



Universidade de Aveiro

Ano 2022

**DUARTE JORGE  
MARQUES GODINHO**

**A GOVERNAÇÃO LOCAL EM  
PORTUGAL:  
O ESTUDO DE CASO DAS OBRAS  
PÚBLICAS**



Universidade de Aveiro  
Ano 2022

**DUARTE JORGE  
MARQUES GODINHO**

**A GOVERNAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL:  
O ESTUDO DE CASO DAS OBRAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Sara Margarida Moreno Pires, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e do Doutor Luís Miguel Simões Lucas Pires, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

A elaboração e conclusão desta dissertação é um marco importante no meu percurso académico no DCSPT e na UA. Importa, agora, reiterar o meu sincero agradecimento a todos os que contribuíram para alcançar este objetivo.

Aos meus orientadores, Professora Doutora Sara Moreno Pires e Professor Doutro Miguel Lucas Pires, por terem sido um marco importante no meu percurso académico, transmitindo-me valores como a dedicação, a excelência, o rigor, o trabalho e, acima de tudo, o saber estar e saber ser, sem os mesmos nada disto tinha sido exequível.

Agradeço a toda a minha família, mãe Ana, irmão Francisco, avós Leonor e Alípio, ao meu tio Jorge e ao meu primo João, por apesar de muitas vezes eu estar ausente, eles estarem sempre lá para me amparar.

Aos meus amigos que são a família, aos que vêm de há muito e aqueles que não há muito já se tornaram tanto, que eu escolhi e graças a Deus escolhi os melhores, a todos eles o meu muito obrigado, sem eles não seria possível concluir esta caminhada.

Agradeço a todos os professores que tive e a todos os docentes da FDUC e do DCSPT que lecionaram as diversas unidades curriculares que realizei, pela informação e conhecimentos transmitidos.

Deixo um agradecimento à equipa do Julgado de Paz de Coimbra, Meritíssima Juíza Doutora Margarida Simplício, Senhor Manuel, Odete, Senhor Afonso e Pedro, pela ajuda e flexibilidade com que me deixaram articular a experiência profissional e as habilitações académicas.

Por fim, e não menos importante, deixo um agradecimento a todas as pessoas, como colegas e profissionais de todas as áreas, incluindo funcionários das instituições que frequentei, pelo testemunho de trabalho e pelo incentivo que sempre me deram

## **o júri**

presidente

Prof. Doutor Gonçalo Alves De Sousa Santinha  
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

vogais

Prof. Doutor António Fernando Freitas Tavares  
professor associado com agregação da Universidade do Minho

Prof. <sup>a</sup> Doutora Sara Margarida Moreno Pires  
professora auxiliar em regime laboral da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

O presente trabalho propõe-se refletir sobre a Governação Local, em Portugal, e quais as formas os processos e os atores que a consubstanciam-se. Neste sentido, agradeço o papel fundamental das autarquias de Arcos de Valdevez, da Mealhada e de Vila do Bispo, pela participação neste estudo. Contudo, agradeço, também, aos municípios de Oliveira do Hospital, Vila Nova de Cerveira e Vila Nova de Foz Côa, pelo facto de, mesmo não podendo participar, nunca negaram o esforço para tentar que acontecesse.

## palavras-chave

Governança Local; Obras públicas; Legalidade; Atores; Transparência.

## resumo

O presente trabalho insere-se no âmbito da conclusão do Mestrado em Administração e Gestão Pública. O estudo proposto tem como objetivos gerais explicar como é possível, em redes de governação cada vez mais complexas e participadas, compreender os atos administrativos locais - a sua forma, processos e atores – no que diz respeito às obras públicas em Portugal; e compreender, no contexto dos municípios portugueses, riscos e benefícios destes atos, no âmbito da governação local na área das obras públicas. Como objetivos específicos, o estudo pretende identificar os mecanismos utilizados para manter a legalidade dos atos administrativos, em sede de governação local na área das obras públicas; analisar o grau de transparência existente, nos municípios, no que toca aos procedimentos administrativos da governação das obras públicas; perceber, quem são os atores relevantes e qual o seu papel no controlo da legalidade dos atos administrativos necessários à governação local, nesta área.

A metodologia definida passou por um paradigma qualitativo, estabelecendo o estudo de caso como método para compreender estas dimensões.

Consequentemente, definiu-se os casos a serem estudados, bem como as técnicas de recolha e análise de dados: entrevistas (recolha de dados primários) e bases de dados públicas (recolha de dados secundários). Os municípios estudados foram a Mealhada, Arcos de Valdevez e Vila do Bispo. Resultou deste estudo que a falta de candidatos para dar seguimento aos concursos e a forma legal, desta área, são preocupações fortes; a forma foi considerada adequada, mas com burocracia elevada; os mercados nacional e internacional não têm grande relevância no acesso ao mercado, naqueles municípios e a plataforma base.Gov veio aumentar a transparência; os cidadãos, as entidades adjudicantes e o setor privado são atores principais, tendo sido salientada a pouca literacia dos cidadãos, nesta área governativa. Conclui-se que, quanto à *forma*, o legislador vai atualizando a lei para prevenir a existência de corrupção, mas causando dificuldades na adaptação da Governação Local à mesma. Na dimensão do *processo*, a criação da plataforma base.Gov e a sua implementação vieram melhorar a contratação pública dos municípios inquiridos, tanto ao nível da rapidez de processos como na transparência destes. Na dimensão dos *atores*, podemos concluir que existe o desafio da falta de literacia dos cidadãos, na área de obras públicas, questão esta que dificulta os cidadãos de participar nestes processos de governação; e que, no setor privado, a necessidade de departamentos jurídicos, por parte de pequenos e médios empreiteiros, dificulta a sua atuação.

Concluindo, ao nível da investigação, sugerimos este estudo tripartido de determinada área de governação local e, ao nível das políticas públicas, sugerimos uma melhor definição dos processos e formas legais desta área governativa.

**keywords**

Local Governance; Public works; Legality; Agents; Transparency.

**abstract**

The present work is part of the conclusion of the Master's in Public Administration and Management. The proposed study has as general objectives to explain how it is possible, in increasingly complex and participatory governance networks, to understand local administrative acts - their form, processes and actors - regarding public works in Portugal; and understand, in the context of Portuguese municipalities, the risks and benefits of these acts, within the scope of local governance in the area of public works. As specific objectives, the study aims to identify the mechanisms used to maintain the legality of administrative acts, in terms of local governance in the area of public works; to analyze the existing degree of transparency, in the municipalities, regarding the administrative procedures of the governance of public works; understand, who are the relevant actors and what is their role in controlling the legality of administrative acts necessary for local governance in this area.

The defined methodology went through a qualitative paradigm, establishing the case study as a method to understand these dimensions. Consequently, the cases to be studied were defined, as well as the data collection and analysis techniques: interviews (collection of primary data) and public databases (collection of secondary data). The municipalities studied were Mealhada, Arcos de Valdevez and Vila do Bispo.

As a result of this study, the lack of candidates to follow up on the competitions and the legal form, in this area, are strong concerns; the form was considered adequate, but with high bureaucracy; the national and international markets are not very relevant in terms of market access, in those municipalities and the base.Gov platform has increased transparency; Citizens, contracting authorities and the private sector are the main actors, with the lack of literacy among citizens in this area of government being highlighted.

It is concluded that, in terms of form, the legislator is updating the law to prevent the existence of corruption but causing difficulties in adapting Local Governance to it. In terms of the process, the creation of the base.Gov platform and its implementation improved the public procurement of the surveyed municipalities, both in terms of the speed of processes and their transparency. In terms of actors, we can conclude that there is the challenge of lack of literacy among citizens around public works, an issue that makes it difficult for citizens to participate in these governance processes; and that, in the private sector, the need for legal departments by small and medium-sized contractors makes their performance difficult.

In conclusion, at the level of research, we suggest this tripartite study of a particular area of local governance, and, at the level of public policies, we suggest a better definition of the processes and legal forms of this area of government.

# Índice

<b>Siglas .....</b>	<b>2</b>
<b>Tabelas e figura.....</b>	<b>3</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Do Governo à Governação.....</b>	<b>9</b>
1.1. Do Governo local à Governação Local .....	13
1.2. Governação local –processos, atores e o controlo da legalidade .....	14
1.2.1. Forma .....	15
1.2.2. Processo.....	17
1.2.3. Atores .....	19
<b>2. Governação Local das Obras Públicas no contexto português.....</b>	<b>21</b>
2.1. A Qualidade da Governação Local em Portugal.....	21
2.2. Governação Local de Obras Públicas .....	24
2.2.1. Forma: Procedimentos/Atos .....	24
2.2.2. Processo.....	31
2.2.3. Atores .....	35
<b>3. Metodologia .....</b>	<b>38</b>
3.1. Problemática do estudo .....	38
3.2. Interesse do estudo .....	38
3.3. Pergunta de Partida .....	38
3.4. Objetivos do estudo .....	38
3.5. Opções Metodológicas .....	40
3.5.1. Método de investigação.....	41
3.5.2. Técnicas de recolha e tratamento de dados .....	44
3.5.2.1. Técnica de recolha de dados – a entrevista.....	45
<b>4. Resultados e Discussão .....</b>	<b>51</b>
4.1. Análise dos Municípios e discussão de resultados, tendo em conta bases de dados secundárias .....	51
4.2. Análise e discussão de conteúdo - entrevistas .....	57
<b>Conclusões e Recomendações .....</b>	<b>68</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>73</b>



## **Siglas**

**AGP**- Administração e Gestão Pública

**AP**- Administração Pública

**CCP**- Código dos Contratos Públicos

**DCSPT**- Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território

**FFMS**- Fundação Francisco Manuel dos Santos

**IMPIC**- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

**IP**- Instituto Público

**PRR**- Plano de Recuperação e Resiliência

**UE**- União Europeia

## **Tabelas e figura**

**Tabela 1** - Evolução do peso da tipologia contratual, na área das obras públicas locais

**Tabela 2** - Dimensões de análise da Governação local portuguesa das obras públicas, contexto, desafios e objetivos da investigação

**Tabela 3** - Dados dos municípios em estudo

**Tabela 4** - Síntese das entrevistas: desafios

**Tabela 5** - Síntese das entrevistas: forma

**Tabela 6** - Síntese das entrevistas: processo

**Tabela 7** - Síntese das entrevistas: atores

**Tabela 8** - Síntese das entrevistas: sugestões

**Tabela 9** - Resultados Globais

**Figura 1** - Localização dos municípios no mapa de Portugal Continental

## Introdução

Os últimos dois anos têm sido um desafio à vida em sociedade como a conhecíamos. A pandemia da Covid-19 operou um sentimento geral de ponderação tanto sobre a forma como vivemos, no plano individual, como nos organizamos, em termos coletivos. O nível de resposta das nossas organizações foi testado e, por isso, os átomos do nosso sistema democrático foram os mais requisitados, pela proximidade que os caracteriza.

Neste sentido, no seguimento das muitas discussões públicas, houve temas que ganharam ainda mais importância e urgência como por exemplo, as competências das autarquias locais, ao nível da educação, saúde, apoio social, dos transportes, do combate às alterações climáticas, entre outras; e a descentralização como meio de uma “personalização” cada vez maior do serviço público, para que este seja cada vez mais sensível às necessidades de cada comunidade.

Com os olhos postos na eficiência e adaptação do sistema administrativo à comunidade, temas, ainda, como a prevenção e combate à corrupção e o combate ao afastamento dos cidadãos relativamente às decisões e aos decisores mais locais, são áreas que preocupam cada vez mais a comunidade académica e a sociedade civil (De Oliveira, 2021, p. 25-26).

Neste sentido, a qualidade da governação local passa a ser um assunto da agenda política nacional, na medida em que problemas nacionais podem ser mitigados e solucionados ao nível local, onde os cidadãos sentem que têm maior influência.

Conforme nos é dado a conhecer pela literatura, esta qualidade é avaliada não só em atos eleitorais, mas também ao nível académico pela construção de dimensões de análise, por exemplo, como no estudo “Qualidade da Governação Local em Portugal”, da Fundação Francisco Manuel dos Santos (ver Tavares et al., 2018).

Este estudo sugere como podemos decompor o conceito da qualidade da governação local em dimensões e como estas nos ajudam a mensurar, de forma quantitativa, aspetos basilares para as comunidades locais.

Tendo por base este mesmo estudo, esta investigação pretende realçar as dimensões do acesso ao mercado e da prevenção da corrupção uma vez que estas duas se mantêm, do ponto de vista mais formal e até mesmo mais jurídico, sobretudo na relação setor público-

setor privado, como a base do castelo de cartas, onde a legalidade dos atos de governação local se sustenta.

A intenção de estudar os mecanismos de controlo da legalidade, em sede de governação local, motivou este estudo. Como objetivos principais, pretende-se compreender como é possível, em redes de governação cada vez mais complexas e participadas, controlar a legalidade dos atos administrativos locais, bem como compreender, no contexto dos municípios portugueses, riscos e benefícios do controlo da legalidade, tal qual é feita, no âmbito da governação local na área das obras públicas.

Nesta área da Governação local, em Portugal, assim como ao nível nacional, a contratação Pública – particularmente, com a figura do ajuste direto e as sucessivas alterações que têm vindo a ser feitas ao uso da mesma - em paralelo com o recente Programa de Recuperação e Resiliência - cujos fundos europeus estão alocados a projetos, também, locais e de efeito imediato na vida dos cidadãos - são dois instrumentos atuais que têm e vão ter influência na manutenção de um acesso ao mercado dos contratos públicos locais que deve ser transparente e igualitário, sem vícios nem clientelismos. São, ao mesmo tempo, possíveis formas de agilizar processos morosos, com tudo o que pode implicar de mais positivo e mais negativo.

Como diz o Professor Filipe Teles no seu estudo “Descentralização e Poder Local em Portugal”, “com fundos comunitários, os municípios são meros implementadores. Sem fundos são insignificantes.” (Teles, 2021, p. 18-19). Por isto mesmo, a transparência ao nível local, avaliada por exemplo, pelo Índice de Transparência Municipal (Transparência Internacional Portugal, s.d.), deve ser cada vez mais uma aposta de um Estado de Direito que cuida das suas ramificações locais e que procura incluir cada vez mais o território local naquilo que é a vida pública nacional.

Ao nível da Governação local, das áreas que mais concentra todos estes temas é a da Governação Local das obras públicas. Esta área reflete as dimensões da transparência, da legalidade, do acesso ao mercado, e, ao mesmo tempo, é das áreas onde a permeabilidade à corrupção mais preocupa, como é prova a existência da TIAC (Transparência e Integridade, Associação Cívica), instituição que desenvolve “atividade em inúmeros domínios de intervenção cívica, contribuindo para o reforço dos sistemas de integridade através da denúncia de irregularidades e crimes, monitorização de políticas públicas e implementação

de ferramentas, instrumentos e metodologias inovadores para prevenir a corrupção e o desvio de fundos públicos” (Transparência Internacional Portugal, s.d.).

Esta preocupação pode ser justificada com os dados do relatório anual de contratação pública de 2019, de acordo com o qual se movimentaram, ao nível nacional, 2.673,89 milhões de euros em celebração de contratos de obras públicas (IMPIC, 2019, p.11). Este montante gasto, proveniente do erário público, acresce a responsabilidade e clareza na utilização e na explicação da sua utilização, principalmente, quando representa 43% das despesas de capital realizadas pelo Estado, no ano de 2019, segundo dados da Pordata (2022).

Neste sentido, este estudo pretende analisar a *forma*, o *processo* e os *atores* que dão corpo à governação local, na área do controlo da legalidade das obras públicas. O facto de se falar em Governação implica, decerto, falar de formas de governar cada vez mais participadas, em que esta governação é construída por aqueles que, antes, eram somente vistos como o alvo de políticas *top-down*. Contudo, também pode resultar a perda das referências alvo de escrutínio, uma vez que a decisão é partilhada por um maior número de atores e agentes.

Para que se atinjam os objetivos apresentados, este estudo pretende identificar os mecanismos utilizados para manter a legalidade dos atos administrativos, em sede de governação local na área das obras públicas (forma); analisar os procedimentos administrativos da governação das obras públicas e o seu grau de transparência (processo); perceber, quem são os atores e qual o seu papel no controlo da legalidade dos atos administrativos necessários à governação local, nesta área (atores).

Esta análise será realizada no contexto da Governação Local em Portugal, mais especificamente, nos estudos de caso dos municípios de Arcos de Valdevez, Mealhada e Vila do Bispo. A justificação da seleção destes municípios será analisada no capítulo três.

Sendo assim, com estes pressupostos, este estudo definiu como objetivos gerais:

- I. Explicar como é possível, em redes de governação cada vez mais complexas e participadas, controlar a legalidade dos atos administrativos locais;
- II. Compreender, no contexto dos municípios portugueses, o controlo da legalidade - a sua forma, processo e atores - no âmbito da governação local na área das obras públicas.

De forma mais específica, pretendeu-se perceber:

- a) Quais os regimes jurídicos e os diplomas legais que controlam a legalidade dos atos nesta área de governação (forma);
- b) Qual o grau de formalidade deste controlo da legalidade (forma);
- c) Quais os principais riscos e benefícios do processo de controlo da legalidade na governação local, na área das obras públicas (processo);
- d) Que mecanismos de controlo da legalidade dos atos de governação existem, nesta área, e qual a relação com o grau de transparência destes mesmos atos (processo);
- e) Quais são os atores envolvidos na governação local das obras públicas (atores);
- f) Quais são os atores responsáveis pelo controlo e fiscalização do grau de legalidade (atores).

Para atingir estes objetivos, a metodologia definida passa por uma análise em que realizaremos uma contextualização dos municípios referidos, através de bases de dados secundárias (Pordata, Base.Gov), documentos/relatórios oficiais (Anuários Financeiros dos municípios) e Índices (Índice de Transparência Municipal e Índice da Qualidade da Governação Local), bem como, pela realização de entrevistas semiestruturadas direcionadas, tanto para responsáveis políticos como para responsáveis técnicos, desses municípios.

