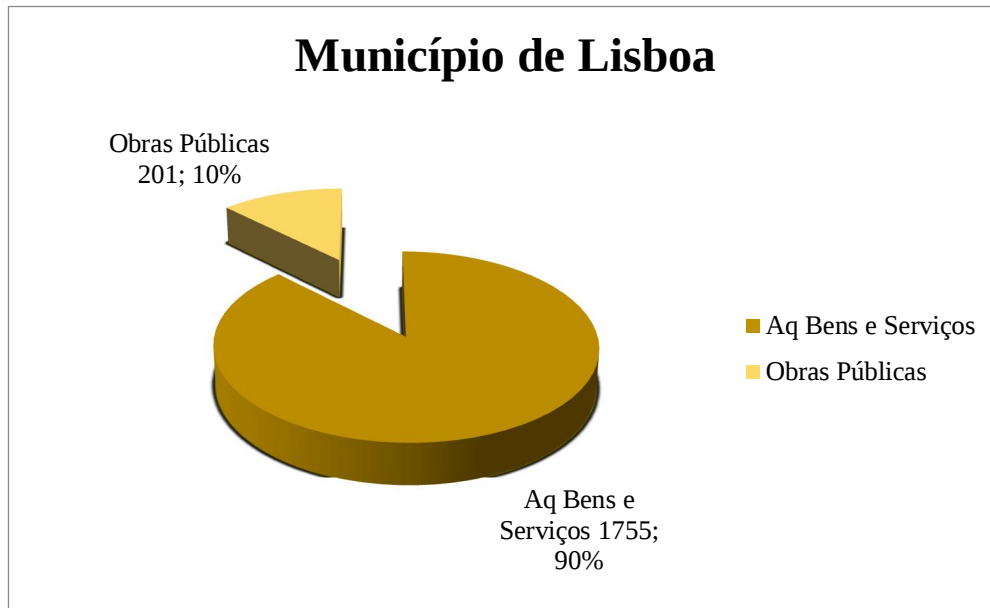


Fig. 15 ã Município de Lisboa Contratos de Aquisição de Serviços e Bens e Obras Públicas
JUL2017/MAI2019 - Elaboração própria ã (Fonte: portal BASE)

- Artigo 20.º, n.º 1, alínea b) do CPP (Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 do artigo 474.º, consoante o caso) ã 83 contratos
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea c) do CPP (Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a (euro) 75 000) ã 395 contratos
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do CPP (Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 20 000.) ã 443 contratos
- Artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea iii) do Código dos Contratos Públicos (Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual - Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual) ã 66 contratos
- Artigo 26º - 2 (Se trate de bens a utilizar para fins de investigação, de experimentação, de estudo ou desenvolvimento, desde que tais bens não sejam utilizados com finalidade comercial, ou com vista a amortizar o custo dessa

atividade, e o valor estimado do contrato seja inferior aos limiares estabelecidos nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 474.º) ã 3 contratos

- Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos (Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços) ã 187 contratos
- Artigo 32.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos (Escolha do procedimento para a formação de contratos mistos) ã 1 contrato
- Artigo 259.º do Código dos Contratos Públicos (Celebração de contratos ao abrigo de acordos-quadro cujos termos não abranjam todos os seus aspetos submetidos à concorrência) ã 63 contratos

De entre os contratos celebrados, durante o passado ano de 2018 e até Maio do corrente ano, na área da Responsabilidade Social, salienta-se Obras realizadas em Edifício para apoio à Universidade da 3ª idade, a manutenção e a construção de parques infantis, a construção de parques, com o respetivo equipamento, para *fitness* e outro tipo de atividade física da população, a instalação de suportes para estacionamento de bicicletas e a construção de abrigos para animais. O valor global destes contratos ascendeu a cerca de 400.000ü.

No que respeita à forma de contratação, esta foi a seguinte:

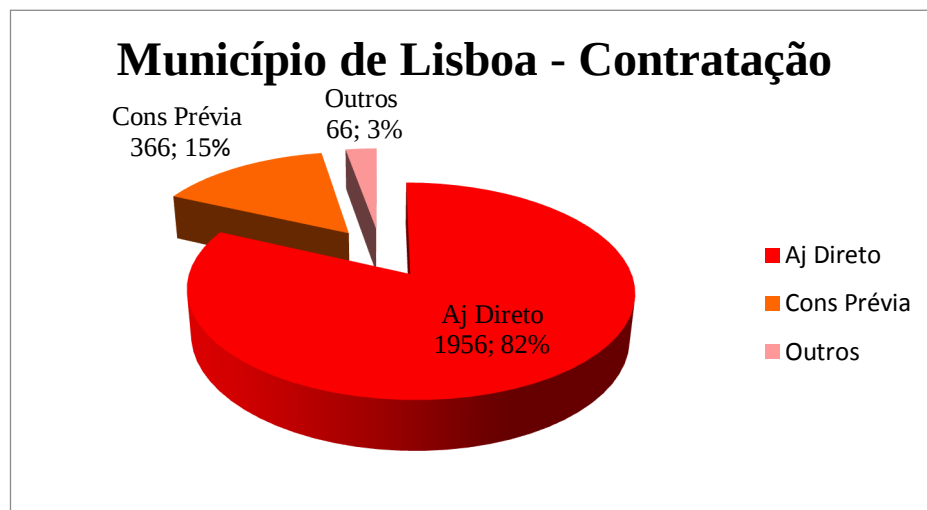


Fig. 16 ã Município de Lisboa ã Tipos de Procedimentos

JUL2017/MAI2019 - Elaboração própria ã (Fonte: portal BASE)

