

ANA MARIA MARQUES BALÃO

A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL
NO NORTE ALENTEJANO

Orientador: Professor Doutor José Filipe Pinto

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Ciência Política, Lusofonia e Relações Internacionais

Lisboa

2012

ANA MARIA MARQUES BALÃO

A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL
NO NORTE ALENTEJANO

Dissertação apresentada para a
obtenção do grau de Mestre no Curso
de Mestrado em Ciência Política,
Cidadania e Governação conferido
pela Universidade Lusófona de
Humanidades e Tecnologias

Orientador: Professor Doutor José Filipe Pinto

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Ciência Política, Lusofonia e Relações Internacionais

Lisboa

2012

Epígrafe

Quando as teias de aranha se juntam,
podem amarrar um leão.

Provérbio africano

Dedicatória

O objeto do presente trabalho é o estudo da cooperação intermunicipal, ou seja, das parcerias estabelecidas ao nível do poder local.

Assim, quero dedicá-lo a todos aqueles que, ao longo de trinta e cinco anos de poder local democrático, se devotaram à causa pública, às autarquias locais, às suas populações e territórios, com uma dedicatória especial para todos os homens e mulheres que, no Norte Alentejano, têm trabalhado em prol do desenvolvimento desta região.

Agradecimentos

Um trabalho de investigação, independentemente do seu objeto de estudo, nunca é um trabalho solitário, ainda que seja individual. Nele colocamos a nossa reflexão pessoal mas, também o fruto da discussão com pessoas que nos ajudam a abrir novos caminhos, a solidificar conhecimentos, a não desistir e a ficarmos mais fortes.

Ao meu orientador, Professor Doutor José Filipe Pinto que, em primeiro lugar, aceitou ser meu orientador sem me conhecer pessoalmente. Desde que nos conhecemos, após a realização da componente letiva do Mestrado, sempre soube abrir-me perspectivas, responder a dúvidas, acalmar as minhas angústias. Foi sempre alguém para quem nunca foi uma dificuldade a distância entre Avis e Lisboa.

Dirijo ainda uma palavra de agradecimento ao presidente do conselho executivo da CIMAA, Dr. Armando Varela que, desde a primeira hora, mostrou disponibilidade para me ajudar a percorrer os caminhos da cooperação intermunicipal no nosso território.

Aos colegas da CIMAA, especialmente ao professor Carlos Nogueiro, à Dra. Ivone Silva e à Dra. Fátima Cid, que disponibilizaram uma parte do seu tempo para comigo discutirem questões relacionadas com o desenvolvimento da estrutura associativa intermunicipal.

Ao meu amigo Jorge Rocha, pela ajuda na formatação do trabalho, um agradecimento especial.

Ao meu marido pelo incentivo e pelo apoio que me prestou na realização deste trabalho.

Por último, aos meus filhos por terem tentado perceber a importância de trocar momentos de brincadeira em conjunto por tarefas relacionadas com a investigação. Espero que um dia possam perceber como é bom aprender, o quanto é bom realizarmos tarefas que nos satisfaçam e que possam entender a minha paixão pela prossecução do interesse coletivo.

Resumo

Num momento de grande incerteza face ao futuro, quando os recursos financeiros são cada vez mais escassos e muito se fala sobre a necessidade de reformas da administração num país que continua a apresentar profundas desigualdades entre o litoral e o interior, importa abordar, em termos científicos, novas propostas para o desenvolvimento dos territórios e das populações que os constituem.

A cooperação intermunicipal, apesar de não se constituir como uma descoberta recente, assume – ou pode vir a assumir – um papel inovador no seio do trabalho dos municípios, embora não se perfilando como uma estrutura para os substituir, mas sim como um elemento que pode responder a desafios mais exigentes no seio das regiões.

O presente estudo pretende conhecer o desenvolvimento da cooperação intermunicipal no Norte Alentejano e também abrir perspetivas no trabalho de parceria para responder às expectativas do presente e do futuro no âmbito da intervenção (inter)municipal.

Num território que apresenta diversos problemas, designadamente, o envelhecimento da população, o êxodo da população jovem, a baixa densidade populacional e uma forte debilidade económica, as autarquias locais assumem uma parte muito significativa do investimento na região. Porém, esse investimento exige uma atuação articulada e concertada, para que os eleitos do poder local possam responder aos desafios locais e globais.

Esta Dissertação tenta abrir possibilidades de novos modelos de envolvimento dos diversos agentes locais na cooperação entre si.

Palavras-chave: Poder Local, Cooperação Intermunicipal, Desenvolvimento Regional

Abstract

At a time of great uncertainty about the future, when financial resources are increasingly scarce and everyone speaks about the necessity of reforms of the administration in a country which still presents deep inequalities between the coast and inland, it matters to treat, in scientific terms, new proposals for the development of the territories and their populations.

The inter-municipal cooperation, in spite of not being a recent discovery, takes -or it can assume – an innovative role within the work of the municipalities, not to become a structure to replace them, but as an element which can answer to more demanding challenges within the regions.

The present study aims to know the development of inter-municipal cooperation in North Alentejo and also to open perspectives on working in partnership to answer to the perspectives of the present and of the future within the (inter)municipal intervention.

In a territory that presents several problems, such as, aging population, exodus of the young population, low population density, a strong economic weakness, local authorities take a very significant part in the investment in the region. However, this investment requires a coordinated and concerted action, so that the local authorities can answer to local and global challenges.

This Thesis tries to open the possibilities of new models of relationship of the several local agents in cooperation among themselves.

Keywords: Local Government, Intermunicipal Cooperation, Regional Development

Lista de Siglas

AMNA – Associação de Municípios do Norte Alentejano

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

APDD – Associação para o Desenvolvimento de Portalegre Distrito Digital

AREANATEjo – Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo

BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CDS – Centro Democrático Social

CDU – Coligação Democrática Unitária

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIMAA – Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo

CM – Câmara Municipal

ComUrb – Comunidade Urbana

DGAA/DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DL – Decreto-lei

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAM – Grande Área Metropolitana

GAT – Gabinete de Apoio Técnico (às Autarquias Locais)

I&D – Investigação e Desenvolvimento

IEEX – Instituto de Estadística de Extremadura

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

NATO - North Atlantic Treaty Organization

NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial para fins Estatísticos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organização Não Governamental

PCP – Partido Comunista Português

PEPAL – Programa de Estágios Profissionais da Administração Local

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

PORA – Programa Operacional da Região Alentejo

PPM – Partido Popular Monárquico

PPP – Parceria Público-Privada

PRD – Partido Renovador Democrático

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

UDP – União Democrática Popular

Índice Geral

Epígrafe	3
Dedicatória	4
Agradecimentos	5
Resumo	6
Abstract	7
Lista de Siglas	8
Introdução	12
Capítulo 1: Contextualização Teórica: Definindo os Conceitos	17
1.1 A Descentralização: Definição e Contextualização Histórica	17
1.2 A Descentralização pós-25 de abril de 1974	23
1.2.1 Um Novo Paradigma na Administração Pública	24
1.2.2 A Cooperação	25
1.2.3 A Cooperação e a Problemática das Redes	29
1.3 Os Desafios da Administração Local	35
Capítulo 2: Estudo Diacrónico da Realidade Municipal	39
2.1 A Constituição de 1976	42
2.2 O Decreto-lei 266/81, de 15 de setembro	42
2.3 O Decreto-lei 412/89, de 29 de novembro	46
2.4 A Lei 172/99, de 21 de setembro	50
2.5 As Leis 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio	52
2.6 A Lei 45/2008, de 27 de agosto	60
Capítulo 3: A Cooperação Intermunicipal no Norte Alentejano	66
3.1 A Constituição da Associação de Municípios do Norte Alentejano	68
3.2 A Alteração aos Estatutos em 1997	76
3.3 A Alteração aos Estatutos em 2001	78

3.4	A Associação de Municípios de Fins Específicos	80
3.5	A Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo	86
Capítulo 4: Potencialidades e Constrangimentos do Associativismo Municipal no Norte Alentejano		93
4.1	As Realidades de uma Organização que Funciona em Rede	93
4.1.1	Os Projetos Desenvolvidos	97
4.1.2	Os Recursos Financeiros e Humanos	101
4.1.3	A Importância da «Accountability» na Estrutura Associativa Intermunicipal	108
4.2	A Visão Prospetiva	110
4.2.1	Um Novo Paradigma	110
4.2.2	A Promoção de Novas Formas de Participação	113
4.2.3	A Mobilização dos Agentes	120
4.2.4	A Internacionalização	121
Conclusão		124
Bibliografia		129
Apêndices		141

Introdução

Em Portugal, o poder local parece ser um fenómeno recente devido à forma como foi quase dispensado pelo Estado Novo.

No entanto, trata-se de um fenómeno que precede a própria nacionalidade pois, como Reis (2007, p. 9) afirma, uma grande parte dos municípios portugueses “nasceu, estruturou-se e ajustou a sua configuração territorial ao longo de um extenso período”, iniciado “entre 1055 e 1065, com as campanhas de Fernando I de Castela e Leão” e concluído “em 1383, no termo de algumas décadas de grandes provações”.

Na atualidade, constata-se que, em Portugal, de acordo com dados veiculados pela Direção-Geral das Autarquias Locais (2010), existem 308 municípios – 278 no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira; 4259 freguesias – 4050 no Continente, 155 na Região Autónoma dos Açores e 54 na Região Autónoma da Madeira; 2 áreas metropolitanas – a Área Metropolitana de Lisboa e a Área Metropolitana do Porto; 23 associações de municípios de fins múltiplos, denominadas de comunidades intermunicipais e 53 associações de municípios de fins específicos.

A exemplo do que se constatou relativamente aos municípios, também a existência de uma forma inicial de comunidades intermunicipais e de associações de municípios está longe de ser um fenómeno recente porque “o funcionamento dos concelhos implicou relacionamentos bilaterais com o rei e por vezes com outras entidades, como os municípios vizinhos, as instituições e os particulares que detinham algum poder sobre o espaço circundante” (Reis, 2007, p. 9).

Essa foi a realidade que durou muitos séculos e acompanhou a História de Portugal, embora a vizinhança nem sempre tivesse sido pacífica.

Na conjuntura presente, marcada por uma grave crise económica que tem vindo a manifestar-se nos vários setores, o poder local, assente em autarquias locais, enquanto órgãos de poder que visam a prossecução de interesses das populações do seu território, não escapa a esta crise e as autarquias veem-se obrigadas a adaptar a novas realidades e a novos desafios.

Como Adriano Moreira (2001, p. 72) afirma “o Poder é o objecto central da ciência política”.

Ora, esta investigação centra-se na questão do poder, mais concretamente do poder local, e se a temática é essa forma de poder, a problemática gira em torno da maneira como se estrutura o associativismo municipal e das intenções que presidem às opções tomadas.

Assim, o objetivo do presente estudo consiste em analisar a cooperação desenvolvida entre os municípios do Norte Alentejano, mais exatamente os municípios que compõem a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, e visa analisar como se desenvolveram as relações de cooperação no âmbito das estruturas associativas municipais existentes entre 1992 e 2009 ou seja, a Associação de Municípios do Norte Alentejano, a Associação de Municípios de Fins Específicos e a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.

No que concerne às motivações por esta temática, convém referir que a Mestranda desenvolve a sua atividade profissional num dos municípios que integram a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo e está ciente de que, não raras vezes, os municípios sentem necessidade e reconhecem a importância de trabalhar em parceria. Por isso, considerou que era do seu interesse aprofundar o seu conhecimento, de forma científica, como se desenrolavam as relações de cooperação entre os municípios que constituem este território.

Um outro fator que contribuiu para a realização do presente estudo foi o fato da temática nunca ter sido abordada nesta região e, assim, a Dissertação poder vir a contribuir, ainda que de forma modesta, para o desenvolvimento de novos estudos, para a implementação de práticas decorrentes dos mesmos, para um maior conhecimento sobre a região e, em especial, sobre os municípios do território em que decidiu viver.

Como referem Quivy e Campenhoudt, “toda a investigação deve, portanto, responder a alguns princípios estáveis e idênticos, ainda que vários percursos diferentes conduzam ao conhecimento científico” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 52), ou seja, torna-se imprescindível estabelecer um fio condutor do trabalho.

Assim, o estudo procura provar a seguinte hipótese de trabalho:

- A criação das comunidades intermunicipais e das associações de municípios de fins específicos corresponde ao fim de uma mentalidade distributiva com a consequente passagem para uma lógica de investidor-promotor.

Neste contexto, a forma de operacionalização passou pela colocação das seguintes perguntas intermédias:

- Quais as modalidades que tem assumido a cooperação intermunicipal no Norte Alentejano?
- Será que a cooperação acautela os interesses de todos os municípios ou sobretudo dos municípios maiores dessa comunidade?
- De que forma a internacionalização e a parceria em rede servem os interesses e a cooperação intermunicipal?

- Qual a visão prospetiva desta forma de associativismo?

Para dar resposta a estas questões recorreu-se a uma metodologia assente, sobretudo, num método qualitativo, embora essa pesquisa tenha permitido a obtenção de dados quantitativos.

Assim, tendo presente o objeto de estudo, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica foi efetuada na Biblioteca Municipal de Avis, no Arquivo Histórico Municipal de Avis, no Arquivo Municipal de Montemor-o-Novo, em sítios da internet, nomeadamente repositórios de Teses de Mestrado e de Doutoramento e artigos sobre a matéria em estudo, apresentados em revistas da especialidade.

Relativamente à pesquisa documental, baseada em documentos diretos, ou seja, produzidos pelos próprios intervenientes, as atas da assembleia intermunicipal do Norte Alentejano foram consultadas no edifício sede da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, em Portalegre e alguma legislação, não disponível em formato digital, foi consultada no Arquivo Histórico Municipal de Avis.

Para a realização deste estudo considerou-se imprescindível recorrer à técnica de entrevista semi-dirigida, ou seja, aquela que “não é inteiramente aberta nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas”, uma vez que “o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação por parte do entrevistado” (Quivy & Campenhoudt, 2008, p. 192).

Essa entrevista foi realizada ao presidente do conselho executivo da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, Dr. Armando Varela, e decorreu no edifício sede do Município de Sousel, tendo o entrevistado procedido à revisão da mesma antes da necessária autenticação.

No que se refere aos elementos quantitativos, surgiram da análise dos projetos, nomeadamente, da quantificação dos mesmos e das verbas envolvidas e resultaram da análise feita aos relatórios de atividades e contas de gerência da Associação de Municípios do Norte Alentejano – nos anos anteriores a 2009 – e da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, em 2009.

Relativamente à estrutura do presente estudo, depois da parte pré-textual, surge a introdução, seguida de quatro capítulos e uma conclusão a anteceder os elementos pós-textuais.

A introdução apresenta a temática, a problemática e define a metodologia seguida para provar a hipótese de trabalho.

No primeiro capítulo – Contextualização Teórica: Definindo os Conceitos – procede-se ao enquadramento teórico de conceitos relacionados com o tema em estudo.

Em primeiro lugar, explicita-se o termo «descentralização» pois, no âmbito das autarquias locais, este conceito parece fundamental para enquadrar a realidade estudada. De forma ainda que indireta, é também referido, por contraposição, o conceito de «centralização».

Um segundo conceito abordado é o de «cooperação», efetuando-se a contextualização deste conceito no seio da administração e a forma como o mesmo foi transportado de organismos internacionais para a realidade nacional e local.

O terceiro conceito tratado, ainda relacionado com «cooperação», é o de «redes».

Finalmente, aborda-se um conceito oriundo da «New Public Management», o de «accountability», que se prende com a responsabilidade pela prestação de contas dos governantes perante os governados.

O segundo capítulo – Estudo Diacrónico da Realidade Municipal – é dedicado à história das várias fases do associativismo municipal, em Portugal. A abordagem, embora faça breves referências ao período anterior ao 25 de abril de 1974, centra-se, fundamentalmente, nos últimos 37 anos de história associativa municipal. Neste âmbito, a principal fonte de informação foram os normativos legais que enformaram a constituição e o desenvolvimento do associativismo municipal.

Ao entrar no objeto de estudo, o terceiro capítulo – A Cooperação Intermunicipal no Norte Alentejano – centra-se na cooperação entre os municípios do território em estudo. Assim, procede-se ao enquadramento desta cooperação e abordam-se as diversas fases e momentos da cooperação no âmbito do associativismo municipal.

Para a elaboração deste capítulo, foi fundamental a consulta das atas da assembleia intermunicipal para se perceber como a mesma se iniciou e desenvolveu, ou seja, a composição e os fins que prosseguiu. Como é lógico, foi extremamente importante ir acompanhando e comparando esta recolha de informação com a legislação em vigor em cada período.

No quarto e último capítulo – Potencialidades e Constrangimentos do Associativismo Municipal no Norte Alentejano – são abordadas as questões relacionadas com as debilidades e com as potencialidades dos processos baseados em relações em rede e o estudo recai sobre os

projetos desenvolvidos, primeiro, pela Associação de Municípios do Norte Alentejano e, recentemente, pela Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, com especial ênfase nos seus recursos humanos e financeiros ao longo dos anos.

As principais fontes de informação, desta parte do trabalho, foram os relatórios de atividades da estrutura associativa municipal em estudo.

Um outro assunto, abordado neste capítulo, é a importância da «accountability» e, por último, traça-se uma visão prospetiva integrando as novas formas de participação na vida da comunidade intermunicipal, a mobilização dos agentes e a internacionalização, pois não se pode esquecer o enquadramento territorial desta estrutura associativa bem como a caracterização dos municípios que a integram.

Por fim, apresenta-se a conclusão deste estudo, dando conta do grau de consecução dos objetivos traçados.

Como decorre do Despacho Reitoral nº101/2009, de 26 de maio, em todas as citações e referências bibliográficas foram utilizadas as normas da American Psychological Association (APA).

1. Contextualização Teórica: Definindo os Conceitos

O primeiro capítulo deste trabalho é destinado ao enquadramento teórico-conceitual do fenómeno abordado: a cooperação intermunicipal.

1.1. A Descentralização: Definição e Contextualização Histórica

Deste modo, começa-se por explicar a questão do poder local. Desde logo, importa salientar que a esfera do poder local está intimamente relacionada com o desenvolvimento da descentralização pois, como diz o professor Freitas do Amaral, “a existência constitucional de autarquias locais, e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, fazem parte da própria essência da democracia, e traduzem-se no conceito (...) de descentralização” (Amaral, 2001, p. 422).

Interessa, assim, explicitar o significado do termo descentralização. Na língua portuguesa, o termo descentralizar significa «desviar do centro». Em termos administrativos, este conceito significa, antes de mais, a existência de pessoas coletivas públicas que não se confundem com o Estado. Por outro lado, o termo descentralização está intimamente relacionado com o facto de existirem órgãos que são dotados de poder de decisão e não estão sujeitos a um poder de obediência relativamente ao órgão do qual emanou a descentralização. A descentralização significa que existem determinadas funções que passam a ser desempenhadas por entes diferentes daqueles que originalmente as detinham, ou seja, “a descentralização existe quando o Estado cria pessoas coletivas de direito público (institutos públicos ou autarquias institucionais) e a cada uma delas comete o exercício de uma atribuição ou de um feixe de atribuições que lhe caberiam (Neves, 2004, p. 29). A descentralização é um fenómeno substancialmente diferente da desconcentração. A administração apelida-se de desconcentrada quando se está perante poderes delegados mas cujo órgão delegante pode, a qualquer momento, suspender essa delegação e cujo órgão para o qual o poder foi delegado não exerce com autonomia as atribuições delegadas, existindo um dever de obediência face ao órgão delegante, como é o caso de órgãos ou serviços da administração central.

Como Fernandes (1989, p. 112) afirma, do ponto de vista económico, a descentralização “veicula indubitavelmente em si mesma uma vontade de eco-

desenvolvimento. Em face de uma planificação central e imperativa, proporciona a expressão do sentir das próprias populações, uma satisfação mais directa das suas necessidades e uma realização das suas aspirações”. É, por isso, que o mesmo autor considera que, com a descentralização, “será mais fácil envolver os indivíduos e empenhá-los no processo de melhoria das suas condições de vida” (Fernandes, 1989, p. 112).

Em Portugal, o tema da descentralização surgiu, fundamentalmente, em meados do século XIX e constituiu-se como uma “ reacção critica contra a centralização administrativa das reformas de 1832–1834” (Oliveira, 1996, p. 21). No entanto, importa referir que as comunidades, ao longo da sua existência, sempre tentaram resolver os assuntos que as preocupavam, ao nível mais próximo, o local. Contudo, as formas de organização eram bastante distintas daquelas que hoje são conhecidas. Como refere Maria José Castanheira Neves, “o município é a categoria autárquica com mais profundas e importantes raízes no nosso país (...) a sua origem é muito remota, sendo conhecida a tese de Alexandre Herculano que defendia que o município medieval era originário do município romano” (Neves, 2004, p. 25)

Desde a reconquista cristã, devido ao constante envolvimento em cenários de guerra, assiste-se à necessidade de promover “o desenvolvimento da administração local, tanto ao nível rural – nos campos – como no urbano – nas cidades” (Ferreira, 2007, p. 34). Posteriormente, surgiram os forais que vieram reconhecer os deveres e as garantias de cada comunidade municipal.

No período medieval, também se encontram reminiscências de regiões administrativas: as Ordens Militares.

Contudo, importa referir que, após a reconquista cristã, as Ordens Militares se tornaram centros de grande atenção, por parte dos monarcas, pois o seu poderio económico era bastante substancial e o controle da Ordem era um fator de elevada importância para os diversos reis, chegando as Ordens Militares a ser integradas na Coroa, numa atitude de centralização.

No reinado de D. Dinis, foi realizada a divisão do território em províncias, constituídas por concelhos. No final do século XIII, os concelhos foram agrupados em cinco regiões. No entanto, foi “na viragem do século XV para o século XVI que se estabiliza o quadro institucional da vida municipal que irá manter-se, no essencial, até ao liberalismo (Oliveira, 1996, p. 19).

“É verdadeiramente o século XIX – em particular a sua 1ª metade – que verá florescer a História do Município e emergir mesmo o ideário Municipalista” (Capela, 2005, p. 40).

As províncias nunca desempenharam funções administrativas relevantes. Até à Revolução Liberal de 1820, a característica marcante do Estado era a centralização. Com o nascimento do liberalismo e a materialização dos princípios liberais na Constituição foram criadas novas circunscrições administrativas bem como novos órgãos.

A Constituição de 1822 referia seis divisões provinciais e a administração local era composta por distritos e concelhos. Entre 1826 e 1828, foi criada a Comissão da Divisão do Território tendo como objetivo regulamentar a administração regional e local.

Este foi um período político conturbado e, em 1832, sob a orientação de Mouzinho da Silveira, procedeu-se a nova reestruturação da divisão administrativa do país. Portugal passou a estar dividido em “províncias, comarcas e concelhos, acolhendo as directrizes da Comissão da Divisão do Território de 1826-28” (Ferreira, 2007, p. 44). Apesar da reforma, manteve-se um cunho marcadamente centralizador e a autonomia local não se apresentava como um objetivo a concretizar. A nova concepção de organização territorial tinha como matriz o modelo francês pós-revolucionário, o modelo da constituição napoleónica onde “o centralismo e o controlo das comunidades locais constituíam elementos essenciais do quotidiano da administração pública e local portuguesa” (Oliveira, 1996, p. 196) e onde a participação das populações era relegada para um plano secundário. A reforma administrativa, corporizada no Decreto nº 23, de 16 maio de 1832, visava o reforço do poder central, fato que lhe custou bastantes críticas das elites locais que viam, desta forma, o seu poder diminuído. Assim, como refere César Oliveira (Oliveira, 1996, p.195), o liberalismo português instaurou uma administração local “centralista e hierarquizada e que visava o controlo efectivo do território nacional e das comunidades locais pelo Terreiro do Paço” e, para tal “substituiu o caos e a dispersão legislativa (...) por um sistema burocratizado e centralizado assente num processo sistemático de nomeação de agentes do estado, representantes do poder central”.

De acordo com informações veiculadas por José António Ferreira, com o Código Administrativo de Mouzinho da Silveira existiam cerca de “oitocentos concelhos e os destinos dos concelhos estavam entregues a um provedor que não era eleito mas nomeado pelo rei e as câmaras municipais não possuíam quaisquer competências deliberativas; as suas funções eram meramente consultivas” (Ferreira, 2007, p. 44).

Como já foi indicado, a administração local, correspondente a este período, comportava ainda os distritos. César Oliveira (1996, p. 195), a este respeito, diz que esta realidade não possuía qualquer “enraizamento e tradição e que serviu apenas para reforçar a hierarquia” também já anteriormente referida.

As Cortes manifestaram-se contra as províncias, defendendo que apenas as comarcas deveriam ser a estrutura superior aos concelhos e, no lado oposto, encontram-se os partidários do governo que defendiam a extinção das comarcas a favor das províncias. Foi em 1835 que foi alcançado um compromisso que indicava que o país seria dividido, no máximo, até “dezassete distritos administrativos, que por sua vez se dividiriam em concelhos, prevendo-se, em cada distrito, um magistrado nomeado pelo rei e uma junta distrital electiva. Nos concelhos, o governo nomearia os respectivos administradores de entre uma lista submetida pelas câmaras”. (Ferreira, 2007, p. 45)

Constata-se então que foram extintas as províncias e as comarcas passando a vigorar os distritos. Foi também neste ano que as câmaras municipais viram o alargamento das suas competências deliberativas, embora continuasse a existir a figura do administrador do concelho como principal autoridade.

Em 1836, com Passos Manuel, surgiu a solução descentralizadora e uma nova divisão administrativa. Neste período, a divisão administrativa foi feita por distritos, concelhos e freguesias e os órgãos correspondentes eram objeto de um misto de eleição e de nomeação. Passos Manuel reduziu os concelhos a cerca de metade: “os cerca de 800 passam para 351” (Ferreira, 2007, p. 47).

Contudo, a experiência descentralizadora teve uma duração curta e, em 1842, foi aprovado um novo código administrativo e o espírito centralizador voltou à administração. Mais uma vez, a administração local foi penalizada nas suas competências e a figura do administrador do concelho ganhou relevância. Em 1872, com o Código de Rodrigues Sampaio, o distrito assumiu, pela primeira vez, a categoria de autarquia local pois, até esta data, o distrito assumia-se apenas como uma circunscrição territorial. O distrito manteve-se “como autarquia local até 1892” (Amaral, 2001, p. 524). Entretanto, em 1878, foi estabelecida a descentralização e os órgãos eleitos viram reforçadas as suas competências, nomeadamente, o poder de criar impostos. Algumas das disposições deste código vigoraram até 1936; outras foram substituídas, nomeadamente, pelo novo Código de 1886, o qual criou um regime especial para os concelhos de Lisboa e do Porto e para os municípios com mais de 40.000 habitantes.

Em 1895, no governo regenerador de Hintze Ribeiro, foi decretado um novo código administrativo cuja autoria fora de João Franco. De acordo com Oliveira (1996, p. 203), este código significou “um claro recuo relativamente ao Código de Rodrigues Sampaio (1878)”.

De fato, a nova legislação administrativa, de forma recorrente, socorreu-se das dificuldades dos pequenos municípios para reduzir o seu número e introduziu uma inovação distinguindo três categorias de concelhos: os de 1ª ordem, concelhos urbanos, as capitais de distrito e outros em que os indicadores «população» e «incremento comercial e industrial» o justificassem; os de 2ª ordem eram os que possuíam um volume populacional compreendido entre os 16.000 e os 40.000 habitantes; os de 3ª ordem eram, basicamente, concelhos rurais cuja população era inferior a 16.000 habitantes. Os concelhos de 3ª ordem não possuíam uma administração local completa.

Face ao exposto, razão parece assistir a Oliveira (1996, p. 218) ao defender que o tipo de Estado promovido pelo liberalismo e pela monarquia constitucional era “não um Estado de cidadãos livres com capacidade de participação e intervenção política mas um Estado das elites (rurais e urbanas) e das classes médias das vilas e das cidades.

A monarquia constitucional findou em 5 de Outubro de 1910 e Teófilo Braga assumiu o comando do novo regime: a República. Assim, logo após a queda da monarquia constitucional, volta a ser reposto em vigor o Código de 1878 (Rodrigues de Sampaio) e o pendor descentralizador voltou a ser a tónica dominante porque “Henriques Nogueira traçou todo o programa para uma nova República fundada no renascimento da autonomia dos municípios e das regiões” (Oliveira, 1996, p. 244).

Como refere José V. Capela “a República (1910-1926), manter-se-á nas pegadas doutrinárias legadas pelos ideários de Oitocentos, fazendo também seu o programa da descentralização e municipalização da administração e território” (Capela, 2005, p. 40).

No entanto, este período foi bastante conturbado em quase todos os domínios da vida política e administrativa e chegaram a estar em vigor, simultaneamente, os Códigos de 1876 e de 1896, situação que promoveu uma enorme confusão.

Na realidade, a Constituição de 1911 afirmava a autonomia do poder local e a descentralização administrativa. Contudo, não foi publicado nenhum novo código administrativo e, até 1926, não foi aprovado qualquer documento. No entanto, a República introduziu algumas inovações na administração local, como por exemplo o *referendum*. Foi também no período da 1ª República que nasceram as juntas de freguesia.

Em 1926, a História de Portugal teve mais um marco – a Revolução de 28 de maio de 1926. Neste período, mais uma vez, as expectativas dos municípios, relativamente a políticas de descentralização e autonomia, foram desvanecidas, inclusivamente ao nível das instalações utilizadas, uma vez que os edifícios não eram pertença das suas administrações. Com a segunda entrada de Oliveira Salazar e a instauração do Estado Novo, as câmaras municipais ficam despojadas de qualquer autonomia, iniciando-se um sistema centralizado no qual o governo central assumia um papel preponderante.

Este tipo de organização ficou espelhado no Código Administrativo de 1936-40, elaborado por Marcelo Caetano. A Constituição de 1933 fixava a administração do território com base nas freguesias, concelhos, distritos e províncias. Ficava, assim, explícita a existência de duas unidades supramunicipais: os distritos¹ e as províncias². O Código de Marcelo Caetano assumiu a existência de três autarquias locais: a freguesia, o concelho e a província. Os distritos assumiam um plano secundário na divisão do território, situação que se mantém até à revisão constitucional de 1959, data em que assumem um papel mais interveniente, contrariamente à província, figura extinta com esta revisão. Nesta época, foram criados dezoito distritos e onze províncias.

Marcelo Caetano, já nesta altura, se referia às autarquias locais como pessoas coletivas, dotadas de território e população.

A delegação de poderes do presidente da câmara nos vereadores, como forma de promover uma maior eficácia e eficiência dos atos que lhe estavam cometidos, iniciou-se com Marcelo Caetano já a dirigir os destinos do país, ou seja, depois da substituição de Salazar. Neste período, teve também início o embrião das comissões de coordenação e desenvolvimento regional: as regiões de planeamento.

À guisa de síntese, ainda que parcelar, pode concluir-se, da política administrativa do Estado Novo, que a dependência dos municípios corporativos era praticamente absoluta porque “as obras de exclusiva iniciativa municipal tinham de obter, no quadro do Código

¹ Freitas do Amaral explicita que no Código Administrativo havia uma separação clara entre distrito e província, dizendo que o distrito era uma simples circunscrição administrativa mas não se confundia com autarquia local e funcionava como área territorial de jurisdição do governador civil. No que concerne à província, esta era efetivamente uma autarquia local e foi definida como associação de concelhos com afinidades geográficas, económicas e sociais. Estas autarquias locais tinham como atribuições o fomento, a coordenação económica, a cultura e a assistência.

² A divisão territorial em províncias foi traçada pelo Prof. Amorim Girão e foram definidas 11 autarquias deste tipo: Minho, Douro Litoral, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Beira Litoral, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve.

Administrativo do Estado Novo, o acordo e sanção favorável do poder central”, ou seja, “o modelo centralizador e autoritário do Estado Novo não tolerava facilmente entidades autónomas, suspeitas de tendências centrífugas, ameaçadoras da unidade da Nação” (Ferreira, 2007, p. 75)

No mesmo registo de ideias, António Teixeira Fernandes afirma que as tentativas descentralizadoras foram claramente consideradas como atentatórias “à dignidade, à unidade e à força do Estado” (Fernandes, 1989, p.100). Daqui se percebe que a descentralização não era um valor a desenvolver mas algo com que se devia ter cautela e, se necessário, combater.

1.2. A Descentralização Pós 25 de abril de 1974

No período que antecedeu a aprovação da Constituição (1974-76) impera a “demolição das estruturas de poder herdadas do Estado Novo” (Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território [SEALOT], 1998, p.17)

Com o 25 de abril de 1974 e com a aprovação da Constituição de 1976, consagrou-se o princípio constitucional da descentralização e da autonomia local e regional. Este princípio tem-se mantido ao longo destes anos, embora nem sempre com a mesma força. O município passou a definir-se como uma pessoa coletiva territorial dotada de órgãos representativos (assembleia municipal e câmara municipal) que visavam a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas³ (Vargas & Oliveira, 2007, p.170). O artigo 236.º da Constituição da República Portuguesa explicita também que as atribuições e a organização das autarquias locais⁴ no país se devem basear no princípio da descentralização administrativa.

Como se pode verificar, a descentralização é um tema que tem marcado a agenda dos municípios, ao longo da História. De acordo com Pollitt, “one reason why decentralization is so popular is its property of being able to link up with many other arguments and concepts. It is therefore persuasively useful for several different reform agendas at the same time” (Pollitt, 2009, p. 251). Assim, o termo descentralização poderá utilizar-se em termos políticos mas também administrativos.

³ Cf. Art.º 235.º da Constituição da República Portuguesa.

⁴ Em Portugal, as autarquias locais são o Município, a Freguesia e, ainda, as Regiões Administrativas. Esta última categoria de autarquia local desde 1976 que está consagrada na CRP, mas, até ao momento, não existe na realidade.

Pelo exposto, pode constatar-se que, desde há longa data, houve a necessidade de organizar o espaço em diversos tipos de unidades, desde a unidade local até à unidade supra-municipal. Verifica-se a existência de “alternância entre a autarquia provincial [autarquia de base histórica e geográfica] e a autarquia distrital [autarquia de carácter político e administrativo], que têm vindo a disputar entre si a condição de autarquia supra municipal” (Amaral, 2001, p. 529). A descentralização foi um tema que sempre marcou a história da organização administrativa, embora nem sempre praticada, muitas vezes esquecida e até arredada da governação.

“Libertés communales et régionales, fondement constitutionnel de l'autonomie locale, principe du contrôle de la seule légalité des actes des collectivités par des juridictions indépendantes du pouvoir central, autonomie financière, droit d'association, droit à la coopération internationale dès 1957, les grands principes de la décentralisation et de l'autonomie locale sont posés” (Williams-Riquier, 2007,192)

Ao longo dos tempos, os municípios manifestaram a necessidade de se associarem para promover e desenvolver interesses comuns pois, “dadas as características dos municípios estes têm de partilhar com outros um conjunto de recursos e de infra estruturas” (Araújo, 2003, p. 4).

Neste contexto, verifica-se que os municípios (e não só) têm tido a necessidade de responder de forma criativa aos desafios colocados em cada tempo. Assim, foi necessário encontrar novas estratégias. O poder local, nomeadamente os municípios, independentemente da forma como se estruturam e organizam, tem sido objeto de atenção, reflexão e intervenção criadora por parte do homem que, de acordo com a época, com as ideologias vigentes e modelos delineados, intervém e produz novos desafios, quer para os representantes quer para os representados. A forma tradicional de organização da administração pública baseia-se na organização burocrática, assente no modelo weberiano que se caracteriza, essencialmente, por um sistema hierárquico, onde os membros das organizações executam as tarefas de acordo com regras e procedimentos padrão e este modelo é suportado pela competência técnica e pela divisão do trabalho.

1.2.1. Um Novo Paradigma na Administração Pública

Nos anos 70, assistiu-se à mudança de paradigma na organização pública e, na leitura de Rodrigues & Araújo (2005), passou-se do modelo burocrático para o

administrativo-empresarial. Esta reforma da administração pública acompanhou os modelos económicos vigentes, até final da década de 80. Ao nível económico, verificou-se a expansão das aberturas comerciais acompanhada da difusão de processos de desregulamentação à escala mundial. Estas práticas contribuíram para o afastamento do Estado de diversas áreas da sua atuação, verificando-se, assim, uma redução do seu papel e da capacidade de intervenção, pois a sua margem de atuação perdeu força e capacidades face às políticas prosseguidas pelos governos nacionais, de desmantelamento do aparelho do Estado e de favorecimento da mobilidade de capitais. Contudo, o modelo neoliberal tem vindo, progressivamente a ser questionado e começa-se a assistir a uma redefinição de propostas relativas ao desenvolvimento.

Assim, em abril de 2004, foi aprovada a operacionalização da reforma da administração pública, áreas de atuação e metodologias de aplicação. No preâmbulo do Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública, pode ler-se que a evolução das sociedades ocidentais, nas últimas décadas, tem proporcionado “um significativo crescimento económico e melhoria das condições de vida” e que as mesmas acabaram por se traduzir “de uma forma crescente em novas exigências em relação às actividades públicas a nível da sua governabilidade, do nível de intervenção do Estado e, de um modo geral, à qualidade e eficiência da actuação da Administração Pública” (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, 2004).

Atualmente, a tendência dos Estados é a descentralização. Um pouco por todo o lado, assiste-se a fenómenos de descentralização de competências dos Estados centrais em direção à administração regional ou local.

1.2.2. A Cooperação

Em termos orgânicos, a administração pública compreende o conjunto de entidades, serviços e organismos – pessoas coletivas públicas e serviços públicos – seus funcionários e agentes que asseguram a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social (saúde, educação, investigação...).

Em sentido material, entende-se por administração pública “a actividade desenvolvida, de forma regular e contínua, por órgãos, serviços e agentes do Estado e demais

organizações públicas ocupados de assegurar, em nome da colectividade” (Caupers, 2003, p. 35) a satisfação das necessidades coletivas – a atividade administrativa pública.

Como refere Arminda Neves:

“Quem gere um serviço público vê-se frequentemente “bombardeado” por diferentes solicitações, particularmente de natureza política (...) ou mesmo dos cidadãos que esperam a resolução de problemas concretos, com especificidade própria, e não soluções preestabelecidas, nem sempre capazes de responder às suas necessidades.

Quem gere um serviço público vê-se (...) pressionado pela necessidade de gerir adequadamente diferentes tipos de recursos (...) cuja resposta dificilmente se compadece com todos os procedimentos estabelecidos, tendo que fazer um jogo bem difícil de compatibilização do cumprimento das normas com a exigência de eficácia e eficiência nos resultados”. (Neves, 2002, p. 33)

Verifica-se pois que a administração pública e, naturalmente, a administração local têm vindo a encontrar e a adotar novas estratégias que possam responder a diversos desafios, nomeadamente, em questões relacionadas com imposições de contenção orçamental, de escala, da necessidade de inserção favorável nos mercados globais (Francisco, 2007, p. 167), da ascensão de análises onde se propõe a valorização dos territórios e de novos valores como a sustentabilidade...

Ora, também o fenómeno da cooperação tem vindo a afirmar-se nas diversas plataformas de atuação das instituições, tanto a nível do poder local, como do poder central. Na obra *Estratégias da ou para a lusofonia? O futuro da língua portuguesa* (2009), José Filipe Pinto efetua uma resenha sobre diversos relatórios das Nações Unidas e conclui que, desde 1990, alguns conceitos estão presentes nesses documentos, como acontece com a sustentabilidade, o crescimento, o desenvolvimento, a liberdade, a solidariedade e a cooperação. Naturalmente, a análise efetuada situa-se num plano macro mas pode ser transportada para um nível mais baixo de atuação.

Embora a cooperação entre Estados seja um fenómeno antigo “o Estado soberano e independente sempre se relacionou em maior ou menor medida com outros Estados” (Sá, 1987, 79) mas alguns destes conceitos, apesar de parecerem familiares, são relativamente recentes, porque, por exemplo, no que concerne aos fenómenos de integração ou de associação foi necessário esperar pelo fim da II Guerra Mundial e pela consequente alteração do equilíbrio de forças, a nível mundial, com o disfuncionamento do Euromundo, “para o fenómeno do associativismo no Sul ganhar novo fôlego, a exemplo, aliás, do que se passou no Norte, pois as organizações que hoje nos são familiares, como a União Europeia, a NATO e a OCDE, são muito recentes” (Pinto, 2009, p. 117).