Este desenho metodológico permite responder aos objetivos traçados uma vez que, ao nível da *forma*, permite perceber o grau de formalidade neste tipo de governação; ao nível do *processo*, permite perceber qual o nível de acesso ao mercado e como é que os municípios tentam manter e estimular o grau de transparência, através da perceção de atores chave ao nível local; e, por fim, ao nível dos *atores*, permite perceber, igualmente, quais os atores envolvidos e os seus papéis nesta área de governação.

Assim, este estudo está repartido num primeiro capítulo reservado ao caminho de evolução teórica do Governo à noção de Governação, abordando a governação local, em específico, quanto à evolução do conceito e discussões sobre processos e atores e o controlo da legalidade. Num segundo capítulo abordaremos a governação local, na área de governação das obras públicas, no contexto português. Para isso, o estudo reflete sobre a qualidade da governação local, em Portugal e, consecutivamente, aborda a governação local de obras públicas, repartindo esta abordagem em três: *forma*, *processo* e *atores*, delineando, assim, o enquadramento concetual do estudo sobre o qual a análise empírica irá recair.

Num terceiro capítulo, iremos mencionar e explicar qual a metodologia associada a este estudo e justificar a escolha da mesma, sendo que o quarto capítulo reflete os resultados, desta metodologia, e a discussão sobre os mesmos. No quinto capítulo, é realizada uma análise comparativa dos estudos de caso, seguindo-se um capítulo final com conclusões e recomendações para terminar o estudo.

Em suma, a governação local é a base da democracia porque é a ela que os cidadãos mais recorrem, mais lidam no seu dia a dia e mais intervém no seu bem-estar. Por isso mesmo, importa debruçarmo-nos mais a fundo neste tema para obter uma visão mais real da governação local, em Portugal, e das dificuldades e soluções que os membros das mesmas têm procurado e encontrado para lidar com a complexidade de se governar de forma mais participada.

## 1. Do Governo à Governação

Para fazermos este caminho intelectual e científico, necessitamos de perceber o que significa cada um dos termos que usamos neste estudo.

Numa sociedade, com uma relação principal-agente instituída, a vontade do povo é posta em prática pelo agente que, em democracia, este mesmo povo escolhe. Neste contrato social de Rousseau (obra original de 1762), o agente fica com a responsabilidade de dirigir o povo, liderando-o. Neste sentido, surge o termo governo. Mas, quando utilizado, referimo-nos a uma estrutura ou a uma função? Ou a ambas? Nesta tentativa de definição de uma estrutura pela sua função, temos um problema porque há funções com mais de uma estrutura.

Então, podemos dizer que o Governo, enquanto estrutura, segundo Andeweg (2003), é o mais alto corpo constitucional, politicamente responsável (perante o parlamento ou presidente) pelas atividades da máquina burocrática do Estado.

Segundo Weffort (2001), enquanto função, Governo pode ser definido como o ato de Governar, do latim *kubernân*, que significa dirigir um navio. Desde a Revolução francesa, o ato de governar assenta na existência de poderes tripartidos, sendo eles o poder executivo, judicial e legislativo.

No entanto, enquanto estes poderes estão separados (por forma a manter a independência entre si), eles também estão unidos, tanto para a constituição do ato de dirigir um Estado, como para a fiscalização que exercem uns sobre os outros.

Com o surgimento de movimentos de integração (como por exemplo na União Europeia (UE), implementando a livre circulação de pessoas e moeda única), com as alterações climáticas, com as migrações, constatou-se que não chegavam apenas três poderes estáticos, passando a falar-se, por isso, de Governação.

Muitos foram os autores que contribuíram para a tentativa de definição deste conceito. Na ótica de Rhodes (1997), refere-se a “redes inter-organizacionais, auto-organizadas caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras do jogo, e uma significativa autonomia do Estado” (p.15).

Para outros, como Rosenau (2000), governação não é o mesmo que governo, isto é, governo sugere uma autoridade formal com competência na definição, implementação, monitorização e avaliação das políticas, através de práticas e procedimentos devidamente



instituídos e institucionalizados, e cuja observância é assegurada, em último rário, pelo monopólio de violência do Estado.

Por outro lado, Governança refere-se às atividades desenvolvidas por uma série de atores, entre os quais as instâncias de governo, sem uma hierarquia e apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar em responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder do Estado para que sejam aceites e vençam resistências à sua implementação.

Para abordar e tentar compreender, então, a definição de Governança, importa olhar para as cinco mudanças fundamentais, conhecidas como preposições, definidas por Stoker (1998), em relação ao ato de Governar. Estas cinco preposições são o *empowerment* de outros atores, a diluição de responsabilidades entre eles, a emergência de redes de atores autônomos e autogovernáveis, a interdependência entre os atores envolvidos e novas funções para o Governo.

Neste sentido, debruçando-nos sobre estas mesmas preposições, é importante referir que, nesta mudança de paradigma, a primeira proposição revela que existe uma capacitação de, e uma abertura para, outros atores tomarem decisões, ocorrendo uma descentralização da função de governo, passando-a, também para o local, aumentando, assim, a estrutura envolvida na direção dos destinos do coletivo, para a prossecução do bem-estar comum. Segundo Stoker (1998), ocorre, então, um esvaziamento associado a uma delegação de poderes, tanto entre corpos institucionais como da parte dos cidadãos (relação principal-agente).

Contudo, este esvaziamento em excesso, presente na segunda preposição, pode significar um esvaziamento de poder, tendo como dificuldades a separação de assuntos políticos e assuntos operacionais, bem como ser a causa para problemas de legitimidade, associados à envolvimento de outros atores que não são legitimados pelo povo (pelo menos não da mesma forma que os órgãos eleitos e não de forma tão direta). Esta perda de legitimidade, segundo Müller (2000), limita o apoio público, reduz compromissos, e reduz a capacidade de mobilizar recursos e promover a cooperação.

Como a terceira preposição transparece, a governança traz-nos outro dilema que se prende com a diluição de responsabilidade, isto é, quando existe mais que um ator a solucionar uma questão, por vezes, deixamos de conseguir entender, afinal, quem é o responsável por aquela resolução (Stoker, 1998, p. 18). Esta diluição de responsabilidades, em

redes de múltiplos atores, trouxe mudanças na Administração Pública (AP), esbateu fronteiras entre o público e o privado e, por fim, foi sinónimo de um envolvimento do terceiro setor.

Estas redes consistem numa articulação, relativamente estável e horizontal de atores interdependentes, embora, operacionalmente, autónomos (Sørensen & Torfing, 2007, p. 9). Estes atores interagem através de negociações que têm lugar num quadro regulativo/normativo, cuja articulação é autorregulada, dentro dos limites definidos pelas agências externas e que contribui para a prossecução de fins públicos.

A governação pretende, assim, promover soluções flexíveis, rápidas, baseadas na inovação, em sinergias, com coerência nos serviços e estímulo à eficiência e à *accountability* (McQuaid, 2010; Eggers & Goldsmith, 2004). Contudo, este sistema cria incerteza na atribuição de responsabilidades, conflitos entre metas e objetivos, “custos de transação” elevados, diferenças nas filosofias de ação, lutas por poder e informação imprecisa (McQuaid, 2010; Eggers & Goldsmith, 2004).

Com a quarta preposição, segundo Kooiman (1993), a análise foca-se na interdependência entre os atores envolvidos, ou seja, governar torna-se um processo iterativo porque nenhum ator, público ou privado, só por si, tem o conhecimento absoluto ou a capacidade de acesso a recursos para resolver os problemas, unilateralmente.

Por isto mesmo, para que a governação resulte, tem de haver eficácia na transmissão de informação, ou seja, uma relação próxima entre as preposições que correspondem à diluição de responsabilidades, à emergência de redes de atores autónomos a autogovernáveis e à interdependência entre os atores envolvidos.

Por outro lado, importa também referir que, numa articulação entre as perspetivas da emergência de redes de atores autónomos a autogovernáveis e da interdependência entre os atores envolvidos, existirão riscos de um processo iterativo com custos de transação (perceções relativas, assimetrias de informação, seleção adversa) ou seja, existirá o risco de escolher mal e o risco de estar tudo como desejamos (risco moral).

Numa quinta e última preposição, importa olhar para o processo *filling-in*, ou seja, o processo a partir do qual os governos assumem novas funções, como a coordenação, controlo e regulação (Stoker, 1998, p. 21). Este conjunto de funções faz com que o governo assuma o papel de catalisador e de estimulador da já referida Governação, supervisionando-a. No fundo, o governo, enquanto estrutura, “desempenha o papel de liderança, constrói

parcerias, protege e regula o que se encontra na sua esfera de ação e promove a criação de oportunidades” (Stoker, 1998, p. 21).

Neste sentido, podemos referir que existem três tipos de atores, nesta perspetiva de Governação, como os atores oficiais, os atores não oficiais e os atores internacionais. Quanto aos atores oficiais, estes podem ser identificados mediante a sua função no âmbito da tripartição de poderes.

No poder legislativo, segundo Kingdon (2003), o grupo de atores é constituído por deputados e comités ou comissões parlamentares, que assumem funções para além de produzir leis, como por exemplo, acompanhar a implementação e avaliação de leis (*oversight*), realizar encontros e audiências com parceiros sociais para auscultação (*hearings*) e servir de agente facilitador na relação dos cidadãos com a AP.

Podemos, ainda, referir que a função legislativa poderá também ser desempenhada, segundo Howlett & Ramesh (2003), por órgãos legislativos subnacionais e órgãos executivos (questões sensíveis, elevado nível de especialização e secretismo, reação rápida a um ambiente de crise).

No que toca ao poder executivo, como defendem Kingdon (2003) e Howlett (et al., 2009), o Governo assume algumas funções legislativas, mas sobretudo de fazer aplicar as decisões tomadas ao nível legislativo.

Para além do Governo, o Conselho de Ministros assume a sua importância com base nos princípios de “responsabilidade coletiva”, em contraste com a anterior visão de “autonomia ministerial”. Quanto à estrutura administrativa, esta assume mais funções de apoio, como sendo o agendamento e a formulação, numa base estrutural composta pela Administração Direta, Indireta e Autónoma.

Numa análise ao poder judicial, mediante o argumentado por Kraft e Furlong (2007), as funções que mais se destacam são a revisão corretiva e a autolimitação do governo, na esfera de funções do Tribunal Constitucional.

Ainda mediante o defendido por Kraft e Furlong (2007), no segundo grupo suprarreferido - atores não oficiais - destacam-se os grupos de interesse, com funções baseadas na sua capacidade de influência, determinada com base na posse de recursos (*lobbying*) e pelas posições que determinados grupos ocupam numa determinada área do setor económico, como são exemplos as associações de empresários e sindicatos.

Para além dos grupos de interesse destacam-se, também, os Think-tanks e Organizações Científicas que segundo Knill e Tosun (2012), assumem funções de aconselhamento, com maior poder de colocação de temas na agenda governativa; e os meios de comunicação social que, segundo Voltmer e Koch-Baumgarten (2010), assumem funções de *gate-keeping*, *agenda-setting* e *watchdog* (vigilância).

No terceiro e último grupo - os atores internacionais (Howlett et al., 2009; Knill & Tosun, 2012) - é de realçar o caminho para a crescente interdependência dos Estados e transações transfronteiriças, para além dos assuntos tradicionais (ex: ambiente, comércio, etc), como são exemplo os domínios, tipicamente, internos como a saúde ou as pensões.

Para além desta interdependência crescente, constata-se a existência/criação de um conjunto de princípios, normas e regras que refletem a convergência de expectativas de diversos países relativamente a uma determinada área, nomeadamente, através de Tratados explícitos ou convenções (informais) de comportamentos repetidos.

Ainda no domínio internacional, as organizações internacionais reforçam o seu papel de formas estáveis de cooperação entre Estados, podendo ter estruturas administrativas e recursos próprios. Estas organizações podem ser supranacionais - onde os Estados membros delegam soberania - (ex.: União Europeia), podem ser intergovernamentais - quando a coordenação é voluntária - (ex.: OCDE) ou ONG's (ex.: Greenpeace) (Howlett et al., 2009; Knill & Tosun, 2012).

Em suma, a Governação é uma realidade cada vez mais presente no Governo, enquanto função. Esta encerra novos modelos de gestão e governação públicas, num ambiente cada vez mais diferenciado e exigente.

### **1.1. Do Governo local à Governação Local**

Depois de analisar o aparecimento do conceito de governação, adotamos o conceito baseado na formulação clássica, utilizado, também, por Kooiman e Van Vliet (1993), ou seja, aquele que define governação como uma estrutura de ação coletiva que, ao invés de ser determinada, exclusivamente, por atores governamentais, é o resultado de uma multiplicidade de atores que interagem e se influenciam e dos quais os governos são (geralmente) parte, mas não necessariamente os únicos (ou mesmo os principais) atores.

Para além desta dimensão mais abstrata e nacional, foi a nível local que, os fatores que sustentaram a mudança da noção clássica de ‘governo’ para um novo conceito de ‘governança’, assumiram especial relevância (Agranoff, 2014; Chhotray & Stoker, 2009).

Assim, o conceito de governança local é aqui entendido como o conjunto de processos institucionais pelos quais as “estruturas hierárquicas políticas e administrativas se tornam cada vez mais abertas a redes horizontais” (Teles, 2016a, p. 4), resultando em arranjos onde “preferências individuais e públicas são produzidas através de um complexo processo de interação, que envolve reflexão deliberativa sobre *inputs* e custo de oportunidade” (Stoker, 2006, p. 45).

As cinco proposições de Stoker (1998), explanadas, anteriormente, corporizam-se num conjunto de transformações que justificam, precisamente, a mudança de conceito e paradigma, ao nível local, como a diversificação dos atores (governamentais e não governamentais; mecanismos formais e informais; públicos, privados e híbridos; domésticos e internacionais; etc.); a complexificação dos processos de decisão (contratação externa, parcerias público-privadas, consulta e negociação, partilha de competências e de soberania, etc); um novo enfoque da governança - menos centrado na gestão da economia (*steering*) e mais na criação de condições regulatórias para que a economia se desenvolva de uma forma sustentável e não abusiva dos direitos dos cidadãos (*regulating*)-; e a ascensão de um sistema de governança multinível e policêntrico, caracterizado pela interconexão em rede entre organismos públicos, dispensando um ordenamento hierárquico, e entre estes e o setor privado.

Este conjunto de transformações, que tiveram e continuam a ter impacto no papel dos atores e dos processos locais, sublinham, ainda mais, a necessidade de desenvolver ferramentas para compreender e avaliar a governança local e a qualidade desta (Tavares et al., 2018, p. 16).

## **1.2. Governança local – processos, atores e o controlo da legalidade**

O estudo da governança local e da sua qualidade necessita de uma análise cuidada no que toca ao enquadramento legal que baliza determinada área de atuação governativa, presente nos diplomas que lhe servem de base. Por outro lado, importa, igualmente, analisar e refletir sobre o processo propriamente dito, que resulta da fórmula legal referida, ou

seja, na prática, como se operacionalizam os princípios legais (possibilidades de simplificação de procedimentos) ou se garante a transparência, destes mesmos processos.

Por último, dentro deste cenário complexo, a qualidade da governação local depende, intrinsecamente, do desempenho do seu papel, por parte das instituições líderes, como os governos locais, e da capacidade destas em conseguir “fazer com que o tecido institucional mais denso resultante funcione efetivamente” (Teles, 2016b, p. 456).

No entanto, se falamos na qualidade da governação, cumpre dizermos que é um conceito subjetivo, mas que, numa das tentativas de o tornar mais objetivo, a literatura tende a sugerir que esta existe (boa governação) em sistemas em que os executivos locais atuam de acordo com regras e procedimentos estipulados por lei, mediante um sistema efetivo de freios e contrapesos (*checks and balances*) e são responsáveis perante órgãos de fiscalização e um eleitorado bem informado e interessado em assuntos locais (Da Cruz et al., 2015). Em contraste, segundo Bovaird e Löffler (2003), a “má governação” aparece, usualmente, associada a baixos níveis de participação, à falta de transparência e favoritismo nos processos de decisão, à ausência de critérios de qualidade e de boa gestão na prestação de serviços públicos, a fracos desempenhos socioeconómicos ao nível local ou, em última análise, a elevados níveis de informalidade e corrupção.

Se a boa governação local depende da qualidade das interações governo-sociedade locais, então é importante analisar, avaliar e compreender a qualidade da governação local numa perspetiva de aprofundamento do estudo das *formas*, *processos* e *atores* que consubstanciam essas mesmas interações (Tavares et al., 2018, p. 17).

Sendo assim, importa debruçarmo-nos sobre como analisar as três áreas que temos vindo a realçar: a *forma*, o *processo* e os *atores* da governação local. Para isso, com o suporte dos indicadores e das dimensões definidas no estudo da FFMS, já referido, as três áreas podem ser mais concretizáveis e analisadas mais em pormenor.

### 1.2.1. Forma

Como já referimos, a *forma* que a governação local toma prende-se com o enquadramento legal que determinada área governativa tem como fonte basilar de ação. Neste sentido, a dimensão de análise, que melhor pode transparecer a maior ou menor consonân-

cia das ações governativas com os princípios legais, é a dimensão que analisa o respeito pelo Estado de Direito e a prevenção da corrupção.

Nesta dimensão articulam-se dois conceitos: Estado de Direito e Corrupção, conforme podemos observar na sistematização mais à frente (Tabela 2). O Estado de Direito “significa que o exercício do poder público está submetido a normas e procedimentos jurídicos (procedimentos legislativos, administrativos, judiciais) que permitem ao cidadão acompanhar e, eventualmente, contestar a legitimidade (i.e, a constitucionalidade, a legalidade, a regularidade) das decisões tomadas pelas autoridades públicas” (Diário da República Eletrónico, s.d.).

Por outro lado, a Corrupção é, segundo o Código Penal português, genericamente, quando uma pessoa, que ocupa uma posição dominante, aceita receber uma vantagem indevida em troca da prestação de um serviço. Este mesmo Código prevê o crime de corrupção no quadro do exercício de funções públicas (arts. 372.º a 374.º-A), embora a corrupção possa existir nos mais diversos setores de atividade.