Município do Porto

Através do portal Base efetuou-se um levantamento dos contratos efetuados pelo município do Porto também entre 01JUL2017 e 15MAI2019. Foi encontrado um total de 1983 contratos públicos, dos quais, 1311 de Aquisição de Bens e Serviços e 672 de Obras Públicas.

A figura seguinte ilustra a distribuição desses contratos e a sua distribuição foi a seguinte:

- Artigo 5.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 34/2009 (Regime do procedimento de ajuste direto) ã 5 contratos
- Artigo 19.º, alínea c) do Código dos Contratos Públicos (Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 150 000) ã 85 contratos
- Artigo 19.º, alínea d) do Código dos Contratos Públicos (Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 30 000.) ã 21 contratos
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CPP (Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato) ã 259 contratos

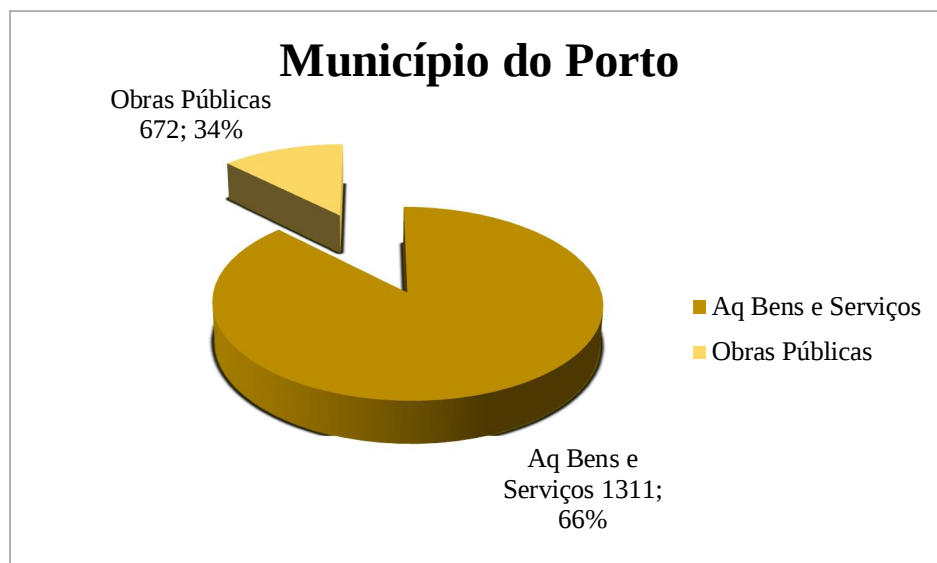


Fig. 17 ã Município do Porto - Contratos de Aquisição de Serviços e Bens e Obras Públicas JUL2017/MAI2019 - Elaboração própria ã (Fonte: portal BASE)

- Artigo 20.º, n.º 1, alínea b) do CPP (Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 do artigo 474.º, consoante o caso) ã 156 contratos
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea c) do CPP (Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a (euro) 75 000) ã 254 contratos
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do CPP (Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 20 000). ã 369 contratos
- Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos (c) Ajuste direto, quando o valor do contrato seja inferior a (euro) 50 000. ã 57 contratos
- Artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) do Código dos Contratos Públicos (Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual) - O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico ã 63 contratos
- Artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea iii) do Código dos Contratos Públicos (Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual - Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual) ã 18 contratos
- Artigo 26º (Se trate de bens a utilizar para fins de investigação, de experimentação, de estudo ou desenvolvimento, desde que tais bens não sejam utilizados com finalidade comercial, ou com vista a amortizar o custo dessa atividade, e o valor estimado do contrato seja inferior aos limiares estabelecidos nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 474.º) ã 1 contrato

- Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos (Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços) ã 11 contratos
- Artigo 32.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos (Escolha do procedimento para a formação de contratos mistos) ã 4 contrato
- Artigo 245.º do Código dos Contratos Públicos (Instituição de sistemas de qualificação) ã 9 contratos
- Artigo 259.º do Código dos Contratos Públicos (Celebração de contratos ao abrigo de acordos-quadro cujos termos não abranjam todos os seus aspetos submetidos à concorrência) ã 4 contratos

Entre os contratos celebrados, durante o passado ano de 2018 e até Maio do corrente ano, na área da Responsabilidade Social, salienta-se a manutenção integrada preventiva e corretiva das instalações e equipamentos, a assistência a banhistas, o projeto Cultura em Expansão, serviços de coordenação das atividades físicas e desportivas, aquisição de serviços musicais, festas e animações natalícias, atividades desportivas em diversos programas citadinos, campos de férias para os jovens. O valor global destes contratos ascendeu a cerca de 300.000ü.