A consulta do sítio da União Europeia (<http://europa.eu.pt>) sobre o Tratado de Roma⁵, assinado em 1957, permite constatar a existência de incertezas, hesitações, complicações e dificuldades na concretização dos Tratados [Comunidade Europeia da Energia Atómica e Comunidade Económica Europeia]. Essas dificuldades estavam associadas à necessária perda de soberania dos Estados em prol de um desígnio comum: a Comunidade. Entre 1951, ano de criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e 1957, ano de assinatura do Tratado de Roma, “muitas negociações, muitos avanços e recuos ocorreram, incluindo o fracasso, em 1954, de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED)” (Correia, 2007, p.1). Contudo, em 19 de setembro de 1946, na Universidade de Zurique, Winston Churchill havia defendido a necessidade da Europa promover a união europeia ou, como afirmou, era *necessário construir uma espécie de Estados Unidos da Europa*. Em 1948, dez anos antes da entrada em vigor do Tratado de Roma, o Congresso de Haia afirmava a necessidade de criação de uma união entre os europeus para que, em conjunto, pudessem edificar a maior “formação política e o mais vasto agrupamento económico do nosso tempo. Nunca a história do mundo terá conhecido uma tão poderosa união de homens livres. Jamais a guerra, o medo e a miséria terão sido confrontados por tão formidável adversário” (Sande, 2008, p. 19).

A Europa encontrava-se profundamente fragilizada no período pós-II Guerra Mundial. Revelava-se necessário reconstruir as estruturas económicas, sociais e políticas dos países após seis anos de guerra que, como Pinto (2009) defende, foi mundial pelos efeitos e abrangência e europeia pelas motivações.

O ministro dos negócios estrangeiros francês, Robert Schuman, em 9 de maio de 1950, proferiu uma das frases que ficou célebre e é, por muitos, considerada um símbolo da construção europeia: “a Europa não se construirá de uma só vez, nem pela concretização de um projecto global predeterminado: resultará, sim, de realizações concretas – criando em primeiro lugar solidariedades de facto”⁶. Neste texto é também visível a preocupação de promover o desenvolvimento económico dos países, nomeadamente, da França e da Alemanha.

Pelo exposto, verifica-se que diversos líderes europeus estavam conscientes que a cooperação entre os países era o caminho mais seguro para alcançar a paz e o progresso dos

⁵ Este Tratado foi assinado em Roma, em 25 de março de 1957, por seis países europeus: França, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, e República Federal Alemã.

⁶ Na obra *60 Anos de Europa, os grandes textos da construção europeia*, de Paulo de Almeida Sande (2008) pode-se ter acesso ao discurso proferido por Robert Schuman.

territórios. O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), assinado em Paris, a 18 de abril de 1951, que se manteve em vigor até 24 de julho de 2002, data em que uma decisão do Conselho colocou fim à CECA, foi assim o primeiro tratado em que alguns países europeus decidiram substituir as diferenças geradoras de separações por “lançar as bases de instituições capazes de orientar um destino doravante compartilhado”⁷ (Sande, 2008, 27).

O exemplo europeu é elucidativo das dificuldades existentes em promover a cooperação. Em todas as situações de cooperação, as partes têm de abdicar de algo que lhe é próprio de forma a chegarem a um caminho comum para todos mas, na maioria das vezes, mais longo.

Depois deste introito, parecem reunidas as condições para avançar para uma proposta de definição do termo cooperação. Deste modo, a cooperação pode ser vista como uma manifestação de vontades, entre duas ou mais partes (países, associações públicas/privadas, organizações não governamentais, municípios, freguesias, cidades, vilas ou outras) que entendem poder desenvolver e empenhar-se na concretização de ações/atividades conjuntas, partilhando meios/recursos, competências e conhecimentos, com vista a alcançar um ou mais objetivos comuns.

A cooperação pode assumir diversas formas tais como: acordos de colaboração (muitas vezes, também designados de acordos de parceria), protocolos de cooperação ou de colaboração e geminações, entre outras.

De alguns trabalhos⁸ realizados nesta área, pelos exemplos neles traduzidos, pode afirmar-se, no que concerne às áreas em que se desenvolve a cooperação, que existe uma multiplicidade de áreas, nomeadamente, economia, educação, formação, urbanismo, ambiente, cultura, desporto, saúde, administração, solidariedade, integração social, turismo...

Fernando Alves Correia (1986) identifica a existência de dois tipos de cooperação: a cooperação intencional e a cooperação não intencional. Segundo este autor, o que diferencia um e outro tipo de cooperação é o fato de esta ter ou não origem na vontade dos intervenientes. Ou seja, a cooperação pode não ter uma origem primária na vontade dos sujeitos podendo, assim, existir uma entidade terceira que fomenta esta política. No entanto, esta proposta não está de acordo com o entendimento da Mestranda para quem a

⁷ Preâmbulo do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

⁸ Cf. Ribeiro, H. & Faria, R. (2009). A Cooperação Intermunicipal Portuguesa. Documento de Trabalho, nº 81, Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Documento disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt> e consultado em 21/07/2010.

«verdadeira» cooperação é aquela que emana da genuína vontade dos próprios sujeitos da relação.

No que às potencialidades das relações de cooperação diz respeito, Tony Bovaird e John Tizard (2009, p. 234) sistematizam-nas da seguinte forma:

- Ajudam as organizações a resolver problemas graves que não poderiam resolver, com êxito, apenas pelos seus próprios meios;
- Permitem a partilha de conhecimentos e de outros recursos;
- Permitem preencher lacunas nos serviços oferecidos aos utentes;
- Permitem juntar a assunção de riscos e de experimentação, de modo a que as organizações possam compreender quais as melhores soluções de funcionamento;
- Podem dar acesso a outras culturas organizativas e a experiências que favoreçam novas aprendizagens.

O conceito de cooperação preconiza, assim, o empenhamento na resolução de problemas com vista a alcançar um ou vários objetivos comuns. Assim, parece pertinente a afirmação (Carrilho, 2008, 83) de que o conceito de parceria (ou de cooperação) se enquadra na problemática das redes.

1.2.3. A Cooperação e a Problemática das Redes

Para se entender claramente esta afirmação, interessa referir que o espaço das redes é tematizado pela teoria dos grafos⁹. Esta teoria tem a sua origem nos estudos de L. Euler sobre Königsberg (1736)¹⁰ mas que, ao longo do tempo, evoluiu e se disseminou a diversas áreas de estudo (informática, física, urbanismo, matemática, economia, sociologia, antropologia, genética...). A teoria dos grafos estuda a relação entre objetos (pessoas, grupos, instituições, empresas...) de um determinado conjunto.

No que concerne à rede, Carrilho (2008, p. 83) define-a como “uma articulação de nós através de determinado número de conexões” e considera que as redes implicam uma “multiplicidade de conexões e percursos alternativos com o intuito de reforçar o «poder de conexão»” para além de implicarem “regras e actores colectivos e/ou individuais para

⁹ Cf. Rosa, A.M. *Do espaço da Física clássica ao espaço das redes*; Lisboa <http://paginas.ulusofona.pt/p138/ArtigoEspaco.pdf>, consultado em 25 de julho de 2010.

¹⁰ Cf. Rosa, A.M. *Do espaço da Física clássica ao espaço das redes*; Lisboa <http://paginas.ulusofona.pt/p138/ArtigoEspaco.pdf>, p.1; consultado em 25 de julho de 2010.

assegurar o funcionamento da estrutura na base de fontes de informação e conhecimento, recursos financeiros, logísticos e humanos e condições específicas (técnicas, económicas, sociais, políticas e ambientais)”.

Relativamente à teoria das redes no âmbito da administração pública, pelo trabalho efetuado por Sungsoo Hwang e Il-Chul Moon¹¹, estas aplicações são relativamente recentes. Nuno Miguel da Costa Ribeiro e Silva (2006), ainda que de forma indireta, confirma também esta afirmação. Assim, verifica-se que esta questão assumiu relevância nas décadas de 80 e 90 do século XX e, atualmente, é frequente ouvir falar de redes de políticas públicas. Como afirmam Matilde Luna e José Luís Velasco “En los espacios públicos es ahora común la configuración de entidades más o menos formales orientadas a afrontar problemas o conflictos de orden colectivo mediante la cooperación” (Luna & Velasco, 2009, p. 76).

De acordo com estes autores, estas redes possuem as seguintes características:

- São compostas por atores heterogéneos (órgãos de governo, organizações sociais, associações não governamentais, partidos políticos...) e estes possuem níveis de autonomia entre si e pertencem a âmbitos institucionais distintos (instituições políticas, económicas ou mesmo à sociedade civil);
- Possuem variados níveis de formalidade;
- Operam em domínios muito diversos;
- Cumprem diversas funções (planeamento de políticas, consulta, assistência, informação...);
- Podem possuir objetivos funcionais diferentes, tais como o aumento da satisfação das pessoas ou o lucro, de acordo com a perspetiva dos diversos atores envolvidos.

Luna e Velasco declaram que “un elemento que distingue la particularidad del espacio público hoy es la estructuración de relaciones complejas que, en la búsqueda de soluciones a problemas comunes, involucran la comunicación e interacción entre individuos y colectividades con diferentes lógicas y lenguajes” (Luna & Velasco, 2009, p.77)

Esta afirmação faz crer que os canais tradicionais de comunicação entre as diversas entidades se revelam insuficientes para atingir determinados objetivos. Como diz Rosa (s/d, p. 18), “as redes complexas mostram a ilusão daqueles que nelas procuram encontrar um

¹¹ Cf. artigo publicado no site da International Network for Social and Network Analysis (INSNA); Are we treating networks seriously? The growth of networks research in Public Administration & Public Policy; http://www.insna.org/PDF/Connections/v29/2009_I-2_P-4-17.pdf; artigo consultado em 25 de julho de 2010.

mecanismo de optimização, o qual poderá conduzir a algo «melhor»”. Em complementaridade a esta afirmação pode apresentar-se a ideia de Araújo (2003, p. 6) que, a este respeito, defende que as redes promovem a aproximação entre comunidades que partilham problemas idênticos “favorecendo o aparecimento de soluções que resultam da partilha de conhecimentos e a complementaridade entre espaços. (...) nas condições pós modernas actuais as políticas públicas não são criadas só por uma organização, mas por uma rede de actores”.

Contudo, importa referir que este não é um processo fácil, dotado somente de características facilitadoras das relações. Neste tipo de relações há uma multiplicidade de atores com características e motivações que nem sempre são comuns. Para além disso, apesar de poder existir um objetivo comum que fomenta a manutenção da relação entre parceiros, estes podem, ainda assim, ter objetivos específicos diferentes. Logo, existe uma necessidade permanente de coordenar ações, diminuir as probabilidades de conflito entre os diversos elementos do conjunto e manter uma trajetória de convergência.

Na obra *Public Management and Governance* (Bovaird & Löffler, 2009), os autores do capítulo «Partnership working in the public domain»¹² identificam causas que podem colocar em risco a cooperação, tais como:

- A fragmentação das estruturas e dos processos, o que pode conduzir a que ninguém queira assumir responsabilidades nem prestar contas sobre aquela relação de cooperação;
- A parceria pode conduzir à redução do número de funcionários ou à precarização dos postos de trabalho;
- Os responsáveis políticos podem ter medo de perder o controle das decisões;
- Os utilizadores dos serviços e os cidadãos podem ter receio de se tornarem objetos de uma relação que tem como fim o lucro e não a prestação de serviços públicos;
- As ONG podem ter receio de se tornarem em meras prestadoras de serviços em virtude da parceria estabelecida.

A necessidade de promover a cooperação intermunicipal não é um fenómeno só sentido atualmente nem tão pouco característico, exclusivamente, de alguns países.

¹² Bovaird, T. & Tizard, J. (2009). Partnership working in the public domain. In *Public management and governance*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Desde o início do século passado, na Lei nº 88, de 7 de agosto de 1913, que é possível encontrar manifestações da cooperação entre municípios em Portugal. Tal como se pode ler no nº 24, do artigo 94º (atribuições das câmaras municipais) da supra citada Lei, é possível “celebrar acordos com outras câmaras municipais para a realização de melhoramentos e de serviços de utilidade comum”. Aliás, deve acrescentar-se que o artigo 96º do citado diploma elucida quanto aos bens imobiliários dizendo que, neste caso, para que as deliberações se tornem executórias carecem da aprovação da maioria das juntas de paróquia respetivas e podem ainda, de acordo com a legislação, ser objeto de *referendum* dos eleitores do concelho, caso para tal o requeiram a décima parte dos mesmos.

Esta lei foi regulamentada pelos Decretos nº 13350, de 28 de março de 1927 e nº 13913, de 8 de julho de 1927. O tipo de cooperação permitida era a federação voluntária e os serviços que podiam ser objeto de tal prática estavam plasmados no art.º 1º deste último diploma legal.

De acordo com a legislação em vigor, havia uma margem de liberdade para os municípios definirem os estatutos da federação. Tal fato, segundo Correia (1986) está intimamente relacionado com o fato de a sociedade estar modelada pelos princípios do liberalismo. Logo, os princípios liberais influenciaram o desenvolvimento da atividade dos municípios. Esta margem de liberdade na definição dos estatutos das federações viria a ser suprimida pelo Código de 1936-40. No Código de 1936 verifica-se que o tipo de cooperação permitida era também a federação de municípios¹³. No entanto, a federação de municípios podia ser de tipo voluntária¹⁴ ou obrigatória¹⁵. Como já aqui foi referido, antes de estar em vigor o Código Administrativo de 1936, as federações de municípios gozavam de alguma margem de autonomia para a elaboração dos seus estatutos, ou seja, gozavam de alguma discricionariedade para decidir sobre o seu funcionamento. Porém, a partir de dezembro de 1936, as federações de municípios viram este princípio substancialmente alterado; a

¹³ No art.º 158.º do Decreto 27 424 diz-se federação de municípios a associação de câmaras municipais, voluntária ou imposta por lei, para a concretização de interesses comuns dos respetivos concelhos. As federações de municípios podiam ter como objeto: o estabelecimento, unificação e exploração de serviços susceptíveis de serem municipalizados; a elaboração e execução de planos comuns de urbanização; a administração de bens e direitos comuns.

¹⁴ Tal como refere o art.º 168.º a federação voluntária extinguiu-se quando tivesse atingido o fim a que se propunha, pela expiração do respetivo prazo e por deliberação da maioria das câmaras municipais federadas.

¹⁵ Constituíam-se como federações obrigatórias, a federação de Lisboa e do Porto com os concelhos vizinhos em que a influência se faça sentir intensamente; a federação de concelhos limítrofes a um concelho urbano, de qualquer ordem (os concelhos eram classificados em rurais e urbanos e classificavam-se dentro desta primeira categoria em 1ª, 2ª e 3ª ordem, de acordo com o estipulado no artigo 3º, Parte I, Título I do Código Administrativo, de 31 de dezembro de 1936) com este, quando seja considerado útil para a elaboração e execução do plano de urbanização e expansão.

definição de federações voluntárias e obrigatórias passou a deixar pouca margem de ação às câmaras municipais, havendo uma uniformização.

O Código Administrativo de 1936 também permitia às juntas de freguesia promoverem associações entre elas para a prossecução dos fins que lhe competiam mas, tal como no caso da associação entre câmaras municipais, também aqui há uma forte tendência de uniformização das situações, havendo obrigatoriedade de união das freguesias de Lisboa e do Porto e onde os representantes do poder central tinham um papel relevante eram parte integrante dos órgãos.

Em 1981, de acordo com Correia (1986), retomou-se e ampliou-se a tradição republicana de liberdade estatutária através da aprovação do Decreto-lei n.º 266/81, de 15 de setembro.

Analizada a realidade portuguesa, importa dizer que, a nível europeu, não se pode falar num modelo único de cooperação intermunicipal, não havendo uma experiência uniforme neste tipo de relações entre entidades municipais, uma vez que existem diferenças de país para país. Estas diferenças estão relacionadas com os próprios contextos de cada um dos Estados, havendo quem¹⁶ defenda a existência de dois modelos distintos: o modelo do norte da Europa e o modelo do sul da Europa. No entanto, tal tipologia representa uma simplificação da realidade para que, em termos teóricos, exista uma maior compreensão da temática, pois “existe uma grande diversidade de modelos de governos locais (...) da Europa Central e do Leste Europeu” (Swianiewicz, 2009, p. 1).

De fato, como se pode comprovar pelo quadro que se segue, a organização constitucional é muito variada na Europa.

¹⁶ Designadamente Correia (1986) e Swianiewicz (2009).

Quadro 1 - Organizações Constitucionais por Estado

Estado	Nível Regional	Nível Departamental	Nível Municipal
Alemanha	16 Länder	426 Kreise	16 068 Gemeinden
Austria	9 Länder	35 Bezirken	2 301
Bélgica	3 régions	10 provinces	589 communes
Dinamarca	16 comtés	273	
Espanha	17 comunidad	50 provincias	8 082 mancomunidades
Finlândia	6	20	460
França	26	100	36779
Grécia	54	5921	
Holanda	12 provinces		640
Irlanda	8	34 comtés	151 districts
Itália	20	95 provinces	8 074
Luxemburgo		118	
Portugal	18 distritos		308 Municípios
Reino Unido	3	56 comtés	481 districts
Suécia	8	24 comtés	286

Adaptado de Pierre Mauroy, P. (2000). *Revue Pouvoirs*, nº 95.

A leitura do Quadro 1 permite verificar que a maioria dos países aqui representados possuem três níveis de estruturas constitucionais – nível regional, departamental e municipal. Porém, esta realidade é distinta quando se fala de pequenos países como Portugal, Dinamarca, Grécia Luxemburgo e Holanda e “Il existe cependant une «exception française» et même une double exception française. Elle tient, d’une part, au nombre de ses communes. Avec ses 36 000 communes, la France compte encore quasiment la moitié des communes de l’ensemble de l’Union européenne” (Mauroy, 2000, p. 35).

No entanto, é de salientar que a cooperação intermunicipal é um fenómeno que tem vindo a manifestar-se com maior acuidade nas últimas décadas porque “en la mayoría de los países europeos la cooperación intermunicipal gana relevancia como modelo necesario, ante las realidades a las que se enfrentan los entes territoriales” (Moret, 2008, p.161).

Existe quem defenda que esta questão é ainda mais pertinente quando se está perante territórios mais fragmentados e municípios mais pequenos¹⁷.

¹⁷ Cf. Swianiewicz, P. (2009) no artigo *Cooperação intermunicipal: a experiência europeia*; produzido no âmbito do Seminário Consórcios Públicos Avanços e Oportunidades; Natal; <http://projetobrasilmunicipios.gov.br>. A este respeito ver também Vandelli, L. La cellule de base de toutes les democraties. In *Pouvoirs - Revue française d’études constitutionnelles et Politiques*, nº 95, <http://www.revue-pouvoirs.fr>, consultado em 5 de junho de 2010.

De acordo com alguns autores¹⁸ são apontadas como razões para o aumento da importância da cooperação intermunicipal as seguintes:

- a) Aumento de atribuições e da delegação de poderes das autarquias locais;
- b) Dimensão reduzida dos municípios face aos serviços que têm de desenvolver;
- c) Crescente densidade populacional que exige um aumento da melhoria dos serviços prestados;
- d) Complexidade dos problemas atuais;
- e) Escassez de meios técnicos e financeiros;
- f) Possibilidade de acesso a determinados financiamentos de outra forma inacessíveis;
- g) Surgimento de novos modelos de governação.

1.3. Os desafios da Administração Local

Pela exposição constata-se que a administração local e também a administração pública, estão perante um conjunto de desafios decorrentes da evolução e complexificação da sociedade.

Como referem Madureira e Rodrigues (2006, p.157), “administrar o sector público passa por fazer uma gestão de redes complexas, compostas por actores diversos (com aprendizagens, expectativas e comportamentos diferenciados), por grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas”. Para ter sucesso a gestão pública deve ser capaz de “gerir[os conflitos], não devendo impor unilateralmente a sua vontade”.

Assim, estando mais próximas dos cidadãos e, consequentemente, mais intrinsecamente ligadas aos territórios que administram, as autarquias locais e, pelas suas atribuições, competências e meios (financeiros, humanos e técnicos), os municípios deverão ser capazes de promover relações de diálogo entre os diversos atores porque somente dessa forma poderão atingir o objetivo que os mobiliza – o desenvolvimento sustentável do território.

Propositadamente, não foi referido o termo *seu* território, pois poderia ser entendido como redutor das necessidades. Na verdade, atendendo às características da atual realidade e, naturalmente, ao fenómeno da globalização, é evidente que um município não deverá

¹⁸ Designadamente Correia (1986), Araújo (2003) e Swianiewicz (2009).

somente preocupar-se com o eventual bem-estar e desenvolvimento do seu território, pois esse será um desenvolvimento bastante precário.

No entanto, importa salientar que esta forma de ação em rede não faz os municípios perderem a faculdade de promover políticas dirigidas, exclusivamente, para o agregado populacional que integra o respetivo território.

Um outro desafio é a participação dos cidadãos no processo de governação, “não merece contestação o facto de a participação e o controlo popular do exercício do Poder ser susceptível de tanto maior alargamento quanto mais perto da população e dos cidadãos for exercido esse poder” (Sá, 1987, p.127). De fato, o desenvolvimento dos modelos de governo democráticos e representativos levou, talvez paradoxalmente, a uma grande frustração por parte das populações. Esta frustração, que parece dar razão aos argumentos de Rousseau sobre a questão da não existência de democracia representativa, ficou a dever-se às “políticas de redistribuição da riqueza, de protecção social e à transparência do poder político” (Santos, 2002, p.7). Em diversos países, fala-se de uma crise da representação política e esta terá origem nos problemas de participação das pessoas ou dos cidadãos.

Assim, torna-se necessário que as administrações possam mobilizar os cidadãos, com vista à sua participação ativa nas decisões. Na sociedade atual, torna-se muito importante promover medidas que aproximem o cidadão da administração. Estas medidas devem ter como objetivo aumentar a transparência dos processos políticos e administrativos e também aumentar o grau confiança do cidadão na classe política. Hoje, os cidadãos demonstram grande insatisfação face ao funcionamento da democracia. Esta situação tem condições para ser alterada por forma a que tanto os cidadãos como a administração tenham resultados positivos decorrentes do melhoramento desta relação, ou seja, é possível alcançar um quadro onde ninguém perde, mas onde todos – governantes e governados – ganham.

No que se refere às comunidades intermunicipais este também é um problema que se coloca, quer em Portugal, quer em outros países.

Kei Katagiri (2004, p. 38) defende que “pour créer une intercommunalité plus démocratique, nous devons composer une intercommunalité que les électeurs pourront utiliser facilement”, pois, se esta premissa não for cumprida, dificilmente os cidadãos/eleitores compreenderão para que serve mais uma estrutura de governação. Assim, deve ser claramente explicado para que serve a instituição intermunicipal existente. Os

próprios partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores¹⁹ desempenham um papel fundamental na mobilização dos cidadãos para a participação na vida das instituições intermunicipais. Os programas eleitorais colocados para análise e discussão dos eleitores devem explicitar qual é o entendimento e o empenho que o partido político ou o grupo de cidadãos tem perante esta matéria. Só assim será possível aos cidadãos/eleitores compreenderem quais irão ser os caminhos a seguir, face a esta matéria.

Existem já autores que falam na necessidade de promover o sufrágio universal e direto para as comunidades intermunicipais. Certamente este será um caminho mas, neste momento, parece ainda uma realidade distante, principalmente, se for tido em atenção o fato de Portugal não possuir um nível intermédio de poder, legitimado no sufrágio universal e direto, entre o poder local e o poder central. Antes mesmo deste tipo de medidas, afigura-se de maior importância dar a conhecer o objeto e os objetivos das instituições cooperantes intermunicipais isto é, criar mecanismos que permitam um acesso e um conhecimento mais alargado destas instituições, por parte da comunidade.

Como Mozzicafreddo (2002) constatou, um dos termos muito utilizados pela Nova Gestão Pública (New Public Management) é o de «accountability» ou seja, a responsabilidade, a prestação de contas dos resultados. Havendo uma lei – a Lei nº 45/2008, de 27 de agosto – do associativismo municipal que teve a sua génese princípios como a promoção do desenvolvimento regional e a articulação de investimentos supra municipais torna-se importante que os eleitos respondam pelos atos (administrativos e políticos) e pelos resultados das políticas desenvolvidas no âmbito intermunicipal.

Na realidade, a confiança nas políticas públicas passa, necessariamente, pelo crivo da prestação de contas e da transparência na utilização dos recursos públicos, mas deve assegurar, igualmente, “a equidade das políticas e da utilização dos recursos colectivos e a responsabilidade dos actos de administração e de governo” (Mozzicafreddo, 2002, p. 14).

Assim, mais do que a importação de conceitos oriundos do mundo das empresas privadas, parece oportuno colocar o enfoque na responsabilização política. Aqueles que colocaram os seus programas eleitorais em discussão, que os viram aceites e legitimados pelo sufrágio universal, devem prestar contas sobre o desenvolvimento desses mesmos programas e também sobre a forma como essas políticas foram executadas, tendo presente que o fim

¹⁹ Referimo-nos a estas duas entidades pelo fato de em Portugal, de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, art.º 16º, estas serem as entidades com capacidade para formalizarem a apresentação de candidaturas aos órgãos autárquicos. A Lei refere ainda as coligações de partidos mas que no âmbito desta análise não fará sentido tomar como entidade isolada e distinta dos partidos políticos.

para o qual existem as instituições públicas é a satisfação das necessidades coletivas e a gestão para o bem comum.

Como se pode constatar, a cooperação, nomeadamente a cooperação intermunicipal, objeto deste trabalho, é uma temática que, em pleno século XXI, se torna imperativa. Se os homens sempre tiveram necessidade de viver em sociedade, verifica-se, hoje, que também as organizações, perante a atual realidade, não poderão desenvolver a sua atividade de forma isolada. Os conceitos de partilha, parceria, trabalho em rede e, obviamente, de cooperação colocam-se com grande acuidade, quer ao nível privado mas, ainda de forma muito evidente, ao nível público.

2. Estudo Diacrónico da Realidade Municipal

Na sequência do 25 de abril, operou-se, ao nível da sociedade e do Estado, uma revolução, uma vez que foi feita a adesão a modelos contraditórios com aqueles que eram vigentes até então. No que concerne à administração do Estado, a Constituição de 1976 consagrou como princípio constitucional a descentralização e a autonomia local e regional.

A Constituição de 1976 elegeu, ainda, a criação das regiões administrativas como objetivo constitucional. Fernandes (1989, p. 105) escreveu que a regionalização “aparece como uma dimensão essencial da liberdade alcançada depois do 25 de Abril e como uma pedra fundamental do edifício do Estado democrático”.

Este período foi marcado pela rutura com valores e instituições do Estado Novo. A mobilização popular permitiu a nomeação das comissões administrativas e a criação de formas de participação organizada, como foi o caso das comissões de moradores. No âmbito da discussão da Lei Constitucional, este foi um dos assuntos mais debatidos pelos deputados da Assembleia Constituinte.

A partir do 25 de abril de 1974, os municípios assumiram um novo papel na cena política nacional. Foi a partir deste momento que ganharam autonomia – contrariamente ao que acontecia no Estado Novo²⁰ – e conquistam novas competências e atribuições.

Assim, na Constituição de 1976, as autarquias locais integraram a organização democrática do Estado e eram definidas como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”²¹. Deste modo, as autarquias tornaram-se formas autónomas de administração e não administração indireta do Estado.

Verifica-se pois que, desde 1976, a Lei Constitucional portuguesa consagra as autarquias locais como pessoas coletivas consignadas a um determinado território, dotadas de órgãos próprios – são órgãos da freguesia: a assembleia de freguesia e a junta de freguesia; são órgãos do município: a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho

²⁰ O Estado Novo era um sistema centralizado, onde o governo central assumia um papel preponderante. Este tipo de organização ficou espelhado no Código Administrativo 1936-40, elaborado por Marcelo Caetano.

²¹ Decreto de aprovação da Constituição de 10 de abril de 1976, www.pgdlisboa.pt, acedido em 14 de fevereiro de 2010.

municipal²² - e o seu objetivo primordial é a prossecução de interesses próprios das populações que vivem nesse território.

O legislador deu também relevância à descentralização, referindo que as atribuições e organização das autarquias locais eram baseadas no princípio da descentralização administrativa. A descentralização foi concebida “como a devolução do poder pelo Estado às comunidades locais” (Fernandes, 1992, p. 34).

Em 1989, a Carta Europeia de Autonomia Local reconheceria este princípio.

Durante a década de 80, vários foram os diplomas legais que promoveram a descentralização para os municípios, podendo verificar-se que se tem vindo a assistir a um acentuar desta tendência descentralizadora, embora nem sempre acompanhada pelos adequados recursos, nomeadamente financeiros.

Dito de outra forma, a transferência de competências não tem sido acompanhada da necessária transferência de verbas.

Na década de 90, um conjunto de atribuições foi descentralizado para os municípios e para as freguesias embora, só no final dessa década e princípios do século XXI, a mesma tenha sido parcialmente regulamentada.

Assim, os municípios e as freguesias viram o seu papel reforçado através da Lei nº 159/99, de 14 de setembro. Este diploma, contrariamente ao sistema vigente logo após o 25 de abril, efetuou uma enumeração taxativa das atribuições. À partida, poder-se-ia supor que este diploma teria transferido um conjunto, inteiramente novo, de fins a prosseguir pelos municípios. Contudo, muitas destas atribuições, na prática, já eram exercidas por estas pessoas coletivas, mesmo antes da sua entrada em vigor.

No entanto, a referida Lei nº 159/99, de 14 de setembro e a Lei nº 169/99, de 18 de setembro alterada e republicada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro, introduziram alterações de vulto no quadro jurídico das autarquias locais.

A primeira alteração prendeu-se com o fato de, anteriormente, as atribuições das autarquias locais serem baseadas num sistema da cláusula geral ou seja, definição das atribuições através de uma fórmula geral e abstrata; a partir de 1999, passou a vigorar o sistema de enumeração taxativa, “entendendo-se que a entidade em causa só pode prosseguir os fins enumerados na lei” (Neves, 2004, 27).

²² A revisão da Constituição operada em 1982 transformou o conselho municipal e concedeu à assembleia municipal a faculdade de instituir, como órgão consultivo, o conselho municipal.

Uma outra alteração substancial refere-se aos poderes do presidente da câmara que viu as suas competências reforçadas, ao ponto de alguns autores entenderem que o presidente se constitui também como um órgão da autarquia.

Esta tese prende-se com o fato de, a partir da Lei nº 169/99, de 18 de setembro, o presidente da câmara possuir competências próprias, equiparando-se aos órgãos autárquicos e esses órgãos, nos termos da lei, poderem ainda efetuar delegações de competências no presidente.

No que diz respeito ao âmbito de atuação dos municípios, existem matérias em que a solução é mais facilmente encontrada por via da conjugação de esforços e vontades de vários intervenientes, nomeadamente, através da intervenção de um conjunto de municípios. Foi, por isso, que surgiram as associações de municípios, no sentido de resolver questões que são transversais a determinados territórios e que, por via da união destes, a solução pode ser encontrada de forma mais fácil e ter maiores impactos ao nível das diversas populações que se inserem naquele território, tornando-se, assim, mais abrangente.

Na verdade, hoje os processos de desenvolvimento local implicam a interação de diversos atores sociais e, simultaneamente, a conjugação de múltiplos interesses que, por vezes e à partida, podem parecer em contradição ou até mesmo em conflito. Contudo, a procura de soluções criativas no sentido de desencadear processos de bem-estar comum, conduzidos por movimentos de negociações onde o objetivo é o estabelecimento de consensos para alcançar uma estratégia ganhadora para todos, acaba por criar pontes de entendimento e ação.

O associativismo municipal é entendido, desde há algum tempo, como um “elemento vital do reforço do poder local democrático”²³.

De fato, poucos anos após a aprovação da Constituição de 1976, em 15 de setembro de 1981, foi publicada a primeira legislação sobre associativismo municipal, pelo Decreto-lei nº 266/81, de 15 de setembro.

De acordo com este diploma, entendia-se como algo fundamental “e imperioso dotar os municípios de instrumentos jurídicos indispensáveis à gestão racional”²⁴ dos recursos disponíveis. Por esta razão, a criação das associações de municípios foi considerada como um

²³ Cf. *Diário da Assembleia da República*, X Legislatura, 2ª série A, nº 70, Sessão de 19 de março de 2008.

²⁴ Cf. Decreto-lei n.º 266/81, de 15 de setembro.

dos mais importantes instrumentos de boa gestão municipal, tendo presente que “alguns municípios possuem uma dimensão diminuta”²⁵.

Por outro lado, há a salientar que se pretendia dotar os municípios de confiança na sua capacidade para resolverem os próprios problemas, rompendo assim com a tradição uniformizadora do Código Administrativo de 1940.

2.1. A Constituição de 1976

Tendo sido o Decreto-lei nº 266/81, de 15 de setembro, o primeiro diploma existente sobre associativismo municipal, é de salientar que a Constituição da República, aprovada em 1976, no art.º 254º, aludia a este respeito que “os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns” e o nº 2 desse mesmo artigo referia que a própria lei poderia estabelecer a obrigatoriedade da federação.

De acordo com Amaral (2001, p. 503), “era, pois, o princípio da voluntariedade como regra geral, embora prevendo a obrigatoriedade como exceção”.

Quanto ao estabelecido sobre a obrigatoriedade da federação, parece existir aqui uma redução da autonomia do poder local porque, na realidade, se a lei podia impor a solução da federação, os municípios não eram livres de optar.

Quando consultados os *Diários da Assembleia da República*, por ocasião da discussão da Constituição de 1976, verifica-se que, na parte relativa ao poder local, o art.º 254º - associação e federação – não teve qualquer proposta de alteração²⁶, podendo até afirmar-se que não havia grande divergência entre os partidos a este respeito, pois o artigo proposto pela comissão foi lido e, não havendo propostas nem pedidos de uso da palavra, foi o mesmo colocado à votação, tendo sido aprovado apenas com uma abstenção da UDP²⁷.

2.2. O Decreto-lei nº 266/81, de 15 de setembro

Como foi referido, o Decreto-lei em análise foi o primeiro diploma que versou sobre o associativismo municipal, “à luz dos novos preceitos constitucionais” (Amaral, 2001, p.

²⁵ Cf. Decreto-lei 266/81, de 15 de setembro.

²⁶ Cf. Diário da Assembleia da Constituinte, nº 106, Sessão nº 105, em 16 de janeiro, p. 156

²⁷ União Democrática Popular. De acordo com os seus estatutos – capítulo I, artigo 1.º - atualmente, não se constitui como partido político mas como associação política.

503). Contudo, para que se possa compreender o contexto em que se insere, importa fazer uma pequena resenha histórica sobre o assunto.

Assim, em 13 de março de 1981, o Partido Socialista (PS) apresentou o Projeto de Lei n.º 166/II, denominado Lei Quadro das Associações de Municípios. Cerca de um mês depois, em 21 de abril, foi apresentada uma proposta de lei do governo – Proposta n.º 36/II e, no dia 5 de maio desse mesmo ano, os partidos que constituíam o VII Governo constitucional – Partido Social Democrata (PSD), Centro Democrático e Social (CDS) e Partido Popular Monárquico (PPM) – entregaram na Assembleia um projeto de lei conjunto, sobre esta temática - o Projeto de Lei n.º 206/II.

Contudo, embora este assunto pertencesse à esfera de competência da Assembleia da República, o Parlamento não procedeu à discussão de qualquer projeto ou proposta sobre esta matéria e, em 26 de junho de 1981, foi concedida uma autorização legislativa que autorizou o Governo a legislar sobre a associação de municípios. Foi essa autorização legislativa que veio a dar origem ao Decreto-lei n.º 266/81, de 15 de setembro.

Este mesmo diploma foi chamado à discussão na Assembleia da República aquando das iniciativas de ratificação apresentadas pelo PS e pelo Partido Comunista Português (PCP).

Da consulta feita aos *Diários da Assembleia da República* sobre as ratificações apresentadas por estes dois partidos, verificou-se existirem alguns assuntos que foram colocados por diversas bancadas parlamentares, como por exemplo o fato deste normativo legal ser de todo igual à Proposta de Lei n.º 36/II, apresentada pelo governo e também, por diversas vezes, foi salientado o fato de ter sido retirado o poder de discussão deste assunto ao plenário da Assembleia da República.

Por outro lado, vários deputados referiram que, aquando da autorização legislativa, tinham sido equacionados diversos aspetos, mas essas sugestões proferidas pelos partidos da oposição não tinham sido vertidas para o articulado do diploma legal. Esta posição não foi aceite pelo Secretário de Estado da Administração Regional e Local, Manuel Pereira, que considerou que as mesmas se encontravam perfeitamente enquadradas dentro da proposta do governo.

Para que se possa efetuar uma leitura objetiva deste Decreto-lei importa analisar, de forma concreta, o conteúdo do articulado do diploma.

Assim, o art.º 1º refere que a associação de municípios é criada pelo acordo de dois ou mais municípios vizinhos para a realização de interesses específicos comuns.

A este respeito, parece existir um estreitamento da autonomia local relativamente à faculdade de associação pois, caso não exista contiguidade territorial poderá, eventualmente, ser colocada em causa a possibilidade de associação, uma vez que se explicita o termo “vizinhos”.

Aliás, se este artigo for conjugado com o referido no art.º 3º, parece ainda mais evidente esta limitação pois, de acordo com o n.º 1 do art.º 3º, “a associação é composta, em princípio, por municípios pertencentes ao mesmo agrupamento, fixado no diploma que regula os gabinetes de apoio técnico às autarquias locais (GAT)”, embora se indique, no n.º 2 deste mesmo artigo, a possibilidade de serem constituídas associações entre municípios de agrupamentos diferentes.

Porém, a este respeito, a lei não refere objetivamente quais são as circunstâncias que servem de justificação a tal fato. Esta questão foi também amplamente discutida aquando da ratificação do diploma em 1982, verificando-se posições distintas, por um lado, do governo²⁸ e dos partidos que o sustentavam e, por outro, da oposição.

O art.º 5º desse diploma é referente ao processo de constituição e, de acordo com o articulado, compete às câmaras municipais promoverem as diligências necessárias com vista à constituição da associação e às respetivas assembleias municipais aprovar a participação do município na associação, assim como aprovar os estatutos da mesma.

Contudo, a participação do órgão deliberativo do município fica reduzido a estas aprovações pois, como vem enunciado no art.º 6º e seguintes, os órgãos da associação são a assembleia intermunicipal e o conselho administrativo e, quer num quer no outro, não estão representados elementos das assembleias municipais.

De fato, a assembleia intermunicipal é composta pelos presidentes de câmara (ou seus substitutos legais) e por dois vereadores de cada uma das câmaras associadas. No que concerne ao conselho administrativo, é composto por um representante de cada município associado, eleito pela assembleia intermunicipal de entre os seus membros.

Relativamente às competências das associações de municípios, verifica-se existir uma transferência de poderes dos municípios para as associações de municípios, conforme estipula o art.º 9º do diploma em análise. Por outro lado, é de salientar que foi deixada uma elevada discricionariedade sobre este assunto pois, tal como refere o já referido artigo, “os seus órgãos exercem a competência atribuída pela lei e pelos estatutos”. Continua, afirmando

²⁸ O governo esteve representado pelo Secretário de Estado da Administração Regional e Local, Roberto Carneiro.

ainda que os estatutos podem atribuir aos órgãos da associação “quaisquer poderes municipais necessários à realização do respectivo objecto”, naturalmente, ressalvando-se os poderes que a lei confere, em exclusividade, aos órgãos municipais.

O art.º 10º refere a assessoria técnica que os GAT devem prestar às associações de municípios, no caso de tal ser solicitado. Contudo, depois de analisadas as razões apresentadas pelo PSD sobre a sujeição territorial das associações aos agrupamentos fixados no diploma que regula os GAT, fica-se com uma dúvida sobre essas mesmas razões e sobre o proposto no artigo.

No debate foi referido que os GAT seriam transferidos, de imediato, para a administração dos municípios desde que as assembleias municipais assim o deliberassem, depois de constituída a respetiva associação.

No entanto, uma dúvida surge e que se prende com a circunstância de, sendo os GAT transferidos para a administração dos municípios, como podem só prestar assessoria técnica em caso de solicitação da respetiva associação?

No que concerne às receitas das associações, o diploma enumera-as, referindo que constituem receitas das mesmas, as seguintes:

- As comparticipações de cada município associado;
- As taxas de utilização de bens e as taxas de prestação de serviços ao público;
- O rendimento de bens próprios e o produto da sua alienação ou da constituição de direitos sobre eles;
- As dotações, subsídios ou comparticipações da administração central;
- O produto de empréstimos e ainda outros rendimentos permitidos por lei.

A questão dos empréstimos foi objeto de articulado próprio no seio do diploma e, aquando da discussão na Assembleia da República, esta foi uma das questões suscitadas por várias bancadas políticas pois, a Lei das Finanças Locais determina a forma como se procede a distribuição para os municípios parecendo, assim, existir uma exceção à Lei.

Quanto ao art.º 16º, refere-se ao orçamento, mas nada se diz sobre o plano de atividades das associações de municípios.