Num estado democrático, o Estado de Direito e a Prevenção da Corrupção são “influenciados pela capacidade dos cidadãos em escrutinar os executivos, e pelas consequências das suas avaliações nas suas opções eleitorais” (Tavares et al., 2018, p. 88). Este escrutínio depende do quão ativa é a participação dos cidadãos na vida política durante os mandatos, e do nível de acesso a informação sobre a atividade das autarquias (Ivanyna e Shah, 2009; Da Cruz et al., 2016).

Sendo assim, estes dois são princípios basilares para uma boa governação local, na medida em que os atores políticos locais devem respeitar o enquadramento legal em vigor, preferindo-o sempre aos seus interesses pessoais (Tavares et al., 2018, p. 82).

Esta dimensão é mais aprofundada com a divisão em indicadores de análise como são, na área do Estado de Direito, o prazo médio de pagamento de serviços, material e equipamento ou o volume de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça pelos cidadãos, relativas ao município e às entidades. Na área da prevenção da corrupção, dois indicadores que nos ajudam no estudo são a preferência por procedimentos concorrenciais e transparentes na contratação pública e a qualidade dos contratos públicos municipais, devidamente escrutinados por um Tribunal de Contas.

O tempo que decorre até serem realizados os pagamentos municipais revela a atenção atribuída ao cumprimento dos compromissos assumidos pelas autarquias. Contudo,

os fornecedores e empreiteiros lidam com pagamentos em atraso por parte dos governos locais (Tavares et al., 2018, p. 82). Para além desta perspetiva, no que toca às queixas dos munícipes ao provedor de Justiça, estas mostram o grau de insatisfação dos indivíduos quanto à ação e ao respeito pelo Estado de Direito, por parte dos municípios e das respetivas entidades (Tavares et al., 2018, p. 85).

Quanto à corrupção, ao nível local, a contratação pública é uma das fontes potenciais para a existência de corrupção. Esta questão levanta-se especialmente em procedimentos que utilizam o ajuste direto como procedimento legal utilizado, uma vez que é mais subjetivo que o concurso público (um método mais transparente e com exigências legais mais apertadas) e, por isso, mais difícil de impermeabilizar à tentação do interesse pessoal (Tavares et al., 2018, p. 83). Para além deste indicador, e relacionado com ele, surge a qualidade dos contratos municipais como indicador da observância dos contratos públicos concebidos mediante enquadramento legal próprio e se estes protegem o interesse público (Tavares et al., 2018, p. 84).

### 1.2.2. Processo

O aspeto *formal*, anteriormente, explanado, concretiza-se através do *processo* propriamente dito que resulta dele, ou seja, a capacidade do governo local para efetivamente formular e implementar políticas públicas; e o respeito dos cidadãos, das empresas e dos decisores pelas instituições que governam as interações económicas e sociais entre eles (Tavares et al., 2018, p. 16).

Assim, o *processo*, na governação local, com a ajuda do quadro de indicadores e de dimensões do estudo da FFMS, pode ser analisado tendo em conta as dimensões do acesso e regulação do mercado e da transparência. Duas dimensões que estão, também, intrinsecamente, conectadas e relacionadas pelo facto de que, com uma regulação de mercado que respeite as regras concorrenciais, a transparência torna-se algo natural.

No que diz respeito à primeira dimensão, definido mais à frente de forma sintetizada (Tabela 2), e ao longo deste texto, é importante referir que as autarquias têm como melhorar o bem-estar dos munícipes, para além da provisão de serviços municipais, através de práticas justas de regulação de mercado (Tavares et al., 2018, p.74).

Esta pode ser analisada tendo em conta indicadores como o grau de competitividade dos contratos municipais, ou seja, através da medição da frequência com que as mesmas



entidades adjudicatárias ganham contratos em autarquias. Contudo, dada a dimensão das unidades administrativas, o favoritismo e o conluio são problemas que tornam os mercados locais ineficientes, deixando os cidadãos prejudicados (Tavares et al., 2018, p. 74).

Para ajudar a manter a regulação dos mercados operacional, a transparência, exigida e, legalmente, obrigatória, surge como um mecanismo de *peer pressure* aplicado aos procedimentos da governação local, como referido de forma sistemática mais à frente.

Para avaliar essa mesma transparência podem ser utilizados indicadores como a capacidade de escrutínio dos munícipes, a transparência das contas municipais ou a transparência financeira. Isto é, a transparência pode ser analisada tendo em conta o acesso a informação por parte de todos os *stakeholders* dessa mesma informação. Essa informação pode ser relativa à atividade dos políticos locais, aos documentos contabilísticos ou a informação financeira (Tavares et al., 2018, p. 48–51).

Neste sentido, a transparência pode depender de “determinantes da oferta” ou de “determinantes da procura” (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 1), isto é, pode variar segundo as características da liderança, a sua capacidade ou outras determinantes políticas da governação local; ou segundo fatores culturais, sociais ou/e outros fatores exógenos (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 1), respetivamente.

Segundo António Tavares e Nuno Ferreira da Cruz (2014), líderes autárquicos que valorizem a voz dos cidadãos, fomentem o interesse público e promovam a equidade, também é expectável que sejam atores que dediquem mais tempo e esforços para fazer da transparência uma das suas prioridades (perfil do líder autárquico). Para além disto, também o facto de ser homem ou mulher na liderança autárquica, bem como o nível de instrução dessa mesma liderança, influenciam o nível de transparência existente (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 2).

No que toca ao perfil do executivo, importa referir que a capacidade do corpo administrativo, ao nível local, para implementar medidas de promoção de transparência, influencia a capacidade destes órgãos conseguirem manter um nível de transparência contínua, ao longo do tempo (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 2).

Quanto às “determinantes da procura”, o nível de escolaridade e a média de idades da população influencia o quanto esta se envolve na tomada de decisão ao nível local, por isso, uma população mais escolarizada e mais nova exige e procura mais transparência nos atos de governação ao nível local (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 3).

Assim, na área da Administração Pública, o papel da transparência tem sido realçado como forma de avaliar a capacidade de fornecer informação aos cidadãos e às empresas, para que estes possam ser auditores externos que participam no processo de elaboração de políticas públicas, que promovem a *accountability*, impulsionam a melhoria da qualidade da governação local, ao nível da tomada de decisão, e ajudam a mitigar a corrupção (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 5).

### 1.2.3. Atores

O *processo* de governação local engloba múltiplos *atores*, sendo eles os eleitos locais, organizações do setor público e do setor privado e *atores* da sociedade civil. Para além destes, também podem ser consideradas *atores* as tradições, regras e instituições que enquadram as complexas interações entre esses *atores* (Tavares et al., 2018, p. 16).

Para conseguir identificar alguns dos *atores* que são parte deste *processo* de governação podem utilizar-se alguns indicadores como a participação ativa dos cidadãos, a influência destes nas escolhas e na colocação na agenda política local de temas da sua preferência, a sua participação em eleições ou até a composição dos executivos municipais para verificar a pluralidade de partidos ou grupos de cidadãos que os constituem.

No que toca à participação ativa dos cidadãos, esta pode ser observada através da participação destes nas assembleias municipais, por exemplo (Tavares et al., 2018, p. 46). Este órgão contempla regras para que os cidadãos, de forma direta possam participar e, na melhor das hipóteses, influenciar a tomada de decisão por parte dos decisores políticos locais, com o objetivo de resolver problemas da esfera local.

Esta capacidade de influência pode ser considerada outro indicador para identificar os *atores* da governação local. O exemplo mais concreto desta capacidade influenciadora por parte dos cidadãos, ao nível local, é o orçamento participativo - reserva de uma partedo orçamento local anual para implementar propostas sugeridas e votadas pelos seus cidadãos - (Tavares et al., 2018, p. 46). Com instrumentos como este os governos locais conseguem dar uma maior voz às preocupações da população e definir, com base nela, as prioridades de investimento local.

Para além destes *atores*, existe uma panóplia dos mesmos na governação local. Outro grupo são os partidos que compõe os órgãos municipais. Para avaliar a quantidade e pluralidade destes e a sua capacidade de influência direta nas políticas locais, a composição dos governos locais é um bom indicador desta realidade (Tavares et al., 2018, p. 58).

Os governos locais resultam do sufrágio e podem ser compostos por um partido, coligações ou por independentes. Estes podem ser maioritários ou minoritários. Neste sentido, segundo Tavares (2018), a análise a esta composição permite perceber a capacidade política para realizar determinadas políticas, como são exemplos as maiorias, especialmente monopartidárias, com maior força política para executarem políticas mais ambiciosas.

Neste enquadramento, é importante, ainda, debruçarmo-nos sobre o papel do setor privado, considerando-se este como, por exemplo, as empresas que se relacionam entre si e com os governos locais, nas interações múltiplas da governação. O bem-estar dos munícipes também depende de um mercado concorrencial onde possa existir competitividade entre empresas do setor privado, por exemplo, ao nível da contratação pública (Tavares et al., 2018, p. 74).

Num mercado onde se verifique a competitividade já referida, poucos fornecedores terão capacidade para ganhar diversos contratos públicos. Contudo, o mercado pode trazer dinâmicas de favoritismo e de conluio, dada a dimensão das unidades administrativas, o que prejudica a competitividade e pode deixar os cidadãos prejudicados (Tavares et al., 2018, p. 74).

Para além da perspetiva das dinâmicas de mercado, os governos locais relacionam-se com o setor privado através da carga fiscal (Tavares et al., 2018, p. 74). Esta serve como um tipo de receitas municipais e, por isso, uma carga fiscal desajustada pode prejudicar o consumo e o desenvolvimento do setor privado, podendo resultar num abrandamento do desenvolvimento económico local.

Dada a importância destes atores e os desafios que colocam aos governos locais, a coordenação tem ressurgido como princípio fundamental para a boa governação entre instrumentos e políticas, neste caso, na sua dimensão horizontal (setor público, setor privado e setor não lucrativo (Tavares et al., 2018, p. 94). Neste sentido, mesmo existindo dinâmicas próprias de mercado, o setor privado assume o seu papel na qualidade da governação local.

## **2. Governação Local das Obras Públicas no contexto português**

Aqui chegados, importa, agora, debruçarmo-nos sobre a governação local em Portugal. Como será de esperar, em Portugal, a evolução, explanada no capítulo anterior, também ocorreu e colocou, ao nível local, desafios específicos, tendo em conta a organização social e política do nosso país e a sua evolução ao longo do tempo.

Contudo, especificar somente o país, num estudo deste tipo, que se propõe a analisar a governação local, seria demasiado ambicioso pelo que, de entre as inúmeras áreas de governação local, escolhemos a área de governação que diz respeito às obras públicas.

Esta área é aquela que melhor permite perceber a conexão intrínseca que existe entre duas áreas do conhecimento científico: a área do estudo do Direito e a área de estudo das Ciências Sociais e Políticas. A conexão entre elas ajudar-nos-á a perceber, de forma mais individualizada, o quadro teórico proposto neste estudo. Sendo assim, esta correlação permitirá compreender qual o enquadramento legal que orienta a atuação nesta área de governação local (*forma*), como se operacionaliza este enquadramento legal (*processo*) e, por fim, quais os agentes que, dentro desta área da Governação Local, orientam o processo, tendo em conta o enquadramento legal (*atores*).

Para além desta análise mais estática destas relações, importa também, como iremos fazer, referir que desafios têm vindo a surgir, nestas três áreas, como consequência da evolução do processo governativo, ao nível local.

### **2.1. A Qualidade da Governação Local em Portugal**

Os governos locais, em Portugal, têm uma longa tradição que remonta à Idade Média, mas a democracia local é recente, verificando-se desde as primeiras eleições maioritárias com listas de partidos e sufrágio universal, em 1976, dois anos depois da Revolução dos Cravos, que terminou com a ditadura do tempo do Estado Novo (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 3). Desde aí, com as várias alterações na Administração Pública, incluindo a Nova Gestão Pública, os municípios foram-se modernizando, desenvolvendo reformas de gestão e administração locais.

Em Portugal, as eleições autárquicas são, maioritariamente, eleições partidárias, contudo organizações/movimentos civis, mediante apresentação de um número de assinaturas, podem-se apresentar a eleições e, caso sejam eleitos, o(a) primeiro(a) da lista é considerado(a) um(a) presidente independente, uma vez que não se candidata como um(a) afiliado(a) de um partido (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 3). Quanto aos executivos municipais, estes podem ser minoritários (o partido que venceu as eleições não tem a maioria dos membros do executivo), casos esses em que se tornam um desafio tanto ao nível da estabilidade política, como ao nível da transparência (Tavares & Da Cruz, 2014, p. 3).

Nesta contextualização da governação local, em Portugal, importa referir que não existem muitos estudos que reflitam, de forma abrangente e nacional, sobre a governação local, no nosso país, contudo, num esforço e tentativa de quebrar essa tendência, surgem estudos como o da “Qualidade da Governação Local em Portugal”, da Fundação Francisco Manuel dos Santos, que nos fornece alguns dados ou indicadores para podermos estudar este mesmo tema.

Este estudo surge como uma evolução da investigação científica, no sentido de identificar e discutir os princípios sobre os quais assenta ou deveria assentar a “boa governação”, mas também como uma tentativa de medir e avaliar a efetivação desses mesmos princípios. Nesse sentido, importa referir que a maioria dos estudos neste domínio, a nível internacional, peca por não oferecer uma visão sistémica da qualidade da governação local.

A bibliografia da área da governação aponta para cinco dimensões cruciais para avaliar a qualidade da governação local: participação dos cidadãos e prestação de contas por parte dos seus representantes; estabilidade política; eficácia governamental; acesso aos mercados públicos e regulação da concorrência; e, ainda, observância dos elementares princípios do Estado de Direito na governação local e prevenção da governação ilícita, vulgo corrupção. A cada uma destas dimensões, segundo Tavares (2018), corresponde um conjunto de princípios associados, para os quais foram identificados indicadores que permitem a sua mensuração.

Nesta contextualização da Governação local portuguesa, realçamos duas das cinco dimensões presentes no estudo, uma vez que são estas dimensões que nos permitirão compreender a *forma*, o *processo* e os *atores*, ou seja, realçamos a dimensão do Acesso e regu-

lação do mercado e a dimensão do Estado de Direito e prevenção da corrupção, conforme o explicitado na Tabela 2.

De forma resumida, o estudo indica-nos que, quanto à primeira dimensão em destaque, à data do estudo, de modo geral, as autarquias portuguesas garantem níveis saudáveis de concorrência em contratos de grande dimensão, ou seja, concluiu-se que, na maioria dos municípios, existe uma dispersão substantiva dos contratos por vários atores empresariais locais. Registaram-se, contudo, algumas exceções. Quatro municípios celebraram, em média, três ou mais contratos por empresa e o caso mais extremo indica a celebração de um total de nove contratos de grande dimensão com apenas duas empresas locais (Tavares et al., 2018, p. 148).

Para além disto, a volatilidade orçamental e o favorecimento contratual surgem como fatores que proporcionam a diminuição da capacidade de acesso e qualidade da regulação do mercado (Tavares et al., 2018, p. 148).

Na segunda dimensão a destacar, o Estado de Direito e a prevenção da corrupção, o estudo concluiu que as autarquias portuguesas utilizam, em média, 39% dos montantes disponíveis para contratação pública para a realização de concursos públicos (Tavares et al., 2018, p. 149). Ainda, concluiu que existe uma boa qualidade dos contratos públicos que passam pelo Tribunal de Contas, justificando com o facto de, dos 3764 contratos analisados, entre 2013 e 2016, e presentes a este Tribunal, apenas 118 não foram homologados (cerca de 3% do número total de contratos) e pelo facto de terem sido homologados todos os contratos de 216 de 269 municípios de Portugal Continental (Tavares et al., 2018, p. 149).

Quanto a esta última dimensão, o estudo ainda constatou que a qualidade e a eficácia dos serviços municipais estão, também, relacionadas com o respeito pelo Estado de Direito e a prevenção da corrupção. Esta última está, por sua vez, associada a uma maior transparência das instituições locais e a uma maior intervenção dos munícipes na vida política (Tavares et al., 2018, p. 149).

## 2.2. Governação Local de Obras Públicas

### 2.2.1. Forma: Procedimentos/Atos

As obras públicas, em Portugal, obedecem a regras, conceitos e princípios que estão presentes no Código dos Contratos Públicos (CCP), como sintetizamos mais à frente. Este código viu a sua primeira versão ser tornada pública no ano de 2008, através do texto do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, e, neste momento, encontra-se em vigor a sua 18.<sup>a</sup> versão (introduzida pela Declaração de Retificação nº 25/2021, de 21 de julho).

Damos destaque à penúltima versão (Lei nº 30/2021, de 21 de maio) deste código, aprovada pela Lei nº 30/2021, de 21 de maio, uma vez que esta não substitui o CCP já existente, mas alterou o código em determinados aspetos e, principalmente, criou um regime paralelo, destinado sobretudo a facilitar a execução do Programa de Recuperação e Resiliência. O CCP segundo o art. 2.º, n.º 1, alínea c), aplica-se às autarquias locais também, sendo estas consideradas entidades adjudicantes e, por isso, nas relações contratuais que celebrarem, terão de respeitar o indicado na parte II deste código, nomeadamente na celebração de contratos de empreitadas de obras públicas

Neste sentido, e segundo o art. 1.º n.º 2, o regime da contratação pública “é aplicável à formação de contratos públicos que, independentemente, da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes”, das quais as autarquias locais fazem parte como referido. Para além deste âmbito de aplicação objetivo do CCP, segundo o mesmo, os contratos públicos terão de ser celebrados, respeitando sempre um conjunto de princípios, presentes no art. 1.º - A, que resultam da Constituição da República Portuguesa, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo (art. 1.º-A, n.º1).

Os contratos públicos devem, então, obedecer aos princípios “da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação” (art. 1.º - A n.º 1 do CCP).