No que respeita à forma de contratação, esta foi a seguinte:

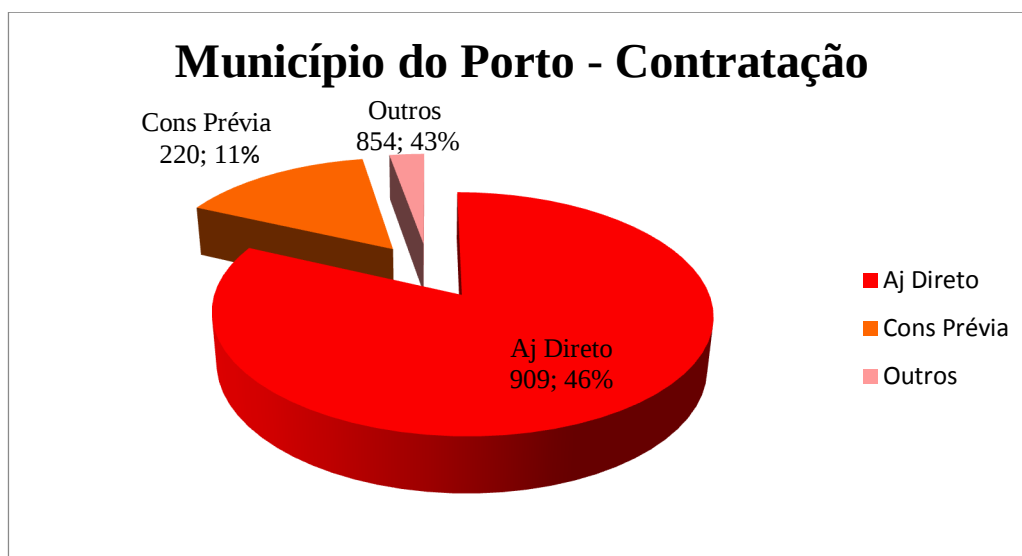


Fig. 18 ã Município do Porto - Tipos de Procedimentos

JUL2017/MAI2019 - Elaboração própria ã (Fonte: portal BASE)

Município do Fundão

Através do portal Base efetuou-se um levantamento dos contratos efetuados pelo município do Fundão, igualmente entre 01JUL2017 e 15MAI2019. Foi encontrado um total de 54 contratos públicos, dos quais, 48 de Aquisição de Bens e Serviços e 6 de Obras Públicas.

A figura seguinte ilustra a distribuição desses contratos e a sua distribuição foi a seguinte:

- Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos (Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 30 000.) ã 1 contrato
- Artigo 19.º, alínea b) do Código dos Contratos Públicos (Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 30 000.) ã 1 contrato
- Artigo 19.º, alínea c) do Código dos Contratos Públicos (Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 150 000) ã 4 contratos
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CPP (Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato) ã 14 contratos

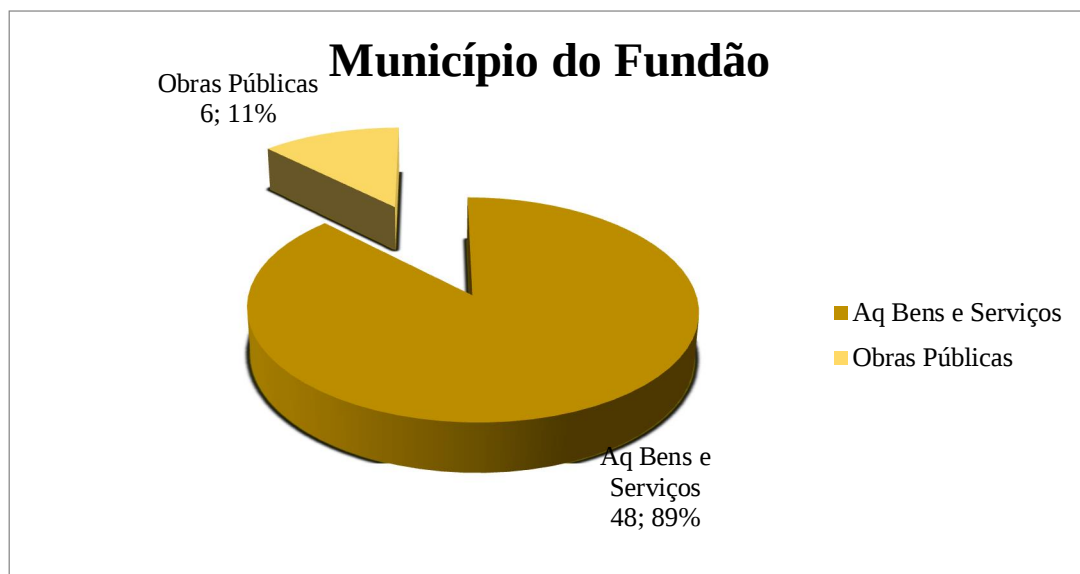


Fig. 19 ã Município do Fundão - Contratos de Aquisição de Serviços e Bens e Obras Públicas