O diploma em causa também se debruça sobre a questão dos recursos humanos, ou seja, o pessoal da associação. Sobre esta matéria fica-se a saber que o pessoal será destacado ou requisitado dos municípios associados, embora o nº 2 deste artigo levante também a possibilidade de ser criado um mapa de pessoal próprio da associação, nada estipulando sobre

a forma de recrutamento. Quanto ao regime jurídico do pessoal, o articulado concebido também foi bastante vago, definindo apenas que “será idêntico ao estabelecido na lei para o pessoal da administração local”.

No que concerne à extinção da associação, é de salientar que a mesma só poderá ocorrer em três situações: pelo decurso do prazo, no caso de ter sido constituída por tempo determinado; pelo preenchimento do seu fim ou por deliberação de todos os municípios associados.

Ao longo de todos os artigos que compõem este diploma legal não se encontra qualquer referência à possibilidade de um município associado poder, a qualquer momento, decidir a sua saída.

Um outro aspeto a considerar é o fato de o diploma nada referir sobre as federações, entidades previstas na Constituição da República de 1976. Como refere Freitas do Amaral

“o D.L. nº 266/81 só se referia a associações; a Constituição permitia que a lei impusesse em certos casos a solução da federação obrigatória, o Decreto-Lei ignorou o problema e deixou-o em silêncio; para além disso, ficava por solucionar o problema das grandes cidades, e nem sequer se esclarecia se as federações obrigatórias em torno de Lisboa ou Porto se mantinham ou não”. (Amaral, 2001, p. 503)

Pelo exposto, apesar de existirem manifestas insuficiências no articulado do diploma, parece que o mesmo foi um importante fator de criação de alicerces para a cooperação intermunicipal e para que fossem empreendidas novas formas de gestão que, possivelmente, alguns municípios, por insuficiências territoriais, económicas ou outras, de forma isolada, não teriam condições de encetar.

Desta forma, o associativismo municipal parece representar um ativo.

2.3. O Decreto-lei nº 412/89, de 29 de novembro

Passados cerca de oito anos, o Decreto-lei nº 412/89, de 29 de novembro, estabeleceu um novo regime para o associativismo municipal pois, tal como é referido no preâmbulo do diploma, “verifica-se a necessidade de introduzir alguns ajustamentos no seu quadro legal, de modo a conferir às associações de municípios os meios exigidos para um maior dinamismo e eficácia na acção”.

Neste diploma, pode ser constatada a existência de aspetos relevantes e inovadores, relativamente à legislação até então em vigor, nomeadamente, a previsão do instituto da delegação de poderes, a obrigatoriedade de confirmação do mandato após a ocorrência de

eleições gerais nacionais para os órgãos autárquicos e ainda possibilidade de nomeação de um administrador delegado, de serem prestados serviços a entidades diferentes dos associados e de requisição de pessoal a entidades diferentes dos municípios associados.

Interessa, por isso, a exemplo daquilo que foi feito relativamente ao Decreto-lei nº 266/81, de 15 de setembro, apresentar um breve quadro histórico sobre este diploma.

Assim, em 22 de outubro de 1988, o Governo apresentou a Proposta de Lei nº 76/V, sobre o novo regime jurídico das associações de municípios, o qual teve como base o Projeto de Lei apresentado pelo PSD.

Ora, de acordo com o texto introdutório desta proposta de lei, constatava-se a necessidade de introduzir alguns ajustamentos ao enquadramento jurídico “de modo a conferir às associações de municípios os meios exigidos para um maior dinamismo e eficácia de ação, com isso favorecendo o seu normal funcionamento”²⁹.

No âmbito do debate na Assembleia da República, sobre este assunto,³⁰ o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, Nunes Liberato, referiu que diversas autarquias já haviam sugerido a promoção de alterações legislativas, devido a deficiências imputadas à Lei de 1981, as quais prejudicavam a operacionalidade das associações de municípios.

Porém, a oposição manifestou o seu desagrado pelo fato das associações entretanto constituídas não terem sido auscultadas sobre a matéria³¹, posição que foi refutada pelo representante do governo ao referir que, ao abrigo do Decreto-lei nº 99/84, de 29 de março, tinha sido ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses.³²

Uma primeira diferença desta proposta de lei relativamente à lei anterior prende-se com o fato da nova proposta não referir a expressão «municípios vizinhos», depreendendo-se desta alteração que, afinal esta expressão poderia ter-se constituído como um constrangimento à constituição de associações de municípios. Além disso, desaparece também a figura do agrupamento, cabendo, assim, aos municípios a decisão sobre se desenvolviam um processo associativo com municípios territorialmente contíguos ou com outros que o não fossem.

²⁹ Cf. *Diário da Assembleia da República*, Proposta de Lei 76/V, IIª série - A, de 22 de outubro de 1988.

³⁰ Cf. *Diário da Assembleia da República*; V Legislatura; 2ª Sessão Legislativa; I Série, n.º 31; Reunião Plenária de 26 de janeiro de 1989; p. 1119.

³¹ Cf. *Diário da Assembleia da República*; V Legislatura; 2ª Sessão Legislativa; I Série, n.º 31; Reunião Plenária de 26 de janeiro de 1989; p. 1120.

³² Segundo Amaral (2001, p. 505), não se deve confundir as associações de municípios, que se constituem como elementos da administração pública com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (criada através do Decreto-lei n.º 99/84, de 29 de março) que é um “parceiro social” – entidade privada que representa os municípios considerados no seu conjunto.

No que dizia respeito ao processo de constituição das associações de municípios, o mesmo manteve-se inalterado relativamente à legislação de 1981.

Na proposta de lei apresentada e, posteriormente, no decreto-lei aprovado – o Decreto-lei nº 412/89 – encontrava-se já prevista a situação de abandono por parte dos municípios associados. Contudo, a lei não fixava cláusulas concretas, deixando esse papel para os estatutos de cada associação.

Uma outra diferença substancial, relativamente ao articulado anterior, prende-se com a composição dos órgãos da associação.

Na realidade, com a legislação aprovada em 1989, a assembleia intermunicipal passa a ser constituída pelos presidentes (membros obrigatórios mas que podem delegar a sua representação em qualquer vereador) e pelos vereadores dos municípios associados nas seguintes condições:

- Associações com mais de 10 municípios: até 2 membros por município;
- Associações com menos de 10 municípios: até 3 membros por município.

No que concerne à duração do mandato dos membros da assembleia intermunicipal, constata-se haver coincidência temporal com o mandato das autarquias locais, exceto se esse membro deixar de pertencer ao órgão da autarquia que representa.

A lei define ainda que a assembleia intermunicipal pode reunir de duas formas: em plenário ou em seções, aspeto relativamente ao qual a anterior legislação era omissa.

No que concerne ao conselho de administração – existe aqui uma pequena alteração na designação; anteriormente designado de conselho administrativo, também a nova lei opera transformações substanciais.

Assim, este órgão passa a ser constituído por representantes dos municípios associados, nos seguintes termos:

- Associação com mais de 5 municípios: 5 membros;
- Associação até 5 municípios: 3 membros.

Como se pode constatar, pela comparação dos dois diplomas, há uma significativa redução de membros neste órgão, pois enquanto a lei anterior previa que cada município tivesse o seu representante no conselho administrativo, agora este passa a ser constituído por 5 ou 3 membros consoante se trate de associações com mais de 5 municípios ou até 5 municípios, respetivamente.

Tal como na disposição legal anterior, a assembleia intermunicipal continua a designar, de entre os membros do conselho de administração, o presidente deste órgão, mantendo-se inalterada a duração do mandato, de um ano.

Este novo dispositivo legal falava claramente na delegação de poderes, tal como estava estipulado no seu art.º 8º, mas não explicitava as matérias abrangidas por essa delegação.

Tal como foi referido no início da exposição sobre o Decreto-lei nº 412/89, uma das inovações operadas através deste dispositivo legal foi a introdução da figura do administrador delegado. Deste modo, o conselho de administração passou a ter a faculdade de nomear um administrador delegado cuja função era a gestão corrente da associação. A lei, no art.º 9º, referia também que devia “ficar expressamente determinado na acta quais os poderes que lhe são conferidos”.

Contudo, algumas das funções do administrador delegado já estavam bem explicitas no articulado, nomeadamente, o fato deste, nos meses de junho e dezembro, ter de apresentar um relatório sobre a gestão dos assuntos que lhe tiverem sido confiados e sobre o modo como decorreu essa gestão.

Neste ponto, parece possível verificar que existe uma aproximação da gestão da associação a uma gestão empresarial.

Aliás, talvez se justifique uma curta analepse para referir que, nos anos 70, se tinha assistido à mudança de paradigma na organização pública, passando-se, de acordo com Rodrigues e Araújo (2005), do modelo burocrático para o administrativo-empresarial. Esta reforma da administração pública acompanhou os modelos económicos vigentes até ao final da década de 80.

Por isso, não é de estranhar que a legislação sobre as associações de municípios também contemple as teorias constantes dos paradigmas vigorantes ou dominantes à época.

Retomando o articulado, constata-se que as questões relativas à tutela, ao património, às receitas e à extinção da associação ficaram inalteradas, o que não sucedeu em matéria de recursos humanos.

De fato, para além de se referir a possibilidade de requisição e de destacamento, esta nova lei vem dizer que “o mapa de pessoal próprio da associação, integrado exclusivamente pelo pessoal referido no número anterior [requisitado ou destacado] é aprovado pela assembleia intermunicipal, mediante proposta do conselho de administração” e, mais acrescentava, que o preenchimento do mapa de pessoal próprio da associação podia ser

efetuado por fases, mas sempre, com recurso às figuras da mobilidade – requisição e destacamento.

Ainda a este respeito, falava-se da figura do contrato a termo certo para funções cujas necessidades não fossem permanentes. Contudo, a nova lei não faz a mínima alusão às situações em que as associações criaram quadros próprios de pessoal.

Como foi referido quanto à questão de atribuições, dotações, subsídios ou outras participações provenientes da administração central (alínea d) do art.º 14º do Decreto-lei 412/89), tudo se manteve inalterado ou seja, continuou a não existir uma clarificação sobre esta temática.

Como se pode constatar pelo relato já efetuado sobre o Decreto-lei nº 266/81, essa norma legal foi realizada através de uma autorização legislativa bastante contestada à época.

Ora, da análise efetuada ao Decreto-lei nº 412/89, verifica-se que a situação se repetiu relativamente a este documento, com a diferença de que a atual autorização legislativa era acompanhada do projeto de decreto-lei.³³

Esta autorização legislativa foi aprovada com os votos favoráveis do PSD, a abstenção do PS, do PCP, do Partido Renovador Democrático (PRD) e do Centro Democrático Social (CDS).³⁴

Em termos de conclusão sobre este diploma legal, deve então referir-se que alguns dos aspetos que se encontravam menos explícitos, ou até completamente sem resposta por parte da lei anterior, foram tratados por este novo diploma – por exemplo a liberdade para os municípios se associarem, mesmo não existindo contiguidade territorial, o fato de ficar previsto o abandono da associação por parte dos municípios e a entrada de novos municípios. Contudo, continuaram a persistir elementos que opunham os diversos agentes intervenientes neste processo, designadamente, como a nova figura do administrador delegado e o fato das atribuições por parte da administração central não terem sido clarificadas.

2.4. A Lei nº 172/99, de 21 de setembro

Em 1999, com a publicação da Lei nº 172/99, de 21 de setembro, não foram introduzidas significativas alterações ao regime em vigor, embora tenha havido uma maior

³³ Cf. Proposta de Lei 76/V, *Diário da Assembleia da República*, IIª série-A, de 22 de outubro de 1988, p.11

³⁴ C.f. *Diário da Assembleia da República*; V Legislatura; 2ª sessão Legislativa; I Série; nº 103; Reunião Plenária de 7 de julho de 1989; p.5017.

clarificação do regime associativo municipal. Este normativo legal teve origem no Projeto de Lei nº 112/VII – organização e quadros de pessoal das associações de municípios - apresentado pelo PCP, no Projeto de Lei nº 562/VII – novas atribuições e competências das associações de municípios - apresentado pelo PSD e na Proposta de Lei nº 68/VII – regime comum das associações de municípios de direito público, apresentada pelo governo (PS).

Este novo dispositivo legal revogou a lei aprovada sobre a matéria 10 anos antes e introduz alterações relativamente a especificações a conter nos estatutos das associações que, a partir dessa data, deviam incluir também os bens, serviços e demais contributos com que os municípios concorriam para a prossecução das atribuições da associação, a sua organização interna e a forma de funcionamento.

Outra alteração foi a existência de planos de atividades e orçamentos, bem como a adoção do regime de contabilidade dos municípios. Ao nível das receitas – art.º 14º - receitas – não existem alterações de grande significado relativamente ao regime anterior; apenas refere que as contribuições dos municípios devem ser efetuadas nos prazos determinados pela assembleia intermunicipal, não havendo lugar à sua reversão, mesmo nos casos em que o município não utilize os serviços prestados pela associação.

Ao nível dos empréstimos – art.º 15º – também o texto deste artigo é mais específico do que qualquer um dos anteriores, reduzindo o grau de discricionariedade. Contudo, uma das grandes diferenças deste articulado legal relativamente ao anterior prende-se com as questões de pessoal.

Assim, a partir de 1999, foi possível às associações de municípios disporem de quadros de pessoal próprios, embora não tivessem desaparecido as figuras associadas à mobilidade.

Por último, o documento continha uma explicitação bastante mais incisiva sobre questões relativas à extinção da associação.

Como se pode verificar, em 10 anos não se operaram diferenças significativas no regime jurídico das associações de municípios, embora tenham sido dados alguns passos no sentido de promover o associativismo municipal.

Na verdade, apesar de a Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de setembro, no art.º 253º, definir que “os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias”, não são visíveis na lei alterações substanciais que materializem esta possibilidade.

Outro aspeto a salientar prende-se com o grau de descentralização operacionalizado, desde que foi aprovado o regime jurídico das associações de municípios, parecendo que o poder central não efetuou uma descentralização de competências como seria de esperar, principalmente se forem analisados os documentos relativos à apresentação de propostas e projetos sobre esta matéria pois os diferentes grupos parlamentares são unânimes em admitir o enorme trabalho desenvolvido pelas associações de municípios. Contudo, tal premissa nunca foi suficiente para promover a descentralização de competências adequada a este discurso.

Relativamente a este assunto, importa observar que as linhas gerais de atuação 2002-2005, aprovadas no XIII Congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses, referem o seguinte:

“deverão as associações de municípios poder assumir, de forma não universal, competências pertencentes à administração central, e transferidas por esta, desde que, por diplomas legais específicos, sejam definidos contratos-tipo de adesão voluntária e custos-padrão aplicáveis a todas as aderentes. Para a gestão de tais competências, deverão as associações de municípios poder criar soluções empresariais inter ou supramunicipais, envolvendo parcerias público/público, desde que consignadas naqueles contratos-tipo”. (ANMP, 2002, p. 19)

Mais tarde, a Lei nº 30-C/2000, de 29 de dezembro, no seu art.º 20º, veio alterar o art.º 11º da Lei nº 172/99, produzindo alterações relativamente à figura do administrador delegado.

Assim, a partir dessa data, as funções de administrador delegado podiam ser exercidas, em comissão de serviço, por funcionários do Estado, institutos públicos e das autarquias locais.

Esta lei também permitia que esse funcionário não perdesse direitos relativamente à função de origem; quando essas funções eram exercidas por pessoal não vinculado à administração pública, o exercício não conferia ao respetivo titular a qualidade de funcionário ou agente. Por último, o diploma referia que as funções de administrador delegado eram incompatíveis com o exercício de qualquer cargo político.

2.5. As Leis 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio

No entanto, em 2003, após a publicação das Leis nº 10/2003 e 11/2003, ambas de 13 de maio, foram introduzidas profundas alterações ao regime em vigor havendo, inclusivamente, a substituição de designações para as associações de municípios, distinguindo

entre comunidades intermunicipais de fins gerais e associações de municípios de fins específicos.

Relativamente à Lei nº 10/2003, esta teve a sua génese na Proposta de Lei n.º 24/IX, apresentada pelo governo. Através deste diploma o governo pretendia desenvolver novas áreas metropolitanas para além daquelas que existiam – Lisboa e Porto. As duas áreas metropolitanas existentes, até à publicação da Lei nº 10/2003, tinham sido criadas através da Lei nº 44/91, de 2 de agosto³⁵.

Nesta nova legislação, retomou-se a questão dos «territórios vizinhos». Pois, tal como está explícito na proposta de lei³⁶ apresentada na Assembleia da República, seria importante promover “o aprofundamento de relações de complementaridade e de solidariedade entre municípios territorialmente contíguos”, situação que parece representar um retrocesso.

A Lei nº 10/2003 estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos. Assim, este novo dispositivo legal previa a existência de Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e de Comunidades Urbanas (ComUrb).

A distinção entre uma e outra realidade residia no âmbito territorial e demográfico. Estes fatores poderiam vir a constituir-se como constrangimentos para os municípios situados em área geográficas mais desertificadas. Esta era também umas das preocupações evidenciadas pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, tal como descreve o relatório da Comissão de Poder Local, Ordenamento do Território e Ambiente³⁷.

Assim, os requisitos territoriais necessários para a constituição destas entidades associativas eram os seguintes:

- As GAM compreendiam obrigatoriamente um mínimo de nove municípios com, pelo menos, 350 000 habitantes;
- As ComUrb compreendiam obrigatoriamente um mínimo de três municípios com, pelo menos, 150 000 habitantes.

³⁵ De acordo com o art.º 2º da Lei 44/91, de 2 de agosto, a área metropolitana de Lisboa tem sede em Lisboa e compreende 18 municípios: Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira. Quanto à área metropolitana do Porto, tem sede no Porto e compreende os municípios de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa do Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

³⁶ Proposta de Lei nº 24/IX

³⁷ *Diário da Assembleia da República*; Relatório apresentado pela Comissão; IX Legislatura; 1ª Sessão Legislativa; II Série - A; n.º 49; 5 de dezembro de 2002

Como se verifica, esta lei é bastante diferente das que haviam vigorado até então, pois nenhuma das anteriores leis falava nem no mínimo de municípios necessário para a constituição de uma associação de municípios, nem do número de habitantes necessário para tal.

Quanto à instituição das áreas metropolitanas, dependia do voto favorável das assembleias municipais – por maioria simples, sob proposta da respetiva câmara municipal.

A lei estabelecia, ainda, que o tempo mínimo de permanência de um município numa área metropolitana era de cinco anos.

Pela primeira vez, a lei estipulou quais as atribuições das áreas metropolitanas e neste domínio ficou definido que essas atribuições seriam:

- A articulação dos investimentos municipais de interesse supra municipal;
- Coordenação de atuações entre municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas: infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público, saúde, educação, ambiente, conservação da natureza e recursos naturais, segurança e proteção civil, acessibilidades e transportes, equipamentos de utilização coletiva, apoio ao turismo e à cultura, apoios ao desporto, à juventude e às atividades de lazer.
- Planeamento e gestão estratégica, económica e social;
- Gestão territorial na área dos municípios associados.

Uma outra inovação deste diploma foi o fato das áreas metropolitanas poderem realizar acordos, contratos-programa e protocolos com outras entidades públicas e privadas e ainda de existir a possibilidade de contratualizarem com o governo.

Relativamente ao património e finanças, as novidades, relativamente às leis anteriores sobre o associativismo municipal, residiam nas transferências do orçamento de estado, nas transferências dos municípios, no caso de existirem competências delegadas por estes e nos cofinanciamentos comunitários. Ainda neste âmbito, a lei referia que as áreas metropolitanas não podiam fazer transferências financeiras para os municípios ou apoiar investimentos que tivessem um cariz estritamente municipal.

Relativamente aos órgãos, constata-se que a lei previa três órgãos, quer para as áreas metropolitanas, quer para as comunidades urbanas.

Assim, as áreas metropolitanas contariam com a assembleia metropolitana, a junta metropolitana e o conselho metropolitano.

Quanto às comunidades urbanas, os órgãos previstos foram a assembleia da comunidade urbana, a junta da comunidade urbana e o conselho da comunidade urbana.

A duração dos mandatos dos membros, tanto dos órgãos da área metropolitana, como da comunidade urbana, era coincidente com o estipulado para as autarquias locais, situação que parece adequada.

Relativamente aos membros que deixassem de fazer parte dos órgãos municipais, a regra era a que existia na lei anterior, ou seja, teria o mesmo efeito nestes órgãos, posição que parece lógica.

No que se referia à tutela, era a mesma que a prevista para as autarquias locais, isto é, tutela administrativa.

Desde o art.º 13º até ao art.º 25º, o diploma ocupava-se a enumerar, exaustivamente, as competências e funcionamento dos diversos órgãos que compunham as áreas urbanas e as comunidades urbanas.

Neste ponto, é de referir que a estrutura do articulado era bastante semelhante ao diploma de atribuições e competências das autarquias locais, onde se procedia também a uma enumeração exaustiva sobre matérias semelhantes, embora aplicáveis a cada município de forma singular.

No que concerne aos recursos humanos, as áreas metropolitanas eram dotadas de quadro de pessoal próprio. Contudo, tal como refere o n.º 2 do art.º 28º, este será preenchido, preferencialmente, por funcionários mobilizados dos quadros dos municípios integrantes e das associações de municípios da respetiva área geográfica ou dos serviços da administração direta ou indireta do Estado. Além disso, a lei previa também a possibilidade de celebração de contratos individuais de trabalho, no caso de não ser possível suprir as necessidades com recurso aos instrumentos de mobilidade.

As áreas metropolitanas seriam extintas na sequência de deliberação da respetiva assembleia da GAM ou da ComUrb, conforme o caso, desde que a mesma fosse adotada por maioria de dois terços dos membros presentes e que poderia revestir um dos seguintes sentidos:

- a) Dissolução;
- b) Fusão;
- c) Cisão.

Como se depreende, nesta matéria eram introduzidas diferenças significativas relativamente à legislação em vigor até então no que concerne ao associativismo municipal.

De acordo com a Direção-Geral das Autarquias Locais, foram constituídas sete GAM: GAM de Aveiro, GAM de Coimbra, GAM de Lisboa, GAM de Viseu, GAM do Algarve, GAM do Minho e GAM do Porto.

Segundo a mesma fonte, foram constituídas, ainda, as seguintes ComUrb: ComUrb de Leiria, ComUrb da Lezíria do Tejo, ComUrb das Beiras, ComUrb de Trás-os-Montes, ComUrb do Douro, ComUrb do Médio Tejo, ComUrb do Oeste, Com Urb do Tâmega, ComUrb do Vale do Sousa e ComUrb Vale-e-Mar³⁸.

De acordo com a informação veiculada pelo Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local, Eduardo Cabrita, aquando da discussão da Proposta de Lei nº 182/X, em parte significativa do território nacional “não houve qualquer organização dos municípios, segundo o modelo legalmente definido, que foi o caso do Alentejo, ou coexistiram, sem distinção clara de competências ou vocações, entidades criadas em épocas distintas, por vezes com vocações contraditórias”³⁹.

Em 2008, o governo voltou a produzir alterações sobre as áreas metropolitanas, através da publicação da Lei nº 46/2008, de 2 de agosto.

Quanto ao Decreto-lei nº 11/2003, de 13 de maio, este diploma estabelecia o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público.

Este diploma teve origem no Projeto de Lei nº 204/IX⁴⁰ apresentado pelo Grupo Parlamentar do PS e na Proposta de Lei nº 37/IX⁴¹ apresentada pelo governo PSD.

Através deste novo regime jurídico passaram a existir as comunidades intermunicipais de direito público que podiam ser de dois tipos: as comunidades intermunicipais de fins gerais e as associações de municípios de fins específicos. Pela análise do diploma, constata-se que a sua estrutura seguia os mesmos trâmites da Proposta de Lei nº 24/IX⁴² - estabelecia o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas.

³⁸ www.dgaa.pt, acedido em 14 de fevereiro de 2011.

³⁹ Cf. *Diário da Assembleia da República*, X Legislatura, 1ª série, nº 74, Reunião plenária de 18 de abril de 2008, p. 7.

⁴⁰ Cf. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, 2ª série A, nº 60, Sessão de 23 de janeiro de 2003, p. 2431.

⁴¹ Cf. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, 2ª série A, nº 55, Sessão de 21 de dezembro de 2002, p. 2303.

⁴² Cf. *Diário da Assembleia da República*, IX Legislatura, 1ª série, nº 63, Reunião plenária de 4 de dezembro de 2002, p. 2652.

As comunidades intermunicipais seriam constituídas por municípios ligados entre si, por um nexo territorial; as associações de municípios de fins específicos eram constituídas por municípios que possuíam interesses específicos comuns.

Os municípios só podiam integrar uma comunidade intermunicipal, mas existia liberdade para um mesmo município integrar diversas associações de fins específicos, consoante os fins que prosseguissem.

No que concerne às atribuições, as comunidades e as associações, de acordo com a Lei nº 11/2003, possuíam exatamente as mesmas atribuições que foram previstas pela Lei nº 10/2003 para as áreas metropolitanas.

Contudo, relativamente ao património, apesar das muitas semelhanças entre os dois diplomas legais, existia um aspeto que era claramente diferenciador e que se prendia com o fato de, para as comunidades intermunicipais e as associações de municípios, não estarem previstas transferências, por via do orçamento de estado.

Este aspeto foi abordado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses quando emitiu parecer sobre as propostas de diploma.

Tal como no diploma nº 10/2003, continuava vedado às comunidades e às associações procederem a transferências financeiras para os municípios ou apoiar interesses exclusivamente de âmbito municipal.

Os órgãos destas estruturas associativas apresentavam uma grande semelhança com a lei analisada anteriormente. Assim, eram órgãos das comunidades intermunicipais de fins gerais: a assembleia intermunicipal, o conselho diretivo e a comissão consultiva intermunicipal.

A assembleia intermunicipal era o órgão deliberativo da comunidade, constituída por dois membros de cada uma das assembleias municipais dos municípios que a integravam, sendo um deles o presidente da assembleia municipal e o outro um membro eleito de entre os que faziam parte deste órgão, não podendo ser um eleito por inerência, ou seja, um presidente de junta de freguesia.

O conselho diretivo era o órgão executivo da comunidade e era formado pelos presidentes de câmara que integravam a comunidade, sendo que estes elegiam, entre si, o presidente e dois vice-presidentes da comunidade.

De acordo com a lei, o conselho diretivo podia nomear um secretário-geral. Quando se analisa o articulado sobre esta matéria encontram-se muitas semelhanças com a figura do administrador delegado previsto, em primeira instância, pela Lei nº 412/89.

Assim, como na Lei nº 10/2003, o novo diploma preocupava-se em enumerar exaustivamente o funcionamento e as competências dos órgãos destas estruturas organizativas.

Tal como foi feito relativamente à Lei nº 10/2003, importa sintetizar esse aspeto.

Assim, as associações de municípios de fins específicos possuíam dois órgãos: a assembleia intermunicipal e o conselho diretivo, não tendo sido prevista qualquer estrutura ou órgão de carácter consultivo.

A assembleia intermunicipal era o órgão deliberativo da associação e era composta pelos presidentes e pelos vereadores de cada uma das câmaras municipais que integravam a associação, mas de acordo com um critério que fazia variar essa composição de acordo com o número de municípios que a integravam.

De acordo com o nº 2 do art.º 23º da Lei nº 11/2003, as associações constituídas por 10 ou menos municípios, teriam até três membros por município e nas associações constituídas por mais de 10 municípios, haveria até dois membros por município. Os presidentes de câmara eram, obrigatoriamente, membros da assembleia intermunicipal, mas, no entanto, possuíam a faculdade de se puderem fazer representar por um vereador.

Quanto ao conselho diretivo era o órgão executivo da associação, constituído por representantes dos municípios associados, de acordo o art.º 25º:

- Nas associações constituídas por cinco ou menos municípios, três membros;
- Nas associações constituídas por mais de cinco municípios, cinco membros.

Como se pode, facilmente, verificar existiam bastantes semelhanças entre o diploma que esteve em vigor até 2003 e o novo diploma.

Tal como acontecia relativamente às comunidades, também neste caso, o conselho diretivo tinha a faculdade de nomear um secretário-geral para a gestão corrente dos assuntos da associação.

No que respeita às questões de pessoal, repetia-se o estipulado na Lei nº 10/2003 para as áreas metropolitanas.

Uma outra semelhança derivava do regime de extinção porque, de acordo com o novo diploma, as comunidades e as associações podiam extinguir-se recorrendo a três figuras jurídicas: a dissolução, a fusão ou a cisão. A dissolução, a fusão, a cisão e a liquidação da comunidade ou da associação dependiam de deliberação da respetiva assembleia por maioria de dois terços, tratando-se de comunidade.

Da análise efetuada não parece abusivo concluir que existiam muitas semelhanças – às vezes até repetições – entre o articulado da Lei nº 10/2003 e da Lei nº 11/2003.

Além disso, é de salientar que, apesar de existirem alterações de terminologia, existiam elementos retirados de leis mais antigas, como por exemplo a questão do secretário-geral.

De acordo com dados da DGAA, foram criadas duas comunidades intermunicipais: a Comunidade Intermunicipal do Pinhal – criada em 24 de fevereiro e que agregava três concelhos do distrito de Leiria, outros três do distrito de Coimbra e um do distrito de Castelo Branco – e a Comunidade Intermunicipal do Vale do Minho⁴³.

No que se refere às associações de municípios de fins específicos, encontra-se aqui o maior número de entidades constituídas: Associação de Municípios Alentejanos para a Gestão Regional do Ambiente, Associação de Municípios Carvoeiro-Vouga, Associação de Municípios da Ilha de São Miguel, Associação de Municípios da Ilha do Pico, Associação de Municípios da Região Dão-Lafões, Associação de Municípios da Região de Setúbal, Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano, Associação de Municípios das Terras do Vouga e Caramulo, Associação de Municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra para o Tratamento de Resíduos Sólidos, Associação de Municípios de Enxoeiro, Associação de Municípios Transfronteiriça dos Municípios das Terras do Grande Lago Alqueva, Associação de Municípios de Fins Específicos do Vale do Côa, Associação de Municípios de Fins Específicos dos Vales do Ceira e Dueça, Associação de Municípios do Alto Alentejo para o Ambiente, Associação de Municípios do Alto Tâmega, Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral, Associação de Municípios do Baixo Mondego, Associação de Municípios do Baixo Sabor de Fins Específicos, Associação de Municípios do Baixo Tâmega, Associação de Municípios do Distrito de Évora, Associação de Municípios do Douro Superior, Associação de Municípios do Litoral Alentejano, Associação de Municípios do Médio Tejo, Associação de Municípios do Médio Vouga, Associação de Municípios do Oeste, Associação de Municípios do Pinhal Interior Norte, Associação de Municípios do Pinhal Interior Sul, Associação de Municípios do Vale do Douro Sul, Associação de Municípios do Vale do Távora, Associação de Municípios Natureza e Tejo, Associação de Municípios para o Gás, Associação de Municípios Terras do Infante, Associação Intermunicipal Alo-Digital e Associação Intermunicipal da Serra da Estrela.

⁴³ www.dgaa.pt, acedido em 14 de fevereiro de 2010.

2.6. A Lei nº 45/2008, de 27 de agosto

Por último, interessa estudar o articulado da Lei nº 45/2008, de 27 de agosto, uma vez que a mesma representa a mais recente legislação sobre a temática em estudo.

A Lei nº 45/2008 revogou as Leis nº 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio e estabeleceu um novo regime jurídico do associativismo municipal, ou seja, passados cinco anos sobre a aprovação das Leis nº 10/2003 e 11/2003, ocorreu uma nova iniciativa legislativa que veio produzir alterações substanciais no regime do associativismo municipal.

Esta lei teve na sua génese a Proposta de Lei nº 182/X⁴⁴, apresentada pelo XVII governo constitucional do PS, embora se deva referir que, sobre esta matéria, também foi apreciado, na sessão plenária de 18 de abril, o Projeto de Lei nº 506/X⁴⁵ apresentado pelo PCP, o qual viria a ser rejeitado.

De acordo com a informação veiculada na sessão plenária referida, a Proposta de Lei nº 182/X teve como base os seguintes princípios⁴⁶:

“cria as comunidades intermunicipais (CIM), enquanto forma de associação de municípios de fins múltiplos, vocacionadas para a promoção do desenvolvimento regional, para a articulação dos investimentos públicos de carácter supramunicipal e para a gestão contratualizada do QREN, bem como para o exercício em comum de competências descentralizadas; consagra a plena liberdade de criação de associações municipais de fins específicos, com modelos territoriais e objectivos flexíveis; estabelece a organização com base nas unidades territoriais definidas a partir das NUTS III (...) reforça o modelo de governação intermunicipal, conjugando o princípio da igualdade entre municípios, no conselho executivo, e a regra da atenção à dimensão populacional, na assembleia intermunicipal (...) incentiva a fusão das CIM, como forma de elevação da escala de intervenção, de maximização das experiências de trabalho conjunto e de preparação para o ajustamento das NUTS aos requisitos dos regulamentos comunitários (...) concede (...) um estatuto específico às comunidades intermunicipais correspondentes a potenciais regiões administrativas (...)”.

A questão da organização com base nas unidades territoriais NUT III teve, no Alentejo, uma questão identitária que foi significativa, pois o concelho de Mora foi excluído do distrito de Évora e incluído no distrito de Portalegre sendo, por essa via, excluído de pertencer à Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central.

Houve quem tivesse defendido que esta situação tinha sido planeada e foram apontadas responsabilidades ao Partido Socialista no Alentejo⁴⁷. Por ocasião do debate

⁴⁴ Cf. *Diário da Assembleia da República*, X Legislatura, 2ª série A, nº 70, Sessão de 19 de março de 2008, p. 8

⁴⁵ Cf. *Diário da Assembleia da República*, X Legislatura, 1ª série, nº 74, Reunião plenária de 18 de abril de 2008, p. 1

⁴⁶ Cf. *Diário da Assembleia da República*, X Legislatura, 1ª série, nº 74, Reunião plenária de 18 de abril de 2008, p. 8

parlamentar sobre a matéria, o deputado José Soeiro referiu que “...a arbitrária e vergonhosa exclusão do concelho de Mora do distrito de Évora (...) de forma a garantir uma maioria do PS na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central”⁴⁸

Outra situação, também ocorrida no Alentejo, foi a do concelho de Sousel que estava inicialmente incluído na NUT III Alentejo Central, ao invés de ser incluído na NUT III Alto Alentejo.

Assim, se depreende que a questão da organização territorial não foi uma questão pacífica.

Por outro lado, a nova legislação pôs em questão a autonomia das autarquias locais porque, devido à mesma, as autarquias passaram a não poder decidir de forma completamente autónoma a sua adesão a uma determinada estrutura associativa.

Inclusivamente, ainda na esfera da autonomia, o governo definiu a designação de cada uma das comunidades intermunicipais, dizendo que estas estruturas adotariam o nome da nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III.

De acordo com a lei atualmente em vigor, as associações de municípios podem ser de dois tipos:

- Associações de municípios de fins múltiplos, designadas de comunidades intermunicipais. São pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUT III) e adotam os nomes destas.
- Associações de municípios de fins específicos, as quais são pessoas coletivas de direito privado, criadas com o objetivo da realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza setorial, regional ou local.

De acordo com a atual legislação, os municípios só podem fazer parte de uma associação de municípios de fins múltiplos mas o mesmo município pode pertencer a diversas associações de fins específicos, desde que esses fins sejam diversos.

⁴⁷ Notícia no sítio do Município de Mora, de 29-04-2008, www.cm-mora.pt, acedido em 22 de fevereiro de 2010.

⁴⁸ Cf. *Diário da Assembleia da República*, X Legislatura, 1ª série, nº 74, Reunião plenária de 18 de abril de 2008, p. 13

Neste aspeto, pode constatar-se que esta disposição é muito semelhante ao estipulado na Lei nº 11/2003 relativamente às comunidades intermunicipais e às associações de municípios de fins específicos.

No que concerne às atribuições das comunidades intermunicipais (CIM), de acordo com o art.º 5.º, compreendem a prossecução dos seguintes fins públicos:

- a) Promoção do planeamento e da gestão estratégica do desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
- d) Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.

O nº 2 do art.º 5º refere que cabe igualmente às CIM assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:

- a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- b) Rede de equipamentos de saúde;
- c) Rede educativa e de formação profissional;
- d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- e) Segurança e proteção civil;
- f) Mobilidade e transportes;
- g) Redes de equipamentos públicos;
- h) Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural;
- i) Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Cabe ainda às CIM exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.

Por último, o nº 4 do art.º 5º diz que cabe às CIM designar os representantes das autarquias locais em entidades públicas e entidades empresariais sempre que a representação tenha natureza intermunicipal.

Este conjunto de atribuições é, em tudo, idêntico ao estipulado na lei anterior.

As comunidades intermunicipais possuem património e finanças próprios (art.º. 26º, da Lei nº 45/2008) e os seus recursos são compostos por bens ou direitos para elas transferidos, transferências do orçamento de estado, contribuições dos municípios associados, cofinanciamentos comunitários, transferências resultantes de contratualização, taxas pela

prestação de serviços, preços relativos a serviços prestados, rendimentos de bens próprios e produto de empréstimos.

Existe aqui uma diferença relativamente à lei anterior, no que concerne às transferências do orçamento de estado pois, na Lei nº 11/2003, não estavam previstas estas transferências por parte da administração central.

Relativamente aos órgãos das comunidades intermunicipais, de acordo com o art.º 7º da Lei nº 45/2008, são: assembleia intermunicipal e o conselho executivo. As comunidades intermunicipais podem, ainda, possuir um órgão consultivo que funciona junto do conselho executivo. Mais uma vez, impera a semelhança entre a lei anterior e a lei atual.

Quanto à composição dos órgãos, a assembleia intermunicipal é constituída por membros de cada assembleia municipal, eleitos de forma proporcional, de acordo com o seguinte:

- Três nos municípios até 10 000 eleitores;
- Cinco nos municípios entre 10 001 e 50 000 eleitores;
- Sete nos municípios entre 50 001 e 100 000 eleitores;
- Nove nos municípios com mais de 100 000 eleitores.

A eleição é realizada em cada assembleia municipal pelo colégio eleitoral constituído pelo conjunto dos membros eleitos diretamente, mediante a apresentação de listas. Em cada assembleia municipal, os mandatos são atribuídos segundo o método de Hondt.

O conselho executivo é constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes que elegem, entre si, um presidente e dois vice-presidentes.

No que concerne às associações de municípios de fins específicos, são compostas pelos municípios interessados em prosseguir os fins específicos para as quais foram criadas, regem-se pelas disposições de direito privado e ainda pelo Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho da Administração Pública, Código dos Contratos Públicos, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, Regime Jurídico da Tutela Administrativa.

A lei deixa à discricção das câmaras municipais dos municípios integrantes a responsabilidade de decisão sobre determinadas matérias, uma vez que, tal como refere o art.º 35º da presente lei, os estatutos devem especificar:

- A denominação, a sede e a composição;
- Os fins da associação;

- Os bens, serviços e demais contributos com que os municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições;
- As competências dos seus órgãos;
- A estrutura orgânica e o modo de designação e funcionamento dos seus órgãos;
- A duração, quando a associação de municípios de fins específicos não se constitua por tempo indeterminado.
- Os direitos e obrigações dos municípios associados, as condições da sua saída e exclusão e da admissão de novos municípios, bem como os termos da extinção da associação e consequente divisão do seu património.

Os municípios constituintes estão obrigados, por lei, a permanecer na associação por um período mínimo de três anos.

Nesta lei existe um aspeto que parece relevante destacar, principalmente se for tido em conta o que foi produzido aquando da aprovação da primeira legislação sobre associativismo municipal, ou seja, a questão dos GAT que, de acordo com informações plasmadas durante o debate, seriam transferidos para a administração dos municípios mas, em 2008, a lei continua a referir que “podem ser transferidos para as CIM o património, pessoal e meios financeiros dos gabinetes de apoio técnico (GAT)”.

Este é também um aspeto que permite constatar que, em algumas matérias, decorridas mais de duas décadas após a aprovação de legislação sobre a matéria, poucas foram as alterações.

Por último, importa referir que nenhuma destas entidades se constitui como uma verdadeira autarquia local porque nenhum dos seus órgãos é eleito diretamente.

Ao longo destes anos, verifica-se que as leis em vigor tiveram origem em dois partidos políticos (PS e PSD) e, não raras vezes, as propostas feitas quando um destes partidos integrava a oposição não eram levadas à prática quando esse mesmo partido tinha responsabilidades governativas.

Neste período temporal, tendo em consideração a tipologia dos diplomas desenvolvidos, podem ser identificadas duas fases distintas no associativismo municipal: uma inicial, entre 1981 e 2003 e outra, desde 2003 até à presente data.