Destaquemos os princípios da legalidade (procedimental), da imparcialidade, da sustentabilidade e responsabilidade, da concorrência, da transparência e da publicidade, da

igualdade de tratamento e da não discriminação e do favor do concurso, uma vez que estes são, em específico, a base legal para garantir que as dimensões do acesso e regulação do mercado e do Estado de Direito são reais e garantem a qualidade da Governação. Isto é, da lista global de princípios mencionada anteriormente, os princípios da prossecução do interesse público, o da proporcionalidade, o da boa-fé e o da tutela da confiança surgem associadas a outras dimensões da contratação, como por exemplo a transparência ou a relação entre meios necessários e meios utilizados. Para além disso, e segundo o n.º 2 do art. 1.º-A, as entidades adjudicantes também devem assegurar que “os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental e de igualdade de género, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional”. E, ainda, as autarquias locais devem, como entidades adjudicantes, “adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamentos dos operadores económicos” (art. 1.º-A, n.º 3 do CCP).

Neste sentido, importa debruçarmo-nos sobre os princípios mencionados. O princípio da legalidade está plasmado na Constituição (art.º 266.º, n.º 2) e no Código do Procedimento Administrativo como sendo um princípio orientador e basilar da atuação dos órgãos da Administração Pública, ou seja, fazendo-o “em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins” (art. 3º, nº1 do CPA).

O princípio da imparcialidade consiste no facto de a Administração Pública, nos seus atos, “tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção” (art. 9º do CPA), encontrando igualmente acolhimento no art.º 266.º, n.º 2, da Constituição.

Quanto ao princípio da sustentabilidade e responsabilidade, é um princípio cuja definição não aparece explícita no código, mas que se traduz, ao longo deste, no cumprimento de regras para a sustentabilidade ambiental ou mesmo ao nível da sustentabilidade financeira de algum ator envolvido no ato de contratar. Este pode ser integrado pelas autar-



quias locais nos critérios de adjudicação ou nos parâmetros base do Caderno de Encargos, como fatores de execução do contrato, designadamente de especificações técnicas. No que toca ao princípio do favor do concurso, este estabelece o dever de posição de princípio, no sentido da manutenção do procedimento, da concorrência e dos concorrentes e candidatos.

O princípio da concorrência é definido como o respeito pelo (promoção) mercado, não havendo menção explícita deste princípio nem das diretivas nem do CCP, mas aparecendo o mesmo nos considerando e em referências avulsas. Este princípio ainda se subdivide no princípio do acesso público (competição de propostas - art. 75.º, n.º3 do CCP - e não de concorrentes), no princípio da estabilidade das regras e documentos que conformam o procedimento (estabilidade objetiva, traduzida na imodificabilidade dos documentos procedimentais, durante a pendência do procedimento), no princípio da intangibilidade ou imodificabilidade das propostas ou candidaturas, no princípio da comparabilidade das propostas (análise, avaliação e classificação das propostas segundo um padrão comum) e no princípio da estabilidade subjetiva (concorrente- art. 53.º do CCP - ou candidato - art. 52.º do CCP - é o que apresentou a proposta/candidatura com a composição e o formato em que o fez e deve manter-se).

O princípio da transparência pressupõe a garantia preventiva da imparcialidade, o dever de publicação adequada, o dever de publicitação das regras (peças) do procedimento, publicitação das principais decisões e a existência de mecanismos destinados a controlar a legitimidade das decisões. O princípio da publicidade tem dois sentidos, sendo eles, o acesso público/generalizado e a publicidade (publicação) propriamente dita. O princípio da legalidade (procedimental) compreende o princípio da tipicidade (dever de adotar os procedimentos da lei e nas situações previstas na lei) e o princípio da adequação formal da tramitação (dever de observar as formalidades e trâmites).

Quanto ao princípio da igualdade de tratamento, este define a proibição de adoção de qualquer ato ou medida (direta ou indireta) de discriminação (jurídica ou fática) que favoreça ou prejudique ilegítimamente qualquer concorrente ou candidato (art. 49.º do CCP/ Anexo VII e Diretiva 2014/24 da UE).

Para além dos dois primeiros arts. do CCP, no âmbito da contratação pública de obras públicas, ao nível local, importa observar, também, o enquadramento legal que nos informa sobre quais os procedimentos a utilizar. Assim, no art. 16.º do CCP, o legislador

informa que “para formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado”, caso dos contratos de adjudicação de obras públicas locais (art. 16.º, n.º 2, a) do CCP), as autarquias locais, entidades adjudicantes, devem adotar um dos procedimentos previstos, sendo eles, o ajuste direto (arts. 112.º, 128.º e 129.º do CCP), a consulta prévia (art. 112.º do CCP), o concurso público (arts. 130.º e seguintes do CCP), concurso limitado por prévia qualificação (arts. 162.º a 192.º do CCP), procedimento de negociação (arts. 193.º a 203.º do CCP), o diálogo concorrencial (arts. 204.º a 218.º do CCP) ou a parceria para a inovação (arts. 218.º - A a 218.º -D e art. 301.º - A do CCP).

Para realizar a escolha de qual o procedimento usar para a empreitada de obras públicas, o legislador definiu o critério objetivo (critério do valor) e critérios materiais (arts. 17.º a 27.º do CCP).

O critério do valor do contrato tem em conta o valor do contrato a celebrar, ou seja, “o valor máximo do benefício económico, que em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário, com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto” (art. 17.º, n.º 1 do CCP). Este benefício económico inclui, “para além do preço a pagar pela entidade adjudicante ou por terceiros, o valor de quaisquer contraprestações a efetuar em favor do adjudicatário e ainda ao valor das vantagens que decorram diretamente para este da execução do contrato e que possam ser configuradas como contrapartidas das prestações que lhe incumbem” (art. 17.º n.º 2 do CCP). No caso dos contratos de empreitada de obras públicas, o cálculo do valor do contrato inclui o custo da obra e o valor total dos bens móveis e serviços que são postos à disposição do adjudicatário pela entidade adjudicante (art. 17.º n.º 3 do CCP).

Sendo assim, tendo em conta este critério do valor, no caso do contrato de empreitada de obras públicas locais, pode adotar-se um de quatro tipos de procedimentos, sendo eles, o *concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação com publicação de anúncio no jornal Oficial da União Europeia*, qualquer que seja o valor do contrato (arts. 19.º, a) e 131.º do CCP); o *concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação sem publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia*, quando o valor do contrato seja inferior ao limiar referido na alínea a) do n.º 3 do art. 474.º do CCP, ou seja, 5.382.000€ - (arts. 19.º, b) e 30.º do CCP, alterados pelo Regulamento Delegado da EU

2021/1952 da Comissão, de 10 de novembro); a consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato for inferior a 150.000€ (art. 19.º, c) do CCP); e o ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a 30.000€ (art. 19.º, d) do CCP).

A escolha mediante critérios materiais “permite a celebração de contratos de qualquer valor, sem prejuízo das exceções expressamente previstas” (art. 23.º do CCP). Assim, para qualquer contrato, incluindo as empreitadas, é possível o recurso ao ajuste direto independentemente do valor do contrato, sempre que se verifique algum das hipóteses previstas no art.º 24.º, designadamente em caso de urgência ou após o lançamento de concursos que ficaram desertos ou nos quais todas as propostas tenham sido excluídas.

No caso específico do ajuste direto para empreitadas de obras públicas ao nível local (art. 25.º do CCP), a escolha deste procedimento pode também ser realizada quando se trate de novas obras públicas que consistam na repetição de obras similares, objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante, e que contenham de forma cumulativa o previsto nos i), ii), iii), iv) e v) do n.º 1 do art. 25.º do CCP, ou para formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes (art. 25.º, n.º 2, do CCP).

Ainda assim, cumpre referir que ajuste direto é “o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta” (art. 112.º, n.º 2 do CCP) e, por isso mesmo, por eliminar a concorrência de mercado, deverá ser utilizado somente nos casos expressos na lei. De outro modo, para além do procedimento ser ilegal, aumenta as suspeitas de falta de transparência e possibilidade de conluio ou beneficiação de algum ator em detrimento de outro.

Por seu turno, a consulta prévia é outro procedimento que funciona por convite, mas este dever ser dirigido a, pelo menos, 3 operadores económicos (artº 112º, n.º 1), assim garantindo um mínimo de concorrência.

Note-se, ainda, que existe uma norma legal destinada a evitar (ou limitar) que os convites sejam sistematicamente dirigidos aos mesmos operadores económicos, mais precisamente o n.º 2 do art.º 113.º que assim dispõe: “Não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico

em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas”.

No que toca ao quadro legal para empreitadas de obras públicas, mais recentemente, e inserido num mecanismo europeu de ajuda económica para relançamento da economia num período pós pandémico, surgiu o Programa de Recuperação e Resiliência (PRR). Para facilitar a execução das verbas oriundas daquele PRR a Lei 30/2021, de 21 de maio, veio realizar algumas alterações, flexibilizando alguns procedimentos.

A Lei n.º 30/2021 (art.º 2.º, alínea b) veio alargar o limite de valor até ao qual se pode recorrer à consulta prévia até ao limite de €750.000 (e não apenas de €150.000, como prevê o CCP), embora impondo o convite a pelo menos cinco entidades (enquanto o CCP apenas obriga a convidar 3), para os contratos financiados, total ou parcialmente, por fundos europeus, nomeadamente pelo PRR. Contudo, e como abordaremos mais à frente quando abordarmos a dimensão da transparência nos processos e procedimentos de contratação pública, no caso das obras públicas, o legislador aumenta o risco de falta de transparência nestes procedimentos uma vez que potencia a utilização de um procedimento menos claro e mais subjetivo, ao nível dos convites, aumentando o risco de possíveis suspeitas que recaiam sobre estes procedimentos.

Ainda sobre a *forma* legal desta área da governação local de obras públicas, é importante realçar mais duas questões relacionadas com as alterações que a Lei 30/2021, de 21 de maio, veio provocar. Estas alterações prendem-se com os impedimentos, quer por entidade quer por conflito de interesses.

No que toca aos impedimentos por entidade, o CCP, no seu art. 55.º, foi atualizado passando a fazer parte da lista de impedimentos (entidades que não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento), por exemplo, entidades que “tenham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência” (alínea i do n.º 1 do art. 55.º do CCP) e casos em que “estejam abrangidas por conflitos de interesses que não possam ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas que a exclusão” (alínea k) do n.º1 do art. 55.º do CCP).

Nos casos referidos na alínea k), o código define que “podem ser ponderadas, como medidas menos gravosas que a exclusão, designadamente, a substituição de membros do júri ou de peritos que prestem apoio ao júri, a instituição de sistemas de reconfirmação de análises, apreciações ou aferições técnicas, ou a proibição de o concorrente recorrer a um determinado subcontratado” (n.º 2 do art. 55.º do CCP).

Em suma, a *forma* que a governação local de obras públicas toma é moldada e apresentada pela lei que é a base de todas as relações contratuais e que apresenta mecanismos que evitam a fuga a essa mesma lei *forma* legal essa influenciada pelas Diretivas e Programas da União Europeia (que Portugal se encontra obrigado a transpor).

Para além disto, é importante também referir que esta *forma* de governação, nesta área em específico, tem vindo a deparar-se com mudanças que desafiam os atores envolvidos a adaptarem-se. Como já referimos, o mais recente desafio legal é a aplicação do PRR uma vez que este cria um regime especial para os contratos que se candidatem a este programa alterando até os limites (critério do valor) pelo que determinado procedimento pode adotar o ajuste direto.

Mais ainda, podemos referir que o processo de globalização económica é um dos fatores bem presentes neste enquadramento legal, uma vez que, em empreitadas públicas para um determinado município ou freguesia, nos casos previstos na lei e referidos anteriormente, terá de existir um anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, pelo que terá de ser realizado um conjunto de peças e formalidades que, ao nível local, pode existir menos preparação para o fazer. Neste sentido, surge outro desafio que é a modernização administrativa com uma nova forma de proceder à realização de determinadas operações como é o caso do dever de informação dos contratos públicos, por parte da entidade adjudicante, ao IMPIC, I.P.; ou o caso da contratação pública eletrónica.

Por último, foi e é necessário encontrar parcerias com o setor privado e associativo, para satisfazer as necessidades dos cidadãos, naquilo que é o objetivo máximo de qualquer instituição de setor público: salvaguardar e assegurar o bem-estar comum. E, neste sentido, aumenta a necessidade de cumprimento rigoroso da lei, através da escolha de procedimentos o mais transparentes possíveis, para que não se caia na sobreposição do interesse particular ao bem comum, razão pela qual a desconfiança nas administrações públicas locais aumenta e pode tornar-se um problema estrutural.

### 2.2.2. Processo

O processo de realizar a governação na área das obras públicas, nomeadamente, no que toca às empreitadas de obras públicas, é complexo, contudo, como propomos pode ser analisado, conforme a Tabela 2, tendo em conta indicadores como a transparência ou o acesso ao mercado. Estes dois indicadores podem ser analisados tendo como documentos de referência os relatórios anuais de contratação pública., como é sintetizado mais à frente.

Estes permitem-nos analisar os dados relativos à contratação pública nacional, e permitem-nos entender se as regras de facto estão a ser cumpridas, se os procedimentos que estão a ser escolhidos têm em conta o interesse comum, se os diversos operadores económicos ao nível municipal estão com igualdade de acesso aos procedimentos de contratação pública ou até quais são os tipos de procedimentos mais realizados ao nível local, nos últimos sete anos.

Como já referimos anteriormente, no acesso dos operadores económicos aos procedimentos concursais de empreitadas de obras públicas, o que importa não é apenas a publicidade dos procedimentos de contratação, mas também a não discriminação/ igualdade de tratamento durante todo o processo de análise e avaliação das propostas/cadernos de encargos.

No que toca à celebração de contratos através de procedimentos concursais, podemos observar na Tabela 1 que o peso destes relativamente ao número total de contratos celebrados, em 2015, foi de 2,4% e, em relação ao valor total dos contratos celebrados nesse ano, foi de 38,7% (IMPIC, 2015, p. 31). Em 2020, relativamente a procedimentos concursais, o peso destes relativamente ao número total de contratos celebrados foi de 11,9% e no que toca ao peso destes em função do valor total dos contratos celebrados, este foi de 55,6% (IMPIC, 2020, p.19). Podemos então concluir que, num período de 5 anos, tanto fazendo a análise pela perspectiva do número de contratos celebrados, como pela perspectiva dos valores contratuais globais, o peso dos procedimentos concursais aumentou, tornando clara a maior utilização destes.

No que toca à celebração de contratos através de procedimentos por ajuste direto, em 2015, estes representavam 90,2% dos contratos celebrados e 47,9% do valor total nacional (IMPIC, 2015, p. 31). Por sua vez, em 2020, estes mesmos procedimentos representa-

vam 74,3% do total dos contratos celebrados e 31,2% do valor total nacional (IMPIC, 2020, p. 19). Assim, conclui-se que houve, em ambas as perspetivas, uma diminuição do peso deste tipo de procedimentos, mas que continua a representar o mecanismo mais selecionado em número de contratos celebrados.

No entanto, em termos de valor contratual, os procedimentos concursais foram os mais utilizados, em 2020. Este facto pode ser justificado com os limites legais, ao nível do valor com que se pode recorrer a cada tipo de procedimentos (contratos com maior valor implicam procedimentos concursais). Contudo, numa perspetiva de análise da transparência e do acesso ao mercado, não deixa de ser de realçar a diferença que existe entre o peso que cada procedimento tem no número de contratos celebrados, isto é, por exemplo em 2020, uma diferença de 63,4% que os procedimentos por ajuste direto registam a mais.

**Tabela 1-** Evolução do peso da tipologia contratual, na área das obras públicas locais

Anos/ Tipos de contratos	Procedimentos concursais		Procedimentos por ajuste direto	
	Nº de contratos	Valores contratuais	Nº de contratos	Valores contratuais
2015	2,4%	38,7%	90,2%	47,9%
2016	1,8%	36,8%	92,4%	47,2%
2017	1,9%	41,8%	92,3%	42,5%
2018	10,2%	48,7%	56,8%	26,9%
2019	11,3%	50,3%	77,1%	33,4%
2020	11,9%	55,6%	74,3%	31,2%

**Fonte:** relatórios de contratação pública dos anos referidos, realizados pelo IMPIC

No que diz respeito ao número de concorrentes por procedimento, com o intuito de analisar o nível de concorrência existente nos mercados públicos, a nível nacional, podemos referir que em 2015, em média foram apresentadas 2,5 propostas por cada procedimento de contratação, havendo uma distinção entre os contratos de bens e serviços (2,3) e os relativos a obras públicas (3,4) (IMPIC, 2015, p. 61). O número de concorrentes por procedimento foi maior no caso dos procedimentos concursais (5,9 concorrentes por procedimento) do que no caso relativo aos ajustes diretos (1,7), assim como no que respeita aos acordos-quadro (4,5). Por tipo de contrato, é de destacar a maior concorrência existente

na esfera das obras públicas (3,4 concorrentes por procedimento) face aos bens e serviços (2,3).

Esta diferença é particularmente notada nos procedimentos concursais, nos quais o número médio de concorrentes nas obras públicas é de 10,5, contra 4,4 no caso dos bens e serviços. No caso dos procedimentos concursais houve uma diminuição de 0,4 concorrentes, diminuindo o número médio de concorrentes nos contratos de bens e serviços (0,5 concorrentes), no entanto verifica-se um ligeiro aumento no caso das obras públicas (+0,2 concorrentes) (IMPIC, 2015, p. 62).

Em 2020, na média das propostas por cada procedimento de contratação, existe uma distinção entre os contratos de bens e serviços (2,1) e os relativos a obras públicas (2,3). O número de concorrentes por procedimento foi menor no caso dos procedimentos concursais do que no caso dos acordos-quadro e da consulta prévia. Analisando mais pormenorizadamente os procedimentos concursais, constatamos que em 80% dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e em 80% dos procedimentos relativos a obras públicas existiram, pelo menos, duas propostas para análise das entidades adjudicantes. Acresce que num determinado número de procedimentos foram apresentadas mais de 5 propostas, especialmente nas obras públicas (10% dos procedimentos), mas menos relevante nos bens e serviços (4%) (IMPIC, 2020, p. 40).