JUL2017/MAI2019 - Elaboração própria ã (Fonte: portal BASE)

- Artigo 20.º, n.º 1, alínea b) do CPP (Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando o valor do contrato seja inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 do artigo 474.º, consoante o caso) ã 1 contrato
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos (Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato seja inferior a (euro) 75 000 ã 6 contratos
- Artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do Código dos Contratos Públicos (Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a (euro) 20 000) ã 23 contratos
- Artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) do Código dos Contratos Públicos (Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual) - O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico ã 3 contratos
- Artigo 26.º, n.º 1, alínea e) do Código dos Contratos Públicos (Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis) ã 1 contrato

No que respeita à forma de contratação, esta foi a seguinte:

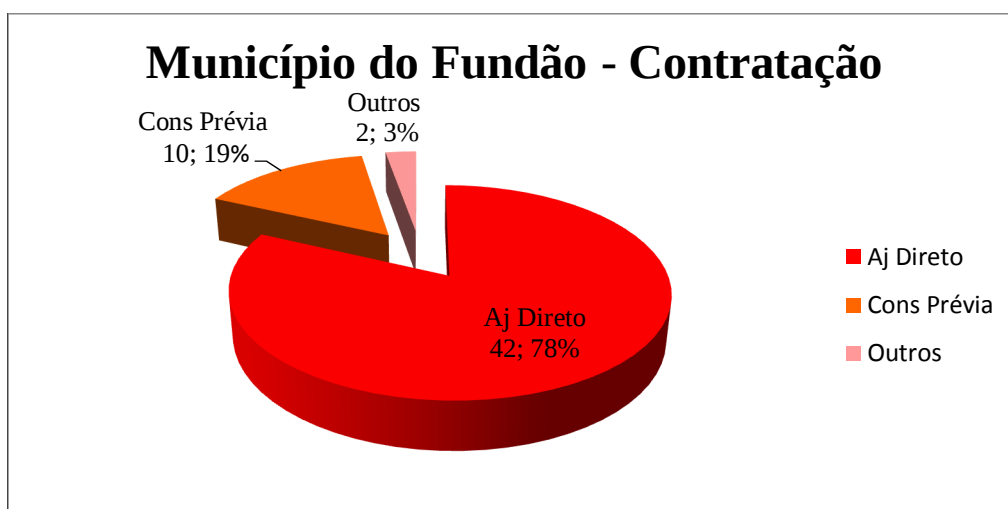


Fig. 20 ã Município do Fundão ã Tipos de Procedimentos

JUL2017/MAI2019 - Elaboração própria ã (Fonte: portal BASE)

No que respeita ao município do Fundão, na área da Responsabilidade Social, o destaque para a Organização do 3º Concurso e Festival Internacional de Coros da Beira Interior, o Assegurar a limpeza e conservação das instalações e equipamentos no Jardim de Infância de Alpedrinha, bem como garantir a distribuição das refeições, designadamente, no apoio a crianças com necessidades educativas especiais, a Conceptualização e Implementação do Evento "Trilhos dos Cogumelos". Os custos e apoio a estas atividades orçaram em 50 000 euros.

CONCLUSÃO

Esta dissertação tem como objetivo revelar todo o panorama da responsabilidade social no universo da contratação pública nacional na sua associação com as leis da União Europeia. A nossa civilização atual, tal como as nações do passado, aspira por princípios de ordem ética e de políticos cívicos que permitam superar todos os seus graus de complexidade social emergente que proporcione o florescer de novas técnicas sociais de aproximação popular que têm como finalidade última o bem-estar dos cidadãos.

Alia-se a esta premissa a ética e o modo de atuação dos políticos no desempenho dos seus cargos políticos, pois sem ética é difícil manter a verticalidade e a isenção no cumprimento dos seus deveres para com os seus concidadãos.

Realçamos também a necessidade de existir transparência, competência e boa formação dos recursos humanos em todo o processo sistemático presente nas adjudicações e contratações públicas que devem ter como pano de fundo a otimização dos fundos de investimentos nacionais e europeus.