Pela exposição apresentada ao longo de todo este capítulo, verifica-se que as leis sobre o associativismo municipal, apesar de já terem passado quase trinta anos sobre a primeira iniciativa legislativa sobre a matéria, não têm respondido cabalmente à questão da

descentralização de competências. Por outro lado, os diversos diplomas têm demonstrado algumas dificuldades em respeitar as questões relacionadas com o princípio constitucional da autonomia do poder local.

3. Cooperação Intermunicipal no Norte Alentejano

O objeto deste trabalho centra-se na cooperação intermunicipal no Norte Alentejano, também designado de Alto Alentejo, mas importa, desde já, efetuar uma clarificação sobre este espaço geográfico.

De fato, atualmente, compõem o Norte Alentejano 15 municípios: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel. Porém, o território que compõe a NUT III, Alto Alentejo, nem sempre foi constituído pelos atuais municípios.

O âmbito geográfico deste trabalho corresponde à NUT III - Alto Alentejo. Esta classificação começou a ser usada pela Comunidade Económica Europeia durante a década de 70, do séc. XX, com o objetivo de proporcionar uma repartição única, uniforme e hierárquica das unidades territoriais para a produção e difusão de estatísticas.⁴⁹

Em Portugal, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 34/86, de 26 de março, estabeleceram-se três níveis de NUTS – nível I, nível II e nível III⁵⁰.

No que concerne ao Alto Alentejo, em 1986, ficou estipulado que 13 municípios iriam integrar esta NUT: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Marvão, Monforte, Nisa, Portalegre e Sousel. Os Municípios de Gavião e Ponte de Sor haviam sido incluídos na NUT III, Médio Tejo, que integrava a NUT Lisboa e Vale do Tejo.

Em 1989, o Decreto-lei nº 46/89, de 15 de fevereiro trouxe algumas alterações à nomenclatura. Nesta ocasião, Ponte de Sor deixou de integrar o Médio Tejo e passou a integrar o Alto Alentejo. Além disso, Mora também passou a integrar o Alto Alentejo e Sousel saiu para a NUT Alentejo Central.

Em 2002, procedeu-se a nova alteração através do Decreto-lei nº 244/2002, de 5 de novembro. Com esta alteração, a NUT Alto Alentejo assumiu uma configuração próxima daquela que tem atualmente. Assim, o município de Gavião deixou de pertencer ao Médio

⁴⁹ Disponível em <http://ue2007.ine.pt/xportal/ine/portal/portlets/html/conteudos/listaContentPage.jsp?BOUI=6251013&xlang=PT>,
acedido em 10 de outubro de 2010.

⁵⁰ Cf. <http://ue2007.ine.pt/xportal/ine/portal/portlets/html/conteudos/listaContentPage.jsp?BOUI=6251013&xlang=PT>
N, o topo da hierarquia surgem os Estados Membros, no caso português, o primeiro nível corresponde a Portugal (PT) sendo a estrutura de codificação da NUT desagregada a três níveis: NUT I (um carácter alfanumérico); NUT II (dois caracteres alfanuméricos), NUT III (três caracteres alfanuméricos).

Tejo e passou a integrar o Alto Alentejo, mas o município de Sousel continuou a integrar o Alentejo Central enquanto o município de Mora integrava a NUT Alto Alentejo.

Em 2008, o Decreto-lei nº 58/2008, de 14 de abril, procedeu à definição das unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e das áreas metropolitanas, para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013. No que se refere à NUT Alto Alentejo, nada se alterou relativamente a 2002.

Na realidade, só em 2009, através da publicação do Decreto-lei nº 85/2009, de 3 de abril, Sousel foi integrado no Alto Alentejo e passou a poder integrar a Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.

Explicada a evolução geográfica, passa-se para a cooperação.

Assim, como foi explicado no segundo capítulo do presente estudo, o primeiro diploma sobre a cooperação intermunicipal, após o 25 de abril de 1974, foi o Decreto-lei nº 266/81, de 15 de setembro. Porém, no âmbito deste diploma legal, não foi constituída qualquer associação de municípios no território do Norte Alentejano.

O fato das associações de municípios terem necessidade de serem compostas por municípios pertencentes ao mesmo agrupamento (GAT) poderá ter sido um constrangimento ou impedimento para o aparecimento de uma associação desta natureza, pois existiam 4 agrupamentos que tinham na sua composição municípios do Norte Alentejano⁵¹.

Até à data da constituição da Associação de Municípios do Norte Alentejano, de acordo com os dados disponíveis na Direção Geral das Autarquias Locais⁵² (2001), existiam, em Portugal⁵³, trinta associações de municípios.

Ainda segundo esta mesma fonte, constata-se que, na região Alentejo, existiam quatro associações de municípios: Associação de Municípios do Distrito de Beja, Associação de Municípios do Distrito de Évora, Associação de Municípios do Litoral Alentejano e a Associação de Municípios da Margem Esquerda do Guadiana.

Em 1989, foi publicado o Decreto-lei nº 412/89, de 29 de Novembro e foi com base neste normativo que, em 3 de Junho de 1992, no salão nobre do edifício dos Paços do

⁵¹ Cf. Anexo I a que se refere o nº 1 do artigo 7º do Decreto-lei 58/79, de 29 de março, os Municípios do Norte Alentejano estavam inseridos nos seguintes GAT:

Abrantes: Gavião e Ponte de Sor; Portalegre: Alter do Chão, Arronches, Castelo de Vide Crato, Monforte, Marvão, Nisa e Portalegre; Estremoz: Avis, Fronteira e Sousel; Elvas: Campo Maior e Elvas.

⁵² Cf Administração Local em Números, 2001; pp. 127-142, www.dgaa.pt, acedido em 15 de novembro de 2010.

⁵³ Associações de Municípios com estatutos publicados em Diário da República, III série.

Município de Portalegre foi constituída a associação denominada Associação de Municípios do Norte Alentejano (AMNA).⁵⁴

3.1. A Constituição da Associação de Municípios do Norte Alentejano

A Associação de Municípios do Norte Alentejano foi constituída, por tempo indeterminado, por onze municípios: Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Fronteira, Marvão, Nisa, Ponte de Sor e Portalegre. Assim, dos catorze municípios que pertenciam à NUT Alto Alentejo⁵⁵, não integraram a AMNA os municípios de Elvas, Monforte e Mora⁵⁶.

No que diz respeito às forças partidárias, como se constata no apêndice 1, cinco desses municípios eram liderados pelo Partido Socialista, quatro pela Coligação Democrática Unitária e dois pelo Partido Social-Democrata.

A AMNA, aquando da sua constituição, teve como objetivo promover o planeamento, a programação, a elaboração de projetos, o financiamento, a execução, a gestão e a manutenção de atividades relacionadas com:

- a) Planos e programas integrados de desenvolvimento;
- b) Contratos programa respeitantes a vários municípios;
- c) Outras atividades que a assembleia intermunicipal vier a estabelecer, nos domínios da cultura, do ensino, da informação, da saúde, da segurança social, do urbanismo, da defesa do meio ambiente e das infraestruturas.

No âmbito dos estatutos desta associação intermunicipal, foi ainda previsto que a associação poderia criar e explorar serviços associativos próprios, efetuar a participação em empresas de âmbito regional ou de interesse público e celebrar contratos de interesse público.

A sede da AMNA situava-se em Portalegre. Aliás, a estrutura associativa municipal manteve a sua sede em Portalegre até à atualidade.

No que diz respeito ao património, como previsto no art.º 13º do Decreto-lei nº 412/89, de 29 de novembro, os estatutos da associação previam que o mesmo fosse constituído pelos bens e direitos transferidos aquando da sua constituição ou os que viessem a ser por ela adquiridos. Os estatutos salvaguardavam que a transferência de bens e direitos

⁵⁴ Cf. Escritura de Constituição publicada no Diário da República, III Série, nº 169, de 27 de julho de 1992, p. 13175.

⁵⁵ Cf Decreto-lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro.

⁵⁶ O Município de Mora estava integrado na Associação de Municípios do Distrito de Évora.

efetuada pelos municípios associados estavam isentos de taxas, emolumentos e de impostos municipais e, relativamente às receitas, verificou-se uma transposição das disposições do decreto-lei para os estatutos da associação.

No que respeita ao pessoal, os estatutos convergiam com o decreto lei que enformara a sua constituição, ou seja, o pessoal necessário para o funcionamento seria requisitado ou destacado dos municípios, de preferência dos municípios associados, embora pudessem ser realizados contratos a termo certo para a realização de tarefas de natureza eventual.

No que concerne à estrutura, a AMNA tinha como órgãos os previstos no art.º 5º do Decreto-lei nº 412/89, de 29 de novembro ou seja, a assembleia intermunicipal e o conselho de administração.

De acordo com o art.º 6º da lei anteriormente referida, o órgão deliberativo da associação era constituído pelos presidentes das câmaras municipais ou pelos seus substitutos e por um vereador de cada uma das câmaras municipais dos municípios associados.

Quanto à mesa da assembleia era constituída por um presidente e por dois secretários eleitos entre os seus membros⁵⁷. Este órgão era eleito pelo período de um ano, prorrogável.

No que se refere ao conselho de administração, de acordo com o art.º 17º dos estatutos, era composto por cinco representantes dos municípios associados, eleitos pela assembleia intermunicipal, de entre os seus membros. O órgão deliberativo designava, de entre os membros do conselho de administração, o presidente⁵⁸ e este designava um vogal que o substituíria nas suas faltas e impedimentos.

Indicados os órgãos, importa referir que a investigação realizada evidenciou que os primeiros anos da associação foram bastante conturbados com sucessivos atos eleitorais, embora se tivesse verificado uma grande preocupação de manter a associação a funcionar com base na unidade dos representantes.

Os primeiros órgãos da associação foram eleitos em 2 de outubro de 1992 e a mesa da assembleia contou com um representante de cada força política (CDU, PSD e PS). Quanto ao conselho de administração, foram eleitos dois representantes do PS, dois da CDU e 1 do PSD.

⁵⁷ Cf. Os artigos 11º e 12º dos estatutos da AMNA referem-se à composição da assembleia intermunicipal e respetiva mesa.

⁵⁸ Cujo mandato seria de um ano, renovável, se na primeira assembleia intermunicipal que se realizasse após o seu termo, não se procedesse à eleição do novo conselho de administração.

De acordo com a ata da assembleia intermunicipal realizada em 9 de julho de 1993, verificou-se a existência de duas posições divergentes quanto à prorrogação dos mandatos, mas a situação foi ultrapassada. Como ficou escrito no documento⁵⁹:

“o Senhor Presidente da Câmara de Ponte de Sôr, historiou a forma como decorreu o trabalho que levou à constituição da Associação e os compromissos assumidos no seio do grupo de trabalho (...). Deu a conhecer que ficara estipulado, embora sem reconhecimento estatutário, a rotatividade da presidência dos órgãos.” (AMNA, 1993, p. 27)

Constata-se assim que sempre existiu uma preocupação de encontrar uma posição de entendimento entre os diversos intervenientes, para evitar ruturas no seio da associação.

Aliás, Joaquim Barbas⁶⁰ apresentou uma proposta para que os três agrupamentos políticos com representação na associação criassem um grupo de trabalho para encontrar uma solução “que garanta a unidade no seio da associação e o cumprimento dos acordos estabelecidos.”⁶¹

Esta proposta deu lugar à existência de duas listas consensuais para os respetivos órgãos e, nessa ocasião, ficou ainda assente o princípio da rotatividade.⁶²

A questão parecia estar pacificada. Contudo, em 16 de maio de 1995, o presidente do conselho de administração (PSD) e o vogal (PSD) demitiram-se devido à Comissão Promotora do Movimento de Opinião ter incluído o conselho de administração da AMNA como promotor do documento “Alentejo pela Regionalização e o Desenvolvimento”.

Na reunião seguinte, diversos presidentes intervieram na discussão e lembraram que o órgão tinha sido eleito por unanimidade e que não devia ser uma questão exterior à associação a motivar a sua demissão. Procedeu-se então, à votação da mesa da assembleia intermunicipal e do conselho de administração cuja lista era a mesma que havia sido apresentada em janeiro, com exceção do representante da CDU que passou a ser o presidente da Câmara Municipal do Crato, em virtude do presidente da Câmara Municipal de Nisa se encontrar com mandato suspenso, por questões de saúde.

A eleição dos órgãos da associação replicava a votação existente para o órgão autárquico, câmara municipal, na área geográfica de intervenção da referida associação⁶³. No entanto, convém salvaguardar que nos primeiros anos de vida da associação, os titulares dos

⁵⁹ Cf Ata da assembleia intermunicipal da AMNA, Livro 1, p. 27.

⁶⁰ Vereador da Câmara Municipal de Portalegre, eleito pelo PSD.

⁶¹ Cf Ata da assembleia intermunicipal da AMNA, Livro 1, p. 29.

⁶² Cf Ata da assembleia intermunicipal da AMNA, Livro 1, p. 31.

⁶³ Os dados reportados a 1992 referem-se aos municípios que constituíram a AMNA, não se reportam a eleições autárquicas.

órgãos tinham rotatividade anual, como se pode constatar no apêndice 2 – presidência do conselho de administração da AMNA, por força política, entre 1993 e 1996.

Assim, verifica-se que, desde a sua existência, a estrutura cooperativa municipal tem tido um representante de cada força política com presidências de câmara nos seus órgãos.

A mesa da assembleia intermunicipal, desde a constituição da AMNA até à atual CIMAA, sempre tem tido representantes de cada uma das forças políticas (CDU, PS e PSD). Quanto ao conselho de administração, à exceção dos anos de 1995 e 1998, nunca houve uma força política com maioria absoluta no órgão. Nos anos apresentados como exceção, foi o PS quem ficou com a maioria absoluta do mesmo. Porém, apenas em 1995, o conselho de administração não teve representatividade de todas as forças políticas porque só a CDU e o PS tinham representantes. Este fato ficou a dever-se, como foi referido, ao incidente relacionado com o documento sobre a regionalização. Contudo, na assembleia intermunicipal, realizada no dia 28 de dezembro de 1995, na qual se procedeu à eleição para o conselho de administração e para a mesa da assembleia intermunicipal, entraram novamente representantes do Partido Social Democrata para os órgãos da AMNA, e “o Senhor Presidente da CM Crato, acrescentou que desta forma se atingiu um maior equilíbrio, visto que a Associação é composta por 5 municípios do PS, 3 do PSD e 3 da CDU.”⁶⁴

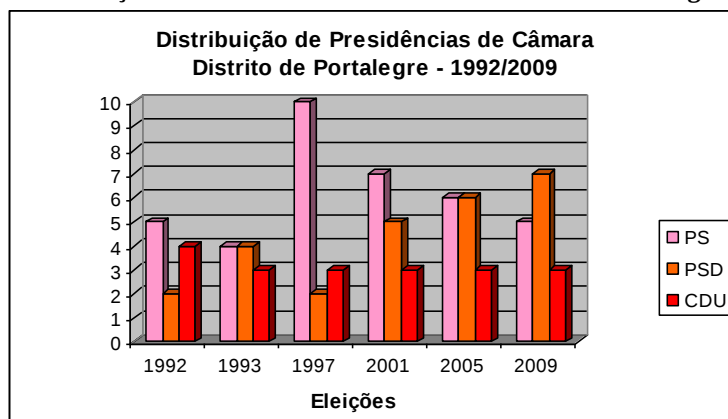
Um outro aspeto a salientar é o fato de, por norma, a mesma força política não ocupar a presidência dos dois órgãos em simultâneo, situação que apenas aconteceu uma única vez, no ano de 1998, quando o PS acumulou a presidência da mesa da assembleia intermunicipal e do conselho de administração.

Aliás, esta acumulação poderá estar relacionada com o fato de o PS, na sequência das eleições autárquicas de 1997, ter ganho 9 (64.29%) das 14 presidências de câmara⁶⁵ dos municípios que constituíam a AMNA. Como diz o presidente do conselho executivo da CIMAA, “julgo que há uma lógica electiva em relação à representatividade da Comunidade Intermunicipal e da Assembleia Intermunicipal e que decorre do facto das eleições democráticas que existem, da eleição dos órgãos em cada concelho.”⁶⁶, afirmação que é válida para o atual período e para aqueles que o antecederam, como se comprova pelo gráfico nº 1 e tendo presente a eleição efetuada para os órgãos da associação, apresentada no apêndice 2.

⁶⁴ Cf. Ata da assembleia intermunicipal realizada em 28/12/95; Livro 2, p. 65.

⁶⁵ O Município de Gavião não fazia parte da AMNA, em 1997.

⁶⁶ Cf Apêndice 8.

Gráfico 1- Distribuição de Presidências de Câmara Distrito de Portalegre - 1992/2009

Fonte: <http://www.cne.pt>

As competências dos órgãos da associação ficaram plasmadas nos art.º 13º e 18º dos estatutos.

Assim, a assembleia intermunicipal – art.º 13º – tinha competência para desencadear os seguintes atos: eleger a mesa do órgão deliberativo e os membros do órgão executivo; elaborar o regimento; acompanhar e fiscalizar a atividade do conselho de administração e apreciar as informações elaboradas por este órgão sobre a atividade da associação; autorizar o conselho de administração a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 10.000 contos⁶⁷, fixando as respetivas condições gerais, podendo determinar, por exemplo o recurso a hasta pública⁶⁸; aprovar o plano anual de atividades e o relatório de atividades, assim como orçamentos de exploração e investimento para o ano seguinte e as respetivas revisões propostas pelo órgão executivo; tomar posição sobre assuntos do interesse da associação junto do poder central; deliberar e autorizar a concessão de serviços públicos, aprovar anualmente o relatório, balanço e contas apresentados pelo conselho de administração; autorizar alterações ao objeto da associação; deliberar sobre todos os assuntos de interesse para a associação e emitir pareceres e recomendações que se julguem ser convenientes; autorizar o conselho de administração a contrair empréstimos; aprovar regulamentos sobre proposta do órgão executivo; fazer cumprir os estatutos, as leis, os regulamentos internos e outros instrumentos normativos aplicáveis; aprovar o mapa de

⁶⁷ O equivalente a 49 879,790 euros.

⁶⁸ O valor encontrado na formulação desta competência da assembleia intermunicipal coincide exatamente com a alínea i) do n.º 2 do artigo 39º do Decreto-lei 100/84, de 29 de março, diploma que estipula as competências e atribuições das autarquias locais até 1999, data em que entrou em vigor a Lei 169/99, de 18 de setembro.

peçoal da associação mediante proposta do conselho de administração e fixar, de acordo com a proposta do conselho de administração, a remuneração do administrador-delegado.

Face a esta lista, constata-se que a assembleia intermunicipal dispunha de muitas e variadas competências.

Relativamente ao conselho de administração, o art.º 18º dos estatutos concedia a este órgão executivo as seguintes competências: exercer e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia intermunicipal; prosseguir os fins da associação; superintender na gestão e direção de pessoal ao serviço; elaborar orçamentos, relatórios, balanço e contas e submete-los à aprovação do órgão deliberativo; elaborar a proposta de plano de atividades; praticar atos necessários à realização das atribuições da associação, com exceção daqueles que eram da competência dos órgãos municipais; propor à assembleia a remuneração ou gratificação do administrador-delegado e propor à assembleia o mapa de pessoal da associação.

De realçar que, quer a assembleia intermunicipal, quer o conselho de administração, estavam obrigados à publicidade dos atos destinados a terem eficácia externa (art.º 14º e 21º, respetivamente).

Para além dos órgãos da associação, existia uma figura que possuía também competências próprias, o presidente do conselho de administração, havendo aqui algumas semelhanças e até equiparação aos órgãos municipais.

De acordo com os art.º 22º e 23º dos estatutos da AMNA, o presidente do conselho de administração possuía as seguintes competências: convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão e dirigir os seus trabalhos; executar as deliberações do órgão executivo e coordenar a sua atividade; representar a associação em juízo e fora dele; autorizar o pagamento de despesas orçamentais de acordo com as deliberações do conselho de administração; submeter as contas da associação a julgamento do Tribunal de Contas; assinar ou visar correspondência do órgão ao qual preside e exercer os demais poderes conferidos por deliberação quer do órgão deliberativo quer do órgão executivo.

O presidente do conselho de administração possuía, ainda, a faculdade de praticar quaisquer atos da competência do conselho de administração, sempre que tal fosse exigido por circunstâncias extraordinárias, ou quando não fosse possível reunir extraordinariamente o órgão.

No entanto, quando ocorressem este tipo de situações, os atos eram obrigatoriamente sujeitos a ratificação por parte do conselho de administração.

No que concerne à organização da AMNA, o artigo dos estatutos destinado à questão das receitas (art.º 27º) transcrevia o art.º 14º do Decreto-lei nº 412/89, de 29 de setembro.

Neste âmbito, de acordo com o art.º 28º, os municípios associados possuíam a obrigação de contribuir para as despesas de instalação, na parte não financiada por outras fontes, segundo fórmula a definir pela assembleia intermunicipal. Para além das despesas de instalação, os municípios também estavam obrigados a contribuir para o orçamento da associação, na parte não coberta pelas suas receitas na proporção do volume de serviços por si adquiridos à associação.

Quanto aos empréstimos previstos na lei⁶⁹, consubstanciavam-se na seguinte formulação: a associação podia contrair empréstimos a curto, médio e longo prazo. A garantia para esses empréstimos era constituída pelo património próprio da associação, pela consignação de parte do produto das contribuições dos municípios e/ou pela afetação de uma parcela da participação dos municípios associados nas receitas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)⁷⁰.

No exercício do cargo, aos titulares dos órgãos da associação, aplicavam-se as normas relativas a ajudas de custo, subsídio de transporte e senhas de presença estabelecidas na lei para os membros do executivo municipal⁷¹, conforme referia o art.º 32º dos estatutos da associação.

Relativamente aos direitos e deveres dos associados, esta matéria encontrava-se estatuída em dois artigos – 33º e 34º, respetivamente.

No que concerne aos direitos, os municípios associados da AMNA tinham direito a auferir dos benefícios decorrentes da atividade da associação, a apresentar propostas e sugestões que considerassem úteis ou necessárias à prossecução dos estatutos e a exercer todos os direitos previstos quer nos estatutos quer em regulamentos internos da associação.

⁶⁹ Cf O art.º 15º do Decreto-lei 412/89, de 29 de setembro.

⁷⁰ O Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), de acordo com a Lei 1/87, de 6 de janeiro (lei de finanças locais em vigor à data de constituição da AMNA. Este diploma foi revogado pela Lei 42/98 de 6 de agosto e esta, está também, já revogada pela Lei 2/2007, de 15 de janeiro) correspondia ao montante a transferir do orçamento de estado para os municípios de acordo com o cálculo previsto nos art.º 9º e 10º deste diploma legal. Atualmente, este Fundo não existe, existindo um outro designado de Fundo Geral Municipal. Contudo, a fórmula de cálculo do atual fundo é bastante diferente daquela que existia à data.

⁷¹ Referimo-nos aqui à Lei 29/87, de 30 de junho – estatuto dos eleitos locais com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 97/89, de 15 de dezembro (neste caso, sem incidência), n.º 1/91, de 10 de janeiro (neste caso sem relevância para o assunto) e n.º 11/91, de 17 de maio (as alterações não se referem a este assunto).

Cf Duarte, J.C.B & Duarte, F. B. (2009), a Lei nº 29/87, de 30 de junho mantém-se, atualmente, em vigor com as alterações já citadas aqui e também com as seguintes alterações: Lei nº 11/96, de 18 de abril; Lei nº 127/97, de 11 de dezembro; lei nº 50/99, de 24 de junho; Lei nº 86/2001, de 10 de agosto; Lei nº 22/2004, de 17 de junho; Lei nº 52-A/2005, de 10 de outubro e Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro.

Um dado importante para a dissertação prende-se com o fato de a pesquisa efetuada não ter encontrado quaisquer regulamentos internos da AMNA.

No que respeita aos deveres, os municípios associados tinham de compartilhar nas despesas da associação, mediante o pagamento de uma quota anual, fixada pela assembleia intermunicipal. Além disso, tinham de prestar toda a colaboração necessária para o desenvolvimento da atividade da associação e de cumprir e fazer cumprir as disposições legais, estatutárias e regulamentares, assim como as deliberações dos órgãos da associação.

Parece interessante realçar o fato de os estatutos, em matéria de deveres, possuírem uma alínea (b) do art.º 34º dedicada ao dever de colaboração pois, tratando-se de uma associação que visava a cooperação, o trabalho conjunto entre municípios, à partida, este seria um campo para o qual não restariam dúvidas. Porém, se a este elemento for adicionada a circunstância de no objeto da associação não ser referido por uma única vez o termo cooperação ou outro seu sinónimo, pode inferir-se que se está perante um caso de uma associação criada para responder a necessidades ou, como diz Fernando Ruivo (2005, p. 4), “associações que foram expressamente constituídas para fins muito específicos, materiais e determinados (...) não envolvendo a criação de pertenças mais vastas”.

Pela pesquisa efetuada na documentação da AMNA⁷², verificou-se que a questão da quotização foi sempre uma questão abordada de forma sistemática. Por exemplo, em 29 de setembro de 1998, a assembleia intermunicipal discutiu de forma muito vinculada o futuro da associação e o presidente da mesa da assembleia propôs, inclusivamente, que fosse convocada uma assembleia extraordinária “com um ponto único para a discussão do futuro da associação, se vale a pena AMNA continuar ou não.”⁷³

Contudo, o presidente do conselho executivo da CIMAA refere-se à constituição da associação de municípios dizendo que “o associativismo nasceu espontaneamente no caso do Alto Alentejo, porque(...) alguns municípios entenderam que era importante haver uma escala que resultava de uma associação de âmbito intermunicipal que juntasse vários municípios.”⁷⁴

Tal como se constatou no capítulo anterior deste trabalho, uma das lacunas apontadas à primeira legislação sobre associativismo municipal era o fato de não possuir qualquer referência quer à admissão de novos associados quer ao abandono das associações, fato que veio a ser colmatado pelo Decreto-lei nº 412/89, de 29 de novembro.

⁷² Atas da Assembleia Intermunicipal desde a sua constituição até à actualidade.

⁷³ Cf Ata da Assembleia Intermunicipal de 29/09/98, Livro 4, pp. 49-50.

⁷⁴ Cf Apêndice 8.

Assim, quanto à admissão de novos associados, qualquer município poderia solicitar a sua admissão na associação, através de pedido dirigido ao conselho de administração⁷⁵ e os novos municípios associados deveriam aceitar os compromissos e obrigações assumidos pela associação anteriormente à sua admissão.

Ainda no que concerne à admissão de novos membros, o n.º 3 do art.º 33º referia que antes dessa admissão seria feita uma avaliação dos ativos dos municípios na associação de forma a calcular a base de definição do ativo com que o novo município associado participaria.

Quanto ao abandono da associação, plasmado no art.º 36º, verificava-se que se um associado pretendesse deixar a associação seriam apurados os direitos e obrigações do mesmo e, em caso de débito por parte do município demissionário, este obrigava-se a regularizar a situação no prazo de 60 dias. No caso de débito por parte da associação, esta regularizaria a situação mas de forma a não impossibilitar a sua continuidade.

Como parece lógico, a saída de um município da associação implicava a saída dos seus membros dos respetivos organismos e a saída da associação não conferia ao município demissionário qualquer direito de transferência ou de cessação de atividade de instalações existentes, salvo quando para tal houvesse acordo.

Para a extinção da associação – art.º 37º - foram previstas duas situações: por deliberação da assembleia intermunicipal ou por deliberação de todos os municípios associados.

Aquando da extinção da associação o seu património seria repartido entre os municípios associados, na proporção da respetiva contribuição para as despesas da associação, ressalvados os direitos de terceiros.

3.2. A Alteração aos Estatutos em 1997

A primeira alteração, ainda que parcial, aos estatutos da Associação de Municípios do Norte Alentejano ocorreu em 3 de março de 1997, quando era presidente da assembleia intermunicipal, António Hemetério Airoso Cruz, o presidente da Câmara Municipal de Alter do Chão.

⁷⁵ A formulação do n.º 1, do artigo 35º dos estatutos da AMNA não é clara mas depreende-se, para que a formulação possa ter sentido, que quando se refere o artigo 1º se esteja a reportar ao artigo 1º da lei habilitante e não ao artigo 1º dos estatutos.

Esta alteração promoveu modificações em quatro artigos: no art.º 13º - competências da assembleia intermunicipal, no art.º 34º - deveres dos associados, no art.º 35º - admissão de novos associados e no art.º 36º - abandono da associação.

Assim, relativamente ao art.º 13º, as competências da assembleia intermunicipal adquiriram duas novas alíneas: a alínea q) para deliberar sobre a admissão de novos associados, mediante proposta do conselho de administração e a alínea r) destinada a deliberar sobre a exclusão dos associados quando existir o não pagamento da quotização anual ou de seis frações mensais dessa quotização. Qualquer uma destas alíneas prendia-se também com as alterações efetuadas ao nível dos art.º 35º e 36º.

No que concerne aos direitos dos associados, plasmado no art.º 34º, as alterações introduzidas prenderam-se com o dever dos associados de comparticiparem em despesas ordinárias e extraordinárias, desde que aprovadas pela assembleia intermunicipal.

O art.º 35º referente à admissão de novos associados, foi alterado no nº 3 que passou a ter a seguinte redação:

“Previamente à admissão de um novo associado, poderá ser feita a avaliação actualizada dos activos dos municípios na Associação, para base da definição do activo com que aquele participará, ou estabelecida uma quota especial, compensatória daqueles activos, cujo pagamento não deverá ultrapassar um ano”.

Para além da reformulação do nº 3, foram introduzidos mais pontos a este artigo. Os pontos 4 e 5 referiam-se à readmissão de municípios associados e o nº 6 ao não pagamento retroativo de quotas.

Assim, o nº 4 faz depender a readmissão do pagamento prévio dos débitos referidos na alínea a) do nº 1 deste artigo e que ainda não estivessem solvidos e o nº 5 estipulava que a readmissão obrigava ao pagamento de uma quota suplementar de valor igual a 1/12 da quotização anual. Quanto ao ponto 6 estipulava que nos casos de admissão ou readmissão de associados não haveria lugar ao pagamento retroativo de quotas, salvo o disposto no nº 5.

O assunto da readmissão de municípios na associação já havia sido discutido em 4 de junho de 1996, por ocasião do pedido de reentrada do Município de Fronteira. Nesta reunião, o vereador da Câmara Municipal de Portalegre e os presidentes de Arronches e Crato referiram a necessidade de se proceder à alteração dos estatutos da associação, pois os mesmos previam a entrada de novos associados mas nada diziam sobre a reentrada. Nessa ocasião, foi colocada à votação a proposta do município de Fronteira voltar a integrar a estrutura associativa recorrendo ao nº 3, do art.º 35º dos estatutos.

Quanto ao art.º 36º - abandono da associação - verificou-se a introdução de um novo ponto, o nº 4, que presumia que um município associado quando não realizasse o pagamento da quotização anual ou de seis frações mensais dessa quotização, tinha abandonado a associação e que o procedimento a seguir era o de notificar o associado sobre a situação de exclusão.

Face ao exposto, constata-se que todas as alterações introduzidas se referiam à necessidade de chamar a atenção no sentido dos municípios promoverem os pagamentos relativos aos seus compromissos perante a associação. Tal como já foi referido, a questão da quotização era assunto que marcava presença em diversas reuniões da assembleia intermunicipal⁷⁶.

3.3. A Alteração aos Estatutos Ocorrida em 2001

Na ata da assembleia intermunicipal de 17 de abril de 2001 é referido que este órgão teria aprovado a alteração dos art.º 1º, 7º, 8º, 10º, 12º, 14º, 21º, 26º e 27º dos estatutos da AMNA, tendo os municípios constituído entre si uma associação nos termos da Lei nº 172/99, de 21 de setembro.

Essa alteração aos estatutos fora previamente aprovada pelas assembleias municipais dos 15 municípios associados e a AMNA passou a ter a possibilidade de dispor de um quadro de pessoal próprio e, tal como refere a ata da assembleia intermunicipal da AMNA,⁷⁷ no mesmo dia em que foi aprovada a alteração aos estatutos foi também aprovado o quadro de pessoal da AMNA.

Na publicação efetuada em *Diário da República*⁷⁸, verifica-se que nessa reunião foi aprovado o regulamento interno, a estrutura dos serviços e o quadro de pessoal.⁷⁹

No que concerne à organização dos serviços, verifica-se que a AMNA dispunha dos seguintes serviços: um departamento técnico composto por duas divisões - divisão de planeamento, desenvolvimento e ambiente (setor de planeamento e desenvolvimento regional,

⁷⁶ Em 28 de dezembro de 1995, houve um apelo para que os municípios regularizassem a quotização. Depois, em 4 de junho de 1996, o presidente de Ponte de Sôr referiu que as quotizações eram muito elevadas, mas o presidente de Castelo de Vide respondeu que estranhava o fato do Presidente da Câmara de Ponte de Sôr ter esta posição sobre o assunto pois a Câmara de Ponte de Sôr era aquela que mais quotização devia e tinha visto aprovado o projeto de modernização administrativa. Mais tarde, em 17 de dezembro de 1996, voltam a ser discutidas questões relativas ao não pagamento de quotização.

⁷⁷ Cf. Ata da assembleia intermunicipal de 17 de abril de 2001, Livro 7, p.3-6.

⁷⁸ Diário da República nº 132, II Série, Apêndice nº 71/2001, de 7 de junho de 2001, p. 3-8.

⁷⁹ Cujas propostas foram aprovadas pelo conselho de administração, em reunião de 3 de abril de 2001.

setor de apoio a projetos comunitários, setor de informática, setor de sistemas de informação e sistemas de informação geográfica e setor de ambiente e energia) e divisão de formação profissional, cultura e desporto (setor de formação profissional, setor de cultura e desporto).

Existia, ainda, um apoio administrativo comum às duas divisões.

Da estrutura fazia também parte a divisão administrativa e financeira (setor de contabilidade, setor de pessoal e património, setor de apoio jurídico e apoio administrativo). Como referia o n.º 2, do art.º 8º do regulamento interno “conjuntamente com os serviços atrás referidos, existirá ainda o gabinete de apoio ao conselho de administração e ao administrador-delegado.”

A composição apresentada mostra que se tratava de uma estrutura hierarquizada.⁸⁰

Relativamente ao quadro de pessoal, estavam previstos criar quatro cargos dirigentes - um diretor de departamento e três chefes de divisão.

Quanto ao grupo de pessoal técnico superior foram previstas as seguintes carreiras: contabilidade e gestão, geografia, ambiente, história de arte, economista, educação física, biologia.

Ao nível de pessoal do grupo técnico havia: contabilidade e administração, ambiente e informática.

Do grupo de pessoal de informática foi previsto 1 lugar para operador de sistemas. Pessoal técnico-profissional: 1 lugar de técnico-profissional de informática. Pessoal administrativo: 4 lugares para assistente administrativo.

Relativamente aos projetos referidos nos relatórios de contas da AMNA, anos 1998 e 2001, verifica-se que esta estrutura organizacional e o respetivo quadro de pessoal estavam adequados aos projetos em desenvolvimento pela associação pois, em 1998, como se comprova pelo apêndice 3, uma parte significativa de projetos enquadrava-se na área planeamento e desenvolvimento regional (12 – 37.5%), seguindo-se a área de ambiente, energia e metrologia (7 – 21.8%) e em terceiro lugar apareciam as áreas de informática (5 – 15.63%) e a cultura (5 – 15.63%).

No que diz respeito aos mandatos, de acordo com esta alteração de estatutos e conforme plasmado no n.º 1 do art.º 10º, “o mandato dos órgãos da associação é de 4 anos”⁸¹e

⁸⁰ Cada unidade na organização era subordinada a uma outra entidade única, neste caso, aos órgãos da Associação.

⁸¹ Há muito que se desejava plasmar nos estatutos da associação este articulado. Confronte-se a ata da assembleia intermunicipal de 17/12/96 porque foi presente a essa reunião uma proposta de alteração dos estatutos da associação que visava a alteração do mandato do conselho de administração para 4 anos. Contudo,

estava dependente, de acordo com o nº 3 do mesmo artigo, da situação em que o eleito se encontrasse na respetiva câmara municipal e com a realização de eleições para este mesmo órgão.

No que concerne à alteração produzida no âmbito da mesa da assembleia intermunicipal - art.º 12º - constatou-se uma adequação à lei habilitante e a publicitação dos atos - art.º 14º e 21º - estava conforme com a legislação em vigor para os municípios.

Relativamente às competências do conselho de administração não foi feita qualquer alteração ao que fora previsto aquando da constituição da associação, pois os três pontos colocados já antes estavam plasmados nos estatutos. Quanto aos restantes artigos objeto de alteração - art.º 26º e 27º, orçamento e receitas, respetivamente – verificou-se uma adequação à nova lei do associativismo municipal.

3.4. A Associação de Municípios de Fins Específicos

Em abril de 2004, ocorreu a terceira alteração aos estatutos da AMNA, como se pode verificar pela ata da reunião plenária extraordinária da assembleia intermunicipal da Associação de Municípios do Norte Alentejano⁸². Esta alteração decorreu da necessidade de ser feita uma adaptação ao enquadramento legal originado pela publicação das Leis nº 10/2003 e nº 11/2003, ambas de 13 de maio.

Como se frisa no documento supra citado⁸³ “deliberou a assembleia intermunicipal aprovar a adaptação dos estatutos da AMNA para associação de municípios de fins específicos.”

Como se constata, houve a preocupação de promover a adaptação à nova legislação, mais concretamente à Lei nº 11/2003, de 13 de maio, que produziu grandes alterações ao nível do associativismo municipal. Por isso, era de todo impossível não existir uma reformulação dos estatutos da AMNA.

esta alteração implicava contrariar a intenção do legislador, de acordo com a ata da reunião, “o Senhor Presidente da Mesa da AI referiu que, pese embora a impossibilidade legal de alterar este artigo nos estatutos, considera desejável (...) que o Conselho de Administração exerça mandatos de 4 anos. Assim, sugere que os partidos assumam no momento das eleições acordos de princípio, de modo a que no final de cada ano se permita a continuação do exercício do conselho de administração, garantindo-se a sua manutenção por um período com aquela duração.”

⁸² Ata da reunião plenária extraordinária da assembleia intermunicipal da Associação de Municípios do Norte Alentejano, sessão realizada no dia 19 de abril de 2004.

⁸³ Idem

Os estatutos da AMNA ficaram com 30 artigos, divididos por cinco capítulos: capítulo I – disposições gerais, composto pelos artigos: 1º - composição, 2º - denominação, 3º - sede, 4º - objeto, 5º - duração, 6º - direito dos associados e 7º - deveres dos associados.

O capítulo II – órgãos e funcionamento, composto por 12 artigos: art.º 8º - órgãos, 9º - competência, 10º - mandato, 11º - composição e funcionamento da assembleia intermunicipal, 12º - sessões da assembleia intermunicipal, 13º - competências da assembleia intermunicipal, 14º - competências dos membros da mesa da assembleia intermunicipal, 15º - composição e funcionamento do conselho diretivo, 16º - reuniões do conselho diretivo, 17º - competências do conselho diretivo, 18º - competências do presidente do conselho diretivo, 20º - secretário geral e o artigo 21º - requisitos das deliberações.

Relativamente ao capítulo III – património, finanças, pessoal e organização interna - possuía 5 art.º: art.º 22º - património, 23º - receitas, 24º - empréstimos, 25º - pessoal e 26º - organização interna.

Por último, o Capítulo IV – disposições finais - era composto por 4 artigos: art.º 27º - preenchimento dos fins, 28º - admissão de novos associados, 29º - saída de associados e por último, o artigo 30º, que versava sobre a extinção da AMNA.

Como se percebe, desde a publicação do diploma legal até à adaptação dos estatutos da AMNA ao referido diploma, decorreu um período de, sensivelmente, um ano.

Este fato ficou a dever-se à falta de entendimento sobre o rumo a seguir pelos municípios porque havia autarcas que defendiam agregar todo o Alentejo numa única grande área metropolitana⁸⁴, outros que defendiam a aproximação a Castelo Branco⁸⁵ e outros ainda que defendiam o modelo de três comunidades urbanas⁸⁶.

Assim, apenas a alguns dias de poder existir uma situação de irregularidade perante o quadro legal, a AMNA foi transformada em associação de municípios de fins específicos⁸⁷.

No art.º 4º dos estatutos houve a preocupação de enumerar exaustivamente as áreas onde iria incidir a ação desta associação, tal como se encontra plasmado na Lei nº 11/2003, de 13 de maio.

⁸⁴ Cf. Notícia jornal Público, de 24/03/2004, www.publico.pt, acedido em 18 de outubro de 2010. Na ata da assembleia intermunicipal de 8/03/2004 também se refere que diversos presidentes, designadamente de Gavião, Alter do Chão, Nisa e Avis, manifestaram o seu acordo em constituir a Grande Área Metropolitana do Alentejo.