Ao nível do tipo de entidades adjudicantes, dentro da esfera da AP, em 2015, foram 2 922 as entidades que procederam a registo de contratos junto do portal BASE. Este número representa um decréscimo de -740 entidades (-20,2%) face a 2014 e um decréscimo de 790 (-21,3%) relativamente ao ano de 2013. Para além disto, constatamos que são as «Entidades Regionais e Locais» o grupo com maior número (916) de contratos registados (IMPIC, 2015, p. 77).

Comparativamente, em 2020, foram 3 946 as entidades que procederam a registo de contratos junto do portal BASE. Este número representa um acréscimo de 259 entidades (+7%) face a 2019 e um acréscimo de 546 (+16%) relativamente ao ano de 2018, permitindo-nos, ainda, constatar que são as «Entidades Regionais e Locais» o grupo com maior número (929) (IMPIC, 2015, p. 51).



Para além desta dimensão de acesso ao mercado, para que possamos estudar o *processo* de governação local de obras públicas temos de ter em conta e atenção a dimensão da transparência existente nestes *processos*.

Nesta dimensão, como sistematizado mais à frente, no que toca ao nível local e mesmo não sendo calculado há alguns anos, o Índice de Transparência Municipal (ITM) “permite ao cidadão e ao decisor aferir o grau de transparência do seu município através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos *websites* das Câmaras Municipais. É uma ferramenta de capacitação dos cidadãos, promovendo um maior envolvimento na vida autárquica e uma melhoria da qualidade da democracia local” (Transparência e Internacional Portugal, s.d.).

A juntar a este índice, o Portal da Transparência Municipal, portal gerido pelo governo português, surge inserido num website destinado a fornecer informação aos cidadãos sobre vários temas, de entre os quais, destacamos a transparência municipal através da disponibilização de informação sobre a dinâmica económica, gestão financeira, gestão administrativa, decisões fiscais e a descentralização de competências (Mais Transparência, s.d.). Dentro da dimensão de análise da gestão administrativa surge a contratação pública como indicador do grau de eficácia e eficiência da gestão administrativa, ao nível local.

Em ambas as plataformas, os resultados são específicos para cada município pelo que não nos permite fazer uma leitura global do grau de transparência municipal, contudo, são instrumentos que, só por si, já nos permitem concluir que existem plataformas que incentivam à participação informada dos cidadãos, como são exemplos estas mesmas plataformas.

Para concluir a contextualização do *processo* de governação local nas obras públicas, em Portugal, é importante referir que o uso do procedimento de ajuste direto é uma das causas apontadas para a diminuição do acesso ao mercado (só uma entidade convidada para participar no contrato) e da transparência (porque normalmente não existe informação acerca do porquê da escolha dessa entidade). Para além deste desafio, o cada vez maior acesso a informação generalizada por parte dos cidadãos, implica que os governos locais tenham em atenção que estes quererão, cada vez mais, ter acesso a informação que diga respeito à governação pública, sendo essa informação de fácil acesso e de fácil compreensão.

Ainda, no seguimento evolutivo de resposta a estes desafios, e segundo Teles(2016a), os governos locais começaram a assumir uma maior coordenação horizontal (entre os municípios de uma mesma região), bem como uma crescente coordenação vertical (entre diferentes níveis de governo como o nacional, o regional e o municipal). Neste sentido, ocorreu um acréscimo das competências e responsabilidades dos municípios (Teles, 2021, p. 53), resultantes de um aumento dos processos de descentralização e de um maior envolvimento dos governos locais nos processos de desenvolvimento e integração regional.

### 2.2.3. Atores

Depois de analisar qual a *forma* e o *processo* de governação local, no caso das obras públicas, cabe analisar quais os organismos, públicos ou privados, que integram esta governação e que têm de cumprir a forma, adequando o processo, tendo em conta o interesse comum.

Ao nível dos integrantes destes procedimentos de contratação pública, no domínio das obras públicas, importa distinguir entidades adjudicantes de entidades adjudicatárias, como é realizado no final do capítulo II, de forma sistemática. As primeiras são, segundo o art. 2.º n.º 2 do CCP, todas as presentes no n.º 1 deste artigo (de entre as quais destacamos as autarquias locais- municípios e freguesias), acrescentando todos os organismos “criados para satisfazer necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial (alínea i) do n.º 1 do art. 2.º do CCP) ou um organismo com uma destas três formas de participação do Estado: financiamento maioritário, controlo de gestão ou designação da maioria dos titulares dos órgãos de administração/fiscalização.

As segundas são os operadores económicos que se propõe aos procedimentos de contratação pública, mais especificamente, outras entidades públicas ou operadores do setor privado ou associativo, sendo o número de operadores económicos de 161 955, operadores estes com quem as entidades adjudicantes celebraram contratos, o que representou um aumento de 35%, face ao número de adjudicatários de 2019 (120 032) (IMPIC, 2015, p. 55).

A grande maioria dos contratos celebrados no ano de 2020 (159 131, ou seja, 98,3% do número total de adjudicatários) teve co-contratantes sediados em Portugal. Os adjudicatários cuja origem se situa no espaço da União Europeia representaram 1,2% do

total de adjudicatários, pertencendo 0,6% a países terceiros (IMPIC, 2015, p. 56). O país com maior representação em número de empresas com as quais foi celebrado, pelo menos, um contrato público foi Espanha (1 433), seguida pela França (373) e o Reino Unido (362). Para além deste dado, do número de entidades adjudicatárias com origem em países terceiros (906), 51 são oriundas de países que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Assim, a menor centralidade dos executivos municipais na governação local, faz com que estes passem a assumir um papel de maior coordenação de esforços desenvolvidos por uma panóplia de atores. Este facto, deve-se, em parte, ao crescente desequilíbrio entre as competências transferidas para o nível local, à falta de recursos financeiros para executar essas mesmas competências e à crescente relevância da governação local para a implementação de fundos da União Europeia.

Esta participação dos governos locais em sistemas de governação multinível corporiza mais um desafio uma vez que “nem sempre foram dotados de autonomia suficiente, de capacitação institucional e de recursos financeiros para fazer face às novas exigências, decorrentes deste tipo de governação” (Tavares et al., 2018, p. 10).

Sendo assim, foi e é necessário encontrar parcerias com o setor privado e associativo, para satisfazer as necessidades dos cidadãos, naquilo que é o objetivo máximo de qualquer instituição de setor público: salvaguardar e assegurar o bem-estar comum.

**Tabela 2 – Dimensões de análise da Governação local portuguesa das obras públicas, contexto, desafios e objetivos da investigação**

Dimensões de análise		Conceito	Governação local em Portugal		Objetivo da investigação
			Contexto	Desafios	
<p><b>Forma</b> (enquadramento legal que baliza determinada área de atuação governativa – neste caso as obras públicas -, presente nos diplomas que lhe serve de base)</p>	<p><b>Estado de Direito</b></p>	<p>O exercício do poder público está submetido a normas e procedimentos jurídicos (legislativos, administrativos, judiciais) que permitem ao cidadão acompanhar e eventualmente contestar a legitimidade (i.e, a constitucionalidade, a legalidade, a regularidade) das decisões tomadas pelas autoridades públicas.</p>	<p>Código dos contratos públicos, Diretivas da União Europeia e demais legislação nacional da área</p>	<p>Aplicação do PRR; Globalização económica; Modernização administrativa</p>	<p>Como lidam, na prática, os governos locais com os regimes jurídicos e os diplomas legais que controlam a legalidade dos atos nesta área de governação? Qual o grau de adequabilidade que existe entre o enquadramento legal e a realidade nesta área de governação?</p>
	<p><b>Prevenção da corrupção</b></p>	<p>O Código Penal português prevê o crime de corrupção no quadro do exercício de funções públicas (artigos 372.º a 374.º-A), embora a corrupção possa existir nos mais diversos setores de atividade. Genericamente fala-se em corrupção quando uma pessoa, que ocupa uma posição dominante, aceita receber uma vantagem indevida em troca da prestação de um serviço.</p>	<p>Mecanismos legais preventivos, como o caso dos princípios explanados na tese</p>	<p>Aplicação do PRR (novos procedimentos);</p>	<p>Qual o grau de formalidade deste controlo da legalidade? Como prevenir ainda mais o desvio à <i>forma</i> legal? Será o investimento em mais formação de recursos humanos uma forma de prevenir a corrupção ou as suspeitas desta?</p>
<p><b>Processo</b> (na prática, como se operacionalizam os princípios legais (possibilidades de simplificação de procedimentos) ou se garante a transparência, destes mesmos processos)</p>	<p><b>Transparência</b></p>	<p>A capacidade de escrutínio dos munícipes, a transparência das contas municipais ou a transparência financeira, tendo em conta o acesso a informação por parte de todos os <i>stakeholders</i> dessa mesma informação.</p>	<p>Índice de Transparência Municipal; Portal da transparência Municipal</p>	<p>Necessidade de acesso a informação acessível, na forma e no conteúdo, por parte dos cidadãos Maior coordenação horizontal e vertical (diminuição gradual do papel central dos governos centrais). Acréscimo de competências e responsabilidades dos municípios</p>	<p>Que mecanismos de controlo da legalidade dos atos de governação existem, nesta área, e qual a relação com o grau de transparência destes mesmos atos?</p>
	<p><b>Acesso ao Mercado</b></p>	<p>O grau de competitividade dos contratos municipais, através da medição da frequência com que as mesmas entidades adjudicatárias ganham contratos em autarquias.</p>	<p>Relatórios Anuais de Contratação Pública (IMPIC, I.P.)</p>	<p>Recurso ao procedimento de ajuste direto (transparência e acesso ao mercado)</p>	<p>Perceber se o acesso ao mercado é visto como demasiado burocrático, e, portanto, um entrave) ou como algo fluido.</p>
<p><b>Atores</b> (papel, por parte das instituições líderes, como os governos locais, e capacidade destas em conseguir “fazer com que o tecido institucional mais denso resultante funcione efetivamente)</p>	<p><b>Entidades Adjudicantes</b></p>	<p>Todas as entidades presentes no n.º1 do art. 2º (de entre as quais destacamos as autarquias locais), acrescentando todos os organismos “criados para satisfazer necessidades de interesse geral sem caráter industrial ou comercial (alínea i) do n.º1 do art. 2º do CCP) ou um organismo com uma destas três formas de participação do Estado: financiamento maioritário, controlo de gestão ou designação da maioria dos titulares dos órgãos de administração/fiscalização.</p>	<p>Base.Gov  Relatórios Anuais de Contratação Pública</p>	<p>Menor centralidade dos executivos municipais; Competências transferidas do poder nacional para o nível local; Maior relevância dos municípios para a implementação e organização dos contratos cobertos por fundos da UE; Mais parecerias com os setores privado e associativo.</p>	<p>Como ocorrem as relações entre atores tão diversos e cada vez em maior número, ao nível das obras públicas, na governação local? Como é percecionada a pluralidade cada vez maior de atores, nesta área de contratação pública, e como esta influencia a agilidade, a eficiência e a eficácia deste processo?</p>
	<p><b>Entidades Adjudicatárias/Operadores Económicos</b></p>	<p>Os operadores económicos que se propõe aos procedimentos de contratação pública, mais especificamente, outras entidades públicas ou operadores do setor privado ou associativo.</p>			

## **3. Metodologia**

### **3.1. Problemática do estudo**

Este estudo pretende obter uma visão mais real da governação local, em sede de obras públicas, acerca da forma como é realizada em municípios portugueses, bem como dos riscos e benefícios, desta mesma governação, numa tentativa de propor soluções que melhorem a mesma; dos processos que permitem explicar como é possível, na governação local, de municípios portugueses, controlar a legalidade dos atos administrativos locais, mantendo a transparência dos mesmos e continuando a atuar, o mais célere possível; e dos atores que participam nela e das dificuldades e soluções que estes mesmos atores têm procurado e encontrado para manter a agilização de processos.

### **3.2. Interesse do estudo**

A governação local é a base da democracia porque é a ela que os cidadãos mais recorrem, mais lidam no seu dia a dia e mais intervém no seu bem-estar. Por isso mesmo, importa debruçarmo-nos mais a fundo neste tema para obter uma visão mais real da governação local e das dificuldades e soluções que os membros das mesmas têm procurado e encontrado para lidar com a complexidade de se governar de forma mais participada. A ausência de estudos caracterizadores desta realidade das obras públicas locais foi um motivo extra para a realização desta investigação, tornando-a, assim, extremamente pertinente.

### **3.3. Pergunta de Partida**

Como ponto de partida da investigação, colocou-se a questão: qual(ais) a *forma*, o *processo* e os *atores* que constituem a governação local, na área do controlo da legalidade das obras públicas, em municípios portugueses?

### **3.4. Objetivos do estudo**

A contratação pública, em Portugal, pode ser considerada tanto a um nível macro (nacional), contratos realizados entre a administração central e os parceiros; como a um

nível micro (local), entre os municípios e os parceiros. É ao nível micro que incide este estudo.

Para além desta distinção, importa realizar mais uma distinção, esta objetiva, uma vez que os contratos públicos podem ter como objeto a aquisição de bens e serviços, a concessão de obras públicas, a concessão de serviços públicos, empreitadas de obras públicas, locação de bens móveis, sociedade e outros. Neste estudo, a incidência realiza-se, apenas, nos contratos de empreitadas de obras públicas.

Sendo assim, como referido na introdução deste estudo, pretende-se analisar a *forma*, o *processo* e os *atores* que constituem a governação local, na área das empreitadas de obras públicas, em Portugal. Isto é, este estudo pretende identificar os mecanismos utilizados para manter a legalidade dos atos administrativos, em sede de governação local na área das obras públicas (*forma*); analisar os procedimentos administrativos da governação das obras públicas e o seu grau de transparência (*processo*); perceber, quem são os atores e qual o seu papel no controlo da legalidade dos atos administrativos necessários à governação local, nesta área (*atores*).

Ao colocar esta questão, teve-se como objetivos centrais explicar como é possível, em redes de governação cada vez mais complexas e participadas, controlar a legalidade dos atos administrativos locais; bem como compreender, no contexto dos municípios portugueses, o controlo da legalidade - a sua forma, processo e atores - no âmbito da governação local na área das obras públicas.

Destes objetivos centrais, decorreu a intenção de perceber:

- a) Quais os regimes jurídicos e os diplomas legais que controlam a legalidade dos atos nesta área de governação (forma);
- b) Qual o grau de formalidade deste controlo da legalidade (forma);
- c) Quais os principais riscos e benefícios do processo de controlo da legalidade na governação local, na área das obras públicas (processo);
- d) Que mecanismos de controlo da legalidade dos atos de governação existem, nesta área, e qual a relação com o grau de transparência destes mesmos atos (processo);

- e) Quais são os atores envolvidos na governação local das obras públicas (atores);
- f) Quais são os atores responsáveis pelo controlo e fiscalização do grau de legalidade (atores).

O estudo desenvolveu-se tendo por objetos de estudo municípios portugueses. Pretende-se compreender os objetivos do estudo no contexto de realidades geográficas e demográficas distintas. Não sendo possível, no âmbito de uma dissertação de Mestrado, envolver um número elevado de municípios, optou-se pela seleção de 3 que fossem representativos destas realidades distintas.

### **3.5. Opções Metodológicas**

Segundo D'Oliveira (2007), realizar investigação é desenvolver um trabalho para se aprender e conhecer melhor um fenómeno específico. Sendo assim, a produção de conhecimento e o processo de investigação, em Ciências Sociais e Políticas estão associados a paradigmas, isto é, o qualitativo ou o quantitativo.

Na investigação quantitativa, os objetivos prendem-se com o estabelecer de relações entre variáveis pré-definidas, utilizar o tratamento estatístico de dados recolhidos para fazer descrições e testar teorias existentes (Carmo & Ferreira, 1998, p. 178). Contudo, a utilização de métodos quantitativos comporta limitações, entre as quais se podem referir, segundo Bogdan e Biklen (1994), as que dizem respeito ao controlo de variáveis, intrusão, reificação ou validade. E, ainda, limitações que se prendem com a natureza dos fenómenos, a subjetividade do investigador ou a medição indireta de variáveis, como por exemplo ao nível das atitudes (Carmo & Ferreira, 1998, p. 179).

Por outro lado, na investigação qualitativa, a fonte dos dados é a realidade que queremos estudar, sendo o investigador o instrumento principal, neste mesmo estudo (Bogdan e Biklen, 1994: 47). Sendo assim, neste tipo de abordagem, usa-se a descrição como método de recolha de dados, e a sua posterior análise tende a ser dedutiva. A abordagem quali-

tativa pretende o desenvolvimento de conceitos, a descrição de realidades e o desenvolvimento da compreensão de fenómenos.

Segundo Maroy (1997), a investigação de campo é a chave neste tipo de abordagem de investigação, em que existe um vaivém constante entre hipóteses de partida e a recolha e tratamento dos dados. No processo de descoberta de um estudo qualitativo, a sua ótica é de natureza exploratória, permitindo, em vez de testar teorias, a construção de um esquema teórico partindo da análise da realidade (Maroy, 1997, p.117).

A abordagem qualitativa tem vantagens como permitir compreender determinado fenómeno pela observação dos sujeitos, suas interações e vivências (Coutinho, 2018, 386). Esta abordagem tenta responder ao “como” de determinado fenómeno, procurando padrões e tentando contruir uma teoria.

Bogdan e Biklen referem, relativamente aos problemas decorrentes do uso da abordagem qualitativa, que esta pode ser demorada, pode ser difícil realizar a síntese dos dados recolhidos e pode apresentar problemas de garantia. Para além disto, como refere Martirelli (1999, citado por Oliveira, 2010), na análise qualitativa todos os fenómenos são importantes pelo que surgem outras duas limitações, sendo elas, o facto de os procedimentos não serem estandardizados e a dificuldade de estudar populações de grandes dimensões.

Atendendo às características do estudo, considerámos que o paradigma qualitativo nos oferecia maiores possibilidades de atingir os objetivos propostos. Através desta abordagem, torna-se possível recolher dados mais pormenorizados e ricos relativamente a pessoas, contextos e relações interpessoais, que são de complexo tratamento estatístico (Bogdan & Biklen, 199).