Na legislação nacional existem diversas versões ou adaptações quanto ao entendimento das diretivas europeias. Exemplo superior desta ócriseô opinativa internacional reside sem dúvida na questão relacionada com a elaboração de um ónovoô CCP (Código dos Contratos Públicos), o qual foi objeto de bastantes críticas, em virtude dos especialistas terem considerado que se perdeu uma ocasião soberana de analisar detalhadamente a problemática que envolvia o anterior Código e compilar um novo código de raiz, ao invés de óremendarô o anterior código com a legislação emanada de Bruxelas.

Sublinhamos a política estatística europeia na sua relação com o programa estatístico nacional que é marcada pela falta de entendimento, não existindo articulação necessária para garantir a implementação de um programa recenseador nacional e transeuropeu que revele um mapa estatístico que explique a média europeia em harmonia com a média nacional e também na sua relação com cada país membro. Neste domínio, as comparações de dados estatísticos constantes da publicação das estatísticas dos indicadores Energia, transporte e ambiente refletidos na edição de 2018¹ publicados pela UE, com os disponibilizados em Portugal pelo INE e pela PORDATA são muito incompatíveis e consequentemente incomparáveis.

A título de exemplo, o indicador Ambiente, a UE apresenta a seguinte subdivisão, Emissões de gases com efeito de estufa, Contas de fluxo de material, Resíduos, Químicos, Contas florestais e biodiversidade, Água, Setor de bens e serviços ambientais, Taxas ambientais e Despesas de proteção ambiental. Nas estatísticas nacionais, vários destes indicadores encontram-se agregados com outros indicadores e outros nem sequer existem. Por consequência direta deste feito, a análise pela comparação torna-se problemática.

Os valores investidos (Despesa) no indicador Ambiente por habitante apesar de manifestarem critérios universais de acordo, sobretudo com a dimensão de cada município não apresenta valores suficientes para colmatar e mitigar os inúmeros estragos que têm sido feitos ao longo dos anos.

Na área de interesse referente à responsabilidade social, os municípios em estudo têm vindo a progredir substancialmente de forma positiva. Verifica-se que os equipamentos, os apoios e as iniciativas de cariz social têm sido inúmeros e apresentam resultados palpáveis, constituindo em muitos casos exemplos a seguir.

Todos concordam naturalmente que para resolver os problemas inerentes aos assuntos apresentados é imperioso cultivar uma melhor política de investimentos financeiros. E infelizmente neste domínio é óbvio que as compensações/transferências orçamentais não foram as suficientes, embora existam iniciativas realizadas pela Administração Central que estimulam a resolução definitiva desta contrariedade e distúrbio.

É preciso realçar e divulgar a mudança no sentido positivo que os autarcas têm vindo a registar, mediante a adoção de práticas e atitudes pautadas pela transparência e equidade nas decisões relativas à contratação pública. No entanto, prevê-se um longo caminho a percorrer, pois a aquisição de competências e a formação do pessoal técnico das autarquias que gere estes processos é indispensável para melhorar o desempenho em todo este processo.

E por último, afirmamos, em pleno acordo com as teorias do estudo apresentado que o deficiente planeamento leva a que 82% das contratações seja efetuada por ajuste direto. Um número demasiado grande que merece uma profunda reflexão e que não se

encontra disponível nas estatísticas do INE, nem da PORDATA, as quais constituem uma referência em todos os estudos no nosso país.

De acordo com os elementos colhidos no portal Base do Governo no que respeita à contratação dos três municípios em estudo, podemos concluir que a maioria dos contratos é efetuada mediante ajuste direto, o que corrobora a posição da TI ã Transparência e Integridade, Associação Cívica.

A grande fatia dos gastos dos três municípios é efetuada com a aquisição de bens e serviços, sendo que, os gastos relativos às obras públicas apresentam valores muito baixos, situação que se tem vindo a registar em Portugal de há anos a esta parte.

Finalmente, no que respeita à Responsabilidade Social, os gastos dos municípios de Lisboa e Porto, orçaram em 400 000 e 300 000 euros, respetivamente. Já o município do Fundão ficou pelos 50 000 euros.

Em forma de conclusão final, quero realçar que esta dissertação neste domínio em Portugal é um estudo pioneiro. O ensaio tem como objetivo contribuir de uma forma incisiva para a abertura de novas visões e perspetivas na análise das várias temáticas e variáveis apresentadas ao longo do estudo.

Instigo os diversos estudiosos e especialistas desta grandiosa temática a dar continuidade ou a sujeitar novas ideias a esta desafiante e elaborada proposta de investigação sobretudo através da elaboração de teses de doutoramento que permitam atingir conclusões mais específicas do estudo, nomeadamente no que concerne à perda de mandatos e outras sanções aplicadas a diversos autarcas em Portugal.

Dificuldades, Limitações e Pistas para futuras Investigações

Em primeiro plano é explícita a dificuldade dos investigadores em encontrar princípios de clareza no campo da análise moral dos investimentos da administração local pública em particular nas áreas do ambiente e da responsabilidade social.

Um dos alicerces desta dificuldade recaiu na análise da contratação pública e no modo como a mesma se tem vindo a processar.