⁸⁵ Cf. Ata da reunião plenária extraordinária da assembleia intermunicipal da Associação de Municípios do Norte Alentejano, sessão realizada no dia 19 de abril de 2004.

⁸⁶ Cf. Notícia jornal Público, de 24/03/2004, www.publico.pt, acedido em 18 de outubro de 2010

⁸⁷ De acordo com o artº 2º da Lei 11/2003, de 13 de maio, a associação de municípios de fins específicos é uma pessoa coletiva de direito público, criada para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integram.

De acordo com este artigo, a AMNA⁸⁸ tinha como fim a realização de interesses específicos comuns aos municípios que a integravam e prosseguia os seguintes fins públicos:

- a) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- b) Coordenação das atuações entre municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas: infraestruturas de saneamento básico e de abastecimento público; saúde; educação; ambiente, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e proteção civil; acessibilidades e transportes; equipamentos de utilização coletiva; apoio ao turismo e à cultura; apoios ao desporto, à juventude e às atividades de lazer; planeamento e gestão estratégica, económica e social e gestão territorial na área dos municípios integrantes.

Ficou ainda prevista a prossecução de interesses comuns nos seguintes domínios: coordenação de atividades desportivas intermunicipais; gestão de informação e de bases de dados; gestão da aquisição e da prestação de serviços comuns; apoio ao desenvolvimento de projectos na área da modernização e qualificação dos serviços municipais; gestão de formação dirigida a eleitos, funcionários e agentes dos municípios; elaboração de estudos e projetos de carácter intermunicipal e gestão de infraestruturas e projetos comuns.

Face à extensa lista de atribuições, conclui-se que existiu a preocupação de não limitar as atribuições da AMNA, embora o art.º 27º dos estatutos referisse que as atividades da AMNA dependiam “da capacidade financeira dos municípios associados, pelo que os seus fins devem ser preenchidos gradual e progressivamente.”

De modo a assegurar a prossecução dos seus objetivos, a AMNA poderia criar e explorar serviços próprios e/ou participar em pessoas coletivas que prosseguissem fins de interesse público, assim como associar-se e estabelecer acordos, contratos programa e protocolos com outras entidades, públicas ou privadas.

No âmbito dessas atribuições considera-se relevante o fato de, em 1999, ter sido estabelecido o novo quadro de transferência de atribuições para as autarquias locais, pois pareceu haver aqui evidência de que os municípios associados quiseram também, tendo presente as suas atribuições, não limitar o trabalho no âmbito da realização de projetos comuns.

A AMNA, de acordo com os estatutos, foi constituída pelos municípios de Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sôr, Portalegre e Sousel.

⁸⁸ A associação manteve a mesma designação: Associação de Municípios do Norte Alentejano (AMNA)

A associação continuava a ter, de acordo com o art.º 3º, a sua sede em Portalegre mas previa-se a possibilidade de serem criadas delegações, seções ou quaisquer formas de representação, parecendo existir assim a preocupação de descentralizar a ação da associação por outros locais para além da capital de distrito, o que poderia indiciar um maior envolvimento no trabalho da associação por parte dos diversos municípios associados.

No que se refere aos direitos dos associados, estes mantinham, basicamente, o estipulado na alteração aos estatutos realizada em mil novecentos e noventa e sete, o mesmo acontecendo com o artigo referente aos deveres dos associados.

Assim, de acordo com a Lei nº 11/2003, de 13 de maio, os estatutos da associação possuíam, como órgãos deliberativo e executivo, a assembleia intermunicipal e o conselho diretivo, respetivamente, ou seja continuaram a existir dois órgãos, cada um com seu caráter.

Relativamente à competência dos órgãos da associação, verifica-se que os estatutos seguiam quase *ipsis verbis* o art.º 22º da lei habilitante. Contudo, o nº 3 do art.º 9º dos estatutos referia que existia vinculação por parte dos municípios às deliberações emanadas dos órgãos da associação e que essas deliberações não careciam de ratificação dos órgãos municipais desde que estes se tivessem pronunciado em momento anterior à assumpção da competência.

Em termos de mandato, a duração deste coincidia com a que legalmente estivesse fixado para os órgãos das autarquias locais e sempre que um eleito nos órgãos da associação cessasse, perdesse ou renunciasse ao seu mandato autárquico o efeito seria idêntico no órgão da associação para o qual tivesse sido eleito. Os titulares dos órgãos eram eleitos pelo período de um mandato e mantinham as suas funções até serem legalmente substituídos.⁸⁹

No que se referia à composição da assembleia intermunicipal, a mesma era constituída por dois representantes de cada município associado, sendo um o presidente e o outro um vereador isto é, mantinha-se a composição já definida em estatutos anteriores. De notar que o presidente podia delegar a sua representação num vereador⁹⁰. As reuniões do órgão eram dirigidas por uma mesa que possuía um presidente⁹¹, um vice-presidente e um secretário,

⁸⁹ Pela análise dos diversos atos eleitorais da associação verifica-se que existe uma preocupação de rotatividade dos eleitos nos órgãos da associação e também se pode verificar que, desde a constituição da associação até à atual CIMAA, todos os municípios, à exceção de Elvas, estiveram presentes nos órgãos da associação.

⁹⁰ Mas o presidente é obrigatoriamente membro da assembleia intermunicipal, de acordo com a alínea d), do nº 2, do art.º 23º da Lei 11/2003, de 13 de maio.

⁹¹ O exercício das funções de presidente da mesa da assembleia intermunicipal é incompatível com o desempenho do cargo de presidente do conselho diretivo, conforme refere o nº 3, do art.º 25º da Lei citada. Esta situação difere da existente até então, o nº 5, do art.º 7º do Decreto-lei 412/89, de 29 de novembro diz-nos que

eleitos por meio de listas⁹² e por escrutínio secreto de entre os membros da assembleia intermunicipal. Deste modo, a mesa da assembleia continuava a possuir três membros, embora com designações diferentes.

Os quadros do apêndice 2 permitem constatar a evolução da composição da mesa da assembleia intermunicipal e do conselho de administração, por força política, entre 2002 e 2005, evidenciando que essa composição não sofreu alteração, apesar da diminuição do número de presidências de câmara por parte do PS e do aumento de autarquias dirigidas pelo PSD, no distrito de Portalegre – apêndice 6.

Voltando ao funcionamento dos órgãos, de acordo com o n.º 2, do art.º 24º da Lei n.º 11/2003, de 13 de maio a assembleia reunia em plenário e em seções, sendo que a Associação de Municípios do Norte Alentejano possuía as seguintes seções: ambiente e ordenamento do território, desenvolvimento, desporto e cultura, educação e modernização e qualificação dos serviços.

A lei em vigor a partir de 2003 não referia, no caso das associações de municípios de fins específicos, quais eram as suas competências. Assim, a Associação de Municípios do Norte Alentejano adotou, nesta matéria, uma postura de explicitar em vinte alíneas quais as competências do órgão deliberativo da associação e ainda mencionava os casos em que as deliberações careciam de ser tomadas por maioria de 2/3 dos membros⁹³ ou por maioria absoluta⁹⁴ dos membros em efetividade de funções ou quando possuíam eficácia na área de incidência de cada município⁹⁵.

O órgão executivo da associação, o conselho diretivo, era composto por cinco representantes dos municípios associados, eleitos pela assembleia intermunicipal, de entre os seus membros, pelo período de um ano, renovável; relativamente aos estatutos em vigor até então, era mantido o número de membros do órgão executivo. Tal como para a assembleia intermunicipal, também para o conselho diretivo, os estatutos definiam um elevado número

existe compatibilidade no exercício das funções de presidente da mesa da assembleia intermunicipal e de presidente do conselho de administração.

⁹² Nos estatutos em vigor até esta alteração nada se diz se a mesa é ou não eleita através de listas, apenas se menciona que existe escrutínio secreto.

⁹³ Refere-se neste âmbito as seguintes matérias: alteração dos estatutos, fixação das contribuições dos associados, a adesão de novos municípios e a criação de empresas, a associação com outras entidades e a participação em pessoas coletivas que prossigam fins de interesse público.

⁹⁴ São mencionados as alíneas sobre: aprovação do regulamento interno, a aprovação das opções do plano e o orçamento assim como as suas modificações, a contração de empréstimos e a fixação das tarifas por serviços a prestar aos municípios associados.

⁹⁵ A alínea referida é a que relata a fixação das taxas de disponibilidade de utilização e as tarifas de prestação de serviços ao público, que no caso, necessitavam de ser ratificadas pelas respetivas assembleias municipais.

de alíneas – 24 – destinadas a explicar as competências deste órgão. Possivelmente, por analogia com a situação do órgão executivo dos municípios, a situação prevista legalmente no caso das comunidades intermunicipais de fins gerais⁹⁶ e ainda a situação prevista nos anteriores estatutos da associação, constata-se que o presidente do conselho diretivo possuía competências próprias.

A Lei nº 412/89, de 29 de novembro havia previsto a existência de um administrador delegado; em 2003, ficou definido que as associações poderiam ter um secretário-geral. As duas leis aqui referenciadas são muito semelhantes havendo, na Lei nº 11/2003, de 13 de maio, apenas duas diferenças: o fato de o tempo da comissão de serviço contar como tempo prestado no lugar de origem do funcionário, nomeadamente, para promoção e progressão na carreira e respetiva categoria e também por esta legislação vir criar a incompatibilidade de o secretário-geral não poder exercer qualquer cargo político em regime de permanência.

Quanto ao património, constituíram-se como inovação nesta adaptação à Lei de 2003, os seguintes aspetos:

- No seio das receitas da AMNA: as transferências dos municípios, fruto de competências delegadas por estes; as transferências da administração central e de outras entidades públicas ou privadas resultantes de contratualização e o cofinanciamento comunitário.
- No domínio dos empréstimos, estes passavam a relevar para o limite da capacidade de endividamento dos municípios que compunham a associação, exceto quando era para financiar transferências da administração central. Verificava-se ainda existir, neste âmbito, uma responsabilização dos municípios pelo pagamento das dívidas contraídas pela associação.
- Ao nível dos recursos humanos, também se procedeu a um conjunto de alterações, tais como: o quadro de pessoal próprio da associação passou a ser preenchido através de dois instrumentos de mobilidade – a requisição e o destacamento – e, sempre que tal não fosse possível, as novas contratações ficavam sujeitas ao regime de contrato individual de trabalho⁹⁷. O pessoal da associação estava abrangido pela legislação aplicada ao pessoal da administração local e no caso de haver a extinção da AMNA, os estatutos referiam que todas as

⁹⁶ Legisladadas no mesmo diploma que as associações de municípios de fins específicos.

⁹⁷ A Lei 99/2003, de 27 de agosto aprova o Código do Trabalho e a Lei 23/2004, de 22 de junho define o regime jurídico do contrato de trabalho nas pessoas coletivas públicas e a própria Lei 11/2003 refere a necessidade de se proceder desta forma conforme referem os nºs 2 e 4, do art.º 32º da Lei.

situações de pessoal do quadro seriam resolvidas antes da deliberação de dissolução da associação.

Finalmente, refira-se que a lei habilitante obrigava, em nome do princípio da estabilidade, a que a integração na estrutura associativa tivesse um período mínimo de permanência, no caso 5 anos e, naturalmente, a AMNA previu tal situação nos seus estatutos. Quanto à extinção da AMNA, transcreveu-se o estipulado na Lei⁹⁸.

3.5. A Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo

A Comunidade Intermunicipal do Norte Alentejo (CIMAA) é a estrutura associativa de cariz intermunicipal existente atualmente na área geográfica em análise. Esta estrutura foi criada em 05 de junho de 2009⁹⁹, através da conversão da associação de municípios de fins específicos em comunidade intermunicipal de fins múltiplos, nos termos do disposto na Lei nº 45/2008, de 27 de agosto.

É mais uma fase do processo que convém historiar.

Assim, o conselho diretivo da AMNA, em 7 de outubro de 2008, deliberou iniciar de imediato os procedimentos de constituição da CIMAA e remeter à submissão dos executivos municipais e das assembleias municipais o projeto de estatutos da comunidade intermunicipal.

Inicialmente, aquando da publicação dos seus estatutos, em 20 de abril de 2009, a CIMAA era composta por 14 municípios ou seja, menos um município, Sousel, do que a sua estrutura atual. Esta divergência prendia-se com o fato de, nessa altura, o Município de Sousel estar integrado no Alentejo Central. Com a alteração introduzida ao Decreto-lei nº 68/2008, de 14 de abril¹⁰⁰, a unidade territorial Alto Alentejo passou a incluir o Município de Sousel, deixando este de pertencer à NUT III Alentejo Central, assim como o Município de Mora deixou de estar integrado na unidade territorial Alto Alentejo, transitando para a NUT III Alentejo Central.

De acordo com as opiniões dos presidentes das duas câmaras municipais, esta solução foi a mais ajustada à realidade. Armando Varela, comentando a notícia sobre a aprovação pelo conselho de ministros da integração de Sousel na NUT Alto Alentejo, referiu que “esta

⁹⁸ Cf Artigos 38º a 42º da Lei nº 11/2003, de 13 de maio.

⁹⁹ Cf Notícia em www.cm-gaviao.pt acedida em 12 de novembro de 2010.

¹⁰⁰ Cf Decreto-lei nº 85/2009, de 3 de abril.

decisão foi a melhor opção (...) quando nos perguntam de onde somos, dizemos sempre que somos de Portalegre.”¹⁰¹

O presidente do conselho diretivo da AMNA, em 31 de março de 2008, fez um apelo ao presidente da Câmara Municipal de Sousel de forma a que este viesse a integrar a NUT III Alto Alentejo, no qual se referia que a “ligação histórica do Município de Sousel ao Distrito de Portalegre e à AMNA possibilitou o seu enquadramento em diversas iniciativas, projectos e instituições, com mútuos benefícios.”¹⁰²

Como decorre da lei, a integração do Município de Sousel na CIMAA careceu de pronúncia de todos os municípios que integravam a estrutura intermunicipal e todos os municípios aprovaram essa inclusão¹⁰³.

Os estatutos da CIMAA, que haviam sido publicados em 20 de abril de 2009, sofreram alteração em 4 de setembro de 2009. Contudo, essa alteração de estatutos, foi unicamente devida à inclusão do Município de Sousel na NUT III Alto Alentejo e, logo, na CIMAA.

De fato, os únicos artigos alterados foram os artigos 1º - natureza, composição, designação e sede e 13º - da assembleia intermunicipal da comunidade intermunicipal: natureza e composição.

Tal como foi verificado anteriormente, a lei atual sobre associativismo municipal faz coincidir as comunidades intermunicipais com as unidades estatísticas territoriais de Nível III e estas adotam na sua designação a da NUT correspondente.

Relativamente às atribuições da CIMAA, verifica-se que os estatutos operaram uma transcrição da lei habilitante até ao nº 4 do art.º 2º em que referiam que a CIMAA poderia também criar e explorar serviços próprios; criar ou participar em associações, empresas, cooperativas e fundações; associar-se a outras entidades públicas, privadas ou do setor social e cooperativo; constituir empresas intermunicipais e concessionar a gestão e exploração de serviços.

No que se referia aos art.º 3º - direitos dos municípios integrantes e 4º - deveres dos municípios integrantes, apenas existiu uma transposição da situação relativa à AMNA.

Os órgãos da CIMAA eram os definidos na lei habilitante: assembleia intermunicipal, constituída por membros das assembleias municipais dos municípios, eleitos pelo método de

¹⁰¹ Cf Notícia LUSA - Agencia de Noticias de Portugal, SA, publicado em 26 de fevereiro de 2009, em www.rtp.pt, acessado em 13 de novembro de 2010.

¹⁰² Cf Ofício dirigido ao presidente da Câmara Municipal de Sousel, em 31/03/2008.

¹⁰³ Ver Apêndice 7 ao presente trabalho

Hondt¹⁰⁴ em número de três por cada um dos municípios com menos de 10.000 eleitores¹⁰⁵ e cinco por cada um dos municípios com eleitores entre os 10.001 e 50.000¹⁰⁶.

Tal como nos anteriores estatutos, os trabalhos da assembleia intermunicipal eram dirigidos pela mesa da assembleia, constituída por um presidente, um vice-presidente e um secretário. Estatutariamente, este órgão reunia, ordinariamente, três vezes por ano, sendo que a primeira reunião se destinava à análise e votação dos documentos de prestação de contas e a assembleia de novembro visava a aprovação dos documentos previsionais.

Relativamente às competências do órgão deliberativo, constata-se que todas as competências presentes na Lei nº 45/2008, de 27 de agosto, se encontravam plasmadas nos estatutos da associação.

Para além destas, a assembleia intermunicipal da CIMAA possuía ainda as seguintes competências: aprovar, sob proposta do conselho executivo, o mapa de pessoal da comunidade; designar, sob proposta do conselho executivo, o auditor externo no caso de a comunidade deter capital em fundações ou entidades do setor empresarial local; fixar anualmente as contribuições dos municípios; fixar anualmente, sob proposta do conselho executivo, as taxas pela prestação concreta de um serviço público local pela utilização privada de bens do domínio público ou privado da comunidade, ou pela remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição da associação de municípios nos termos da Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro¹⁰⁷; os preços relativos a serviços prestados e bens fornecidos e, finalmente, aprovar e alterar os estatutos e a sua pronúncia sobre todos os assuntos que visassem a prossecução dos interesses próprios da comunidade.

À exceção da designação do auditor externo, todas as competências aqui referidas já se encontravam nos estatutos da AMNA de fins específicos e estavam diretamente, relacionadas com as competências do órgão executivo da comunidade

A lei habilitante do associativismo municipal previu a existência de competências próprias para o presidente da assembleia intermunicipal e os estatutos da CIMAA refletiram este fato e explicitaram, ainda, mais três competências: elaborar a ordem do dia das reuniões e

¹⁰⁴ C.f. www.cne.pt, o método aplica-se mediante a divisão sucessiva do número total de votos obtidos por cada candidatura pelos divisores (1, 2, 3, 4, 5, etc) e pela atribuição dos mandatos em disputa por ordem decrescente aos quocientes mais altos que resultarem das divisões efetuadas. O processo de divisão prossegue até se esgotarem todos os mandatos e todas as possibilidades de aparecerem quocientes iguais aos quais ainda caiba um mandato.

¹⁰⁵ Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa e Sousel.

¹⁰⁶ Ponte de Sôr, Elvas e Portalegre.

¹⁰⁷ Lei das Finanças Locais.

proceder à sua distribuição; abrir e encerrar os trabalhos das reuniões e proceder à marcação e justificação das faltas dos membros do órgão.

No que concerne ao órgão executivo da comunidade, houve uma alteração na designação do mesmo porque, a partir da entrada em vigor da Lei de 2008, passou a designar-se por conselho executivo. No que respeita à composição do órgão, também houve uma alteração substancial na sua composição. Antes, o órgão era composto por cinco representantes dos municípios associados, eleitos pela assembleia intermunicipal. A partir da constituição da comunidade, este órgão passou a ser composto por todos os presidentes das câmaras municipais associadas e estes elegiam, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes.

O apêndice 2 mostra a composição do conselho executivo em 2005/09 e o seu cruzamento com o apêndice 6 permite relacionar essa composição por força política com o número de presidências de câmara que cada uma das forças detinha.

As alterações são grandes porque o PS perdeu o predomínio que tinha em 2005 e o PSD passou a deter o maior número de câmaras. Por isso, não admira que a presidência do conselho executivo passasse para o PSD.

De registar, ainda, que em 2009, todas as autarquias com cargos no conselho executivo mudaram relativamente a 2005.

O órgão reúne, ordinariamente, uma vez por mês. As reuniões têm lugar nas diferentes sedes dos municípios associados.

Relativamente às competências do órgão, verifica-se que são taxativamente iguais às da lei habilitante, ressalvando a não existência da competência referida na alínea f), do n.º 2 do art.º 16.º da Lei 45/2008, de 27 de agosto¹⁰⁸. No entanto, este fato não se afigura como algo relevante pois, a alínea i) do n.º 2 do art.º 19.º dos estatutos refere que o conselho executivo exerce os demais poderes conferidos por lei, logo, também este poder de integrar as comissões referidas está previsto.

Tal como no órgão deliberativo, também o presidente do conselho executivo possui competências próprias previstas na lei e que os estatutos da CIMAA transcreveram¹⁰⁹.

Junto do conselho executivo pode funcionar um órgão consultivo, denominado conselho consultivo. Neste momento não existe, em funcionamento, órgão consultivo.

¹⁰⁸ Integrar as comissões de acompanhamento de elaboração, revisão e alteração de planos directores municipais, de planos ou instrumentos de política setorial e de planos especiais de ordenamento do território.

¹⁰⁹ Nos anteriores estatutos, o presidente do conselho diretivo também possuía competências próprias embora mais reduzidas que as atuais.

A CIMAA, nos termos da lei, também possui um secretário executivo que, nos anteriores estatutos se designava de secretário-geral. Relativamente à lei anterior, não existem diferenças substanciais. O atual secretário executivo da CIMAA é o professor Carlos Manuel da Encarnação Nogueiro, com vínculo público, técnico superior da CIMAA e, já anteriormente, técnico superior da AMNA.

No que diz respeito ao regime de pessoal da atual comunidade, não houve alterações a registar.

No campo da gestão financeira e orçamental existe uma alteração significativa, nomeadamente ao nível do património e finanças e que tem uma importância vital no desenvolvimento da ação da comunidade. Referimo-nos ao fato de estarem compreendidas, nos recursos das associações de municípios, as transferências do orçamento de estado correspondentes a 0.5% da transferência do Fundo de Equilíbrio Financeiro corrente prevista para o conjunto dos municípios da respetiva unidade territorial, com limite máximo de variação de 5%. Este aspeto veio introduzir um fator de estabilidade no trabalho desenvolvido pela comunidade, tal como refere o presidente do conselho executivo: “A CIMAA tem alguns recursos financeiros resultantes das transferências, que são feitas através do orçamento de estado, e da contribuição dos municípios. Em termos de recursos financeiros não há problemas.”¹¹⁰

Pela análise aos projetos desenvolvidos, parece interessante evidenciar o fato de o relatório de contas 2009, relativo ao período de funcionamento da CIMAA, ter plasmado um maior conjunto de projetos, tendo havido um acréscimo de 9 projetos relativamente aos primeiros 5 meses de 2009.

No passado mês de março, foi distribuída, via postal, nas caixas de correio das habitações de toda a área geográfica abrangida pela CIMAA, uma brochura sobre a comunidade intermunicipal. Neste documento de comunicação dirigido à população em geral, podia ler-se que a CIMAA tinha entre outros objetivos “a promoção do planeamento e da gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental do respectivo território e a participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)” (CIMAA, 2011, p. 2).

¹¹⁰ Cf. Apêndice 8.

No documento eram apresentados projetos desenvolvidos por cada um dos municípios e também alguns projetos de cariz intermunicipal tais como: SAMA – sistemas de apoio à modernização administrativa; EDSC – economia digital sociedade do conhecimento e ILUPub – melhoria da eficiência energética da iluminação pública.

Relativamente à integração de novos associados, parece ser possível concluir que ficou simplificada, pois apenas será necessária uma comunicação escrita por parte do município que deseja aderir, dirigida ao conselho executivo, acompanhada de cópia das deliberações dos órgãos municipais. Quanto à saída de associados da comunidade, quer os estatutos, quer a lei habilitante são omissos nesta matéria. Assim, parece possível concluir que, contrariamente à lei de 2003, já não haverá um período de permanência mínimo na estrutura associativa.

A extinção da comunidade deixa de poder ser concretizada por dissolução ou cisão e a única forma pela qual se extingue é através da fusão com outra ou outras comunidades intermunicipais.

O longo estudo diacrónico efetuado neste capítulo aconselha uma sistematização das ideias consideradas mais pertinentes e que são as seguintes:

- A CIMAA veio dar continuidade ao trabalho de cooperação, desenvolvido desde 1992, entre municípios do Norte Alentejano;
- No âmbito dos três distritos do Alentejo, a AMNA foi a última associação de municípios a ser constituída;
- O quadro dos municípios abrangidos pela área de intervenção da associação de municípios tem-se mantido estável ao longo dos anos;
- Durante este período de tempo (1992 até à atualidade) o objeto da associação de municípios tem vindo a sofrer alterações. Parece ser possível referir que estas alterações têm presente quer as diversas leis do associativismo municipal quer a própria realidade das atribuições dos municípios;
- Em termos políticos, desde 1992 até à presente data, as listas apresentadas para os órgãos existentes no seio do associativismo municipal refletem a pluralidade partidária existente e são também reflexo das eleições autárquicas em cada momento; na maioria dos casos, as listas apresentadas são fruto do consenso entre as diferentes forças políticas;

- As competências dos órgãos, ao longo dos anos, têm uma variação muito pouco acentuada e são, normalmente, decorrentes da lei;
- Neste espaço geográfico, o presidente do órgão executivo sempre possuiu competências próprias;
- A realidade atual, atendendo às suas atribuições, parece favorecer o desenvolvimento de entendimentos entre os municípios associados. Como é referido no plano de atividades e orçamento 2011 “apesar da conjuntura menos favorável os membros desta comunidade conseguiram ultrapassar os obstáculos, aumentando assim as responsabilidades da CIMAA no processo da contratualização no final do ano de 2010, bem como para o triénio 2010-2013”¹¹¹;
- Os estatutos da associação têm vindo a ser adaptados aos diversos suportes legislativos e verifica-se que, para além desse fato, não têm existido alterações por decisão unilateral dos municípios. Assim, parece possível dizer que este fato demonstra a não existência de um conceito mais aprofundado de cooperação, ou, como refere o Dr. Armando Varela a cooperação “resulta de uma imposição legal.”¹¹²

¹¹¹ Cf plano de atividades e Orçamento 2011, p. 6, www.cimaa.pt, acedido em 27/05/2011.

¹¹² Cf Apêndice 8.

4. Potencialidades e Constrangimentos do Associativismo Municipal no Norte Alentejano

4.1. As Realidades de Uma Organização que Funciona em Rede

A estrutura associativa dos municípios do Norte Alentejano, tal como já ficou aqui explicitado e também reforçado pela apresentação da sua missão “promover e defender os interesses comuns dos municípios associados, impulsionando o seu desenvolvimento integrado e sustentado, valorizando parcerias, criando sinergias e maximizando complementaridades”¹¹³, é uma organização que funciona em rede e visa alcançar uma situação mais favorável para os municípios associados através dos esforços concertados entre os mesmos.

Esta é, certamente, a situação ideal, o desígnio pelo qual os diversos municípios se mobilizam. Contudo, este é um caminho que nem sempre é fácil. Todavia, hoje, com a atual situação de crise, com a crescente desertificação dos municípios do Norte Alentejano, urge encontrar soluções de resposta aos problemas e as populações esperam isso dos seus representantes¹¹⁴.

Importa, por isso, que os municípios, apesar de não abdicarem dos seus projetos particulares, realizados em prol da população do seu território, se impliquem e apliquem na concretização de objetivos cujo interesse extravase cada município mas valorize a sub-região.

A experiência mostra que este é um caminho que, não raras vezes, é marcado por recuos e hesitações, com causas de ordem diversa¹¹⁵.

Embora seja um rumo que se apresenta com particular acuidade na atualidade, na verdade, também não é a solução para todos os problemas, pois “now, everyone wants to work in partnership. You might think it has always been so, but this would be very wrong” (Bovaird & Tizard, 2009, p. 233).

Por outro lado, há que não esquecer que os municípios e as suas estruturas associativas são complementares, “la commune demeure l’échelon premier de la démocratie et le premier recours des citoyens (...) l’intercommunalité ne se substitue pas à la commune. Elle en émane.” (Alliot-Marie; 2008, pp. 39-40).

¹¹³ Cf. www.cimaa.pt, acedido em 28 de setembro de 2011.

¹¹⁴ O poder local é aquele que se encontra mais próximo, logo, o primeiro de quem se espera uma atuação.

¹¹⁵ Tal como ficou explícito no Capítulo 2 deste trabalho.

As parcerias públicas são fenómenos recentes, contrariamente ao fenómeno das parcerias público-privadas¹¹⁶. Por exemplo, em Inglaterra as parcerias entre instituições públicas estão associadas ao “joined-up government”, ideias que tiveram lugar após os governos de Thatcher e Major, em finais da década de 90¹¹⁷ e o “whole of government” apareceu na Austrália, já no século XXI (Bovaird & Tizard, 2009, 235).

Em Portugal, há estudiosos da temática, como Arminda Neves, que defendem que os governos raramente se estruturaram de forma a que fossem desenvolvidas estratégias de articulação (Neves, 2010, 120). Como se verifica no Capítulo 2 do presente trabalho, em Portugal, as associações de municípios poderão ser vistas como o embrião do trabalho em parceria, entre instituições públicas, mas estas foram criadas e desenvolvidas por meio legislativo, não foram fruto de um desejo dos municípios de trabalharem conjuntamente, embora o tenham feito a partir daí, ainda que de forma muito insípida.

Ora, as redes “pressupõem sempre relações de troca, de interdependência recíproca e dinâmica (...) a cultura faz-se pela cultura comum, ou seja, pelas relações de confiança entre actores” (Neves, 2010, 204), sendo que no caso em estudo, as solidariedades horizontais entre os municípios deveriam pressupor, também, a existência de solidariedades verticais entre o poder central e o poder local.

Situação bem diferente é aquela que envolve entidades públicas e privadas pois, desde a década de 30, que nos Estados Unidos se desenvolvem parcerias público-privadas (Neves, 2010).

Nos últimos anos, o interesse pelas parcerias público-privadas cresceu, tendo estas sido incentivadas por instituições financeiras mundiais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), os quais “have also been supporting and promoting PPPs” (Bovaird & Tizard; 2009, p. 236). De acordo com a mesma fonte, na Europa, a noção de trabalho em rede, em parceria, começou a ter um impacto mais visível através dos fundos estruturais, reclamando a França ser o país com maior experiência neste tipo de processo.

O funcionamento em rede e o desenvolvimento de parcerias são uma das opções para que as entidades governativas, neste caso os municípios, possam responder a problemas, cada

¹¹⁶ Cf. Bovaird, T. & John Tizard, J. (2009, p. 235).

¹¹⁷ Cf. David Richards e Dennis Kavanagh; Can Joined-Up Government be a Reality? A Case Study of the British Labour Government 1997-2000; Paper presented at the Australian Political Studies Association 2000 Conference, the Australian National University, Canberra 4-6 October, 2000; apsa2000.anu.edu.au, acedido em 13/11/2010.

vez mais complexos, que exigem de todos uma participação e um maior envolvimento. Contudo, como já aqui foi referido, não existem somente benefícios associados ao desenvolvimento de processos em rede, que está longe de constituir a panaceia para todos os problemas.

Esta afirmação aconselha a inventariação das potencialidades e debilidades desses processos. Assim, quanto às suas potencialidades, as de maior interesse parecem ser as seguintes:

- Partilha dos recursos. A partilha do conhecimento, de competências, dos recursos económicos, técnicos de cada um dos municípios poderá ser um importante fator de coesão do território pois, para além de se economizarem recursos financeiros, há um aumento de recursos disponíveis e a partilha do conhecimento poderá trazer o desenvolvimento de novos projetos na região;
- Intercâmbio de informação. A partilha de informação, na atual sociedade, é um dos mais relevantes motivos de sucesso. Por isso, é importante que os municípios partilhem a informação de que são detentores, evitando assim soluções parciais. A partilha da informação irá economizar recursos e, em simultâneo, encaminhar de forma mais célere os diversos assuntos objeto do trabalho em rede, ganhando eficiência e tendo como objetivo “alcançar um maior espectro de informação” (Neves, 2010, p. 205)
- Estabelecimento de vínculos entre os diversos parceiros. Esta poderá constituir-se como uma das mais importantes potencialidades do trabalho em rede, pois essa cultura de confiança, de acreditar que o trabalho em rede e em associação é benéfico para os diferentes parceiros, não existindo preconceitos de uns relativamente a outros, passando de uma posição individual para uma relacional, pode corresponder a numa nova fase de desenvolvimento territorial, onde o desenvolvimento da região se sobrepõe aos interesses singulares de cada um, enquanto estrutura individual;
- Participação ativa. Esta potencialidade está interligada com a apresentada anteriormente porque não há trabalho em rede sem envolvimento, sem participação ativa, neste caso dos decisores. É necessário que os eleitos se impliquem pois, só dessa forma, poderão transmitir a missão a desempenhar aos seus trabalhadores para que estes, por sua vez, participem ativamente nos

trabalhos desta rede. Esta participação ativa visa uma maior eficácia dos investimentos de cada um dos municípios, com menor esforço de cada um;

- Potenciar uma intervenção mais abrangente. No caso em estudo, o território é marcado por municípios com áreas muito abrangentes – em média, os municípios do Norte Alentejano têm uma área de 422.19 km² – mas com uma densidade populacional de 18.9 hab/km², de acordo com os Censos 2011 (INE, 2011). Por isso, para enfrentar os problemas, existe a necessidade destes municípios ganharem escala porque, muitas vezes, o indicador de referência é a população, sem que existam outros indicadores que complementem a informação para o território e das populações que (ainda) aqui vivem.
- Processo baseado na negociação. O fato de se passar de um nível individual (município) para um nível relacional (comunidade/associação) faz com que, apesar de existirem órgãos que dirigem a estrutura associativa intermunicipal, os eleitos nesses órgãos não assumem uma relação de superioridade/hierarquia relativamente aos restantes municípios. Pressupõe-se, por isso, a existência de relações de confiança entre os diversos atores, neste caso os municípios, e de uma cultura comum em que cada um dos municípios é apenas um nó da rede e na qual se exigem fluxos que continuem a animar as suas relações.

Porém, como foi referido, este processo não é constituído apenas por vantagens, por potencialidades. Importa, por isso, apresentar também os constrangimentos ou as debilidades do funcionamento em rede, deste tipo de organizações, nomeadamente as seguintes:

- Dificuldade de atingir os consensos. Uma das dificuldades do processo é a tensão provocada pela necessidade de atingir posições concertadas entre todos os parceiros. Essas tensões foram visíveis em diversos momentos da vida da associação de municípios e, em alguns deles, provocaram mesmo situações de rutura entre municípios, como se refere no capítulo anterior do presente trabalho.
- Morosidade do processo. Como foi referido, no âmbito das potencialidades, quando se passa de uma relação de cariz individual para uma outra baseada na cooperação entre atores, os processos de decisão, apesar de possuírem um “risco residual suportado individualmente” (Neves, 2010, 205), são mais morosos pela necessidade de serem bastante consensualizados. Um bom exemplo pode ser a reunião do conselho executivo da CIMAA, realizada em 8 de novembro de 2011,

“à semelhança da reunião anterior, a questão do encerramento das extensões de saúde e a diminuição do horário dos Centros de Saúde originaram aceso debate entre os presentes (...) e procuraram chegar a um consenso sobre a melhor forma de agir”¹¹⁸;

- Difícil adaptação ao trabalho em rede. A existência de uma cultura baseada num trabalho contextualizado numa realidade diversa daquela que exige um processo organizacional em rede (município) pode também constituir um constrangimento, pois exige uma elevada capacidade de fazer pontes nos seus relacionamentos, em prol do bem comum;
- Novas formas de trabalho. A adaptação a novas formas de trabalho pode também ser um constrangimento para indivíduos com maior resistência à mudança mas, num processo deste tipo, é necessário encontrar novas formas de trabalho, uma vez que não é possível todos os parceiros estarem em permanente contato físico. Torna-se imperioso utilizar as novas tecnologias como uma importante ferramenta do trabalho em rede;
- Finalmente, uma má experiência pode condicionar o futuro, pois se um processo de parceria não atingir os resultados esperados por se imputarem responsabilidades individuais a qualquer parceiro, este fato poderá influenciar, negativamente, outros processos baseados na rede de parceiros.

4.1.1. Os Projetos Desenvolvidos

A análise que a seguir se apresenta tem como base os relatórios de atividades da AMNA de 1998 e dos anos 2001 a 2009¹¹⁹.

Os projetos aqui referenciados são os constantes nos referidos relatórios, quer os projetos em execução, quer aqueles que foram preparados durante o ano em causa para posterior execução.

De acordo com os documentos já referidos, em 1998, a AMNA desenvolvia projetos nas seguintes áreas de atuação: informática; formação profissional; cultura; ambiente, energia e metrologia; planeamento e desenvolvimento regional.

¹¹⁸Cf. Notícia do Conselho Executivo da CIMAA de 14/11/11; www.cimaa.pt; acedido em 16 de novembro de 2011.

¹¹⁹ Todos os Relatórios de Atividades disponíveis na AMNA/CIMAA. Os outros anos não estavam acessíveis.

Da análise realizada – apêndice 3 - verifica-se que, dos 32 projetos referidos, cerca de 60% (19) estavam inseridos em duas categorias: planeamento e desenvolvimento regional (12) e ambiente, energia e metrologia (7). Os restantes 13 projetos inseriam-se nas categorias: informática (5), formação profissional (3) e cultura (5).

No ano de 2001 foram acrescidas duas áreas de intervenção: desporto e sistemas de informação geográfica e, em cada uma destas áreas de intervenção, foram desenvolvidos 3 projetos. Dos 29 projetos em desenvolvimento, neste ano, 44.83% estavam inseridos na área do ambiente, energia e metrologia (12), seguindo-se a área de informática (5 projetos). O menor número de projetos aparece-nos na categoria da cultura (2).

Em 2002, houve uma redução no número de projetos desenvolvidos tendo sido apenas contabilizados 22. Esta redução poderá estar relacionada com o fato de “terem sido apresentados vários projetos de financiamento no âmbito do QCA III, a falta de regulamentação específica para alguns programas, impossibilitaram a execução do projecto de constituição do Sistema de informação Geográfica da AMNA e de execução de cartografia digital, entre outros.”¹²⁰ Importa ainda salientar que a execução deste projetos se tornava “difícil se não existirem participações dos fundos comunitários”¹²¹.

Dos 22 projetos, o número mais significativo continuava a registar-se na área do ambiente, energia e metrologia (5) e a categoria com menor significado foi a de planeamento e desenvolvimento regional (2). As restantes categorias¹²² apresentaram, cada uma, 3 projetos desenvolvidos.

Em 2003 observou-se um crescimento de 59% no número de projetos relativamente a 2002. A AMNA, nesse ano, contemplou, no seu relatório de atividades, 35 projetos. As áreas com maior expressão foram o ambiente, energia e metrologia e o desporto, cada uma com 8 projetos; seguindo-se a formação profissional (5), a informática (4), o planeamento e desenvolvimento regional (4) e, por último, a cultura (2).

Contudo, o relatório de atividades desse ano continuava a referir que a falta de financiamento se devia à “falta de regulamentos específicos para alguns dos programas apresentados e à enorme dificuldade de comunicação existente com as entidades financiadoras”¹²³

¹²⁰ Cf. o Relatório de Atividades 2002, p. 4

¹²¹ Idem.

¹²² Informática, Formação Profissional, Cultura, Desporto e Sistemas de Informação Geográfica.

¹²³ Cf. Relatório de Atividades 2003, p. 4.

No ano 2004 constatou-se um ligeiro decréscimo (3) no número de projetos em desenvolvimento pela estrutura intermunicipal (32). A área de intervenção mais significativa, nesse ano, foi o desporto (9), seguindo-se o ambiente, energia e metrologia (6) e os sistemas de informação geográfica (6). Deste modo, estas três categorias representam cerca de 66% da atividade da AMNA.

O ano de 2005 foi um dos anos¹²⁴ em que a AMNA desenvolveu maior número de projetos, tendo-se contabilizado 38, sendo que 11 (28.95%) deles tiveram lugar na área de planeamento e desenvolvimento regional. A segunda categoria, em termos de projetos desenvolvidos, foi a do desporto com 7 projetos e a terceira, com 6 projetos, a do ambiente, energia e metrologia.

No ano seguinte houve uma significativa redução no número de projetos desenvolvidos pela associação. Assim, de 38 projetos, em desenvolvimento em 2005, passou-se para 26, em 2006. A área do planeamento e desenvolvimento regional apresentou 50% da atividade da AMNA, seguindo-se a formação profissional (4) e o desporto (4). Depois surgiam as categorias dos sistemas de informação geográfica (3) e do ambiente, energia e metrologia (2), não tendo sido desenvolvidos projetos ao nível de informática e de cultura.

É ainda de salientar que em todos os relatórios de atividades anteriores estava contemplada a construção da sede da AMNA. Em 2006 ocorreu uma mudança significativa a este nível. Como referia o relatório de atividades, “em 2006 foi decidido pelo Conselho Directivo e apoiado por unanimidade pela Assembleia Intermunicipal, abandonar o projecto de construção de uma sede social para a AMNA (...) optou-se pelo aluguer com opção de compra, das actuais instalações da AMNA”¹²⁵.