### 3.5.1. Método de investigação

Carmo e Ferreira (1998), usando a definição de Grawitz (1993), referem que os métodos são “um conjunto concertado de operações que são realizadas para atingir um ou mais objetivos, um corpo de princípios (...), um conjunto de normas que permitem selecionar e coordenar as técnicas” (p. 175).



O trabalho desenvolvido assumiu as características de um estudo de caso, embora possa dizer-se que não se trata de um estudo de caso puro, inserindo-se numa abordagem descritiva e interpretativa, tal como é descrito por Bogdan e Biklen (1994) e por Ludke e André (1986).

O estudo de caso visa compreender fatores explicativos de comportamentos, identificar traços de personalidade/socialização, testar e descobrir conceitos, bem como codificar casos ou descobrir padrões (Coutinho, 2018, p. 386). Isto é, consiste numa investigação aprofundada de um indivíduo, de uma família, de um grupo ou de uma organização (Fortin, 2003, p.164).

Quanto às vantagens do estudo de caso, segundo Fortin (2003), podemos apontar a informação detalhada que se obtém sobre um fenómeno e a análise completa que produz, permitindo extrair ideias. Contudo, este método tem também limites, sendo eles, por um lado, o facto de os resultados não poderem ser generalizados a outras populações ou situações, decorrente da análise de uma ou mais situações particulares; e por outro lado, a dificuldade de comparação dos dados, que também podem encontrar-se incompletos (Fortin, 2003, p.166).

Sendo assim, neste estudo, optámos por um horizonte temporal transversal de 7 anos, para compreender a temática. Este período foi definido uma vez que existiram alterações às Leis de Contratação Pública, nos últimos anos, que alteram algumas das regras anteriores. Neste sentido, é importante olhar para trás, para que se possa ter mais tempo de análise e depois confrontar, os resultados dessa análise, com estas alterações recentes, para perceber que correções foram feitas e que outras poderiam ser feitas.

O estudo teve como contexto três municípios. Como propósito central, esteve estudar as relações existentes numa lógica de Governação local de obras públicas, em Portugal, dissecando-as numa tríade *forma*, *processo* e *atores*, para melhor as compreender.

Isto é, este estudo pretende identificar os mecanismos utilizados para manter a legalidade dos atos administrativos, em sede de governação local na área das obras públicas (*forma*); analisar os procedimentos administrativos da governação das obras públicas e o seu grau de transparência (*processo*); perceber quem são os atores e qual o seu papel no

controlo da legalidade dos atos administrativos necessários à governação local, nesta área (*atores*).

Atualmente, em Portugal, existem 308 municípios, cada um deles com dinâmicas próprias e contextos que ajudam a perceber a forma como se governa neles. Neste sentido, para compreender as três dimensões referidas, ponderámos e definimos um conjunto de critérios para poder seleccionar os municípios sobre os quais nos iríamos debruçar. De entre o número de municípios existentes, optámos por ter presente que existem realidades macro que não podíamos descurar, para que a leitura dos dados e a recolha dos mesmos, refletisse o mais possível a realidade nacional. Sendo assim, a localização geográfica foi um dos critérios utilizados, bem como a dimensão populacional e geográfica dos municípios.

Quanto à localização geográfica, a dicotomia litoral/ interior teve peso na escolha dos municípios, isto é, pretendemos ter municípios do litoral (municípios cuja localização se encontra definida o mais perto possível da costa marítima) e do interior (municípios cuja localização se encontra definida o mais perto possível da fronteira terrestre com Espanha). Esta diferença permite-nos cobrir realidades diferentes de governação em zonas com recursos endógenos diferentes, com acessos diferentes, com áreas diferentes e costumes diferentes.

Quanto às dimensões populacional e geográfica, ambas permitiram-nos criar mais uma relação entre municípios, optando por definir municípios de média e de baixa dimensão, em ambos os critérios. Isto deveu-se ao facto de, realisticamente, concluirmos que, num estudo como o presente, analisar municípios de grande dimensão, tanto populacional como geográfica, seria difícil de realizar.

Numa fase posterior de definição dos critérios de escolha destes municípios, conciliando os critérios, definimos que iríamos fazer dois grupos: dois com municípios de média dimensão, um do litoral e outro do interior; outro com dois municípios de pequena dimensão do litoral. Sendo assim, o plano inicial prendeu-se com o contacto com quatro municípios. Contudo, por uma razão prática, não foi possível a participação no estudo por parte de todos estes municípios, sendo que contactámos outros e os municípios que conseguiram ter mais disponibilidade para a aplicação metodológica, dentro dos *timings* necessários para a realização e entrega deste estudo, foram os seleccionados.

Sendo assim, definimos três municípios, sendo eles o município da Mealhada, o município de Arcos de Valdevez e o município de Vila do Bispo. Esta escolha deveu-se ao facto de, articulando os critérios referidos, o município da Mealhada e o de Arcos de Valdevez serem municípios de média dimensão, um do litoral e outro do interior do território de Portugal Continental, respetivamente; e o município de Vila do Bispo ser um município de pequena dimensão do litoral do país.

Dada a forma como decorreu a investigação, que incidiu sobre estes três municípios, estudados separadamente, depois analisados e, de certa forma, comparados, podemos falar, como referem Bogdan e Biklen (1994), em comparação multicase, que, segundo Lessard-Hébert et al. (2005), permite encontrar pontos em comum entre os vários casos.

### 3.5.2. Técnicas de recolha e tratamento de dados

Relativamente às técnicas, que são procedimentos rigorosos, definidos ao pormenor e transmissíveis, ou seja, capazes de ser adaptados e aplicados a um novo tipo de problema ou fenómeno (Carmo e Ferreira, 1998, p. 175), a sua escolha depende do objetivo da investigação, que, por sua vez, está dependente do método usado. Assim, para que consigamos analisar a *forma*, o *processo* e os *atores* que constituem a governação local, na área das empreitadas de obras públicas, em Portugal (objetivo), definimos o estudo de caso como método para compreender estas dimensões e, conseqüentemente, definimos as entrevistas (recolha de dados primários) e as bases de dados (recolha de dados secundários) como técnicas ao serviço do método.

Neste sentido, realizou-se uma análise de dados secundários com recurso a bases de dados oficiais como a base de dados oficial do Governo (base.Gov), para ajudar na identificação dos atores envolvidos na governação local das obras públicas e os atores responsáveis pelo controlo e fiscalização do grau de legalidade. Para além desta plataforma, recorreremos à Pordata e ao Anuário Financeiros dos Municípios Portugueses para somar dados oficiais sobre dimensões mais caracterizadoras dos municípios em causa como nas áreas populacional, económica ou de finanças públicas, respetivamente.

Para além disto, fez-se uma análise da literatura científica e de documentos oficiais, como por exemplo, legislação e relatórios oficiais acerca do tema e análise de estatísticas

oficiais, para identificar quais os regimes jurídicos e os diplomas legais que controlam a legalidade dos atos, nesta área de governação, bem como perceber o grau de formalidade deste controlo da legalidade.

#### 3.5.2.1. Técnica de recolha de dados – a entrevista

Tendo em conta os objetivos do estudo, usaram-se técnicas de recolha de dados qualitativas, de forma a ser possível ter acesso à complexidade da situação que se pretendeu estudar. Nesta investigação utilizou-se, como técnica de recolha de dados primários, a entrevista. A utilização de entrevistas em investigação social está, segundo Quivy e Campenhoudt, (1992), sempre associado a um método de análise de conteúdo, ou seja, importa tentar obter o máximo possível de elementos de informação e reflexão, que servirão de base à análise de conteúdo.

O conhecimento das práticas e interações descritas pelos atores foi uma linha orientadora, partindo da vivência e experiência dos mesmos. Desta forma, nesta investigação não se partiu de uma hipótese inicial, tendo-se procurado, pelo contrário, obter respostas que conduzissem à compreensão dos fenómenos. A utilização das entrevistas procurou, de forma concreta e, relativamente aos casos específicos, ir ao encontro dos objetivos deste estudo. Procurou-se, ainda, comparar as perspetivas de diferentes intervenientes, relativamente, às relações estabelecidas nesses municípios. É importante, também, referir que este estudo tem como objetivo a obtenção de uma perceção mais real e não a de realizar generalizações, tendo em conta a amostra descrita.

No que concerne às vantagens das entrevistas, Quivy e Campenhoudt (1992), apontam a maior profundidade dos dados recolhidos, bem como a relativa flexibilidade, que permite a recolha dos elementos de análise, respeitando os quadros de referência e categorias mentais dos interlocutores. Mais, podemos apontar, ainda, como vantagens a facilidade para detetar erros de interpretação, a maior eficácia na descoberta de informações sobre temas complexos, bem como a análise de sentimentos (Foddy, 2003, p.249).

Quanto aos inconvenientes, Quivy e Campenhoudt (1992) apontam como principais limites e problemas à entrevista o facto de a flexibilidade possibilitar o desvio, durante o diálogo, bem como a possível falta de serenidade necessária do entrevistador. Assim,

mesmo acreditando que a flexibilidade da técnica pode levar a acreditar na espontaneidade do entrevistado (Quivy e Campenhoudt, 1992, p. 195), o investigador deve ter presente que as formulações do entrevistado estão dependentes da relação que o liga a si e da forma como pode ser induzido. Ainda sobre este inconveniente, o nível de perturbação causado pelas perguntas depende de fatores como a natureza do próprio tópico proposto, a existência de conotações particulares, as características da própria pergunta, a natureza da relação entre o investigador e os inquiridos ou certas barreiras de estatuto social” (Foddy, 1996, p. 140). Para isso, e para fazer face a perturbações, dever-se-á adotar estratégias com a finalidade de minimizar os seus efeitos na investigação.

Carmo e Ferreira (1998) referem, ainda, a necessidade de gerir três problemas no ato de entrevistar, sendo eles a influência do entrevistador no entrevistado, as diferenças que entre eles existem (de género, de idade, sociais e culturais) e a sobreposição de canais de comunicação. Criaram-se, assim, condições para que, durante a entrevista, se estabelecesse um diálogo não condicionado, evitaram-se comentários por parte do entrevistador e teve-se cuidado com a forma como se colocaram as questões e se enquadraram as mesmas em termos não-verbais.

É, ainda, referido por Carmo e Ferreira (1998) que, durante a entrevista, é importante saber escutar, ou seja, dar tempo para o entrevistado se expressar, e caso existam perguntas delicadas, estas devem ser feitas no final da entrevista e enquadradas por perguntas preparatórias.

No que concerne às entrevistas utilizadas neste estudo, teve-se em consideração as orientações propostas por Carmo e Ferreira (1998). Desta forma, antes das entrevistas foram definidos os objetivos e construídos os guiões das mesmas. Segundo Foddy (1996), a utilização de versões abertas ou fechadas para uma mesma pergunta dá origem a respostas que diferem. O formato que conduz a resultados mais válidos não é óbvio. As perguntas abertas dão oportunidade de os inquiridos se expressarem através das suas próprias palavras e não sugerem respostas, ao passo que as perguntas fechadas produzem respostas mais facilmente analisáveis, com menor variabilidade e comparáveis entre si.

O grau de estruturação das entrevistas é variável, isto é, podem ser realizadas entrevistas estruturadas ou não estruturadas. A entrevista estruturada é a que tem o máximo de

controle sobre todas as dimensões da entrevista (conteúdo, desenvolvimento, análise e interpretação) (Fortin, 2003, p. 246), recorrendo-se, normalmente, a questões fechadas. Por outro lado, a entrevista não estruturada é aquela em que a formulação de questões e a sequência das mesmas não são premeditadas, deixando à discrição do entrevistador (Fortin, 2003, p. 246). No entanto, as entrevistas também podem ser parcialmente estruturadas ou totalmente não estruturadas. Segundo Bogdan e Biklen (1994), algumas entrevistas podem ser relativamente abertas e guiar-se por tópicos e questões gerais. Mesmo nos casos de utilização de um guião, a entrevista permite ao sujeito moldar o conteúdo. Nas entrevistas muito abertas, o entrevistado é encorajado a falar acerca de um tema, tendo um papel central na condução do estudo.

Podemos considerar, ainda, segundo Quivy e Campenhoudt (1992), a entrevista semidiretiva ou semidirigida, ou, como referem Bogdan e Biklen (1994), entrevista semiestruturada. Neste tipo de entrevista, utilizada na investigação social, o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado. É, assim, dada abertura ao entrevistado para ir falando abertamente, sendo que o investigador terá como papel ir reencaminhando a entrevista para os objetivos, não deixando a entrevista fugir ao tema (Quivy & Campenhoudt, 1992, p. 194). Quando a entrevista é semiestruturada, o entrevistador tem conhecimento de todos os temas sobre os quais tem de obter reações por parte do entrevistado. A forma e a ordem como os introduz são deixadas ao critério do mesmo, sendo, no entanto, fixada uma orientação para o início da entrevista.

Assim, dada a natureza e objetivos da investigação optou-se pelas entrevistas semiestruturadas, com o objetivo de se obter dados comparáveis entre os vários sujeitos (Bogdan & Biklen, 1994, p. 135), e para isso foram construídos os guiões das entrevistas. Neste estudo, com a utilização da entrevista semiestruturada pretende-se conhecer em maior profundidade a realidade em estudo, uma vez que esta é a mais adequada para aprofundar um determinado tema ou verificar a evolução de um tema já conhecido (Ghiglione e Matalon, 1993, p. 97).

No concernente à estruturação e conceção dos guiões das entrevistas utilizadas neste estudo, foram definidos um conjunto de objetivos e identificados os temas pertinentes a ser abordados. De seguida, elaboraram-se os tópicos de perguntas a efetuar, para cada obje-

tivo (Tabela 2, última coluna). Resultaram daqui os guiões das entrevistas a realizar aos atores já mencionados.

Por ser uma entrevista semiestruturada, o guião não foi rígido, durante a entrevista. As perguntas foram sendo feitas, tendo, por vezes, sido suprimidas algumas questões, derivado do facto da informação já estar mencionada em questão anterior, evitando, assim, a repetição das questões e deixando fluir a entrevista.

Ainda, no estudo em questão, depois de elaborados os guiões das entrevistas, estes foram colocados à análise dos orientadores para validação dos pormenores técnicos como conteúdo, clareza de linguagem e adequação aos objetivos da investigação. Assim, a partir das sugestões destes especialistas, os guiões foram corrigidos e melhorados. Após a sua correção e melhoramento, obtiveram-se as versões finais dos mesmos, segundo os objetivos definidos no início da elaboração dos guiões.

Deste modo, as entrevistas elaboradas tiveram como destinatários, em qualquer dos municípios: uma pessoa ligada à dimensão política, dentro da instituição (preferencialmente, o presidente da Câmara Municipal); e uma pessoa ligada à dimensão mais técnica da área da contratação pública (preferencialmente, chefes de divisão/departamento). Deste modo, as entrevistas assumiram maior preponderância para obter uma análise do *processo* e dos *atores* de contratação pública, em obras públicas municipais, na prática.

No presente estudo, como é recomendado por Carmo e Ferreira (1998), os entrevistados foram contactados, via email e via contacto telefónico, previamente, de forma a garantir a sua disponibilidade para participar no estudo e de modo a explicitar os motivos de terem sido escolhidos para serem entrevistados. Foram, ainda, referidos os objetivos gerais do estudo, bem como a importância da sua participação no mesmo.

Após a aceitação em participar na entrevista, foi fornecida a cada entrevistado um consentimento informado, ou seja, um requerimento que solicitava a gravação e uso das entrevistas para fins académicos, garantindo o anonimato, assim como servindo de declaração de autorização, que os mesmos assinaram e devolveram. Para garantir este anonimato, as entrevistas foram codificadas, pelo que, em sede de análise de resultados, as referências às entrevistas serão realizadas como “entrevista A”, “entrevista B” e “entrevista C”.

Como referido, na realização das entrevistas, teve-se em conta, nomeadamente, o que toca às questões prévias da entrevista, como por exemplo, a explicitação do objeto de trabalho, a valorização do papel do entrevistado no fornecimento de informações, considerando o seu estatuto de informador privilegiado, a duração e a licença para gravar, entre outras (Guerra, 2006, p. 60). Também Bogdan e Biklen (1994) referem que no início da entrevista deve informar-se com brevidade o sujeito do objetivo e garantir-lhe, se necessário, que aquilo que será dito na entrevista será tratado confidencialmente.

Relativamente ao registo preciso das respostas das entrevistas, segundo Gil (1999), este só pode ser feito mediante anotações ou com uso de gravador, durante a entrevista, uma vez que a anotação posterior à entrevista encerra o inconveniente do limite da memória humana e a distorção. Bogdan e Biklen (1994) referem o facto de haver grandes vantagens na gravação das entrevistas, especialmente, quando são muito extensas.

Sendo assim, optou-se, neste estudo, pela gravação das entrevistas de forma a evitar tomar notas durante a entrevista, o que poderia criar distração nos intervenientes da mesma. Para além disto, definiu-se que as entrevistas seriam realizadas e gravadas via plataforma Zoom, de modo a evitar deslocações e aumentando o leque de disponibilidades dos entrevistados a nível horário.

As entrevistas foram efetuadas, como referido anteriormente, a presidentes de câmara e a chefes de divisão/departamento das câmaras municipais selecionadas. Estas tiveram lugar nos meses de julho e setembro de 2022 e tiveram a duração média de 20 a 25 minutos. Como já referido, foram gravadas e, posteriormente, o seu conteúdo foi transcrito, dado que, segundo Fortin (2003), os dados, registados nas entrevistas, devem ser transcritos antes da análise.

A análise dos dados recolhidos durante as entrevistas consiste essencialmente em proceder a uma análise de conteúdo (Fortin, 2003, p. 249). Após a transcrição fez-se uma análise das entrevistas (análise de conteúdo). Como refere Guerra (2006), a análise de conteúdo consubstancia-se numa dimensão descritiva, que visa dar conta do que nos foi narrado, e uma dimensão interpretativa, que decorre da análise de quem elabora o estudo. Esta teve como objetivo recolher perspetivas técnicas e políticas, decorrentes das respostas às questões colocadas nas entrevistas.