Efetivamente só os relatórios de gestão dos municípios de Lisboa e Porto é que se encontram parcialmente normalizados e permitem a leitura transversal dos dados publicados. No que respeita aos restantes municípios a situação em geral é algo óanárquica, ou seja, cada um publica de forma aleatória sem obedecer a um padrão formalizado de informação.

Podemos afirmar que o próprio departamento de dados estatísticos da DGAL (Direção-geral das Autarquias locais) não possui dados e elementos suficientemente rigorosos que permitam um estudo mais clarividente em diversas áreas, entre as quais se encontra o atual estudo. É preciso realçar que as despesas com os Bombeiros são agregadas ao indicador Ambiente. Aspeto que não facilita a elaboração de uma análise mais criteriosa, pois o indicador também poderia recair sobre o item de Território, sendo uma hipótese mais plausível.

Ao observar os dados estatísticos da PORDATA podemos assinalar que o departamento Ambiente inclui também as divisões Território e Energia. Na pesquisa e avaliação do subtema Proteção do Ambiente podemos notar a existência de quatro descritores: - Bombeiros, Corpos de Bombeiros, Habitantes por bombeiro e ONGA (Organizações não-Governamentais):

Conseguimos no entanto perceber que estes descritores não mostram o que seria expectável encontrar neste tema nomeadamente quando se procura analisar as estatísticas referentes ao Subtema - gastos *per-capita* do Ambiente, visto que este engloba valores dos outros dois temas, enviesando, na nossa opinião os dados referentes ao tema (Ambiente), que dada a sua importância, não deveria ser onerado por outros valores externos.

Em futuras investigações seria de todo o interesse analisar de uma forma mais profunda toda a estatística associada à matéria apresentada ao longo da presente dissertação de forma a conseguir desagregar muitos dados e, simultaneamente compará-los com os dados constantes do EUROSTAT.

Realça-se ainda o atraso temporal dos dados estatísticos disponibilizados pela DGAL, os quais têm um atraso da ordem dos dois a três anos, o que inviabiliza algumas comparações credíveis.

Considera-se também relevante efetuar uma investigação do que, por exemplo, desde o ano 2000 até aos nossos dias se tem passado com perdas de mandatos e exonerações de responsáveis autárquicos, devido a atuações menos transparentes e até dolosas destes políticos.

Bibliografia

- Acquier, A. (2011), *Rediscovering Howard R. Bowen's Legacy: The Unachieved Agenda and Continuing Relevance of Social Responsibilities of the Businessman*. Business & Society 50(4). Paris: SAGE Publications.
- Alexander, A. Walker, H., & Naim, M. (2014), *Decision Theory in Sustainable Supply Chain Management: a Literature Review*, «Supply Chain Management-Ana International Journal».
- Andrade, Cátia & Batalha, João Paulo. (2017), *Índice de Transparência Municipal, Transparência e Integridade*, Associação Cívica
- Andrade, J., (2017), *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra.
- Associação Nacional de Municípios (2009), Boletim ANMP/Mensal/nº 177/Fevereiro 2009
- Ashton, T. S. (1995), *A Revolução Industrial*. Lisboa, (3ª ed.). Lisboa: Publicações Europa-América, 1977.
- Bação et al., (2017), *Investimento Empresarial e o Crescimento da Economia Portuguesa*, Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa
- Barisi, Giusto (2000/3). *L'appréhension et la mesure de l'intensité du travail en entreprise*. Revue de l'IRES nº 34 - 2000/3.
- Boletim ANMP/Mensal/nº 177/Fevereiro 2009.
- Boletim ANMP/Mensal/nº 186/Dezembro 2009.
- Bowen, Howard R., (1953). *Social Responsibilities of the Businessman*, New York: Harper
- Canotilho, J. (2001), *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. revCEDOUA, nº 2, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Cantillon, Richard. Ensaio sobre a natureza do comércio em geral (1755). Curitiba: Segesta Editora, 2002.

- Cardoso, Teodora, 2017, *Investimento, Poupança e Competitividade: Os Três Pilares do Crescimento*. Publicação ocasional n.º 1/2017. Conselho das Finanças Públicas.
- Carroll, A. (1979). A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance. *The Academy of Management Review*.
- Carvalho, J., Fernandes & M. e Camões, P. (2018). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*. Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Carvalho, Luísa & Costa, Teresa. (2015), *EMPREENDEDORISMO ã Uma visão global e integradora*. Edições Sílabo, Lda. Lisboa
- Comissão Europeia. (2003). *European Economy*. Public Finances in EU 2003.
- Comissão Europeia: Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares. (2006) Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Luxemburgo.
- Conferência óPara uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Públicoô (Towards a Comprehensive Reform of Public Governance). Fundação Calouste Gulbenkian. 28 a 30JAN2013. Lisboa
- Constituição da República Portuguesa (1976).
- Contratação Coletiva na Administração Pública ĩ Relatório 2015, DGAEP, Lisboa.
- Contratação Pública em Portugal 2017. (2018), Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. Lisboa
- Contratação Pública - Guia prático, (2015). European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policyCompetence centre Administrative Capacity Building. Serviço Publicações da UE. Luxemburgo.
- Davis, K. (1960). *Can business afford to ignore social responsibilities?* California Management Review, 2.
- Declaração de Estocolmo ã 1972. Disponível em:
<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571251666/declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20estocolmo%201972.pdf>

Diretiva 2014/23/ue do parlamento europeu e do conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa à adjudicação de contratos de concessão.