Esta opção obteve parecer favorável da CCDR Alentejo e foi remetido para apreciação da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)¹²⁶.

No ano 2007, a AMNA desenvolveu o menor número de projetos de todos os anos analisados (somente 18 projetos).

Este facto poderá estar relacionado com a circunstância do Quadro Comunitário de Apoio III ter terminado em 2006 e do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) não se encontrar em execução no ano 2007, nem serem conhecidos todos os elementos necessários à definição de novos projetos.

¹²⁴ O outro ano foi o de 2009, em que foram desenvolvidos 41 projetos.

¹²⁵ Cf. Relatório de Atividades 2006, p.22.

¹²⁶ Cf. Relatório de Atividades da CIMAA 2009, p.33.

Na realidade, só em 3 de julho de 2007 foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros nº 86/2007 que aprovava o Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 e no dia 17 de setembro, do mesmo ano, foi publicado “o modelo de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013”¹²⁷. Quanto à estrutura de missão para os diversos programas operacionais regionais, ficou conhecida no dia 19 de outubro de 2007¹²⁸.

Metade dos projetos desenvolvidos, durante este ano, enquadrava-se na categoria planeamento e desenvolvimento regional.

Depois de 2007, verifica-se que os projetos desenvolvidos pela AMNA/CIMAA têm vindo a aumentar.

Assim, no ano de 2008, a AMNA desenvolveu 27 projetos, sendo que 10 foram na área da formação profissional e 7 na do planeamento e desenvolvimento regional, aparecendo com 5 projetos os sistemas de informação geográfica.

Em 2009, ano de extinção da AMNA e de criação da CIMAA, foram desenvolvidos 41 projetos pela CIMAA. A maioria (11) inseriu-se na formação profissional, aparecendo em seguida o ambiente, energia e metrologia (8), em terceiro lugar o planeamento e desenvolvimento regional (6) e, logo de seguida, as áreas do desporto (5) e dos sistemas de informação geográfica (5).

No ano 2009 surgiu uma nova área de intervenção – a educação – e a CIMAA desenvolveu o projeto «escolas 2.0 – um ensino interativo». Este fato poderá estar relacionado com o aumento de atribuições dos municípios nesta área.

Se for analisada a evolução dos projetos, por anos e áreas de intervenção, constata-se que a área da formação profissional foi aquela que teve uma evolução mais favorável, em termos de crescimento do número de projetos, ao longo dos diversos anos analisados.

De fato, com exceção de 2006, ano em que se registou um decréscimo de 2 projetos relativamente a 2005, em todos os outros houve uma evolução positiva.

As restantes áreas apresentaram maior instabilidade, havendo anos em que cresceu e outros em que diminuiu o número de projetos.

Quando se observa o número total de projetos, por área de intervenção, verifica-se que, durante os dez anos analisados, a estrutura intermunicipal de cooperação ocupou-se de 300 projetos, distribuídos da seguinte forma: planeamento e desenvolvimento regional – 66 projetos; ambiente, energia e metrologia – 58 projetos; formação profissional – 56 projetos;

¹²⁷ Cf. Decreto-Lei nº 312/2007, de 17 de setembro.

¹²⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº 169/2007, de 19 de outubro.

desporto – 43 projetos; sistemas de informação geográfica – 34 projetos; informática – 26 projetos; cultura – 16 projetos e educação – 1 projeto.

4.1.2. Os Recursos Financeiros e Humanos

É importante começar por referir que o estudo dos dados financeiros aqui efetuado tem como base os relatórios de atividades da AMNA e da CIMAA, nos vários anos considerados¹²⁹.

A opção pela leitura interpretativa dos relatórios de atividades justifica-se por ser este o documento de gestão que contempla a situação económica relativa ao exercício, enquanto que o orçamento e o plano plurianual de investimentos são documentos previsionais, logo, mais suscetíveis de sofrer alterações e revisões.

Nos 15 anos em estudo, verificou-se que a «despesa global» e a «receita global» caminharam em simultâneo.

Na realidade, as receitas e as despesas da estrutura intermunicipal têm vindo a aumentar ao longo dos anos, embora essa tendência tivesse sido quebrada nos anos de 2000, 2002 e 2009.

Se esta informação for cruzada com os projetos desenvolvidos, verifica-se que o ano 2002 (relativamente a 2001) registou uma quebra no número de projetos desenvolvidos. Para o ano de 2000 não existe informação, mas no que concerne ao ano de 2009, o número de projetos aumentou relativamente a 2008. No entanto, 2008 foi o ano de maior receita e também de maior despesa da AMNA, situação que aponta para a existência de projetos mais onerosos em 2008.

A observação das «receitas correntes»¹³⁰ e das «receitas de capital»¹³¹ permite constatar a existência de duas tendências: até 2004 (com exceção dos anos de 1995¹³², 1996,

¹²⁹ De 1998, de 2001 a 2009. Embora existam referências a anos anteriores a 1998, essas referências foram constatadas nos Relatórios aqui enunciados pois, não estavam disponíveis os relatórios anteriores.

¹³⁰ Cf. www.dgaa.pt acedido em 28/08/2011, as receitas correntes são constituídas por: Impostos Indiretos (que recaem exclusivamente sobre o setor produtivo incidindo sobre a produção, a venda, a compra ou sobre a utilização de bens e serviços); Taxas, Multas e Outras Penalidades; Rendimentos da Propriedade (rendimentos de ativos financeiros, rendas de ativos não produtivos); Transferências Correntes (recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas correntes); Venda de Bens e Serviços Correntes (as receitas que têm origem na venda de bens, inventariados ou não, que não tenham sido classificados como bens de capital ou de investimento, ou ainda os recebimentos auferidos pela prestação de serviços) e por Outras Receitas Correntes (categoria residual que serve para enquadrar receitas não enquadráveis nas categorias anteriormente mencionadas).

¹³¹ Cf. www.dgaa.pt, acedido em 28/08/2011, as receitas de capital são constituídas por: Venda de Bens de Investimento (rendimentos oriundos da alienação, a título oneroso, de bens de capital que, na aquisição ou

2001 e 2002), a «receita de capital» foi superior à «receita corrente» mas, a partir de 2005, as «receitas correntes» passaram a ter primazia sobre as «receitas de capital».

Este fato está explicado no relatório de contas 2005¹³³, onde se pode ler:

“estão classificadas como despesas e receitas correntes as seguintes acções incluídas no Plano de Actividades: Controlo Analítico de Águas e Efluentes, Jogos do Norte Alentejano, Jogos Transfronteiriços, Circuito de BTT, Inspeção de Equipamentos Desportivos, Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, Plano de Formação Profissional das Autarquias do Norte Alentejano, Matriz Digesto, Execução de Cartografia 1:10000 – componente execução da cartografia, Projecto Limpeza da Paisagem – componente limpeza dos locais, Mapas de Ruído, Seguros de Grupo; esta inclusão significa uma alteração em relação ao orçamento de 2004, no qual as actividades (...) se encontravam classificadas como despesas e receitas de capital”.

Da análise efetuada às receitas verificou-se que, no âmbito das receitas correntes, a quotização dos municípios associados assumiu uma importância vital no desenvolvimento da estrutura associativa porque, na maioria dos anos analisados, observou-se que a mesma foi responsável por mais de 50% das transferências correntes efetuadas pelos municípios, representando também uma parte importante na globalidade das receitas correntes da estrutura associativa. Aliás, até 2004, as transferências correntes dos municípios referiam-se, exclusivamente, à quotização. Assim, a quotização representava 71.44% das receitas correntes em 1998, em 2002: 97.13%, em 2003: 90.59% e, em 2004, 98.71%¹³⁴.

Apesar de em 2005 a quotização ter representado apenas 28.70% da receita corrente, continuou a ser uma categoria importante nas transferências efetuadas pelos municípios, representando cerca de 82% das transferências correntes da administração local.

Neste ano operou-se uma outra alteração significativa porque a venda de bens e serviços passou a ter maior destaque no âmbito da receita corrente pois, de categoria residual¹³⁵, passou a pesar quase 25% neste tipo de receitas.

construção, tenham sido contabilizados como investimento como p. ex. terrenos, edifícios, habitações ou outros); Transferências de Capital (recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas de capital, receitas de cauções e depósitos de garantia que revertem a favor da entidade, heranças e outros valores prescritos ou abandonados, quantia ou valores apreendidos, venda de géneros e mercadorias apreendidos, receitas de fianças crime quebradas e depósitos de contratos não cumpridos); Ativos Financeiros (receitas oriundas da venda e amortização de títulos de crédito, subsídios reembolsáveis nos termos da lei); Passivos Financeiros (receitas de empréstimos contraídos a curto prazo); Outras Receitas de Capital (categoria com carácter residual que serve para englobar receitas que não se enquadram nas anteriores categorias).

¹³² No ano de 1995 não são referidas receitas de capital, apenas receitas correntes. Possivelmente pelo fato de a Associação ainda ser uma estrutura extremamente jovem e pelo clima de instabilidade no seio da Associação.

¹³³ Cf. Relatório de Contas 2005, p.1

¹³⁴ Cf. Relatório de Contas 2004 – Mapa 7.5 Fluxos de Caixa, verifica-se que neste ano houve regularização de quotização relativa a 2001, 2002, 2003 e 2004

¹³⁵ Antes de 2005, a venda de bens e serviços nunca chegou aos 2%. Este fato está também relacionado com a adoção de uma nova visão na classificação da despesa e da receita conforme relatado anteriormente. A partir de 2005, o Controlo de Águas e Efluentes e a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho passam a integrar a venda de bens e serviços enquanto nos anos anteriores estes projetos estavam enquadrados nas receitas de capital.

Prosseguindo o estudo diacrónico, constata-se que, em 2006, se verificou um crescimento de importância da quotização no âmbito das receitas correntes, passando estas a representar 42% do total. Em 2007, houve um decréscimo dessa importância e a quotização passou a representar 33.48% das receitas correntes, sendo que 72.05% das transferências correntes dos municípios correspondem a quotizações. Neste ano, apareceu a venda de bens e serviços como uma rubrica importante da receita corrente, representando 27.05%.

Depois, em 2008, volta a assistir-se a um novo decréscimo do peso das quotizações no total da receita corrente, passando esta a constituir 21.24% dessa receita mas sendo 54.93% das transferências correntes dos municípios, situação que se manteve em 2009, pois os valores foram muito semelhantes a 2008. Assim, de janeiro a maio de 2009¹³⁶, a quotização dos municípios representou 27.27% da receita corrente e, na primeira prestação de contas da CIMAA, equivaleu a 21.74%.

Como se pode constatar, atualmente, o peso da quotização dos municípios na receita corrente é bastante inferior à situação verificada até 2004.

Relativamente às componentes que integram as receitas de capital pode constatar-se que nos anos de 1998, 2005, 2006 e 2008 a principal fonte de «receita de capital» foi a administração central.

Nos dados de 1998 não é possível saber através de que meios devido à não explicitação deste fato na informação contabilística.

Em 2005, a principal fonte deste tipo de receita foi o PORA¹³⁷, através do financiamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Norte Alentejano.

Em 2006, o PORA também constituiu o principal programa financiador mas os projetos financiados foram diversos: cartografia 1:10000, elaboração de mapas de ruído, Geolalex: modelo geográfico de gestão ambiental e territorial para espaços rurais de baixa densidade, Plano Estratégico de Desenvolvimento do Norte Alentejano.

No ano de 2008, o PORA e o Interreg III¹³⁸ foram as principais fontes de «receita de capital» da AMNA. O PORA financiou os projetos cartografia 1:10000, cartografia 1:2000 e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Norte Alentejano. O Interreg IIIA financiou o

¹³⁶ Período referente à última apresentação de contas pela AMNA.

¹³⁷ Programa Operacional da Região Alentejo

¹³⁸ O INTERREG III é um programa de Iniciativa Comunitária da CE, financiado pelo FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) para o período 2000-2006. Este programa visa a cooperação transfronteiriça transnacional. Neste ano, o Interreg III a que nos referimos é ao Interreg III A, ou seja, a vertente de cooperação transfronteiriça.

projeto PREVINFO – estratégia coordenada transfronteriza en la prevención y lucha contra incendios.

Porém, nos anos de 2002, 2003, 2004, 2007 e 2009 a principal entidade que contribuiu para a «receita de capital» da AMNA/CIMAA deixou de ser a administração central e passaram a ser os municípios.

Deste modo, pode verificar-se que, em 2002, o controlo analítico de águas e efluentes e o desporto foram responsáveis por 74.71% da «receita de capital».

Em 2003, registou-se uma maior diversidade de projetos relativamente ao ano anterior. Assim, aparecem referidos a cartografia, o controlo analítico de águas e efluentes, o desporto, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Norte Alentejano, a formação profissional e outros projetos (não identificados). Estes projetos representaram 93.51% da globalidade da “receita de capital».

No ano de 2004, a «receita de capital» da responsabilidade dos municípios foi de 62.21%, distribuída pelos seguintes projetos: cartografia, controlo analítico de águas e efluentes, desporto, Plano Estratégico de Desenvolvimento do Norte Alentejano, projetos Interreg IIIA (não especificados), formação profissional, projeto Limpeza da Paisagem e Portalegre Distrito Digital.

Em 2007, os municípios foram responsáveis por 77.36% da «receita de capital», distribuindo-se pelos seguintes projetos: execução da cartografia 1:2000 e 1:10000, plano estratégico (anos anteriores), rádios 2005, Matriz Digesto (anos anteriores), Previnfo - estratégia coordenada transfronteriza en la prevención y lucha contra incendios, Agenda 21 Local, PROT – plano estratégico, projetos transfronteiriços e Plano de Ação QREN 2007-2013.

No ano de 2009¹³⁹, a totalidade da «receita de capital» teve como proveniência os municípios associados, distribuindo-se por três projetos: vectorização do cadastro – propriedade rústica, taxas e tarifas municipais e Plano de Ação QREN 2007-2013.

Do lado da despesa, pela análise dos documentos verificou-se que em 2002 a maior parte da «despesa corrente» foi relativa à rubrica de pessoal (72.69%), aparecendo depois a aquisição de bens e serviços (25.42%).

¹³⁹ Os dados aqui apresentados são relativos ao primeiro relatório de atividades apresentado no âmbito da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. Esta opção deveu-se ao fato do último relatório da AMNA compreender apenas 5 meses do ano de 2009 e o Relatório da CIMAA compreender a atividade desenvolvida entre junho e dezembro de 2009.

Quanto à «despesa de capital» observou-se que os projetos mais relevantes foram: os Jogos do Norte Alentejano (23.41%), formação profissional (13.87%), a Carta Estratégica (13.76%), o controlo analítico de águas e efluentes (13.64%), a cartografia (10.66%), a modernização administrativa (5.88%).

No ano 2003 verificou-se que a «despesa corrente» apresentou o mesmo padrão de 2002, mas ao nível da «despesa de capital» houve alterações no peso relativo dos projetos; a cartografia passou a ter maior peso na totalidade da «despesa de capital», assumindo 28.78% da sua totalidade, seguindo-se o controlo analítico de águas e efluentes, que também subiu de importância passando para 24.30%. Depois figuravam os Jogos do Norte Alentejano, com um decréscimo face ao ano anterior, mas ainda com uma expressão forte, 15.80%.

Um outro projeto que ganhou importância foi o Portalegre Distrito Digital, que passou a pesar 7.14%, enquanto a formação profissional perdeu influência, passando para 5.12% do total das «despesas de capital».

Em 2004, as despesas com o pessoal passaram a representar 82.71% e a aquisição de bens e serviços 17.08%. Relativamente às «despesas de capital», a cartografia continuou a ser o projeto mais importante em termos deste tipo de despesa, representando 31.08% do total, seguindo-se o controlo analítico de águas e efluentes (19.88%), os Jogos do Norte Alentejano (11.31%) e o regulamento geral do ruído (9.46%).

De salientar que neste ano os projetos Portalegre Digital e formação profissional perderam peso.

Em 2005 verificou-se que as rubricas que compõem a «despesa corrente» alteram o seu comportamento. Assim, as despesas com pessoal passaram dos anteriores 82.71% registados em 2004 para 31.60% enquanto a aquisição de bens e serviços passou para 62.13%.

Ao nível das «despesas de capital», a informação disponibilizada não permitiu fazer uma leitura clara do peso relativo de cada projeto. Contudo, foi possível saber que os investimentos incorpóreos representaram 40.84% do total da «despesa de capital» desse ano e que o equipamento básico pesou 46.59%.

Relativamente a 2006, o projeto que possuía maior preponderância na «despesa de capital» era o RURALTRANS – desarrollo endógeno de los núcleos rurales transfronterizos basado en estrategias de desarrollo sostenible (39.62%), seguindo-se a cartografia (15.84%) e a elaboração dos mapas de ruído (9.78%).

Em 2007, as «despesas correntes» eram repartidas da seguinte forma: 39.34% eram despesas com pessoal, 43.65% aquisições de bens e serviços, 8.70% transferências correntes

para instituições sem fins lucrativos¹⁴⁰, 6.52% transferências correntes para os municípios pela execução de diversos projetos.

Quanto às «despesas de capital», a cartografia foi o projeto que se revelou mais importante dentro desta rubrica, pois entre equipamento básico e investimentos incorpóreos, foi responsável por 96.36% da globalidade deste tipo de despesa.

No ano de 2008, as despesas com pessoal voltaram a descer face à totalidade da «despesa corrente», passando para 23.70% e as aquisições de bens e serviços subiram para 72.38%, enquanto as transferências correntes desceram de 16.15% (ano 2007) para 3.49%.

Quanto às «despesas de capital», a cartografia continuou a manter um papel bastante relevante pois, em termos de equipamento básico estes projetos assumiram a totalidade da rubrica que representava 38.68 da globalidade da “despesa corrente» deste ano, sendo os projetos de cartografia também os únicos a constar da listagem de investimentos corpóreos (9.70% da totalidade).

Ainda, no ano de 2008, os estudos de desenvolvimento¹⁴¹ assumiram também uma fatia importante das «despesas de capital», representando 21.48% e uma outra conta importante foi relativa ao investimento em software informático, que representou 27.64% da totalidade desta despesa.

No ano de 2009, a «despesa corrente» repartiu-se da seguinte forma: despesas com pessoal: 32.46%, aquisição de bens e serviços: 46.50%, transferências correntes¹⁴²: 20.79%.

Quanto à «despesa de capital», esteve organizada do modo seguinte: no seio da aquisição de bens de investimento, a rubrica mais importante foi o equipamento administrativo (34.93%), no seio do equipamento básico verificou-se que a vectorização do cadastro assumiu 40.21% da totalidade da «despesa de capital» e, por ultimo, os investimentos incorpóreos materializados nos estudos de desenvolvimento assumiram a responsabilidade por 19.52% da «despesa de capital».

Em súmula, nos anos de 2003 e 2004 a «despesa de capital» apresentava valores superiores à «despesa corrente». Contudo, devido à situação já explicitada sobre a classificação das despesas e das receitas, esta situação inverteu-se em 2005, ano em que a

¹⁴⁰ Associação Portalegre Distrito Digital pela execução do projeto Portalegre Digital e/ou por quotização; Flora Sul, Instituto de Conservação da Natureza e Universidade de Évora pela execução do projeto Life NorteNatur.

¹⁴¹ Referimo-nos aos seguintes estudos: Diagnóstico: Prospetivo Regional – PROT, Projetos Transfronteiriços, Plano de Ação QREN 2007-2013, Taxas e Tarifas Municipais, Plano Estratégico.

¹⁴² Transferências para Municípios e Instituições sem fins lucrativos.

“despesa corrente» passou a superar a «despesa de capital». No ano de 2008, tal como aconteceu com a «receita corrente», também a «despesa corrente» superou 1 milhão de euros.

Relativamente aos anos de 2002 a 2009, verificou-se que a “despesa corrente» manifestou uma tendência de crescente subida (exceto em 2009, pelos motivos já aqui expostos) enquanto a «despesa de capital» teve uma tendência bastante mais heterogénea.

Analisada esta perspetiva, passa-se, de seguida, a examinar os recursos humanos que, ao longo dos anos, têm estado ao serviço da associação em análise.

Ora, embora não estejam disponíveis dados relativos aos primeiros anos de funcionamento da Associação de Municípios do Norte Alentejano, cabe salientar que o Decreto-lei nº 412/89, de 29 de novembro introduziu alterações com significado no que respeita aos recursos humanos das estruturas de cooperação municipais.

Assim, este normativo prevê a existência de um administrador delegado e, pela primeira vez, a legislação refere a questão do quadro de pessoal próprio.

De acordo com os dados disponíveis verificou-se que, em 2006, a AMNA tinha 20 pessoas ao serviço. No entanto, apenas 4 (3 técnicos superiores e 1 assistente administrativo) incorporavam o seu quadro de pessoal isto é, possuíam contratos por tempo indeterminado. Quanto aos restantes, 2 técnicos superiores¹⁴³ tinham contratos a termo certo e 7 funcionários encontravam-se com contrato a termo resolutivo. Ainda, relativamente a este ano, havia 1 estagiário do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), 5 elementos tinham contrato de avença e 1 tinha outro tipo de contrato.

No ano de 2007 manteve-se o número de contratados por tempo indeterminado, tendo aumentado para 3 o número de pessoas com contrato a termo certo, enquanto os contratos a termo resolutivo diminuíram para 6.

Convém frisar que, neste ano de 2007, decorreu a 1ª edição do Programa de Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL)¹⁴⁴ e, de acordo com dados da Direção Geral de Autarquias Locais¹⁴⁵, a AMNA contou com o desenvolvimento de 3 estágios (técnicos superiores de comunicação social – jornalismo, geografia e gestão de empresas). Quanto aos avançados passaram de 5 para 3 e não existia qualquer outro tipo de contrato.

Assim, no ano 2007, a AMNA tinha 18 pessoas ao serviço.

¹⁴³ Um dos técnicos era o Administrador Delegado, atualmente com a designação de Secretário Executivo.

¹⁴⁴ Cf. Decreto Lei nº 94/2006 de 29 de maio

¹⁴⁵ Cf. Documento Estágios Pepsal Aprovados – 1ª edição, disponível em www.portalautarquico.pt, acedido em 28 de setembro de 2011.

Porém, em 2008, o número de pessoas ao serviço da AMNA foi reduzido para 13 elementos, embora o pessoal do quadro e com contrato a termo certo se tivesse mantido sem alterações.

Quanto ao pessoal com contrato a termo resolutivo diminuiu para 2 (1 técnico superior e 1 assistente operacional), os estágios PEPAL passaram de 3 para 2 (contabilidade, desporto e educação) e o número de avençados diminuiu para 2.

Em 2009, os recursos humanos, por tipos de contrato, mantiveram-se iguais a 2008.

No ano 2010, houve um ligeiro aumento do pessoal ao serviço porque o número de pessoal com contrato por tempo indeterminado aumentou para 7 pessoas, sendo que 6 eram técnicos superiores – um dos quais era o secretário executivo da CIMAA¹⁴⁶ -, o outro trabalhador com esta tipologia de contrato, era assistente técnico. Quanto ao número de técnicos superiores, com contrato a termo certo, manteve-se constante em 2007, 2008 e 2009. Relativamente ao pessoal, com contrato a termo resolutivo, passou de 2 para 5 (4 técnicos superiores e 1 assistente operacional), enquanto o número de estagiários integrados no PEPAL foi igual ao ano anterior.

Em 2011, o número de pessoas a trabalhar na CIMAA diminuiu para 11. O número de pessoal com contrato por tempo indeterminado passou para 8 (6 técnicos superiores¹⁴⁷, 1 assistente técnico e 1 técnico de informática), havendo ainda 3 pessoas com contrato a termo certo (todos técnicos superiores: direito, engenharia civil e educação física e desporto), não existindo qualquer outro tipo de contrato.

Um último elemento que convém explicitar tem a ver com o fato da maioria do pessoal, ao serviço desta estrutura associativa, durante os diversos anos em análise, independentemente do tipo de contrato, se enquadrar na categoria de técnico superior.

4.1.3. A importância da «accountability» na estrutura associativa intermunicipal

A modernização dos serviços públicos tem vindo a colocar em prática novas formas de relacionamento entre a administração e o cidadão.

¹⁴⁶ Desde 2007 que o Administrador Delegado/Secretário Executivo da AMNA/CIMAA é um técnico superior da instituição.

¹⁴⁷ Técnicos superiores de Gestão de Recursos Humanos e Organização Estratégica, Geografia e Planeamento Regional, História de Arte, Assessoria de Administração, Ensino Básico/Educação Física, Biologia

A «accountability» é a obrigação de responder pelos atos e pelos resultados (Mozzicafreddo, 2002) o que implica assumir responsabilidade sobre as opções que foram tomadas (Rodrigues, 2007, p. 9). De acordo com Mozzicafreddo (2002, p. 10), significa o controlo orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, respeito pela legalidade dos procedimentos administrativos e a responsabilização pelas políticas desenvolvidas. Apesar de no âmbito da administração pública existir, desde a década de 80, o Código do Procedimento Administrativo e a Carta Deontológica do Serviço Público, muitos são os exemplos de descrédito da administração perante os cidadãos. O conceito aqui em análise foi sendo transposto “como instrumento do controlo financeiro tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custo/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores de eficiência e de controlo orçamental” (Rodrigues, 2007, p. 11).

Aqui, ressalva-se a importância da «accountability» não tanto como uma questão técnica mas, sobretudo, como uma questão política, de responsabilidade política de responder perante os munícipes. Os municípios estão obrigados à apresentação anual dos seus resultados tal como a CIMAA também está sujeita à prestação de contas perante a assembleia intermunicipal e, de acordo com o n.º 2 do art.º 30.º dos seus estatutos, no relatório de gestão são expostas e justificadas as ações desenvolvidas, demonstrada a regularidade orçamental da efetivação de despesas, discriminados os financiamentos obtidos e prestados todos os esclarecimentos necessários à interpretação das contas apresentadas.

Esses documentos são de cariz técnico, tal como previsto. No entanto, seria interessante, enquanto forma de prestação de contas aos eleitores, transformar esses relatórios em documentos acessíveis e compreensíveis para o cidadão comum.

A «accountability» na estrutura associativa municipal poderá representar um importante instrumento para a divulgação dos investimentos efetuados ao nível da área territorial e para a justificar a promoção de investimentos de carácter intermunicipal, muitas vezes, incompreendidos, tanto pelos cidadãos comuns, como por eleitos locais.

Deste modo, um instrumento que tem uma base de partida económica, poderia transformar-se num instrumento comunicacional e social. Mais do que a dimensão orçamental, poderia ter presente as considerações de ordem estratégica e de definição de objetivos (Mozzicafreddo, Gomes & Batista, 2007, p. 5).

Este instrumento poderia – e deveria – ser também importante na mobilização das comunidades locais para a prossecução dos objetivos preconizados pela estrutura associativa.

4.2. A Visão Prospetiva

Este trabalho, para além de dar a conhecer o trabalho de associação ou de cooperação que tem vindo a ser desenvolvido pelos municípios no Norte Alentejano, no âmbito da AMNA ou da CIMAA, pretende também abrir caminhos de reflexão e de ação pois, como disse Saramago, “fisicamente, habitamos um espaço, mas, sentimentalmente, somos habitados por uma memória. Memória que é a de um espaço e de um tempo, (...) como uma ilha entre dois mares: um que dizemos passado, outro que dizemos futuro.” (Saramago, 2008, 3)

4.2.1. Um Novo Paradigma

As autarquias confrontam-se, hoje, com a alteração do paradigma que tem vindo a ser desenvolvido nos últimos tempos e essa mudança tem repercussões a vários níveis; por isso, não se trata de meras alterações mas da mudança do próprio modelo.

Antes de mais, importa referir que o novo modelo não se prende apenas com questões de gestão. Situa-se num patamar mais abrangente em que os recursos económicos e a sua gestão são um dos elementos mas onde, para além deles, existem outros elementos que devem ser tidos em consideração sem nunca perder a noção que se está no domínio da administração pública e do interesse público.

“O Poder Local Democrático potenciou melhorias na qualidade de vida das populações em todo o território nacional e alargou o seu âmbito de competências” (GMAAP, 2001, p. 5). Tal como verificámos ao longo dos últimos 34 anos¹⁴⁸, as autarquias locais têm vindo a aumentar as suas atribuições.

De acordo com o artº 6º da Lei nº 159/99, de 14 de setembro, as atribuições e competências dos municípios são tendencialmente universais mas podem assumir a natureza de não universais. No entanto, até hoje, a única atribuição que teve uma natureza não universal foi a relativa ao Decreto-lei nº 144/2008, de 28 de julho – transferência de atribuições em matéria de educação.

Assim, o padrão seguido não tem tido em consideração a capacidade (recursos humanos, financeiros, técnicos) das autarquias para desenvolver as atribuições descentralizadas. A decisão unilateral da administração central tem prevalecido e, de acordo

¹⁴⁸ A primeira lei das Autarquias Locais, após o 25 de abril, foi publicada em 1977.

com a ANMP, existem muitas situações em que a descentralização não tem sido acompanhada dos meios financeiros (ANMP, 2011). Esta situação revela-se constrangedora para os municípios pois limita a sua capacidade de atuação.

Por outro lado, os municípios asseguram um conjunto de tarefas que não lhe estão cometidas e esse papel de substituição não deverá continuar, sob pena de não cumprirem o papel para o qual existem pois, como foi dito, o paradigma da administração local está a mudar e não parece credível que possam perdurar políticas baseadas na lógica de ser tudo para todos, “sem visão estratégica médio e longo prazo” (Lopes & Esteves, 2011, p. 12). Atendendo a tal fato, as atribuições dos munícipes não devem estar «amarradas» a uma enumeração taxativa de artigos. Importa que os municípios reforcem a sua autonomia, que defendam uma visão estratégica para o seu território e para a sua região e que possam defender e aplicar essa visão através de investimentos partilhados, em que os diversos atores estejam envolvidos referimo-nos aqui aos atores locais como as autarquias locais (municipais e supramunicipais), mas também as estruturas desconcentradas da administração central e à própria administração central. É importante que se respeitem as diversidades de cada espaço territorial. Logo, a aplicação de modelos, previamente concebidos com base em realidades homogéneas, não se afiguram uma boa solução.

Assim, parece importante reforçar a autonomia do poder local, tal como está constitucionalmente instituído, para que os municípios cumpram os seus desígnios e a administração central cumpra, igualmente, as suas obrigações.

No território analisado, se for verificada a repartição de verbas por distrito, ao nível do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), constata-se que, no caso de Portalegre, estas têm vindo a diminuir, pois em 2005 atingiam 85.973 mil euros e, em 2009, foram apenas 27.670 mil euros (Rosa, 2010)¹⁴⁹.

Ora, sendo este programa um indicador da intenção de diminuir as assimetrias regionais, verifica-se que existiu um decréscimo de 67.8% nos investimentos da administração central no distrito, entre 2005 e 2009, transformando-o no distrito com menos investimento em Portugal Continental.

Por outro lado, há que ter presente que os municípios assumem uma parte significativa do investimento realizado nesta área geográfica. Se for feita a comparação entre os dados

¹⁴⁹ Rosa, Eugénio; Portugal um país desigual para os portugueses que as “Grandes Opções do Plano 2010-2013” não vão mudar; www.eugeniorosa.com; acedido em 17/10/2011

relativos ao ano 2009 da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL)¹⁵⁰, constata-se que os municípios do Alto Alentejo tiveram 51.132.085,70 mil euros de despesas de aquisição de bens de capital. Porém, do total do investimento efetuado neste território (78.802 mil euros¹⁵¹), a administração central foi diretamente responsável por 35.11% dessa verba, sendo que a administração local foi responsável por 64.89%. Assim, constata-se que os municípios são os grandes investidores desta região.

Um outro aspeto a reter prende-se com o fato de os municípios se encontrarem num ambiente que vai além da «concorrência local» e parece exigir uma cooperação regional pois as suas políticas desenvolvem-se tendo como principais alvos a população do seu território. Hoje, a dinâmica, o movimento das populações e a informação de que dispõem, estabelecem que, cada vez mais, se tenha de responder aos seus problemas e necessidades com maior eficiência e eficácia.

Assim, passados que estão os tempos de construção de infraestruturas básicas, as autarquias locais têm de dar resposta a novos desafios, de cariz cultural, social e económico das populações, como forma de garantir a fixação das populações e evitar o êxodo para outros locais – mesmo que vizinhos – mais atrativos sob esse ponto.

No entanto, essa «concorrência local», devido à escassez de recursos, ganhará se evoluciona para cooperação pois torna-se cada vez mais evidente a necessidade de existirem interligações de serviços que possam responder aos desejos ou às necessidades dos munícipes. Não se trata somente de assegurar a necessidade de desburocratização, mas também do fato dos diversos municípios, entre si, interligarem respostas já que, muitas vezes, existem problemas que são muitos similares. É importante que se criem centros de inovação e de criatividade na resposta aos problemas e, na diversidade de experiências constituídas sob uma base de identidade cultural, poderão surgir novas abordagens e novas estratégias.

Neste campo, as CIM poderão desempenhar um papel fundamental e agregador de esforços, “da quantidade, passámos ao domínio da qualidade e das épocas de fartura passámos à época de recursos escassos, que têm de ser otimizados e bem geridos” (Orvalho, Sousa & Santos, 2006, p. 2).

¹⁵⁰ C.f Os dados das Contas de Gerência de 2009; Despesas de capital; www.portalautarquico.pt; acedido em 22/10/2011

¹⁵¹ Este resultado é obtido pela soma das despesas de aquisição de bens de capital dos municípios que integram a CIMAA (2009) e os dados de 2009 da evolução e repartição de verbas do PIDDAC por distritos 2005/2009, do estudo de Eugénio Rosa: Portugal um país desigual para os portugueses que as «Grandes Opções do Plano 2010-2013», www.eugeniorosa.com; acedido em 17/10/2011.

No entanto, importa ressaltar que não se pretende dizer que todos os serviços devam ser partilhados entre municípios, mas apenas que determinadas infraestruturas poderão ser partilhadas, pois as mesmas já existem e podem ser rentabilizadas sem a necessidade de se construírem outras iguais em municípios vizinhos.

Não se pode esquecer a realidade económica e social deste território e que o acesso a direitos constitucionalmente consagrados deve ser assegurado à sua população. Não deverão ser esquecidos os indicadores populacionais de um território marcado por uma densidade populacional baixa¹⁵², em que ¼ da população residente possui 65 ou mais anos de idade e onde a taxa de crescimento efetivo¹⁵³ é negativa (-1.14%), “não assegurando nem um crescimento natural positivo, nem a criação de empregos suficientes para provocar a inversão da tendência de perda de recursos humanos, que atinge, principalmente, a população potencialmente activa” (AMNA, 2005, p.4).

No entanto, como parece lógico, a alteração desta situação não poderá depender exclusivamente dos meios existentes na sub-região; antes, exigirá uma mobilização regional e extra-regional que permita o aproveitamento das potencialidades e dos recursos existentes para que se possa inverter a tendência atual.

Assim, iniciar-se-á um caminho de partilha em que a CIMAA poderá ser, efetivamente, um elo de ligação entre todos os parceiros, um elemento na procura de novas respostas, um local de «know-how» que consiga captar novos investimentos externos e que possa desenvolver, internamente, uma estratégia de desenvolvimento em que cada um se responsabiliza e participa na concretização dos objetivos definidos.

4.2.2. Promoção de Novas Formas de Participação

A democracia participativa – aquela que Rousseau negava – assume um peso crescente na atualidade, pois a participação dos cidadãos nas decisões governamentais é discutida a nível local, nacional e internacional.

A complexificação da sociedade trouxe consigo a necessidade de respostas para problemas cada vez mais abrangentes e complicados. Tornou-se também necessário repensar

¹⁵² De acordo com dados do INE (2011), a densidade populacional do Alto Alentejo (18.9 hab/km²) é inferior à registada na Região Alentejo (24 hab/km²) e muito distante da registada em Portugal Continental (114.5 hab/km²).

¹⁵³ Variação populacional observada durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período.

e promover novas formas de gestão, atuação e participação cívica na administração pública e, em particular, na administração local.

Neste aspeto, a democracia representativa tem, intrinsecamente, limitações que é necessário ultrapassar, impondo-se, assim, a necessidade de ponderar, conceber e implementar modelos alternativos de organização dos serviços e das atividades públicas.

Torna-se cada vez mais claro que é possível – e desejável – avançar no aprofundamento de processos cada vez mais participados pelas populações. Neste contexto, os municípios assumem uma posição privilegiada para refletir, ensaiar, iniciar e desenvolver novos modelos participativos.

A participação do povo, enquanto agente central do processo democrático, não tem sido uma constante na sociedade, incluindo em países cuja tradição democrática, de eleições livres e pluripartidárias não é colocada em causa. Têm, inclusivamente, ocorrido fenómenos como a diminuição da participação popular no processo decisório. Por exemplo, há relativamente pouco tempo, enquanto alguns países da União Europeia realizavam referendos sobre a nova Constituição Europeia, outros, como Portugal, entendiam «reservar» este assunto para o respetivo Parlamento, embora se deva reconhecer que o referendo constitui um instrumento da democracia direta.

Na esfera política ocidental, as democracias são basicamente democracias representativas que têm vindo a ser objeto de um conjunto de manifestações de descontentamento por parte dos cidadãos (Ginsborg, 2006), em que o essencial da sua participação ocorre no momento de exercer o seu direito de voto.

No entanto, outras formas de participação política – Milbrath & Goel (1965, p. 18) consideram que existem 14 modalidades de participação política, número que desce para 11 em Barbagli & Maccelli (1985, p. 53) e para apenas 4 em Verba, Nie e Kim (1978, pp. 310-316) – são ainda muito pouco significativas e o número de indivíduos que nelas estão envolvidos é bastante reduzido, quando comparado com o universo associado ao voto eleitoral tradicional, apesar de, nas últimas décadas, também nesta forma de participação se ter vindo a assistir a um acréscimo da abstenção.

Hoje, atendendo à complexificação e rápida mudança da sociedade, há autores que defendem a existência de uma “fractura democrática” entre o cidadão e a informação que é necessária para analisar a qualidade das políticas, situação que parece exigir uma “profunda reforma do processo democrático” (Fonseca, 1999, p. 100).

André Freire, a este respeito e no caso português, defende que:

“sem se poder falar hoje de uma crise da democracia portuguesa, se acumulam os sinais de preocupação que apontam para a necessidade de, através de reformas políticas mas também de mudanças fundamentais na ética e comportamentos políticos das elites, se criarem melhores condições políticas e institucionais para uma maior capacidade de resposta dos agentes políticos, em particular, e do sistema político, em geral, face às expectativas e anseios dos cidadãos” (Freire, 2003, p. 139)

A necessidade de responder aos novos desafios da sociedade trouxe consigo a necessidade de conceber e implementar modelos de organização alternativos.

De acordo com a opinião de Araújo (2003, p. 1) existem, fundamentalmente, três motivos para que esta situação ocorra: a forte influência do neoliberalismo e das correntes económicas; o crescente envolvimento dos cidadãos na atividade das organizações públicas e o fato dos problemas serem cada vez mais variados e mais exigentes ao nível de recursos, novas competências e conjugação de esforços. Logo, existe a necessidade de promover o aparecimento de novos modelos de governação.

As autarquias locais, quer pela sua natureza, quer pela sua proximidade aos cidadãos e aos demais agentes locais, possuem uma posição privilegiada no sentido de poderem constituir-se como agentes dinamizadores do processo de participação e de codecisão das estratégias de desenvolvimento dos territórios.

Trata-se, assim, da denominada democracia participativa¹⁵⁴ e na formação de uma democracia deste tipo “desempenha particular importância uma forte identidade colectiva local” (Fernandes, 1992, p.51).

Na realidade, tendo presente que a base territorial das autarquias locais é mais reduzida e o volume populacional também é significativamente mais baixo quando comparado com uma unidade territorial de nível superior, a prossecução dos objetivos da democracia participativa tornam-se mais realizáveis.

Os conceitos de participação e de cidadania estão extremamente interligados e, se a eles forem adicionados os direitos de intervenção numa comunidade, então irão dar origem àquilo que Ribeiro (2005) designa como “diferentes formas de exercício democrático”.

O poder local é uma estrutura que, pela proximidade às populações locais, possui uma vantagem de entendimento dos problemas, necessidades, constrangimentos, potencialidades, recursos e aspirações de um dado território que é constituído por uma determinada população.

A participação e a intervenção das populações, quer enquanto indivíduos, quer através de diversas estruturas, como por exemplo as associações e coletividades locais, constituem-se

¹⁵⁴ Os cidadãos participam diretamente no governo do seu território.

como essenciais para uma gestão que se pretende de proximidade¹⁵⁵, em consonância com os interesses e aspirações das suas populações. Por isso, o trabalho em rede poderá constituir-se como uma vantagem na promoção de processos participativos.