Deste modo, foram elaboradas Tabelas para sumarizar e sintetizar a informação recolhida. Estas Tabelas foram realizadas tendo em conta a matriz da Tabela 2, para que possa daí resultar uma melhor análise e consecutivamente, a retirada de conclusões coerentes. Estas Tabelas surgem divididas consoante a divisão feita, também, no guião de entrevista: primeiro abordam-se desafios, depois as três dimensões de análise e, consecutivamente, para finalizar, abordam-se as sugestões dos entrevistados.

No decorrer da investigação, procurou-se fazer uma análise de dados criteriosa, tendo em vista, como referem Carmo e Ferreira (1998), uma descrição rica e rigorosa. Neste sentido, depois de elaboradas as Tabelas-resumo procedeu-se à descrição, interpretação e análise dos resultados obtidos. Posteriormente, realizou-se uma análise comparativa relativamente aos desafios previamente identificados, aquando do enquadramento teórico, e os identificados pelos atores, nas entrevistas realizadas. Para as três dimensões *forma*, *processo* e *atores*, comparam-se, também, as perspetivas dos entrevistados e a informação recolhida nos primeiros capítulos deste estudo. Por último, sintetizaram-se as sugestões mencionadas pelos entrevistados para esta área da Governação Local.

## 4. Resultados e Discussão

### 4.1. Análise dos Municípios e discussão de resultados, tendo em conta bases de dados secundárias

Para efeitos deste estudo, consideramos o município da Mealhada e de Arcos de Valdevez como municípios de média dimensão (populacional e geográfica) e os municípios de Vila do Bispo e de Vila Nova de Foz Côa, como municípios de baixa dimensão (geográfica e populacional). Esta caracterização dos municípios foi realizada utilizando dados de base secundárias como a Pordata e a Base.Gov para poder contextualizar os casos de estudo selecionados.

Figura 1- Localização dos municípios no mapa de Portugal Continental



Legenda:  
-Vermelho: Município da Mealhada;  
-Laranja: Município de Arcos de Valdevez;  
-Verde: Município de Vila do Bispo.

Fonte: imagem de <http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER31/31.2.pdf> , alterada no dia 27/09/2022, pelo autor deste estudo

**Tabela 3 – Dados dos municípios em estudo**

Plataformas	Pordata						Base.gov		Anuário Financeiro (2020)		Índice de Transparência Municipal	Estudo FFMS (classificação final)
	Área (kms2)	População Residente (2021)	Finanças Autárquicas (2019)			Participação Eleitoral (2021) <sup>1</sup>	Nº total de contratos de obras públicas celebrados (de janeiro 2015 até julho de 2022)	Número de ajustes diretos (de janeiro 2015 até julho de 2022)	Resultados líquidos	Índice de Dívida total (%)		
			Despesas <sup>2</sup> (€)	Receitas <sup>3</sup> (€)	Dívida <sup>4</sup> (€)							
Municípios												
<b>Mealhada (Região de Coimbra, Distrito de Aveiro, litoral)</b>	110,7 km2	19.355	946,3	867,2	-4.332,6	53%	92	32 (34,78%)	-804.408	12,6	20º (78.57)	1º (63.87)
<b>Arcos de Valdevez (Região Norte, Alto Minho, Viana do Castelo, interior)</b>	445,9 km2	20.720	1.167,7	1.181,2	-4.223,5	57%	452	193 (42,7%)	-1.609.441	30,7	4º (86.95)	25º (45.75)
<b>Vila do Bispo (Região do Algarve, Faro, litoral)</b>	179,1 km2	5.717	2.360	2.351	-1.183,5	63%	102	62 (60,78%)	704.917	19,1	1º (90.66)	-
<b>Média nacional</b>	299,39 km2	33.397	8.847,2	8.871,2	249.977,5	64,6%	97.354 <sup>5</sup>	51.457 (52,86%)	-	-	-	-

**Fontes:** Base de dados Pordata, base de dados base.Gov, Anuário Financeiro (2020), Índice de Transparência Municipal e Índice de Qualidade de Governação Local, consultados durante o mês de agosto de 2022.

<sup>1</sup> Para as últimas eleições autárquicas

<sup>2</sup> Despesas correntes e de capital, per capita

<sup>3</sup> Receitas correntes e de capital, per capita

<sup>4</sup> Saldo da conta de capital

<sup>5</sup> Nº total de contratos de obras públicas celebrados a nível nacional (total)

Mealhada é um município do litoral do distrito de Aveiro, situado na região de Coimbra. A sua área geográfica estende-se por 110,7 km<sup>2</sup>, sendo que residem, neste mesmo território, segundo dados dos censos de 2021, 19.355 pessoas. Para além disso, importa referir que é um município em que a percentagem da população entre os 15 e os 64 anos se encontra nos 62,5%, ao passo que, nesta população, a taxa de analfabetismo se encontra nos 4,7%, com dados de 2021 (Pordata, Estatísticas., 2022).

Ao nível da participação eleitoral, dados de 2021, é um município que atingiu uma taxa de participação eleitoral de 53%, como podemos ver na Tabela 3, abaixo taxa de participação nacional que foi 64,6%. Numa perspetiva de análise do tecido empresarial e do emprego, importa referir que existem 22 empresas não financeiras, por km<sup>2</sup>, e uma taxa de desemprego de 3,2%, em 2021.

Relativamente às suas finanças autárquicas, segundo dados do Pordata, apresenta 867,2€ de receitas correntes e de capital, per capita, 946,3€ de despesas correntes e de capital, per capita, e um saldo da conta de capital de -4.332,6€. Segundo dados do Anuário Financeiros dos Municípios Portugueses do ano de 2020, os resultados líquidos do município da Mealhada foram de -804.408€ e o índice de dívida total foi de 12,6%.

Numa análise mais direta à governação local de obras públicas, e no que ao processo diz respeito, é importante referir que, segundo de dados da Base. Gov expostos na Tabela 3, entre janeiro de 2015 e julho de 2022, foram adjudicados 92 contratos de empreitada de obras públicas, sendo que desses, 32 (34,78%) foram realizados recorrendo ao regime de ajuste direto. Este recurso ao ajuste direto foi inferior à média nacional, que se fixou nos 52,86%.

No que toca a outros estudos de referência, na área da Governação Local, podemos referir que o município em causa, obteve uma classificação de 20º no Índice de Transparência Municipal, calculado pela última vez em 2017; e obteve a classificação global de 1º, no que à boa governação diz respeito, apurada pelo estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos publicado em 2018.

Por sua vez, Arcos de Valdevez é um município do interior, insere-se no distrito de Viana do Castelo, situado na região do Alto Minho, no norte de Portugal. A sua área geográfica estende-se por 445,9 km<sup>2</sup>, sendo que reside, neste mesmo território, segundo dados dos censos de 2021, 20.720 pessoas. Para além disso, importa referir que é um município em que a percentagem da população entre os 15 e os 64 anos se encontra nos 54,7%, aopasso que, nesta população, a taxa de analfabetismo se encontra nos 12,6%, com dados de 2021 (Pordata, Estatísticas, 2022).

Ao nível da participação eleitoral, dados de 2021, é um município que atingiu uma taxa de participação eleitoral de 57%, como podemos ver na Tabela 3, abaixo do valor de participação eleitoral a nível nacional (64,6%) . Numa perspetiva de análise do tecido empresarial e do emprego, importa referir que existem 6,2 empresas não financeiras, por km<sup>2</sup>, e uma taxa de desemprego de 4,3%, em 2021.

Relativamente às suas finanças autárquicas, segundo dados do Pordata, apresenta 1.181,2€ de receitas correntes e de capital, per capita, 1.167,7€ de despesas correntes e de capital, per capita e um saldo da conta de capital de -4.223,5€. Segundo dados do Anuário Financeiros dos Municípios Portugueses do ano de 2020, os resultados líquidos do município de Arcos de Valdevez foram de -1.609.441€ e o índice de dívida total foi de 30,7%.

Numa análise mais direta à governação local de obras públicas, e no que ao processo diz respeito, é importante referir que, segundo de dados da Base. Gov expostos na Tabela 3, entre janeiro de 2015 e julho de 2022, foram adjudicados 452 contratos de empreitada de obras públicas, sendo que desses, 193 (42,7%) foram realizados recorrendo ao regime de ajuste direto. Este recurso ao ajuste direto foi inferior à média nacional, que se fixou nos 52,86%.

No que toca a outros estudos de referência, na área da Governação Local, podemos referir que o município em causa, obteve uma classificação de 4º no Índice de Transparência Municipal, calculado pela última vez em 2017; e obteve a classificação global de 25º, no que à boa governação diz respeito, apurada pelo estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos publicado em 2018.

Numa outra dimensão, Vila do Bispo é um município do litoral do distrito de Faro, situado na região do Algarve, no sul de Portugal. A sua área geográfica estende-se por 179,1 km<sup>2</sup>, sendo que reside, neste mesmo território, segundo dados dos censos de 2021, 5.717 pessoas. Para além disso, importa referir que é um município em que a percentagem da população entre os 15 e os 64 anos se encontra nos 59,6%, ao passo que, nesta população, a taxa de analfabetismo se encontra nos 7,9%, com dados de 2021 (Pordata, Estatísticas., 2022).

Ao nível da participação eleitoral, dados de 2021, é um município que atingiu uma taxa de participação eleitoral de 63%, como podemos ver na Tabela 3, próxima de números nacionais (64,6%). Numa perspetiva de análise do tecido empresarial e do emprego, importa referir que existem 5,5 empresas não financeiras, por km<sup>2</sup>, e uma taxa de desemprego de 7,1%, em 2021.

Relativamente às suas finanças autárquicas, segundo dados do Pordata, apresenta 2.351€ de receitas correntes e de capital, per capita, 2.360€ de despesas correntes e de capital, per capita e um saldo da conta de capital de -1.183,5€. Segundo dados do Anuário Financeiros dos Municípios Portugueses do ano de 2020, os resultados líquidos do município de Vila do Bispo foram de 30.931.529€ e o índice de dívida total foi de 19,1%.

Numa análise mais direta à governação local de obras públicas, e no que ao processo diz respeito, é importante referir que, segundo de dados da Base. Gov, expostos na Tabela 3, entre janeiro de 2015 e julho de 2022, foram adjudicados 102 contratos de empreitada de obras públicas, sendo que desses, 62 (60,78%) foram realizados recorrendo ao regime de ajuste direto. Este recurso ao ajuste direto foi superior à média nacional que se fixou nos 52,86%.

No que toca a outros estudos de referência, na área da Governação Local, podemos referir que o município em causa, obteve uma classificação de 1º no Índice de Transparência Municipal, calculado pela última vez em 2017; sendo que quanto à classificação global apurada pelo estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos, publicado em 2018, não encontramos a mesma relativamente ao estudo referido em último.

De forma comparada, podemos perceber que, ao nível das finanças autárquicas, os dois municípios de média dimensão são os que realizam mais dívida e mais despesa, mas também os que conseguem mais receita. Estes dados são importantes porque deles podem ser retiradas conclusões ao nível da gestão do erário público local.

Quanto aos dados do anuário financeiro de 2020, concluímos que o município de Arcos de Valdevez tem o maior índice de dívida, dos três municípios analisados, sendo este o único município do interior. Para além disso, referir que o município de Vila do Bispo obteve o melhor resultado líquido de entre estes municípios, mesmo tendo o segundo maior índice de dívida total, o que pode indicar a forma como o erário público local é gerido.

No que toca à dimensão do *processo* de governação local de obras públicas, importa referir que, nestes dados referentes aos últimos 7 anos, a figura contratual do ajuste direto foi utilizada em mais de metade dos procedimentos contratuais para empreitadas de obras públicas nestes municípios, à exceção do Município de Arcos de Valdevez.

É, também, nos municípios de média dimensão, referidos anteriormente, que os valores percentuais de utilização do ajuste direto são mais pequenos. Este facto poderia ser justificado com um maior volume de contratos de empreitadas de obras públicas nos municípios de média dimensão seleccionados, contudo, por exemplo, o município de Vila Nova de Foz Côa (159 contratos) supera o município de Mealhada (92 contratos). Assim, outra opção poderá ser o facto de os municípios de menor dimensão mencionados, recorrerem mais frequentemente à figura do ajuste direto, com as nuances e os riscos mencionados no primeiro e segundo capítulos deste estudo.

Ao nível do posicionamento dos municípios em estudos que refletem a qualidade da governação local e da transparência é de referir que, no primeiro caso, o município da Mealhada ficou em primeiro lugar nesse estudo, o município de Arcos de Valdevez fechou os primeiros 25 municípios com melhor classificação nesse estudo e sobre Vila do Bispo não conseguimos obter dados classificativos globais. Quanto ao segundo caso, realçar que o município da Mealhada é o pior município dos três analisados e que Vila do Bispo ficou em primeiro lugar no ranking.

Concluir que no espaço de um ano, lapso temporal que distancia os dois estudos, as classificações são diferentes. Contudo, temos de realçar que as bases de análise também o são e que o estudo sobre a qualidade da governação local analisa mais dimensões par além da dimensão da transparência, que também contempla.

#### 4.2. Análise e discussão de conteúdo - entrevistas

Numa primeira fase das entrevistas, procurámos perceber quais os desafios identificados por estes atores locais, relativamente a estes últimos anos e à globalidade da área de governação em estudo (*forma, processo e atores*), como ponto de partida para as entrevistas que realizámos.

Na sequência das entrevistas realizadas, são duas as grandes preocupações: a falta de candidatos para dar seguimento aos concursos e a forma legal desta área. Esta falta de candidatos que preencham as candidaturas aos concursos pode ser justificada, pelo facto de não existirem empreiteiros, pela falta de mão de obra para que se consigam assegurar obras ou até os aumentos mais recentes dos preço-base, derivado da guerra na Ucrânia e da pandemia.

**Tabela 4- Síntese das entrevistas: desafios**

Câmaras Municipais						
Componente Política			Componente Técnica			
	Município A	Município B	Município C	Município A	Município B	Município C
<b>Desafios</b>	Demasiada burocracia.	Sem entrevista	Pessoas para concorrer.	Sem entrevista	Atualizações sucessivas do CCP;  Aumentos dos preço-base, derivado da Guerra e da pandemia.	Falta de mão de obra de concorrentes para assegurar as obras.



A falta de empreiteiros apontada, e consequente desertificação dos concursos, é associada à localização geográfica, quando se trata de concelhos periféricos, o grande desafio: “Aquilo que temos verificado é que, tudo o que são obras de grande valor, ou seja, tudo o que é acima de meio milhão de euros, ou algum até aos 400.000 euros, aparecem porque aí existem construtoras a nível nacional que lhes interessa concorrerem. Tudo o que são pequenas obras como temos agora questões de pinturas e tudo mais, nós abrimos concursos, por exemplo, por duas vezes, (...), e não aparece ninguém para concorrer” (entrevista C).

Para além disto, ainda refere que, no que toca a este desafio, “(...) estamos realmente numa zona em que não há muitas pessoas que consigam concorrer, não pelas necessidades legais exigidas, mas havendo estas periferias, é difícil. Por exemplo, no Norte existem muito mais empreiteiros do que no Sul, só por si. E, obviamente, no Sul e na zona centro existem mais empreiteiros que nas periferias e eu acho que muitas vezes tem a ver com isso, porque (...) a questão da montagem de estaleiros e a questão do sítio para que os trabalhadores fiquem, é uma questão pertinente, porque nós, por exemplo, aqui, estamos numa zona turística em que não é fácil arranjar habitação para que eles estejam nos locais” (entrevista C).

No que toca ao desafio da forma legal, concretizada na burocracia ou nas consecutivas alterações legais, iremos abordar mais ao pormenor mais adiante.

Em suma, a modernização administrativa é um desafio que as entrevistas vieram confirmar, relativamente aos desafios que identificámos primeiramente, uma vez que as adaptações feitas à *forma* legal exigem dos municípios adaptação constante, tanto ao nível da formação de recursos humanos como ao nível da agilização entre atores.

**Tabela 5 - Síntese das entrevistas: *forma***

Câmaras Municipais						
Componente Política			Componente Técnica			
	Município A	Município B	Município C	Município A	Município B	Município C
<b>Dimensão Forma</b>	O quadro legal dificulta a contratação, pela complexidade que dela resulta, até para os empreiteiros.	Sem entrevista	A atual forma legal é a mais adequada para os critérios que se pretendem cumprir.	Sem entrevista	Alterações e retificações do CCP em número excessivo.	Todos os concursos deviam ser concursos públicos; A figura do ajuste direto só em questões muito pontuais; Forma legal complexa; Timings legais desfasados dos timings reais em situações mais urgentes e inesperadas; Aligeirar procedimentos.

Os entrevistados assumem que a forma legal que está em vigor é a melhor forma para regulamentar a área das obras públicas, porém com algumas críticas, como são exemplo algumas declarações: “o problema são as alterações constantes. O CCP é uma lei que, julgo que já vai com cerca de trinta alterações e retificações, o que é excessivo. (...) é só isso que torna mais complexo: é ter de acompanhar constantemente as sucessivas atualizações e alterações” (entrevista B). Para além das consecutivas alterações legais que dificultam a adaptação, foram identificados pelos entrevistados problemas como a demasiada burocracia, o desfasamento entre os prazos legalmente estabelecidos e a realidade em que são aplicados, e a complexidade da própria forma legal.

Ao nível da burocracia, um entrevistado refere que “(...) a burocracia é elevada, é muito, muito elevada, (...) esta lei devia ser mais ágil de forma a dar resposta o mais rápido possível (...) uma obra demora menos fisicamente do que demora a nível de papéis, a nível de contratação de projeto, a nível de contratação depois do empreiteiro, mesmo durante a obra a legislação é tão vasta que acaba por criar problemas na resposta que temos de dar aos cidadãos e, no meu entender, (...) tem de haver simplificação, responsabilizan-

do, (...) o presidente de câmara, os técnicos.” (entrevista A). Esta dificuldade é também mencionada por outro entrevistado quando refere, quanto à forma legal existente, que “(...) a atual legislação dá, de certa forma, cumprimento àquilo que eu entendo como útil, (...) contudo, em determinadas situações (...) poderia ser mais aligeirada. (...) eu posso dar-lhe o exemplo (...) surgiu uma situação que era necessário fazer uma sala, que nós atualmente temos a EB1, (...), está provisoriamente a funcionar em módulos pré-fabricados. (...) e de facto, a cumprir com tudo o que diz o CCP, é manifestamente impossível para 15 de setembro” (entrevista C).