Diretiva 2014/24/ue do parlamento europeu e do conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa à adjudicação de contratos de concessão.

Diretiva 2014/25/ue do parlamento europeu e do conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa à adjudicação de contratos de concessão.

Documento Verde da Reforma da Administração Local **“Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”**, lançado pelo XIX Governo Constitucional ã 2011.

Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios portugueses. (2017). XXVII Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica - Localización y dinámicas competitivas en un entorno global. 1 a 4 de fevereiro. Universidad de Alicante. Espanha.

Encargos plurianuais do sector público com as parcerias público-privadas. (2017). UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. Ministério das Finanças.

Espírito Santo, Paula (2007), *“As eleições autárquicas e regionais em Portugal”*, Lisboa, disponível em www.bocc.ubi.pt

Estorninho, Maria João, (2018), *Apreciação crítica à alteração de 2017 ao Código dos Contratos Públicos*, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários,

Freitas, Ivone A., Nogueira, Sónia P. & Ribeiro, Nuno A. (2017). *Fatores Determinantes da Transparência Municipal: Evidência Empírica em Portugal*. In Martins, Anabela (Coord.) IV Encontro de Investigadores do Instituto Politécnico de Bragança: livro de resumos. Bragança: Instituto Politécnico. ISBN 978-972-745-218-7

Frey, M., Marcuzzo, J. & Oliveira, C. (2008). *O Balanço Social como ferramenta de transparência para o setor público municipal*. Revista Universo Contábil. Vol. 4. N.º 2. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa.

Friedman, Milton (2014). *Capitalismo e Liberdade*. Actual Editora. Coimbra.

Garcia, Alberto Álvaro, Pinto, Eliana de Almeida & Fonseca, João Evangelista, (2018), *Comentários à Lei n.º 75/2013 - Regime Jurídico das Autarquias Locais, Estatuto das Entidades Intermunicipais, Outros*. 1ª Edição, Rei dos Livros. Lisboa.

Guia Prático para Profissionais sobre a Prevenção dos Erros mais comuns em Projetos Financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Publicação ISBN 978-92-79-51752-5

Henriques, António (2007), *Nove Ensaios na Tradição de Jorge Borges de Macedo* (ed. Macedo, J. B., Silva, A. F., Amaral, L. e Henriques, A. C.), Lisboa, IICT, 2009.

Hobsbawm Eric J. (2010), *A Era das Revoluções*, (5ª ed, p. 20) Lisboa: Editorial Presença.

Índice de Transparência Municipal, (2017). *Transparência e Integridade*, Associação Cívica. Lisboa.

Karkotli, Gilson. (2008). *Responsabilidade Social ã uma contribuição à gestão transformadora das organizações*. 2ª ed. Vozes. Petrópolis

Instituto Nacional de Estatística ã Diversas Publicações Estatísticas

Kates, Robert W., Parris, Thomas M. & Leiserowitz, Anthony A. (2005). *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Volume 47, Number 3.

Knill, Christoph & Lehmkuhl, Dirk (1999). *Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 3 (1999) Nº 7

Lamy, M. (1995), *As Camadas Ecológicas do Homem*, Lisboa, Instituto Piaget.

Livro Verde ã Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas. (2001). Bruxelas. COM (2001).

Manual de Contratos Públicos Ecológicos, (2016), 3ª edição, UE

Marques, José, (1993), *Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Dinis: alguns aspectos*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto - História, II série, vol. X.