Como Neves (2010, p. 210) afirma:

“o desenho da arquitectura de Governação e Administração terá de contar, inevitavelmente, com a abordagem da complexidade e das redes, nomeadamente das redes inter-organizacionais (...). Redes não apenas internas (...) mas também externas, permitindo a participação no exercício de cidadania, e as parcerias com todos os actores que concorrem ou podem intervir na resolução dos problemas e no desenvolvimento sustentável dos diversos sistemas sociais”.

Hoje, recorrendo às novas tecnologias da informação e comunicação, podem ser desenvolvidas, por parte das autarquias locais, diversas medidas tendentes ao desenvolvimento da democracia participativa. De acordo com dados fornecidos pela Unidade de Missão Inovação e Conhecimento, em 2008, verificava-se que 99% das câmaras municipais estavam presentes na internet e, destas, 91% indicavam como razão determinante para a criação do sítio na internet “estreitar o relacionamento entre o poder local e os cidadãos”¹⁵⁶, o que indiciava uma preocupação do poder local em (co)responder aos seus cidadãos.

A conceção de participação não deve apenas ser assumida como um direito dos cidadãos mas como um dever do poder local, de forma a mobilizar e elevar a consciência das populações para os problemas e soluções locais. Por outro lado, um maior grau de participação permite que sejam alocados e potenciados recursos que, se fossem utilizados de forma centralizada e não participada, implicariam maiores gastos, logo menos investimentos naquilo que é prioritário e importante.

O poder local deve ter a função de dinamizador da participação das populações locais. No entanto, essa participação deve ser consequente ou seja, desse ato devem resultar planos e projetos que sejam de todos, que sejam mobilizadores de vontades, de recursos e de tarefas dos diversos atores locais que interagem no sentido de encontrar meios e caminhos para o bem comum, de forma eficiente e eficaz, onde a economia esteja ao serviço das populações e não constitua um elemento de perturbação e de empobrecimento de uma maioria em favor de uma minoria.

¹⁵⁵ Gestão de proximidade significa, neste contexto, que as políticas desenvolvidas pelas estruturas de poder têm em conta a realidade local, a sua história, a sua cultura, as pessoas e as instituições presentes num determinado território.

¹⁵⁶ Deve consultar-se o Estudo produzido por esta Unidade de Missão http://www.unic.pt/images/stories/osic/III_G_Electronico_Final.xls

Novos desafios se colocam ao poder local e a democracia participativa assume hoje um papel de relevo no âmbito da legitimidade e transparência a este nível de poder.

Contudo, este não é um modelo caracterizado apenas por aspetos positivos e isento de riscos, constatação que aconselha a apresentação de uma síntese sobre uns e outros de forma a que esta abordagem constitua uma representação das situações reais.

Positivo	Negativo
– Desenho participativo de baixo para cima	– Participação acentuada de uma elite esclarecida
– Todos podem participar	– Morosidade no processo
– Inter-relação entre organizações	– Processo de difícil assimilação por parte das populações
– Primazia dos valores coletivos	– Pode criar sentimentos de frustração
– Sistema inovador de «accountability»	– Pode gerar conflitos
– Responsabilização dos cidadãos/agentes	
– Aumento das relações entre população e território	
– Estabelecimento de prioridades	
– Processo contínuo	

Parece, contudo, que as vantagens se sobrepõem às desvantagens e, por isso, afigura-se como bastante importante empreender processos cada vez mais participados. À medida que estes processos se forem desenvolvendo também irão proporcionando novos ensinamentos, decorrentes da experiência e da criatividade dos indivíduos enquanto membros das comunidades em que se inserem.

Se hoje, estes processos participados ainda não são relevantes, em termos quantitativos, certamente, à medida que forem maturando, irão ganhar novos adeptos.

O processo participativo pode também obter ganhos no avanço das teorias e das ciências que, de forma conjugada e interdisciplinar, irão proporcionar o seu próprio aperfeiçoamento.

No que concerne à temática da Dissertação, importa registar que, em alguns países, há autores que já defendem modelos visando a eleição por sufrágio universal direto¹⁵⁷ dos representantes das populações para as associações de municípios ou comunidades intermunicipais.

No entanto, parece que este modelo ainda não se adapta ao estado de maturação das comunidades intermunicipais em Portugal.

¹⁵⁷ A este respeito consultar o Relatório (2005) apresentado por M. Pierre-Jean Rozet do Conseil Economique et Social: Communes, Intercommunalités, Quels Devenirs? (p. 18-20)

Relativamente à associação de municípios aqui em análise, há que relembrar que, no primeiro trimestre do ano corrente, foi criado, pela primeira vez, um instrumento de comunicação dirigido à população da sua área territorial. Além disso, há que não esquecer as palavras do presidente do conselho executivo quando, questionado se considerava que os cidadãos que integram este território (e os demais) deveriam ser chamados a pronunciar-se sobre a constituição dos órgãos das Associações/Comunidades Intermunicipais, respondeu:

“Eu acho que não, eu acho que há uma lógica electiva em relação à representatividade da Comunidade Intermunicipal e da Assembleia Intermunicipal e ela decorre do facto das eleições democráticas que existem, da eleição dos órgãos em cada concelho; da eleição dos órgãos da Comunidade Intermunicipal, quer em termos de Conselho Executivo quer em termos de Assembleia Intermunicipal, emana das decisões que o povo vota em cada concelho quando é chamado a votar”¹⁵⁸.

Um outro exemplo que pode ser dado para demonstrar que o estágio de desenvolvimento do associativismo municipal ainda não permite enveredar por este caminho é um fato que decorre da análise dos programas eleitorais¹⁵⁹ das forças políticas que atualmente exercem o poder nesta área geográfica.

O estudo de cinco programas eleitorais¹⁶⁰ do Norte Alentejano permite constatar que os mesmos possuem vagas referências à cooperação intermunicipal e nenhum deles faz qualquer referência à comunidade intermunicipal em que estão inseridos o que pode constituir um claro indicador de distanciamento entre a estrutura associativa municipal e os cidadãos deste território e uma prova de que os municípios ainda não se assumem, por inteiro, como elementos fundamentais no esclarecimento sobre as suas estruturas associativas.

Assim, parece coerente corroborar a ideia apresentada no primeiro capítulo deste trabalho: é necessário, em primeiro lugar, que as populações conheçam o objeto e os objetivos do associativismo municipal e só depois passar para formas mais avançadas de participação.

No entanto, algo já foi feito nesse campo. Assim, numa perspetiva de aproximação das diversas realidades locais, parece interessante o fato de as reuniões do conselho executivo da CIMAA serem realizadas, de forma rotativa, pelos diversos municípios, embora esta aproximação possa ser significativamente melhorada se forem desenvolvidos alguns processos que visem a participação das pessoas/municípios e não somente dos eleitos do referido órgão. Por exemplo, em cada um dos municípios poder ser promovido um convite à participação dos munícipes.

¹⁵⁸ Cf. Apêndice 8

¹⁵⁹ Apenas foram analisados seis programas eleitorais em virtude de não terem sido disponibilizados os restantes.

¹⁶⁰ Programas eleitorais das forças políticas que se encontram a governar os municípios de Avis (CDU), Elvas (PS), Monforte (PS), Nisa (CDU), Portalegre (PSD).

Além disso, a comunicação efetuada no primeiro trimestre de 2011 deve ser complementada com outras informações. Atendendo a que a escassez de recursos é cada vez maior, sugere-se que sejam utilizadas as novas tecnologias de modo a que a CIMAA possa prestar, cada vez mais, informações às referidas populações.

No entanto, como é inquestionável que, através destes mecanismos, uma parte significativa da população poderá, na atualidade, ainda não ter acesso à referida informação, estes processos não podem ser constituídos por medidas isoladas, antes devem ser complementados com outras de cariz mais presencial.

Apesar da importância apresentada pelos novos dispositivos «on line», o sucesso do desenvolvimento de políticas que permitam uma maior participação dos cidadãos na vida pública e um maior aprofundamento da democracia, só será possível se existir uma formação dos cidadãos com as necessárias competências para utilizar estes instrumentos de comunicação e se estes estiverem disponíveis de forma bastante generalizada.

Se este pressuposto não for cumprido, o poder local arrisca-se a contribuir para criar e desenvolver rapidamente uma nova categoria de excluídos e, para além disso, a agravar o défice democrático pois, se hoje as democracias representativas são sustentadas, frequentemente, numa minoria populacional, este fenómeno pode ter tendência a agudizar, caso se parta do pressuposto – que se sabe ser falso – de que todos dispõem das mesmas condições de acesso à informação.

Um outro recurso que poderá, eventualmente, ser rentabilizado é o associativismo local e logo, as coletividades locais e outras instituições locais, como por exemplo as escolas com quem a CIMAA já possui relações por via de projetos desenvolvidos – como os Jogos do Norte Alentejano. Estas instituições poderão ser veículos importantes para uma maior participação da população na vida da comunidade.

Neste território encontram-se duas instituições de ensino superior: a Universidade de Évora e o Instituto Politécnico de Portalegre. Estas instituições, pelas suas características próprias, deverão também ser envolvidas neste trabalho de promoção de um maior grau de participação na estrutura associativa municipal pois, pelo fato de serem entidades produtoras de conhecimento, têm as ferramentas necessárias para que seja possível desenvolver um trabalho sustentado baseado em conhecimentos científicos.

Assim, poderão ser dinamizados debates, sessões informativas e colóquios com a participação de especialistas/investigadores que possam também contribuir para uma maior

clarificação desta realidade no espaço geográfico e da sua importância numa conjuntura de crise, como aquela que se vive atualmente.

Porém, importa ser realista e não evocar apenas as potencialidades do associativismo municipal. Os cidadãos deverão também ter consciência das debilidades do processo, até porque estão em jogo agentes externos aos municípios.

Por isso, a comunicação assume uma função importante, pois poderá induzir – e até fomentar – a participação dos representados no processo de decisão, aumentando assim o grau de responsabilização destes numa tarefa que, inicialmente, estava direcionada, de forma exclusiva, aos decisores políticos. A existir esta responsabilização, por parte dos cidadãos, opera-se, em simultâneo, uma maior adequação das políticas públicas às necessidades e vontades das populações que aqui vivem.

A observação do sítio da CIMAA na internet permite constatar a existência de um inquérito «on line» para avaliação da estrutura. Este instrumento poderá ser um elemento importante de melhoria dos serviços prestados, embora se volte a frisar o ainda reduzido acesso das populações da região a este tipo de comunicação.

Aliás, talvez fosse interessante os sítios dos municípios associados na internet possuírem um link para a página da CIMAA¹⁶¹ pois, para se atingir um patamar mais elevado de democracia, convém que os munícipes conheçam quais os objetivos da associação, qual o seu funcionamento, como se distribuem as suas competências e, por último, como podem exprimir diretamente os seus pontos de vista, os seus desejos e receios a esta estrutura associativa.

Estas são apenas algumas propostas de caminhos visando uma maior participação das populações nas suas estruturas de governo. Aliás, talvez mais do que propostas, se trate apenas de um levantamento de pistas numa direção que conduza a uma maior aproximação entre governantes e governados.

4.2.3. A Mobilização dos Agentes

A Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo deverá também constituir-se como um agente mobilizador das instituições privadas para a concretização de um desígnio comum: o desenvolvimento desta região.

¹⁶¹ Em outubro de 2011, apenas 1 dos 15 municípios que compõem a CIMAA possuía link da página da Comunidade.

Como se refere no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Norte Alentejano (2005, p.12) “trata-se de um cenário de mobilização de vontades”¹⁶² e a CIMAA, enquanto estrutura que congrega todos os municípios desta área geográfica, assume uma importância bastante relevante tendo presente que está implantada na globalidade do território, por intermédio dos seus associados.

Nesta área geográfica existem estruturas associativas dos agentes económicos – por exemplo Núcleo Empresarial da Região de Portalegre, a Associação Comercial de Portalegre e a Associação Empresarial de Elvas – que poderão ser também parceiros da CIMAA em projetos estratégicos de desenvolvimento económico da região.

A CIMAA não se deve substituir ao papel destes agentes, mas pode ser um importante parceiro para responder ao “desafio da dinamização da base económica, criadora de emprego qualificado” (AMNA, 2005, p.2) porque a implementação de uma dinâmica fundada em redes de cooperação poderá vir a ser uma opção para as pequenas e médias empresas existentes que, de outro modo, terão muitas dificuldades em responder às atuais exigências da globalização (Mozzato & Gollo, 2011).

Não se pode esquecer que este território assenta numa estrutura económica muito debilitada.

A estrutura associativa municipal poderá assim ser um importante elo de ligação entre municípios, agentes económicos e administração central para que sejam criadas “condições que visem o melhor enquadramento para as oportunidades de acção” (PEDNA, 2005, p.32) e para que não continuem a encerrar, quase diariamente, unidades produtivas na região. De fato, importa lembrar que “no distrito de Portalegre as insolvências verificadas no 1º trimestre de 2010 cresceram 200%, em relação ao mesmo período do ano anterior”¹⁶³ (Serra, 2010, p.1).

4.2.4. A Internacionalização

A situação geográfica da sub-região Alto Alentejo poderá constituir-se como uma vantagem e uma potencialidade para este território a leste do qual se situa Espanha. Poderá estar nesse elemento uma enorme oportunidade de valorização dos recursos do Norte

¹⁶² Referimo-nos aqui aos cenários defendidos para atuação da AMNA no horizonte 2007/2013

¹⁶³ Serra, Diogo; Se deixarmos encerram a região; artigo publicado na Revista Alentejo, Casa do Alentejo; 2010; <http://alentejanodonorte.blogspot.com>; acedido em 08/10/2011

Alentejano, pois a Província de Badajoz possui uma população de 685 246 habitantes¹⁶⁴, o que indicia um enorme potencial para a comercialização dos produtos e serviços deste território no país vizinho. Aliás, se a esta província forem adicionados os habitantes da Província de Cáceres, a população atingirá 1 097 744 habitantes.

É de salientar que Portugal é o principal exportador para esta região, tal como o documenta o Boletín do Comercio Exterior, da Junta da Extremadura. Assim, de acordo com os dados disponíveis da Comunidad Autónoma de Extremadura, Portugal lidera as exportações, nos primeiros setes meses de 2011, com um volume de negócios de 213,13 milhões de euros e, por isso, se “destaca el ascenso en las importaciones procedentes de Portugal, que se han incrementado en un 13,13% respecto al mismo periodo de 2010, debido, fundamentalmente, a la subida del 548,35% en las importaciones de “Productos energéticos” (IEEX, 2011, p.5)

O fato da posição geográfica do Alto Alentejo ser próxima do país vizinho, poderá também potenciar a utilização das infraestruturas de Espanha na colocação de produtos da região no mercado externo. Badajoz possui aeroporto e esta estrutura dista da capital da sub-região apenas 75 km, enquanto o aeroporto de Lisboa fica a cerca de 225 km.

Desta forma, a CIMAA e os seus associados poderão encetar e reforçar a sua “postura de pilotagem (...) na resposta aos vários desafios que se colocam (...) e que apelam cada vez mais à mobilização conjunta ou concertada dos diversos actores do desenvolvimento (...)” (AMNA, 2005, p. 32)

É de salientar também a existência da Universidad de Extremadura que, a par do Instituto Politécnico de Portalegre e da Universidade de Évora, poderão constituir-se como importantes polos de qualificação dos recursos humanos desta região.

A CIMAA, pelo desenvolvimento de projetos que envolveram instituições de ensino e porque, ao longo de mais de uma década, tem vindo a desempenhar um papel de liderança na formação dos recursos humanos nos municípios associados, possui experiência de parceria e pode realizar novos projetos com o envolvimento destas instituições reforçando o seu papel de pilotagem, quer na formação, quer no incremento da Investigação e Desenvolvimento (I&D) nesta sub-região, quer ainda ao nível do setor privado e da administração local.

¹⁶⁴ C.f Junta de Extremadura; Extremadura en cifras 2009; www.estadisticaextremadura.com; acedido em 23/10/2011

Por último, não se pode deixar de realçar o fato da AMNA/CIMAA ter uma longa história no desenvolvimento de projetos transfronteiriços, de que são exemplo os que em seguida se indicam: em 1998, o Encontro de Municípios Transfronteiriço; em 2003, Cultura Local em Rede (CLER), uma parceria com a Diputacion de Badajoz e os Jogos Transfronteiriços; em 2004, o Programa para o Desenvolvimento da Capacidade Empreendedora na Extremadura e Alentejo; RuralTrans - desenvolvimento rural dos municípios e comarcas transfronteiriças da Extremadura e Alentejo; em 2005: o projeto PREVINFO – estratégia coordinada transfronteriza en la prevención y lucha contra incendios.

Deste modo, a CIMAA poderá reforçar a sua ação numa estratégia transfronteiriça, afirmando-se como um importante ator no fomento de relações em rede entre instituições do Norte Alentejano e da Extremadura espanhola pois, tal como em Portugal, os diferentes territórios possuem constrangimentos e potencialidades próprias; o mesmo acontece também no país vizinho.

Assim, o reforço das parcerias poderá ser uma forma de combater e dar respostas, em tempo útil, a necessidades do território e da população.

Conclusão

O associativismo municipal é, desde 1976, um desígnio constitucional que tem vindo a ser desenvolvido com base em diversos normativos legais, ajustando-se às realidades espaciais e temporais em que decorre.

Na atual conjuntura é uma temática que ganhou ainda maior pertinência face à necessidade de atuar sobre uma realidade muito difícil, de forma a responder aos novos desafios que se colocam ao poder local.

Os municípios não podem deixar de enfrentar, e procurar contornar, os diversos obstáculos que se lhes colocam para poderem dar resposta aos desígnios das suas populações e dos seus territórios. A cooperação intermunicipal é uma das estratégias que pode constituir-se como uma oportunidade para derrubar barreiras – designadamente o isolamento e a falta de recursos – de forma a dar respostas, cada vez mais rápidas, e promover a qualidade de vida dos munícipes.

Ora, terminada a investigação sobre a Cooperação Intermunicipal no Norte Alentejano, importa explicitar as conclusões sobre essa realidade.

O objetivo deste trabalho era o de analisar a forma como se tem desenvolvido a cooperação intermunicipal no Norte Alentejano, “descobrimo” as suas potencialidades. Ao longo desta Dissertação, verificou-se que este não tem sido um percurso simples, feito apenas de avanços, sem constrangimentos.

De fato, desde 1992, os municípios que integram a atual Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo têm percorrido um caminho de cooperação muito assente nos normativos legais, embora seja evidente, pelos projetos desenvolvidos no âmbito da estrutura associativa municipal, que se tem vindo a materializar uma cooperação mais efetiva e sólida.

Para a realização deste trabalho, partiu-se da seguinte hipótese:

A criação das comunidades intermunicipais e das associações de municípios de fins específicos corresponde ao fim de uma mentalidade distributiva com a consequente passagem para uma lógica de investidor-promotor.

Esta hipótese de trabalho foi materializada através de perguntas intermédias que aqui se repetem acompanhadas das respostas que a investigação encontrou.

Assim, relativamente à primeira pergunta – Quais as modalidades que tem assumido a cooperação intermunicipal no Norte Alentejano? – constatou-se que, ao longo dos anos, a Associação de Municípios do Norte Alentejano, atual Comunidade Intermunicipal do Alto

Alentejo, teve a preocupação de responder às exigências legais que se foram colocando no âmbito desta matéria e das atribuições dos municípios ou seja, tal como evoluiu a legislação geral, também o associativismo municipal acompanhou as alterações emanadas dos diferentes diplomas legislativos.

Assim, a associação foi constituída passados onze anos sobre o primeiro diploma que regulamentou o princípio constitucional de associação entre municípios. No Alentejo, esta foi a última associação de municípios a ser constituída, devido a diversos episódios relacionados, ora com constrangimentos legais – como por exemplo a NUT II –, ora por vontade dos municípios. Nos primeiros anos de vida, a sua atividade foi muito inconstante.

Pela análise efetuada com base nos documentos emanados dos órgãos da associação, as atas da assembleia intermunicipal, verifica-se que, desde sempre, existiu a preocupação de encontrar consensos entre os diversos municípios associados e, devido a tal fato, os órgãos da estrutura intermunicipal têm sido constituídos com base em listas consensuais que, salvo no ano de 1998, nunca tiveram acumulação de elementos da mesma força política na presidência simultaneamente do órgão deliberativo e do executivo.

Ainda que não fosse objeto do presente trabalho, é de referir que a partir da estrutura associativa municipal existente neste território, foram criadas e desenvolvidas outras organizações de cariz associativo como a Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo (AREANATEjo) e a Associação para o Desenvolvimento de Portalegre Distrito Digital (APDD).

Assim, no que concerne à pergunta inicial, a investigação julga ter encontrado uma resposta que vai no sentido de a associação de municípios ter tido a preocupação de responder aos interesses e problemas supra municipais que se colocam aos seus associados. Por isso, os seus fins nunca visaram atingir apenas um objetivo particular, mas um conjunto de atribuições que a lei permitia, embora a cooperação desenvolvida continue a ser muito baseada na resposta aos documentos legislativos em vigor.

Em relação à segunda pergunta – Será que a cooperação acautela os interesses de todos os municípios ou sobretudo dos maiores municípios dessa comunidade? –, não parece abusivo concluir que os municípios detêm uma posição de igualdade no seio da associação pois, tendo presente a constituição dos seus órgãos, verifica-se que tem existido equilíbrio entre as três cidades desta sub-região, embora uma destas nunca tenha realizado qualquer mandato nos órgãos do organismo intermunicipal, e os restantes municípios que compõem a estrutura supramunicipal.

Por outro lado, há também que ter presentes as palavras do presidente do conselho executivo da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo que confirma esta tese ao referir que os municípios maiores não dispõem de “um peso maior nas decisões do que os municípios pequenos” porque “no funcionamento da comunidade intermunicipal, que engloba quinze municípios, o peso em termos de votação é igual para cada um deles e não há nenhuma subjugação do interesse dos municípios de menor dimensão”¹⁶⁵.

Assim, parece ser possível dizer que o associativismo municipal desenvolvido no seio da atual comunidade intermunicipal acautela os interesses de todos os municípios associados, não existindo prevalência das cidades, embora a última alteração legislativa sobre esta matéria tenha dado importância, para a composição da assembleia intermunicipal, ao número de eleitores de cada município e, logo, a constituição deste órgão não é igual para todos os municípios que integram a comunidade intermunicipal. Contudo, como o salientou o presidente do conselho executivo, nem todos os municípios possuem a mesma capacidade de intervenção e a cooperação intermunicipal poderá ser uma estratégia de desenvolvimento importante para diminuir as diferenças entre os municípios associados.

A terceira pergunta enunciada referia-se à internacionalização e ao trabalho em rede e questionava: De que forma a internacionalização e a parceria em rede servem os interesses e a cooperação intermunicipal?

Na realidade, não se poderia efetuar este trabalho sem que o mesmo abordasse a questão da internacionalização pois, como é sabido, o território em análise faz fronteira, a leste, com a região da Estremadura espanhola. Por outro lado, a análise da documentação produzida no seio do associativismo municipal – AMNA e CIMAA – evidencia a relação existente entre um e outro território.

Como foi referenciado durante este trabalho, pelo menos desde 1998 que existe uma relação entre as entidades dos dois países e, ao longo dos anos, têm existido múltiplos projetos comuns. Logo, a manutenção e reforço destas parcerias poderão ser benéficos para ambos os lados da fronteira.

Ao recorrer a outras fontes ou elementos, verificou-se também que este é o caminho apontado como uma maneira de superar dificuldades.

Assim, o Plano Territorial de Desenvolvimento do Norte Alentejano, desenvolvido pela AMNA em 2008 e cujo objetivo foi a “construção de uma visão e estratégia de

¹⁶⁵ Cf. Apêndice 8

desenvolvimento para a região no horizonte temporal de 2015 e de um Plano de Acção Operacional no horizonte de 2013” (AMNA, 2008, p. 3) refere, na análise SWOT do Norte Alentejano, que umas das forças deste território é a sua localização no eixo de ligação entre Lisboa e Madrid e na fronteira com a Estremadura espanhola.

Além disso, durante este trabalho também foi referido que Portugal lidera as exportações para a Comunidad Autónoma de Extremadura. Logo, existem indícios de que há uma apetência para os produtos portugueses e que, por essa via, os produtos da região poderão dispor de uma oportunidade de entrar num mercado de mais de um milhão de habitantes. Se este fato for relacionado com a evidência de a estrutura associativa supramunicipal se dever constituir como o principal elemento de mobilização dos agentes neste território, conclui-se que esta organização poderá fomentar o trabalho em parceria, tanto numa relação público-público como numa relação público-privado.

Embora não se deva esquecer que se está perante uma realidade marcada, em termos económicos, por empresas com uma diminuta penetração em mercados externos, o associativismo municipal, pela sua experiência no desenvolvimento de projetos transfronteiriços e pela importância dos municípios na região, pode ser uma alavanca para a alteração desta situação.

A última questão colocada, no âmbito do presente trabalho, foi a seguinte: Qual a visão prospetiva desta forma de associativismo?

Ao longo da análise efetuada verificou-se que o associativismo municipal possui elevadas potencialidades de desenvolvimento e poderá, como se constatou, ter importância, quer no âmbito do sector público da região, quer também influenciar a sua base económica. Embora o associativismo municipal neste território ainda tenha “um caminho muito longo para percorrer, de maneira que possa, de facto, ser complementado para além daquilo que é a obrigatoriedade legal para fazer um projecto de desenvolvimento comum a todo o território”¹⁶⁶.

Explicitadas que foram as respostas encontradas para as questões formuladas é tempo de verificar se a hipótese de trabalho ficou provada.

Ora as respostas já indicadas apontam claramente para a verificação da hipótese.

De fato, não ficam dúvidas que as comunidades intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos correspondem ao fim de uma mentalidade distributiva e à

¹⁶⁶ Cf. Apêndice 8.

passagem para um novo paradigma no seio da administração local e do associativismo intermunicipal.

No caso da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, constatou-se que esta estrutura procura desenvolver estratégias de diversa índole, de forma a satisfazer o interesse e as necessidades dos seus associados.

Assim, não se pode terminar esta Dissertação sem referir que os municípios já perceberam que este caminho não deve ser percorrido de forma solitária. A administração central também deverá desempenhar o seu papel para que, no futuro, as estratégias sejam ainda melhor sucedidas.

Como já foi dito, este trabalho incidiu sobre o associativismo municipal na subregião do Alto Alentejo, nomeadamente sobre a Associação de Municípios do Norte Alentejano, atualmente designada por Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo. Porém, este é, apenas, um ponto de partida da análise sobre esta realidade.

De fato, muitas são as possibilidades de desenvolvimento de outras pesquisas científicas, designadamente sobre aspetos como as relações de trabalho entre as diversas estruturas associativas criadas e dinamizadas pelos municípios deste território; as experiências de relacionamento entre estas estruturas, a comunidade e outros agentes locais e regionais; a articulação intermunicipal à escala da região Alentejo e com a «vizinha» Estremadura espanhola e a cooperação desenvolvida pelos municípios entre si, fora de qualquer estrutura associativa formal.

Em síntese, parece possível afirmar que Portugal começou por ser um Estado eminentemente descentralizado; conheceu depois um secular processo de concentração e iniciou, na sequência do 25 de abril de 1974, um processo de descentralização, talvez ainda não concluído, até pelo perigo de o poder central «confundir» a descentralização com a simples desconcentração.

Bibliografia

- Amaral, D. F. (2001). *Curso de Direito Administrativo* (2ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2008). *Norte Alentejano – Programa Territorial de Desenvolvimento*. Norte Alentejano
- Barbagli, N. & Maccelli, A. (1985). *La partecipazione politica a Bologna*. Bologna: Il Mulino.
- Bovaird, T. & Loffler, E. (2009). *Public management and governance*. London and New York: Routledge.
- Bovaird, T. & Tizard, J. (2009). Partnership working in the public domain. In T. Bovaird & E. Loffler, *Public management and governance* (pp. 233-247). London and New York: Routledge.
- Capela, J. V. (2005). Administração local e municipal do século XVIII às reformas liberais (Alguns tópicos da historiografia e nova História). In M. S. Cunha & T. Fonseca, *Os Municípios no Portugal Moderno* (pp. 39-58). Lisboa: Edições Colibri e CIDEHUS-UE.
- Caupers, J. (2003). *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Ancora Editora.
- Correia, F. A. (1986). *Formas jurídicas de cooperação intermunicipal*. Coimbra: Editora Almedina.
- Correia, R. (2007). *Tratado de Roma*. Acedido em 28 de fevereiro de 2010, em <http://hemerotecadigital.cmlisboa.pt/EFEMERIDES/50anos/TratRoma.pdf>
- Duarte, J. C. & Duarte, F. B. (2009). *As leis das Autarquias Locais - colectânea de legislação*. Lisboa: Âncora Editora.
- Ferreira, J. A. (2007). *O Poder Local e Regional na Assembleia Constituinte*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Gabinete do Ministro Adjunto dos Assuntos Parlamentares [GMAAP]. (2011). *Documento verde da reforma da Administração Local*. Acedido em 30 de novembro de 2011, em <http://www.portugal.gov.pt>.
- Ginsborg, P. (2006). *A democracia que não há*. Lisboa: Editorial Teorema, SA.

- Lopes, E. R. & Esteves, J. P. (2011). *Cidades e desenvolvimento: Um domínio de potencial estratégico para a economia portuguesa - Síntese das principais conclusões do estudo*. Lisboa: CGD.
- Milbrath, L. W. & Goel, M. L. (1965). *Political participation*. Chicago: Rand McNally.
- Moreira, A. (2001). *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
- Mozzicafreddo, J., Gomes, J. S. & Batista, J. S. (2007). *Interesse público, Estado e administração*. Lisboa: Celta Editora
- Neves, A. (2002). *Gestão na administração pública*. Cascais: Pergaminho.
- Neves, A. (2010). *Governança pública em rede*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Neves, M. J. (2004). *Governo e administração local*. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local*. Lisboa: Circulo de Leitores.
- Pinto, J. F. (2009). *Estratégias da ou para a Lusofonia? O futuro da língua portuguesa*. Lisboa: Prefácio
- Pollitt, C. (2009). Agencies and «arm's-length» bodies. In T. Bovaird & E. Löffler, *Public management and governance* (pp. 249-260). London and New York: Routledge.
- Pombo, A. B., Corte, I. A. & Cunha, J. P. (2001). *O convento de S. Bento de Avis*. Lisboa: Estar Editora, Lda.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2008). *Manual de investigação em Ciências Sociais* (5ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Reis, A. D. (2007). *A História dos Municípios (1050-1383)*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Sá, L. (1987). *Soberania e Integração na CEE*. Lisboa: Editorial Caminho, SA
- Santos, B. D. (2002). *Democracia e participação - O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.
- Secretaria de Estado da Administração Local e do Território [SEALT]. (1998). *O Município numa administração descentralizada*. Lisboa: Secretaria de Estado da Administração Local e do Território.
- Vargas, A. & Oliveira, S. (2007). *Constituição da República Portuguesa 7ª Revisão Constitucional - 2005*. Lisboa: Assembleia da República.

Verba, S., Nie, N. H., & Kim, J. (1978). *Participation and political equality. A seven-nation comparison*. Nova York: Cambridge University Press.

Atas

Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (09 de julho de 1993). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano[AMNA]. (16 de maio de 1995). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano[AMNA]. (28 de dezembro de 1995). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano. [AMNA]. (4 de junho de 1996). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano[AMNA]. (17 de dezembro de 1996). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (03 de março de 1997). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano[AMNA]. (29 de setembro de 1998). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano[AMNA]. (17 de abril de 2001). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano[AMNA]. (08 de março de 2004). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (19 de abril de 2004). Acta da Assembleia Intermunicipal. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano

Relatórios

Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (1999). *Relatório de actividades 1998*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano

- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2002). *Relatório de actividades ano 2001*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2003). *Relatório de actividades ano 2002*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2004). *Relatório de actividades Ano 2003*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2005). *Plano estratégico de desenvolvimento do Norte Alentejano - Relatório síntese*. Portalegre: Plural, Espaço e Desenvolvimento, PorAlentejo
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2005). *Relatório de actividades ano 2004*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2006). *Relatório de actividades ano 2005*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2007). *Relatório de actividades e conta de gerência 2006*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação de Municípios do Norte Alentejano[AMNA]. (2008). *Relatório de actividades 2007*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2009). *Relatório de actividades e conta de gerência 2008*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação de Municípios do Norte Alentejano [AMNA]. (2009). *Relatório de actividades e conta de gerência Janeiro a Maio de 2009*. Portalegre: Associação de Municípios do Norte Alentejano
- Associação Nacional de Municípios Portugueses [ANMP]. (2002). *Linhas gerais de actuação 2002-2005*, XIII Congresso da ANMP. 12 e 13 de Abril, Lisboa.
- Associação Nacional de Municípios Portugueses [ANMP]. (2011). *Conclusões do XIX Congresso da ANMP*. Obtido de Associação Nacional de Municípios Portugueses.
- Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo [CIMAA]. (2010). *Relatório de actividades e conta de gerência 2009*. Portalegre: Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.

Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo [CIMAA]. (2010). *Plano de actividades e orçamento 2011*. Portalegre. Acedido em 27 de Maio de 2011 em [http:// www.cimaa.pt](http://www.cimaa.pt).

Direcção Geral das Autarquias Locais [DGAA]. (2001). *Administração local em números*. Acedido em 15 de Novembro de 2010 em http://www.dgaa.pt/livro/livro_geral.htm

Direcção Geral das Autarquias Locais [DGAA]. (2011 de Março de 2011). *Despesas de capital 2009*. Acedido em 22 de Outubro de 2011 em <http://www.portautarquico.pt/portautarquico/Section.aspx>

Direcção Geral das Autarquias Locais [DGAA]. (7 de Novembro de 2008). *Estágios Pepal aprovados - 1ª edição*. Acedido em 28 de Setembro de 2011 em http://www.dgaa.pt/pepal/PEPAL_Estagiaros_aprovados_1edicao.pdf

Direcção Geral das Autarquias Locais [DGAA]. (Outubro de 2010). *Entidades participadas pelos Municípios Portugueses*. Acedido em 15 de Novembro de 2010 em <https://appls.portautarquico.pt/portautarquico//Section.aspx>.

Junta de Extremadura. (Julho de 2011). *Boletín de Comercio Exterior Julio 2011*. Acedido em 23 de Outubro de 2011, em http://www.estadisticaextremadura.com/gestore/docs/varios/comercio_exterior_mensual/2011/bcex0711.pdf.

Acervo Legislativo

Decreto 13350 de 28 de Março de 1927. Regula a municipalização de serviços públicos de interesse local.

Decreto 13913 de 8 de Julho de 1927. Regula o Decreto 13350 sobre os serviços públicos de interesse local que as câmaras municipais é lícito municipalizar.

Decreto 27424 de 31 de Dezembro de 1936. Código Administrativo.

Decreto de 10 de Abril de 1976. Aprovação da Constituição de 1976.

Decreto-Lei nº 58/79 de 29 de Março de 1979.

Decreto-Lei nº 266/81 de 15 de Setembro de 1981.

Decreto-Lei nº 46/89 de 15 de Fevereiro de 1989.

Decreto Lei nº 46/89 de 15 de Fevereiro de 1989.

Decreto-Lei nº 244/2002 de 5 de Novembro de 2002.

Decreto Lei nº 94/2006 de 29 de Maio de 2006.

Decreto-Lei nº 312/2007 de 17 de Setembro de 2007.

Decreto Lei nº 58/2008 de 14 de Abril de 2008.

Decreto Lei nº 85/2009 de 3 de Abril de 2009.

Diário da Assembleia Constituinte de 16 de Janeiro de 1976. Acedido em 15 de Fevereiro de 2010 em <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=r3.dac>

Diário da Assembleia da República de 1 de Fevereiro de 1997. Proposta de Lei nº 68/VII. Acedido em 15 de Fevereiro de 2010, em http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar_s2&num=017&leg=l07&ser=s2a&ses=sl2

Diário da Assembleia da República de 03 de Outubro de 2002. Proposta de Lei nº 24/IX. Acedido em 16 de Fevereiro de 2010 em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=19213>

Diário da Assembleia da República de 13 de Março de 1981. Projecto de Lei nº 166/II. Obtido em 14 de Fevereiro de 2010, de Assembleia da República: <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=r3.dar>

Diário da Assembleia da República de 18 de Abril de 2008. Projecto de Lei nº 204/IX. Acedido em 16 de Fevereiro de 2010 em http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar_s2&num=060&leg=l09&ser=s2a&ses=sl1

Diário da Assembleia da República de 18 de Abril de 2008. Projecto de Lei nº 506/X. Acedido em 15 de Fevereiro de 2010 em <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=r3.dac>

Diário da Assembleia da República de 19 de Março de 2008. Proposta de Lei nº 182/X. Acedido em 15 de Fevereiro de 2010 em <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=r3.dac>

Diário da Assembleia da República de 21 de Abril de 1981. Proposta de Lei 36/II. Acedido em 14 de Fevereiro de 2010 em <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=r3.dar>

Diário da Assembleia da República de 21 de Dezembro de 2002. Proposta de Lei nº 37/IX. Acedido em 16 de Fevereiro de 2010 em http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar_s2&num=055&leg=l09&ser=s2a&ses=sl1

Diário da Assembleia da República de 22 de Outubro de 1988. Proposta de Lei nº 76/V.
Acedido em 15 de Fevereiro de 2010 em
<http://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/default.aspx>

Diário da Assembleia da República de 24 de Setembro de 1998. Projecto de Lei nº 562/VII.
Acedido em 15 de Fevereiro de 2010 em
http://debates.parlamento.pt/index.aspx?cid=r3.dar_s2

Diário da Assembleia da República de 26 de Janeiro de 1989. Reunião Plenária de 26 de Janeiro.
Acedido em 15 de Fevereiro de 2010 em
<http://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/default.aspx>

Diário da Assembleia da República de 4 de Dezembro de 2002. Proposta de Lei nº 24/IX.
Obtido em 16 de Fevereiro de 2010, de Assembleia da República:
<http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=063&leg=l09&ses=s11>

Diário da Assembleia da República de 5 de Maio de 1981. Projecto de Lei 206/II. Acedido em
14 de Fevereiro de 2010 em
<http://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/default.aspx>

Diário da Assembleia da República de 7 de Julho de 1989. Reunião Plenária de 7 de Julho.
Acedido em 15 de Fevereiro de 2010 em
<http://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/default.aspx>

Diário da Assembleia da República de 7 de Março de 1996. Projecto de Lei nº 112/VII.
Acedido em 15 de Fevereiro de 2010 em
http://debates.parlamento.pt/index.aspx?cid=r3.dar_s2

Diário da República nº 132, II Série, Apêndice nº 71/2001 de 7 de Junho de 2001.

Diário da República nº 169 de 27 de Julho de 1992, III Série. Escritura de constituição da Associação de Municípios do Norte Alentejano.

Lei nº 88 de 7 de Agosto de 1913.

Lei nº 1/87 de 6 de Janeiro de 1987.

Lei nº 29/87 de 30 de Junho de 1987.

Lei nº 44/91 de 2 de Agosto de 1991.

Lei nº 42/98 de 6 de Agosto de 1998.

Lei nº 159/99 de 14 de Setembro de 1999.

Lei nº 169/99 de 18 de Setembro de 1999.

Lei nº 172/99 de 21 de Setembro de 1999.

Lei nº 30-C/2000 de 29 de Dezembro de 2000.

Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro de 2002.

Lei nº 10/2003 de 13 de Maio de 2003.

Lei nº 11/2003 de 13 de Maio de 2003.

Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro de 2007.

Lei nº 46/2008 de 2 de Agosto de 2008.

Lei nº 45/2008 de 27 de Agosto de 2008.

Lei Constitucional nº 1/97 de 20 de Setembro de 1997.

Resolução do Conselho de Ministros nº 34/86 de 26 de Março de 1986.

Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004 de 21 de Abril de 2004.

Teses e Dissertações

Silva, N. M. (2006). A Cooperação das Câmaras Municipais nas Associações de Municípios: o caso do Distrito de Braga. Dissertação apresentada à Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho para a obtenção do grau de mestre orientada por Joaquim Ferraz Esteves de Araújo. Acedido em 6 de Junho de 2009, em <http://hdl.handle.net/1822/619>.

Comunicações

Araújo, J. F. (2003). A Governação Local e os Novos Desafios. Forum de Gestão e Administração Pública, 2, Mirandela, 2003 "Forum de Gestão e Administração Pública" [S.l. : s.n., 2003]. Acedido em 12 de Julho de 2009 em <http://hdl.handle.net/1822/3303>.