- Marques, Rui Cunha & Silva, Duarte. (2008). *As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações*. Revista de Estudos Politécnicos. 2008, Vol VI, nº 10, 033-050
- Mattoso, J. (2000) *A Identidade Nacional*, Fundação Mário Soares, Gradiva, Lisboa disponível em <http://groups.google.com/group/digitalsource>
- McWilliams, A., and Siegel, D., (2001). *Corporate social responsibility: a theory of the firm perspective*. Academy of Management Review 26
- Minarelli, J. (1995). *A Empregabilidade: Como entrar, permanecer e progredir no mercado de trabalho*. Editora Gente. São Paulo
- Oliveira, António Cândido. (2013). *Direito das Autarquias Locais*. 2ª. ed. Coimbra Editora.
- Oliveira, César (1996) (*dir.*), *História dos Municípios e do Poder Local*, Lisboa [Dos Finais da Idade Média à União Europeia], Círculo de Leitores.
- Paiva, Júlio et al, (2015). *Empregabilidade na Economia Social - O Papel das Políticas Ativas de Emprego*. Edição da Rede Europeia Anti-Pobreza. Porto.
- Recomendação do Conselho sobre Investimento Público Efetivo em Níveis de Governo. (2014). OCDE.
- Relatório Anual de Contratação Pública (2017). IMPIC ã Institutos dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção. Lisboa.
- Relatório do Conselho das Finanças Públicas n.º 08/2018; Riscos Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas; Conselho das Finanças Públicas, Julho de 2018.
- Relatório de Monitorização do SEL, da DGAL, datado de novembro de 2016
- Relatório Nacional sobre a implementação da agenda para o desenvolvimento sustentável, Portugal; (Junho 2017), *Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis*; Apresentação Nacional Voluntária no Fórum Político de alto Nível das Nações Unidas; Republica Portuguesa; Negócios Estrangeiros: Nova Iorque.

Relatório do Orçamento de Estado para 2018. Ministério da Finanças, outubro de 2017. Lisboa.

Relatório relativo a Portugal de 2018 que inclui a apreciação aprofundada da prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos. SWD (2018) Bruxelas.

Ribeiro, J., Tavares, J. C., & Hoffmann, S. C. (2010). *Sistemas de Gestão Integrados, qualidade, meio ambiente, responsabilidade social, segurança e saúde no trabalho*. São Paulo: Senac.

Rocha, J. & Silva, Pedro (2017), *Municipalismo*, Cap. 12, Confederação Nacional de Municípios ã CNM, Brasília.

Rodriguez Y Rodriguez, Martius V. & Ferrante, Agustin J. (1995), *Tecnologia de Informação e Gestão Empresarial*, 2ª Edição, Rio de Janeiro.

Samuelson, Paul A. e William D. Nordhaus (1999), *Economia*, 16ª edição, McGraw-Hill

Sanches, Felipe G. (2016), *Controle de Natalidade Pode Evitar que o Aquecimento Global destrua o Mundo*. Clube de Autores.

Santos et al., *Parcerias Público-Privadas e Justiça - Uma análise comparada de diferentes experiências*, (2007). Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra.

Sarkar, S. (2007). *Empreendedorismo e Inovação*. Lisboa, Escolar Editora.

Seminary Towards a Comprehensive Reform of Public Governance, (2013), Lisboa

Teixeira, Nuno Severiano & Pinto, António Costa, (2017). *A Europeização da Democracia Portuguesa*, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Thai, Khi V., (2001), *Public Procurement Re-examined*, *Journal of Public Procurement*, Volume 1, Issue 1, PrAcademic Press.

World Commission on Environment and Development (WCED), (1987), *Our Common Future*, New York: Oxford University Press.

Wright, P., Ferris, S.P., (1997). *Agency conflict and corporate strategy: Effect of divestment on corporate value*. *Strategic Management Journal* 18 (1).

XXVII Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica-Localización y dinámicas Competitivas En Un Entorno Gl. Univ. ALICANTE, janeiro de 2017. ISBN: 9788416724376

Sítios da internet

<https://dicionario.priberam.org>

<https://jornaleconomico.sapo.pt>

<https://www.britannica.com/biography/AndreCarnegie>

<https://www.ebiografia.com/>

<https://zero.onq/>

<https://www.census.gov/2010census/data/>

www.un.org/sustainabledevelopment

<http://www.memoriaportuguesa.pt/geo:concelho>

<https://www.pordata.pt/>

<https://www.anmp.pt/>

<http://www.cm-lisboa.pt/>

https://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_territorial_de_Portugal

[https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/\\$conferencia-de-bretton-woods](https://www.infopedia.pt/apoio/artigos/$conferencia-de-bretton-woods)

[Macro-economic database AMECO | Comissão Europeia](#)

<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt>

<https://www.infoescola.com/economia/crise-do-petroleo/>

www.utap.pt/

<http://www.impic.pt/impic/>

<http://www.base.gov.pt/Base/pt/>

<http://www.europass.pt/>

<https://www.e-konomista.pt>

<http://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>

<http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bf>

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm

<https://www.jornaldenegocios.pt>

<http://portugal-hotels.net/net/geo.php?c=147&lg=pt&w=fundao>

<https://cm-fundao.pt/>

<http://portugal-hotels.net/net/geo.php?c=200&mc=lxbalto&mg=1&lg=pt>

<http://portugal-hotels.net/net/geo.php?d=6&lg=pt&w=porto>

<https://transparencia.pt>

Publicações Consultadas

Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2017

Código do Trabalho

Código dos Contratos Públicos

Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020 (ENCPE 2020)

Lei dos Vínculos Carreiras e Remunerações

Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais - POCAL

Programa de Apoio à Economia Local (PAEL)

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