Orvalho, J., Sousa, R. M., Santos, A. M. (3 Fevereiro 2006). Autarquias Locais: Desafios e oportunidades. Comunicação apresentada no Seminário Autarquias de Excelência, Lisboa. Acedido em 27 de Junho de 2010 em http://www.ritasousa.com/files/ficheiro/prog_ae.pdf

Richards, D. & Kavanagh, D. (3-6 de Outubro de 2000). Can Joined-Up Government be a Reality? A case study of the British Labour Government 1997-2000. Comunicação apresentada na Conferência Australian Political Studies Association, Camberra. Acedido em 13 de Novembro de 2010 em <http://apsa2000.anu.edu.au>.

Rodrigues, M. Â. & Araújo, J. F. (2005). A Nova Gestão Pública na Governação Local. Comunicação apresentada no 3.º Congresso Nacional de Administração Pública, Oeiras, Portugal. Acedido em 8 de Junho de 2009 em <http://hdl.handle.net/1822/4545>.

Rodrigues, M. Â. (2007). A Gestão Pública nos Governos Locais: uma era de mudança e modernização. Comunicação apresentada no XII Congreso International del CAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Santo Domingo. Acedido em 30 de Maio de 2011 em <http://bibliotecadigital.ipb.pt>

Ruivo, F. (12 de Maio de 2004). A Reforma da Administração Territorial de 2003. Comunicação apresentada ao Painel intitulado “Que poderes para os locais e as regiões?” do V Congresso Português de Sociologia; Universidade do Minho, Braga. Acedido em 10 de Junho de 2010 em http://www.opl.com.pt/uploads/publicacoes_opl/1/ficheiro/cad_1.pdf

Artigos em Revistas e Jornais

Alliot-Marie, M. (2008). Une Intercommunalité Perfectible. In D. Guéranger, *L'Intercommunalité en Questions, Problèmes Politiques et Sociaux* n° 951-952 (pp. 39-42). Paris: La documentation française.

Carrilho, T. (2008). Conceito de parceria: três projectos locais de promoção de emprego. *Análise Social*, XLIII, 81-107.

Dias, C. (24 de Março de 2004). Grande Área Metroplotana do Alentejo Marca Passo. [Versão eletrónica]. *Jornal Público*.

Fernandes, A. T. (1989). Descentralização e Teoria do Estado. *Revista da Faculdade de Letras Série de Filosofia da Universidade do Porto*, 99-124.

Fernandes, A. T. (1992). Poder Local e Democracia. *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, Vol. 2, 29-59.

Fonseca, J. N. (1999). *Informação e Reforma do Regime Democrático*. Acedido em 22 de Março de 2011, em <http://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/835/1/3.pdf>.

- Francisco, D. (Junho de 2007). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Critica de Ciências Sociais*, nº 77, 165-199.
- Freire, A. (2003). Desempenho da democracia e reformas políticas. O caso português em perspectiva comparada [Versão eletrónica]. *Sociologia, Problemas e Práticas* nº 43, 133-160.
- Guéranger, D. (Agosto-Setembro de 2008). L'Intercommunalité en questions. *Problèmes Politiques et Sociaux*, nº 951-952.
- Hwang, S., & Moon, I.-C. (2009). Are we treating networks seriously? The growth of network research in public administration & public policy. Acedido em 25 de Julho de 2010, em http://www.insna.org/PDF/Connections/v29/2009_I-2_P-4-17.pdf.
- Katagiri, M. K. (2004). L'intercommunalité et la démocratie local. Acedido em 5 de Abril de 2010 em <http://www.ruedelachouette.org/wp-content/uploads/files/2008/04/lintercommunalite-et-la-democratie-locale-kei-katagiri.pdf>.
- Luna, M. & Velasco, J. L. (2009). Las redes de accion pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración [Versão eletrónica]. *Revista Redes*, (vol. 17, nº 4), 76-99.
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública no século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa [versão eletrónica]. Acedido em 5 de Junho de 2010, em http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=s872-96622006000200002&script=sci_arttext
- Mauroy, P. (2000). La Cooperation Intercomunal. *Revue Pouvoirs - Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques* nº 95, 33-42.
- Moret, N. (2008). Intermunicipalismo y cooperación descentralizada. Acedido em 5 de Junho de 2010, em <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=402>
- Mozzato, A. R. & Gollo, S. S. (2011). Redes de cooperação como vantagem competitiva: Estudo de caso de uma rede de supermercados no Rio Grande do Sul [versão eletrónica]. *Revista de Desenvolvimento Regional* (vol. 16, nº 2), 227-252.
- Mozzicafreddo, J. (2002). A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública. *Sociologia Problemas e Práticas* nº 40, 9-22.

Ribeiro, H., & Faria, R. (2009). A cooperação intermunicipal portuguesa. Acedido em 21 de Julho de 2010, em <http://hdl.handle.net/10400.5/2173>

Rosa, A. M. (s.d.). Do espaço da Física clássica ao espaço das redes. Acedido em 25 de Julho de 2010, em <http://paginas.ulusofona.pt/p138/ArtigoEspaco.pdf>

Rosa, E. (16 de Janeiro de 2010). Portugal um país desigual para os portugueses que as “Grandes Opções do Plano 2010-2013” não vão mudar. Acedido em 17 de Outubro de 2011, em <http://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2009/4-2>

Rozet, P.J. (29 de Julho de 2005). Communes, Intercommunalités. Quels Devenirs?. Acedido em 6 de Junho de 2010, em <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//094000553/0000.pdf>.

Sande, P. A. (2008). 60 anos de Europa - Os grandes textos da construção europeia. Acedido em 14 de Julho de 2009, em <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000042100>.

Saramago, J. (17 de Setembro de 2008). Palavras para uma cidade. Acedido em 17 de Outubro de 2011, em <http://caderno.josesaramago.org/2008/09/?page=3>.

Serra, D. (18 de Agosto de 2010). Se deixarmos, encerram a região. Obtido em 9 de Outubro de 2011, em <http://alentejanodonorte.blogspot.com/2010/08/se-deixarmos-encerram-regiao.html>.

Swianiewicz, P. (2009). Cooperação Intermunicipal: a experiência europeia. Obtido em 28 de Fevereiro de 2010, em <http://www.projetobrasilmunicipios.gov.br>.

Vandelli, L. (2000). La cellule de base de toutes les démocraties. *Pouvoirs - Revue Française d' Études Constitutionnelles et Politiques* n° 95, 5-17. Obtido em 05 de Junho de 2010, de Revue Pouvoirs : <http://www.revue-pouvoirs.fr/>

Williams-Riquier, P. (2007). La charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation. *Revue française d'administration publique* n°121-122,191-202.

Outros Documentos

Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo [CIMAA]. (31 de Março de 2008). Comunicação (ofício) dirigido ao Presidente da Câmara Municipal de Sousel. *Integração do*

Município de Sousel na NUT III Alto Alentejo. Portalegre: Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.

Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo [CIMAA]. (2011). *Alto Alentejo - Espaço para ser Feliz*. Portalegre: Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.

Coligação Democrática Unitária de Avis. (2009). *Juntos, no presente construímos o futuro - Programa Eleitoral*. Avis.

Coligação Democrática Unitária de Nisa. (2009). *Pelo nosso concelho...Sempre Mais - Programa Eleitoral*. Nisa.

Gavião com Voz. (Janeiro de 2010). Associação de Municípios do Norte Alentejano (AMNA) converteu-se em Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA). Acedido em 12 de Novembro de 2010, em http://www.cm-gaviao.pt/gaviao_com_voz/201001/201001_GV.pdf

Instituto Nacional de Estatística [INE]. (7 de Dezembro de 2011). Densidade populacional (N.º/km²) por Local de residência (à data dos Censos 2011). Acedido em 2 de Janeiro de 2012, em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_perfterrindic&contexto=pti&menuBOUI=13707294&perfil=1433914&perfilssel_tema=1433915&xlang=pt.

Partido Social Democrata (Portalegre). (2009). *O mesmo rumo toda a diferença – Programa Eleitoral*. Portalegre.

Partido Socialista (Elvas). (2009). *Juntos por Elvas Rumo ao Futuro - Programa Eleitoral*. Elvas

Partido Socialista (Monforte). (2009). *Apostar na Mudança é Acreditar no Futuro – Programa Eleitoral*. Monforte.

Apêndice 1

Constituição da AMNA por força política e Presidentes de Câmara presentes na Escritura de Constituição

Município	Presidente	Força Política
Alter do Chão	Francisco Manuel de Sousa Sancho	PS
Arronches	Gil da Conceição Palmeiro Romão	PS
Avis	António Raimundo Bartolomeu	PCP
Campo Maior	João do Nascimento Gama Guerra	PS
Castelo de Vide	Fernando Emilio Silva Soares	PS
Crato	António José de Bastos Leitão	PS
Fronteira	Luísa Maria Oliveira Correia Nisa	PCP
Marvão	António Moura Andrade	PSD
Nisa	José Manuel Semedo Basso	PCP
Ponte de Sôr	José Mariano Abelho Amante	PCP
Portalegre	João Transmontano de Oliveira Miguéns	PSD

Fonte: Quadro elaborado pela Mestranda com base na Escritura de Constituição e dados da ANMP

Apêndice 2

Órgãos da Estrutura Associativa Intermunicipal do Norte Alentejano por Mandatos (1992/2009)

1992	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal por Força Política		
	1 ano	Cargo	Nome	força política
		Presidente	José Manuel Basso	CDU
		Secretário	Joaquim Francisco Barbas	PSD
		Secretário	João Manuel Burriga	PS

1992	Mandato	Conselho de Administração por Força Política		
	1 ano	Cargo	Nome	força política
		Presidente	António José Leitão	PS
		Vogal	António Moura Andrade	PSD
		Vogal	Gil da Conceição Palmeiro Romão	PS
		Vogal	José Abelho Amante	CDU
		Vogal	António Raimundo Bartolomeu	CDU

1994	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (22/01/94) por Força Política		
	1 ano	Cargo	Nome	força política
		Presidente	Gil da Conceição Palmeiro Romão	PS
		Secretário	Joaquim Francisco Barbas	PSD
		Secretário	Joaquim Nuno Pires da Silva	CDU

1994	Mandato	Conselho de Administração (22/01/94) por Força Política		
	1 ano	Cargo	Nome	força política
		Presidente	João Transmontano	PSD
		Vogal	Joaquim Canário	PS
		Vogal	António Moura Andrade	PSD
		Vogal	José Manuel Semedo Basso	CDU
		Vogal	João Manuel Borrega Burriga	PS

1994	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (31/05/1994) por Força Política		
	1 ano	Cargo	Nome	força política
		Presidente	Gil da Conceição Palmeiro Romão	PS
		Secretário	Joaquim Nuno Pires da Silva	CDU
		Secretário	Joaquim Francisco Silva Barbas	PSD

1994	Mandato	Conselho de Administração (31/05/94) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	João Transmontano	PSD
		Vogal	João Manuel Borrega Burriga	PS
		Vogal	António Moura Andrade	PSD
		Vogal	Manuel António Sanches Ferreira*	CDU
		Vogal	Joaquim Canário	PS

* Por doença de José Manuel Semedo Basso

1994	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (28/12/94) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	Joaquim Nuno Pires da Silva	CDU
		Secretário	Gil da Conceição Palmeiro Romão	PS
		Secretário	Representante da CM Marvão	PSD

1994	Mandato	Conselho de Administração (28/12/1994) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	Joaquim Canário	PS
		Vogal	Manuel António Sanches Ferreira	CDU
		Vogal	João Manuel Borrega Burriga	PS
		Vogal	Representante da CM Portalegre	PSD
		Vogal		

1995	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (26/01/1995) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	Joaquim Nuno Pires da Silva	CDU
		Secretário	Gil da Conceição Palmeiro Romão	PS
		Secretário	João Manuel Sequeira	PSD

1995	Mandato	Conselho de Administração (26/01/95) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	Joaquim Canário	PS
		Vogal	Manuel António Sanches Ferreira	CDU
		Vogal	João Manuel Borrega Burriga	PS
		Vogal	José Manuel Semedo Basso	CDU
		Vogal	António Falé Canoa	PS

1995	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (28/12/95) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	António Hemetério Cruz	PSD
		Secretário	José Manuel Manso Sequeira	PS
		Secretário	Manuel António Sanches Ferreira	CDU
1995	Mandato	Conselho de Administração (28/12/95) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	José Manuel Semedo Basso	CDU
		Vogal	Joaquim Canário	PS
		Vogal	Joaquim Francisco Silva Barbas	PSD
		Vogal	João Manuel Borrega Burriga	PS
		Vogal	António Nunes Pires Lourenço	PSD
1996	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (30/12/96) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	António Hemetério Cruz	PSD
		Secretário	Manuel António Sanches Ferreira	CDU
		Secretário	José Manuel Manso Sequeira	PS
1996	Mandato	Conselho de Administração (30/12/96) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	António Falé Canoa	PS
		Vogal	Pedro Lancha	PSD
		Vogal	João Manuel Borrega Burriga	PS
		Vogal	Joaquim Nuno Pires da Silva	CDU
		Vogal	Joaquim Francisco Silva Barbas	PSD
1998	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (19/01/98) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	João Manuel Borrega Burriga	PS
		Secretário	José Manuel Semedo Basso	CDU
		Secretário	António Hemetério Cruz	PSD
1998	Mandato	Conselho de Administração (19/01/98) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	Amílcar Santos	PS
		Vogal	Manuel Carrilho Bugalho	PS
		Vogal	Pedro Lancha	PSD
		Vogal	Gil da Conceição Palmeiro Romão	PS
		Vogal	Manuel Maria Libério Coelho	CDU

2002	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (21/01/2002) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	João Manuel Borrega Burriga	PS
		Secretário	António Hemetério Cruz	PSD
		Secretário	Maria Gabriela Tsukamoto	CDU

2002	Mandato	Conselho de Administração (21/01/2002) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	João Taveira Pinto	PS
		Vogal	Manuel Carrilho Bugalho	PS
		Vogal	Manuel Maria Libério Coelho	CDU
		Vogal	Pedro Lancha	PSD
		Vogal	António Biscainho	PSD

2005	Mandato	Mesa da Assembleia Intermunicipal (11/11/2005) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	José Mata Cáceres	PSD
		Secretário	João Azinhais Muacho	PS
		Secretário	Manuel Maria Libério Coelho	CDU

2005	Mandato	Conselho de Administração (11/11/2005) por Força Política		
		Cargo	Nome	força política
		Presidente	Jorge Manuel Martins de Jesus	PS
		Vogal	António Biscainho	PSD
		Vogal	Gil da Conceição Palmeiro Romão	PS
		Vogal	Pedro Lancha	PSD
		Vogal	Gabriela Tsukamoto	CDU

Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo – Assembleia Intermunicipal								
Data Eleições	Mandato	Data Eleição Órgão	Presidente	Força Política / Município	Vice-Presidente	Força Política / Município	Secretário	Força Política / Município
09-Out-05	2005 - 09	05-06-09	Cristóvão da Conceição Crespo	PSD/Portalegre	Marco António Oliveira	PS/Nisa	Inês Filipe Fonseca	CDU/Avis
11-Out-09	2009 - 13	26-11-09	Luis Moreira Testa	PS/Portalegre	Roberto Grilo	PSD/Avis	Teresa Almeida	CDU/Nisa

Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo - Conselho Executivo								
Data Eleições	Mandato	Data Eleição Órgão	Presidente	Força Política / Município	Vice-Presidente	Força Política / Município	Vice-Presidente	Força Política / Município
09-Out-05	2005 - 09	05-06-09	Jorge Manuel Martins de Jesus	PS/Gavião	Gabriela Tsukamoto	CDU/Nisa	António Biscainho	PSD/Portalegre
11-Out-09	2009 - 13	26-11-09	Armando Varela	PSD/Sousel	Ricardo Pinheiro	PS/Campo Maior	João Teresa Ribeiro	CDU/Crato

Fonte: Quadro elaborado pela Mestranda com base nas Actas da Assembleia Intermunicipal da AMNA e CIMAA

Apêndice 3

Projectos Desenvolvidos pela AMNA por Área de Actuação em 1998 e de 2001 a 2008

Área/Ano	1998		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
Área	Nº Proj	%	Nº Proj	%	Nº Proj	%	Nº Proj	%	Nº Proj	%	Nº Proj	%	Nº Proj	%	Nº Proj	%	Nº Proj	%
Informática	5	15,63	5	17,24	3	13,64	4	11,43	3	9,38	2	5,26	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Formação Profissional	3	9,38	3	10,34	3	13,64	5	14,29	5	15,63	6	15,79	4	15,38	6	33,33	10	37,04
Cultura	5	15,63	2	6,90	3	13,64	2	5,71	1	3,13	1	2,63	0	0,00	0	0,00	1	3,70
Ambiente, Energia e Metrologia	7	21,88	13	44,83	5	22,73	8	22,86	6	18,75	6	15,79	2	7,69	1	5,56	2	7,41
Planeamento e Desenvolvimento Regional	12	37,50	0	0,00	2	9,09	4	11,43	2	6,25	11	28,95	13	50,00	9	50,00	7	25,93
Desporto	0	0,00	3	10,34	3	13,64	8	22,86	9	28,13	7	18,42	4	15,38	2	11,11	2	7,41
Sistema de Informação Geográfica	0	0,00	3	10,34	3	13,64	4	11,43	6	18,75	5	13,16	3	11,54	0	0,00	5	18,52
Educação								0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	32	100,00	29	100,00	22	100,00	35	100,00	32	100,00	38	100,00	26	100,00	18	100,00	27	100,00

Fonte: Quadro elaborado pela Mestranda com base nos Relatórios de Actividades da AMNA nos diversos anos

Apêndice 4

Projectos Desenvolvidos pela AMNA e CIMAA por Área de Actuação em 2009

Area/Ano	Jan/Maio 2009		2009	
Area	Nº Proj	%	Nº Proj	%
Informática	0	0,00	4	9,76
Formação Profissional	11	34,38	11	26,83
Cultura	0	0,00	1	2,44
Ambiente, Energia e Metrologia	4	12,50	8	19,51
Planeamento e Desenvolvimento Regional	6	18,75	6	14,63
Desporto	3	9,38	5	12,20
Sistema de Informação Geográfica	8	25,00	5	12,20
Educação	0	0,00	1	2,44
	32	100,00	41	100,00

Fonte: Quadro elaborado pela Mestranda com base no Relatório de Actividades 2009 da CIMAA

Apêndice 5**Distribuição de Presidências de Câmara, associadas da AMNA no início do mandato, por força política de 1992 a 2009**

Ano/Força Política	PS	PSD	CDU
1992	5	2	4
1993	4	4	3
1997	10	2	3
2001	7	5	3
2005	6	6	3
2009	5	7	3

Fonte: Quadro elaborado pela Mestranda com base nos dados da Comissão Nacional de Eleições e ANMP

Apêndice 6

Distribuição de Municípios por força política nos diferentes mandatos autárquicos (1992-2009)

1992*	PS	CDU	PSD
	Alter do Chão	Avis	Portalegre
	Arronches	Fronteira	Marvão
	Campo Maior	Nisa	
	Castelo de Vide	Ponte de Sôr	
	Crato		
* Ano de constituição da AMNA			
1993	PS	CDU	PSD
	Arronches	Avis	Alter do Chão
	Campo Maior	Crato	Fronteira***
	Castelo de Vide	Nisa	Marvão
	Monforte*		Portalegre
	Elvas**		Sousel****
	Ponte de Sôr		
*A aprovação da admissão foi realizada em 22/01/94			
**A aprovação da admissão foi realizada em 21/09/94 e reapreciada a candidatura a município associado em 07/10/96			
***O Município comunicou a sua saída da Associação em 05/08/94 e regressa à AMNA em 07/10/96			
****A aprovação da admissão foi realizada em 07/10/96			
1997	PS	CDU	PSD
	Ponte de Sor	Avis	Alter do Chão
	Sousel	Monforte	Fronteira
	Elvas	Nisa	
	C Maior		
	Arronches		
	Portalegre		
	Crato		
	Marvão		
	Castelo de Vide		
	Gavião*		
*A aprovação da admissão foi realizada em 20/05/99			
2001	PS	CDU	PSD
	Ponte de Sor	Avis	Alter do Chão
	Elvas	Monforte	Fronteira
	Arronches	Nisa	Sousel
	Campo Maior		Portalegre
	Crato		Castelo de Vide
	Marvão		
	Gavião		

2005	PS	CDU	PSD
	Ponte de Sor	Avis	Alter do Chão
	Arronches	Monforte	Castelo de Vide
	Campo Maior	Nisa	Fronteira
	Crato		Marvão
	Elvas		Portalegre
	Gavião		Sousel
2009	PS	CDU	PSD
	Ponte de Sor	Avis	Alter do Chão
	Campo Maior	Crato	Arronches
	Elvas	Nisa	Castelo de Vide
	Monforte		Fronteira
	Gavião		Marvão
			Portalegre
			Sousel

Fonte: Quadro elaborado pela Mestranda com base em dados da Comissão Nacional de Eleições e ANMP

Apêndice 7

Integração do Município de Sousel na Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, deliberações dos Órgãos Municipais

Município	Órgão	Data	Deliberação - Aprovado
Alter do Chão	CM	16-10-2008	Unanimidade
	AM	17-10-2008	Unanimidade
Arronches	CM	14-10-2008	Unanimidade
	AM	12-11-2008	Por maioria
Avis	CM	12-11-2008	Unanimidade
	AM	14-11-2008	Unanimidade
Castelo de Vide	CM	15-10-2008	Unanimidade
	AM	30-10-2008	Unanimidade
Crato	CM	22-10-2008	Por maioria
	AM	24-10-2008	Por maioria
Campo Maior	CM	15-10-2008	Aprovado
	AM	31-10-2008	Aprovado
Elvas	CM	22-10-2008	Unanimidade
	AM	13-11-2008	Unanimidade
Fronteira	CM	08-10-2008	Unanimidade
	AM	17-10-2008	Unanimidade
Gavião	CM	15-10-2008	Unanimidade
	AM	27-10-2008	Unanimidade
Marvão	CM	15-10-2008	Unanimidade
	AM	30-10-2008	Unanimidade
Monforte	CM	05-11-2008	Aprovado
	AM	14-11-2008	Unanimidade
Nisa	CM	29-10-2008	Unanimidade
	AM	31-10-2008	Unanimidade
Ponte de Sôr	CM	22-10-2008	Por maioria
	AM	07-11-2008	Por maioria
Portalegre	CM	13-10-2008	Unanimidade
	AM	31-10-2008	Por maioria
Sousel	CM	13-03-2009	Unanimidade
	AM	25-03-2009	Unanimidade

Fonte: Quadro elaborado pela Mestranda com base na cópia das Actas remetidas à CIMAA pelos diversos Municípios

Apêndice 8

Entrevista realizada em 26 de setembro de 2010 ao Senhor Presidente da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo para a Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Esta entrevista semi-estruturada consta de três tópicos sobre as realidades da cooperação intermunicipal em Portugal e, de uma forma mais específica, no Norte Alentejano.

1.º Tópico: O Historial da Cooperação Intermunicipal em Portugal

- O conceito de cooperação intermunicipal pressupõe a ideia de trabalho realizado em conjunto para a prossecução de um objetivo comum. Atendendo à história da cooperação intermunicipal em Portugal, os municípios têm decidido ou têm tido capacidade para decidir o modo como se desenvolve essa cooperação?

Na minha opinião, os municípios têm de fato essa capacidade. Aliás, o novo regime jurídico das associações de municípios, das comunidades intermunicipais, veio dar-nos legitimidade para intervir sobre todas as políticas de desenvolvimento que incidem sobre o nosso território. Neste momento, a falta de cooperação intermunicipal não tem a ver com a ausência de ferramentas legislativas, mas sim com a incapacidade dos próprios municípios, entre si, encontrarem plataformas de entendimento que lhes permitam, de fato, cooperar aos diversos níveis. Em Portugal, ainda não interiorizámos totalmente a autonomia municipal de que dispomos e, por vezes, continuamos a necessitar de alguém que nos diga o que devemos fazer. Como exemplo, os principais elementos de cooperação intermunicipal têm a ver com duas empresas intermunicipais de abastecimento de águas e tratamento de resíduos sólidos urbanos que não surgiram da livre e espontânea vontade dos municípios e resultaram antes de alguma imposição por parte do Ministério do Ambiente, no final da década de 90. Foi necessário ultrapassar, pela via legislativa, aquilo que era a vontade própria de cada um dos municípios para que se tornasse inevitável esse associativismo.

Considero que o associativismo pode e deve ser desenvolvido a outros níveis, nomeadamente ao cultural e desportivo. Aliás, a atividade da Comunidade Intermunicipal tem sido um exemplo bem vivo da forma como essa cooperação se tem

vindo a fazer e a ser aprofundada ao longo dos anos. Obviamente, há uma larga margem de manobra para poder continuar a aprofundar essa cooperação intermunicipal.

- A cooperação intermunicipal é um instrumento de aproximação de territórios ou constitui-se apenas como um modo de diminuição de tensão entre territórios, nomeadamente, territórios vizinhos?

Penso que, hoje em dia, essa tensão entre territórios vizinhos não existe. O fato de ao longo de anos ter havido mobilidade das pessoas, o fato de terem de estudar na mesma escola de 2º e 3º ciclos ou da mesma escola secundária, levou a que as populações de territórios vizinhos, de concelhos vizinhos, passassem a relacionar-se logo desde muito novas. Quem se relaciona com 10, 12, 15 anos, 20 anos depois está “condenado” a dar-se bem ao resto da vida. Entretanto, a cooperação intermunicipal em algumas áreas, de fato tem contribuído ativamente para diluir alguns constrangimentos ou algumas restrições que podiam haver no seu normal relacionamento. Um exemplo disso é o convívio entre os idosos nos movimentos que por todos os municípios existem para os seniores, quer seja na prática da atividade desportiva, nas caminhadas, ou, pura e simplesmente, no convívio, sendo normal não só o relacionamento dentro do próprio concelho, mas também, com concelhos vizinhos. Às vezes, questões territoriais não se colocavam e nem era preciso passar para concelhos diferentes. Recordo no concelho de Sousel algumas rivalidades entre as freguesias de Casa Branca e Cano, mas que há muito deixaram de existir, e, certamente, em outros concelhos, haviam rivalidades entre freguesias. Também havia, embora com menos frequência, rivalidades entre freguesias de concelhos diferentes que eram territórios delimitados onde, por qualquer razão ancestral, tinha havido qualquer divisão e, por vezes, havia constrangimentos no relacionamento, havendo até sessões de relacionamento menos correto entre populações de territórios vizinhos. Nesta medida a cooperação intermunicipal só pode servir para aprofundar as excelentes relações que existem entre Municípios vizinhos.

- No entanto, a comunicação social, dá a sensação de existir uma relação tensa entre Portalegre e Elvas. Qual é a sua opinião sobre este assunto?

Essa questão, curiosamente, tem vindo a ser colocada nos últimos anos. Enquanto ao longo dos últimos cinquenta anos se foram esbatendo naturalmente as rivalidades entre os territórios, no caso de Portalegre e Elvas tem havido um movimento inverso. Não havia essa rivalidade há cinquenta anos até porque um território que distava cerca de 50

Km do outro, com a capacidade de mobilidade que então havia, não dava lugar a rivalidades. O que é fato é que nos últimos anos essa rivalidade tem vindo a ser acentuada, penso que meramente por tacticismo político ao nível local ou mesmo a nível nacional. Tem-se procurado criar uma divisão artificial entre aquilo que é a cidade de Portalegre e a cidade de Elvas, criando dois polos de disputa por uma centralidade no território do Alto Alentejo que, em nada, serve o Alto Alentejo e os alentejanos.

Na realidade, enquanto andamos entretidos em disputas territoriais, vamos perdendo aquilo que a escala de um território com uma dimensão de 120 mil habitantes poderia ter.

Também é verdade que, nem sempre é a capital de distrito a cidade mais importante em termos económicos e talvez no Norte Alentejo se esteja a passar essa situação. De fato, temos perdido muita população, em 60 anos perdemos quase metade da população – cerca de 40% – e isso é preocupante. Se olharmos para aquilo que é a evolução demográfica dos concelhos, Elvas terá sido, talvez, o único concelho que, nos últimos 20 anos, não terá perdido população, pois beneficia ou tem beneficiado de algumas centralidades, nomeadamente, o fato de estar perto de Badajoz, que teve um crescimento exponencial nos últimos 30 anos, em termos de população. Elvas é um concelho com cerca de 25 mil habitantes e que beneficia diretamente de estar perto de uma cidade com 150 mil habitantes, sem falar daquilo que é a região da Extremadura porque, nesse caso, passamos de 150 mil para 500 mil pessoas com muita facilidade.

O fato de Elvas ter beneficiado de muita discriminação positiva por parte dos investimentos públicos – de salientar que o único concelho do Alto Alentejo que tem o privilégio de ser servido por uma rede de autoestradas é o concelho de Elvas –, e portanto, não é pelo fato de ser no Alto Alentejo, mas, infelizmente, porque para quem tem de decidir sobre essas políticas públicas de investimento, Elvas está a caminho entre Lisboa e Madrid, portanto, mesmo que não quisessem fazer essa discriminação positiva, tê-lo-iam de fazer. Isto é a prova também de que essas centralidades e estes indicadores de desenvolvimento não são indiferentes à discriminação positiva ou negativa sobre os territórios.

- Os Municípios já interiorizaram a necessidade de associação ou são as políticas, nomeadamente, as dinamizadas pela União Europeia que estão no centro da questão?

Eu acho que têm sido, sobretudo, as políticas da União Europeia que têm estado no centro da questão, tem sido mais por imposição do que por vontade própria, quando devia ser o contrário, pois o aumento da escala de dimensão intermunicipal é que devia fomentar essa relação entre municípios. Mas, de qualquer forma, nesta altura parece-me que é sobretudo, por uma imposição legal.

Olhemos para aquilo que resulta da cooperação intermunicipal a nível das Águas do Norte Alentejano, S.A. (AdNA) e da Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos do Norte Alentejano S.A. (VALNOR). Ambas resultam mais daquilo que foi uma imposição por parte do Ministério do Ambiente do que de uma vontade dos municípios. Ainda hoje, passados dez anos do início dessas empresas, ainda há muitas restrições em relação ao funcionamento em rede.

- A cooperação intermunicipal poderá constituir-se como uma forma de devolução de poderes ao Poder Local? Como?

Considero que de fato ao longo dos anos, sistematicamente, tem vindo a ser retirada autonomia ao poder local, tanto pela menor capacidade para poder decidir sobre as políticas desenvolvimento do território a nível local, como pelos sucessivos constrangimentos financeiros.

Veja-se aquilo que está a acontecer com as receitas resultantes do Fundo de Equilíbrio Financeiro que deveriam aumentar cerca de 5% para 2011, mas o Governo prepara-se para, em seis meses, não só não aumentar os cerca de 5%, como reduzir cerca de 9%.

Julgo que não temos muitas alternativas á procura desse aumento de escala através do estímulo à cooperação intermunicipal, otimizando a nossa capacidade de intervenção, em rede. Não podemos aceitar continuar a ser discriminados negativamente pelos sucessivos Governos de Lisboa, supostamente porque cada um dos municípios não tem escala.

Não tenho dúvidas nenhuma que temos de olhar para um território que é o Alto Alentejo, que representa, neste momento, em termos de população pouco mais de 1% da população total do território português, mas que representa, em termos de área, cerca de 6% e, portanto, temos de ser capazes de reivindicar para nós essas políticas públicas com discriminação positiva que possam criar condições e estimular o investimento privado como elemento catalisador e gerador de emprego.

Nessa medida, devemos legitimar ainda mais o poder local, aprofundando aquilo que ele é. Trata-se de um outro nível, de uma outra escala, mas não da perda de autonomia.

2.º Tópico: O Suporte Legislativo da Cooperação Intermunicipal

- A atual legislação faz coincidir as comunidades intermunicipais com as unidades territoriais estatísticas de nível III (NUTS III). Considera correto? Porquê?

Parece-me que, os reajustamentos que haviam a fazer foram efetuados. Efetivamente, há uma coincidência em termos das NUTS III com as Comunidades Intermunicipais, que acabou por resultar de uma imposição governamental porque os municípios estavam associados livremente pelo país, uns em função de NUT III, enquanto as associações de outros não coincidiam com as NUTS III.

O associativismo nasceu espontaneamente no caso do Alto Alentejo porque, em 1991, alguns municípios entenderam que era importante haver uma escala que resultava de uma associação de âmbito intermunicipal que juntasse vários municípios. Quando foi constituída, em 1991, não tinha os quinze municípios – alguns vieram a juntar-se mais tarde – e não havia a preocupação de NUT III.

Se olharmos para o nosso território, a NUT III de hoje é diferente da NUT III de há quinze anos porque Sousel não pertencia ao Alto Alentejo, mas ao Alentejo Central; Mora pertencia ao Alto Alentejo e hoje pertence ao Alentejo Central; o Gavião pertencia ao Médio Tejo e hoje pertence ao Alto Alentejo.

- Existe articulação do trabalho desenvolvido com a NUT II – Alentejo?

Neste momento essa articulação ou essa ligação acaba por se fazer através da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Alentejo, que acaba por ter uma área de ação sobre as quatro NUT III do Alentejo e, ainda para efeitos de Fundos Comunitários, agregar também a Lezíria do Tejo.

Um dos expoentes máximos dessa cooperação a nível das diversas NUTS do Alentejo é através da Associação de Desenvolvimento Regional do Alentejo (ADRAL), uma Sociedade Anónima de capitais mistos, públicos e privados, que tem cerca de 64% de capitais públicos, 36% de capitais privados e, portanto, pretende interagir em todo o território e em toda a área de NUT II que é o Alentejo.

- De que forma se processa a relação com os Ministérios que possuem diversas formas de implantação no território?

Penso que essa coordenação, apesar de alguns deles terem vindo a ficar sob a tutela da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional, mas, frequentemente, essa tutela que existe é ao nível meramente funcional, não ao nível político.

- No seu entendimento, a atual legislação sobre cooperação intermunicipal compromete a regionalização, ou pelo contrário, torna mais evidente a sua necessidade?

Depende daquilo que se entender por regionalização. No fundo, esta cooperação intermunicipal é já um modelo de regionalização. A regionalização, tal como foi entendida em termos da Constituição da República Portuguesa, nunca foi aplicada e temo que a sua aplicação, tal como foi pensada, não venha a melhorar o dia a dia do Alentejo. Existe cada vez menos gente no interior e mais população no litoral. Há cada vez menos investimentos públicos no interior e mais no litoral e isso tem agravado as assimetrias regionais e a coesão territorial.

Hoje em dia, há uma sensibilidade profunda por parte do poder local em relação às necessidades das suas populações. É algo que é único na Europa, que é fantástico e que não deveríamos perder.

Aquilo que julgo que se pretende e é salutar é que haja novas formas de cooperação intermunicipal, as quais me parecem já vertidas nesse novo regime jurídico das Comunidades Intermunicipais.

3.º Tópico: a CIMAA: Realidades e Prospetivas

- Muitas vezes, é referida a cooperação intermunicipal como um instrumento para aumentar a escala necessária para a prestação de um determinado serviço, para que essa prestação seja “rentável”. Num território como o Norte Alentejano, constituído por municípios com grandes extensões territoriais e agregados populacionais com reduzido número de efetivos como se procede a tal desígnio?

De facto, por exemplo o Município de Sousel tem as mesmas competências que o município de Portalegre mas tem menos capacidade de intervenção e aí torna-se

importante o ganho de escala para poder partilhar alguns serviços e esse ganho de escala deve ser vertido naquilo que é a Comunidade Intermunicipal pelo lançamento de projetos comuns. Recordo-me que ao lançar um procedimento no âmbito da contratação de seguros, um concurso internacional, que se pretende lançar para toda a região. Ao nível das energias renováveis, encontramos-nos concentrados numa agência de energia que reúne os municípios do Alto Alentejo – AreanaTejo – e existe esse tipo de procedimentos porque nós, individualmente em cada município, não temos capacidade, não temos dimensão para os podermos promover e, por isso, são promovidos através da CIMAA.

- A CIMAA, tal como as restantes comunidades intermunicipais, limita-se a ser uma associação de municípios constituída para dar resposta à legislação de 2008 (Lei 45/2008) ou considera que no território em questão, já existe um conceito mais aprofundado de cooperação entre Municípios, uma cultura política local onde os individualismos de cada município são considerados como elementos menos importantes no processo de cooperação?

Gostava de lhe responder que de fato essa cooperação é uma evidência, mas tenho que lhe responder que não.

Neste momento, resulta de uma imposição legal e ainda há um caminho muito longo para percorrer, de maneira que possa, de fato, ser complementado para além daquilo que é a obrigatoriedade legal para fazer um projeto de desenvolvimento comum a todo o território.

- No Norte Alentejano, existe uma partilha de recursos efetiva ou os grandes Municípios são quem define, efetivamente, o que é partilhado, utilizando a cooperação intermunicipal como uma estratégia de manipulação?

Não, existe uma partilha efetiva. Os municípios maiores não têm um peso maior nas decisões do que os municípios pequenos. No funcionamento da Comunidade Intermunicipal, que engloba quinze municípios, o peso em termos de votação é igual para cada um deles e não há nenhuma subjugação do interesse dos municípios de menor dimensão.

- Mesmo sem ser em termos efetivos, considera que os grandes municípios não influenciam mais do que os pequenos?

Não me parece, embora reconheça que existe uma diferente capacidade de preparação dos processos, como por exemplo ao nível das candidaturas a fundos comunitários. No entanto, não é a sua dimensão que impõe condições às perspetivas de desenvolvimento dos municípios mais pequenos.

- A associação a que preside é a soma das partes, neste caso, dos vários municípios que a constituem, ou uma entidade possuidora de uma identidade coletiva de cariz supra-municipal com a qual todos os municípios se identificam?

Julgo que a associação continua a ser uma soma das partes, apesar de se ter procurado nos últimos anos que seja mais do que a soma das partes e seja, de fato, um elemento agregador e um polo de desenvolvimento desta região. Penso que ainda temos muita margem de progressão no sentido de acrescentarmos valor à soma das partes.

- Existem rivalidades políticas e pessoais que se manifestam no desenvolvimento dos trabalhos da CIMAA?

Existem, ou melhor, continuam a existir porque nós somos eleitos por partidos políticos com ideologias diferentes e, por vezes, existem orientações partidárias que acabam por colocar alguns entraves aquilo que são as decisões unicamente de âmbito regional.

O que nós procuramos sistematicamente é melhorar a identidade coletiva em detrimento das questões partidárias, procurando colocar a região sempre em primeiro lugar porque, no fundo, apesar de por vezes haver sensibilidades políticas diferentes, aquilo que nos une é muito mais do que aquilo que nos separa.

- A CIMAA possui recursos financeiros e humanos suficientes para responder às necessidades colocadas pelos Municípios?

Não. A CIMAA tem alguns recursos financeiros resultantes das transferências, que são feitas através do Orçamento de Estado, e da contribuição dos municípios. Em termos de recursos financeiros não há problemas, mas existem fortes limitações ao nível de recursos humanos, que dificultam a capacidade de intervenção, de preparação de projetos e de dinamização territorial.

- No âmbito da CIMAA têm sido desenvolvidas formas/culturas organizativas que favoreçam a aprendizagem entre Municípios? Quais?

Têm. Temos, por exemplo, neste momento em curso muitas ações de formação em que acaba por ganhar escala a noção de âmbito territorial.

- As pessoas, cidadãos comuns, reconhecem a entidade Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo ou ainda estamos longe dessa realidade?

Na generalidade não. Se fizermos um inquérito por esse Alto Alentejo e perguntarmos o que é a Comunidade Intermunicipal a generalidade das pessoas não sabe.

Isso é uma tarefa importante em que nos devemos empenhar e que estamos a desenvolver no sentido de levar ao conhecimento de cada habitante do Alto Alentejo o que é a CIMAA.

- Considera que os cidadãos que integram este território (e os demais) deveriam ser chamados a pronunciar-se sobre a constituição dos órgãos das Associações/Comunidades Intermunicipais? De que modo?

Penso que não. Julgo que há uma lógica eletiva em relação à representatividade da Comunidade Intermunicipal e da Assembleia Intermunicipal e que decorre do fato das eleições democráticas que existem, da eleição dos órgãos em cada concelho. Depois, a eleição dos órgãos da Comunidade Intermunicipal, quer em termos de Conselho Executivo quer em termos de Assembleia Intermunicipal, emana das decisões que o povo vota em cada concelho quando é chamado a votar.

- Alguns autores têm defendido que outros agentes das comunidades deveriam estar envolvidos, com os Municípios, em processos de cooperação, nomeadamente ter assento nos seus órgãos diretivos. Considera ser uma correta esta ideia?

Não me parece que deva haver aqui uma sobreposição de poderes. A Comunidade Intermunicipal deve potenciar a escala que em muitos casos não existe ao nível concelhio. Há dois tipos de eleições: as autárquicas e as legislativas. Os órgãos diretivos, deliberativos e executivos das Comunidades Intermunicipais decorrem daquilo que são as eleições autárquicas.