Para além destes problemas, surge a questão de a forma legal estabelecida exigir, do lado dos empreiteiros, uma capacidade jurídica acima do necessário, trazida por um dos entrevistados quando refere que “mesmo para o próprio empreiteiro que precisa de ter quase que uma equipa de juristas a trabalhar ao lado dele para poder responder às obrigações exigidas pela lei para poder fazer uma simples obra” (entrevista A).

Cabe-nos, então, referir que as entrevistas vieram confirmar o referido no início do estudo e reforçar o mencionado no capítulo da *forma* desta área de governação local, ou seja, a adaptabilidade que é necessária para as alterações ao Código dos Contratos Públicos. Assim, demonstraram que a grande preocupação é a agilização da *forma* legal a cumprir com os timings reais da governação local da área das empreitadas de obras públicas, ressaltando que as entrevistas permitem identificar, também, um paradoxo: preocupação com a adaptabilidade às diversas alterações, mas realçando que a lei está elaborada da melhor forma.

Para além disto, nos primeiros capítulos identificámos que os atores políticos locais devem respeitar o enquadramento legal em vigor, preferindo-o sempre aos seus interesses pessoais e, quanto à corrupção, ao nível local, referimos que a contratação pública é uma das fontes potenciais para a existência de corrupção, surgindo, por vezes, em procedimentos que utilizam o ajuste direto como procedimento legal utilizado, uma vez que é mais subjetivo que o concurso público (um método mais transparente e com exigências legais mais apertadas), ambas as questões confirmadas pelas entrevistas.

No que toca à dimensão do *processo*, os entrevistados foram convidados a refletir sobre o acesso aos mercados municipal e regional e a possível forma de compensação des-

tes mercados com mercados municipais ou regionais. Para além disto, também foi questionado como percebem o acesso a este mercado, através das formas legais que o definem, bem como, o grau de transparência que percebem nestes processos.

Conforme o que está espelhado na Tabela 6, todos os atores referiram que os processos são demasiado burocráticos e que a diferença entre mercados municipal/regional e nacional/internacional é pouca ou nenhuma. Ao nível da análise do grau da transparência, os entrevistados assumiram que a transparência é próxima de total e que o instrumento que ajuda muito a que seja um facto é a plataforma base.Gov, como refere um dos entrevistados, quando menciona que “o acesso ao mercado através da plataforma foi uma das inovações que veio com o CCP e, realmente, é prático quer para os operadores quer para os donos de obra. As notificações são muito mais fáceis, os operadores têm acesso à informação e ao processo” (entrevista B).

**Tabela 6 - Síntese das entrevistas: *processo***

		Câmaras Municipais					
		Componente Política			Componente Técnica		
		Município A	Município B	Município C	Município A	Município B	Município C
<b>Dimensão Processo</b>	<b>Transparência</b>	A plataforma de contratação garante a transparência, mas à custa de demasiada documentação.	Sem entrevista	Processos burocráticos, mas necessários para garantir transparência;  Plataformas que facilitam a transparência;	Sem entrevista	A plataforma é prática e ajuda os processos de contratação;  Não existem obstáculos à transparência e esta é total.	Opinião: tudo devia ir a reunião de câmara para garantir transparência.
	<b>Acesso ao mercado</b>	O mercado existe, mas há falta de mão de obra para os empreiteiros; Os processos são demasiado burocráticos e, por isso, um entrave;	Sem entrevista	Zona com poucos concorrentes/empreiteiros;  Dificuldade com a instalação de estaleiros e acomodação de pessoal;  Pouca diferença quer seja um contrato ao nível nacional ou internacional;  Procedimentos difíceis.	Sem entrevista	Escolha do tipo de procedimento adaptada à dimensão da obra;  Existem em número suficiente operadores, a nível nacional, para colmatar as necessidades municipais;	Para conselhos mais periféricos, a localização não facilita a obtenção de procura por parte do mercado;  Na prática, o nível de abrangência (internacional/nacional/regional) não tem grande impacto prático no número de operadores económicos que procuram os concursos;  Processos de contratação um pouco burocráticos;

Para além dos temas que ponderámos questionar, os entrevistados mencionaram que, ao nível dos prestadores existentes no mercado de obras públicas, existe falta de mão de obra e a falta de empreiteiros na zona municipal, sobretudo em municípios de baixa densidade. Nesta dimensão, concluímos que a localização do município influencia a governação local das empreitadas de obras públicas, como refere um dos entrevistados, fazendo com que a existência de um maior ou menor número de empresas, seja uma dificuldade para os municípios, uma vez que têm de tentar atenuar as externalidades negativas associadas à deslocalização de empresas e trabalhadores, mesmo que momentaneamente.

Para além disto, referir, ainda, que as entrevistas vieram confirmar que, nesta dimensão do *processo*, o papel da transparência tem sido realçado como forma de avaliar a capacidade de fornecer informação aos cidadãos e às empresas, para que estes possam ser auditores externos que participam no processo de elaboração de políticas públicas; e que a plataforma de contratação pública base.Gov, tanto para a transparência como para o acesso ao mercado se tornou num melhoramento significativo e numa ferramenta essencial.

Na dimensão dos *atores*, questionámos os entrevistados sobre quais os atores mais relevantes, nesta área de governação local, como é que estes se relacionam entre si, qual o peso da divisão/departamento de obras públicas, no apoio à decisão política e vice-versa, como percecionam a formação de recursos humanos nesta área e qual a perspectiva que têm sobre o interesse/participação dos cidadãos. Os resultados principais estão presentes na Tabela 7.

De forma unânime, os entrevistados afirmaram que todos os atores que participam no processo de governação das obras públicas, ao nível local, colaboram e relacionam-se de forma eficiente e têm bastante importância, cada um num momento do processo, como nos explicou um dos entrevistados afirmando que “(...) para haver uma empreitada tem de haver alguém que tenha uma estratégia de fazer algo e, a partir de aí, deixa de ser tão importante o político, passa a ser importante o projetista, depois do projetista, o técnico que vai lançar o concurso e, por último, terá que ser o empreiteiro que tem de fazer uma obra em condições e é ele que acaba por executar algo que alguém sonhou fazer, que sonhou com uma estratégia claro” (entrevista A).

**Tabela 7 - Síntese das entrevistas: atores**

Câmaras Municipais						
Componente Política			Componente Técnica			
Município A	Município B	Município C	Município A	Município B	Município C	
<p>No início do processo, o ator mais importante é o político porque inicia o processo, mas a seguir, são todos importantes, em cada uma das fases, com cada ator que nela participa;</p> <p>A relação entre atores funciona bem, mas passa demasiado tempo entre a primeira ação no processo de contratação e a última;</p> <p>É fundamental o papel da divisão de obras públicas, no apoio à tomada de decisão política;</p> <p>Na mealhada a formação de Recursos Humanos é muito boa;</p> <p>Os cidadãos participam ao votar no projeto político que preferem para o município, uma vez que este já contém uma estratégia de obras que pretende fazer, posteriormente deve sugerir alterações ao projeto até ele estar aprovado, para que possa haver alterações.</p>	<p>Sem entrevista</p>	<p>Técnicos como principais atores (componente técnica);</p> <p>Componente política como ator em segundo lugar de importância;</p> <p>Falta de formação dos Recursos Humanos nesta área da contratação pública;</p> <p>Falta de literacia da população nesta área.</p>	<p>Sem entrevista</p>	<p>Não há atores mais relevantes que outros;</p> <p>As dimensões política e técnica complementam-se;</p> <p>Esta divisão (de obras públicas) é importante na preparação legal de apoio à decisão;</p> <p>Município proporciona formação sempre que oportuna, uma vez que esta área assim o exige;</p> <p>Os cidadãos interessam-se pelas obras e o seu objetivo, mas nem tanto pelos procedimentos em si.</p>	<p>Componente política como atores principais;</p> <p>Os técnicos suportam o aconselhamento e realizam os dossiers;</p> <p>Pouca formação dos recursos humanos, no que toca ao CCP;</p> <p>Os cidadãos interessam-se bastante, sendo que a seguir à componente social, é a área pelos quais mais se interessam.</p>	

Quanto à formação de recursos humanos, é comum o facto de todos os municípios inquiridos proporcionarem formação, quando sentem que existem atualizações na lei que o exigem. Contudo, enquanto um dos entrevistados afirmou que a formação de recursos humanos é muito boa, outros afirmaram que a formação de recursos humanos é escassa: “há um défice grande a esse nível e (...) vou-me bater sempre que eu acho que há formações nessa área, para além de outras, mas especialmente nessa. Porque nós, no nosso caso em concreto, é a parte nuclear desta divisão, daí a importância de ter pessoas bem preparadas para os desafios porque como sabe o CCP é uma Bíblia, por assim dizer, e nesse sentido acho que é essencial, sem dúvida” (entrevista C).

No que diz respeito à participação dos cidadãos, as opiniões são mais distintas. Dois entrevistados afirmam que os cidadãos são bastante participativos quando mencionam que “intervêm quando escolhem o poder político, isso é logo o primeiro passo, (...). E depois, certamente, em certas obras, também têm o direito de criticarem, a crítica saudável” (entrevista A) e que “É uma coisa com grande importância, as pessoas valorizam muito isto, além da outra parte que sai fora aqui do âmbito, mas que neste concelho tem uma componente muito forte que é a parte social. Tirando a parte social é, efetivamente, a parte da empreitada de obra pública” (entrevista C).

Noutra perspetiva sobre este aspeto da participação, um dos entrevistados defende que os cidadãos se interessam pelas obras públicas em si, mas que não se interessam pelos procedimentos a adotar até à execução e finalização da obra. Neste sentido, e segundo afirma um dos entrevistados, existe uma grande iliteracia, nesta área de governação, por parte da população.

Em suma, podemos referir que as entrevistas vieram revelar a opinião dos entrevistados que os cidadãos, de forma direta, devem participar e, na melhor das hipóteses, influenciar a tomada de decisão por parte dos decisores políticos locais, com o objetivo de resolver problemas da esfera local. Para além disto, como referido no capítulo da governação local, em Portugal, sobre esta dimensão dos atores, os cidadãos, as entidades adjudicantes e o setor privado são atores principais e a articulação entre eles ocorre, segundo as entrevistas, de forma eficiente.



No fim das entrevistas, os entrevistados foram convidados a sugerir algo que para os mesmos fizesse com que esta área de governação local melhorasse, atendendo aos desafios que também mencionaram no início da entrevista. A síntese dessas sugestões encontra-se presente na Tabela 8.

**Tabela 8 - Síntese das entrevistas: sugestões**

Câmaras Municipais						
Componente Política			Componente Técnica			
	Município A	Município B	Município C	Município A	Município B	Município C
<b>Sugestões</b>	Simplificação da lei; Documentação menos burocrática.	Sem entrevista	Possibilidade de, se for legal, existir uma bolsa nacional ou regional de empreiteiros para realização de empreitadas de menor dimensão.	Sem entrevista	Mais tempo para execução de tudo o que um procedimento necessita.	Desburocratização; Formação de recursos Humanos.

As sugestões foram, objetivamente, como podemos observar na Tabela anterior, a desburocratização dos processos, associada a uma simplificação legal; o incentivo à formação de recursos humanos, na área; bem como, adequação dos prazos de execução dos procedimentos à realidade. Para além disto, foi sugerido por um dos entrevistados, em função da legalidade da proposta, a criação de uma bolsa nacional, regional ou local de empreiteiros, para a realização de obras de menor dimensão, como num funcionamento semelhante a uma central de compras, “de forma, se calhar a poder-nos facilitar (...) quem está nas periferias porque não é de todo fácil. (...) Basicamente, neste momento, o problema é falta de gente para trabalhar” (entrevista C).

Numa área de governação local tão regulamentada e legalmente definida, as sugestões surgem numa perspetiva de adaptação da lei para esta se torne mais adaptada à realidade.

**Tabela 9 – Resultados Globais**

Dimensões de análise	Objetivo da investigação	Resultados da investigação em 3 Municípios	
		Desafios	Oportunidades
<p><b>Forma</b> (enquadramento legal que baliza determinada área de atuação governativa – neste caso as obras públicas -, presente nos diplomas que lhe serve de base)</p>	<p><i>Estado de Direito</i></p> <p>Como lidam, na prática, os governos locais com os regimes jurídicos e os diplomas legais que controlam a legalidade dos atos nesta área de governação? Qual o grau de adequabilidade que existe entre o enquadramento legal e a realidade nesta área de governação?</p>	<p>Atualizações sucessivas do CCP; O quadro legal dificulta a contratação, pela complexidade que dela resulta, até para os empreiteiros; Timings legais desfasados dos timings reais em situações mais urgentes e inesperadas.</p>	<p>Simplificação da lei/ Desburocratização; Documentação menos burocrática.</p>
	<p><i>Prevenção da corrupção</i></p> <p>Qual o grau de formalidade deste controlo da legalidade? Como prevenir ainda mais o desvio à <i>forma</i> legal? Será o investimento em mais formação de recursos humanos uma forma de prevenir a corrupção ou as suspeitas desta?</p>	<p>Necessidade de formação de recursos Humanos; Demasiada burocracia;</p>	<p>A figura do ajuste direto só em questões muito pontuais.</p>
<p><b>Processo</b> (na prática, como se operacionalizam os princípios legais (possibilidades de simplificação de procedimentos) ou se garante a transparência, destes mesmos processos)</p>	<p><i>Transparência</i></p> <p>Que mecanismos de controlo da legalidade dos atos de governação existem, nesta área, e qual a relação com o grau de transparência destes mesmos atos?</p>	<p>A plataforma de contratação garante a transparência, mas à custa de demasiada documentação.</p>	
	<p><i>Acesso ao Mercado</i></p> <p>Perceber se o acesso ao mercado é visto como demasiado burocrático, e, portanto, um entrave) ou como algo fluido.</p>	<p>Pessoas para concorrer; Aumentos dos preço-base, derivado da Guerra e da pandemia; Falta de mão de obra de concorrentes para assegurarem as obras.</p>	<p>Possibilidade de, se for legal, existir uma bolsa nacional ou regional de empreiteiros para realização de empreitadas de menor dimensão.</p>
<p><b>Atores</b> (papel, por parte das instituições líderes, como os governos locais, e capacidade destas em conseguir “fazer com que o tecido institucional mais denso resultante funcione efetivamente)</p>	<p><i>Entidades Adjudicantes</i></p> <p>Como ocorrem as relações entre atores tão diversos e cada vez em maior número, ao nível das obras públicas, na governação local? Como é percecionada a pluralidade cada vez maior de atores, nesta área de contratação pública, e como esta influencia a agilidade, a eficiência e a eficácia deste processos?</p>	<p>Entre a primeira ação no processo de contratação e a última decorre muito tempo; Falta de literacia da população nesta área.</p>	

## Conclusões e Recomendações

Este estudo definiu como objetivos obter uma visão mais real da governação local, em sede de obras públicas, acerca da *forma* como é realizada em municípios portugueses, bem como dos riscos e benefícios, desta mesma governação, numa tentativa de propor soluções que melhorem a mesma; dos *processos* que permitem explicar como é possível, na governação local, controlar a legalidade dos atos administrativos locais, mantendo a transparência dos mesmos e continuando a atuar, o mais célere possível; e dos *atores* que participam nela e das dificuldades e soluções, que estes mesmos atores, têm procurado e encontrado para manter a agilização de processos.

Na discussão teórica apresentada nos primeiros capítulos, referimos que o exercício do poder público está submetido a normas e procedimentos jurídicos (legislativos, administrativos, judiciais) que permitem ao cidadão acompanhar e, eventualmente, contestar a legitimidade (i.e, a constitucionalidade, a legalidade, a regularidade) das decisões tomadas pelas autoridades públicas. Neste sentido, o Código Penal português prevê o crime de corrupção no quadro do exercício de funções públicas (artigos 372.º a 374.º-A), embora a corrupção possa existir nos mais diversos setores de atividade. Assim, os atores políticos locais devem respeitar o enquadramento legal em vigor, preferindo-o sempre aos seus interesses pessoais.

Para além disto, foi também referido que o papel da transparência tem sido realçado como forma de avaliar a capacidade de fornecer informação aos cidadãos e às empresas, para que estes possam ser auditores externos que participam no processo de elaboração de políticas públicas; e que a plataforma de contratação pública base.Gov, tanto para a transparência como para o acesso ao mercado, se tornou num melhoramento significativo e numa ferramenta essencial.

E, por fim, foi trazido à discussão a relação existente entre as entidades adjudicantes, o setor privado e os cidadãos e como se articulam entre si para que o processo seja realizado de forma eficiente e eficaz.

Para podermos estudar estas dimensões na prática, adotámos uma metodologia qualitativa que passou por uma análise, para contextualizar os municípios selecionados, através de bases de dados secundárias (Pordata, Base.Gov), documentos/relatórios oficiais (Anuários Financeiros dos municípios) e Índices relacionados com a avaliação da governação local (Índice de Transparência Municipal e Índice da Qualidade da Governação Local); bem como, pela realização de entrevistas semiestruturadas direcionadas, tanto para responsáveis políticos como para responsáveis técnicos, dos municípios selecionados como estudos de caso.

Depois de realizado este trabalho empírico, ao nível da dimensão da *forma*, concluímos que, de facto, na opinião dos entrevistados existe um esforço por parte do legislador para ir atualizando a lei para tentar prevenir a corrupção, blindando a mesma a questões mais dúbias. Contudo, estas alterações e atualizações dificultam a adaptação da Governação Local à mesma e, no limite, dificultam a celeridade necessária aos processos de contratação pública. Decerto que, ao concluirmos estes factos, estamos cientes das figuras da lei que promovem a maior rapidez no processo de empreitada de obra pública, contudo, qual manta curta, estes mesmos processos podem abrir caminho a desvios legais.

Na dimensão do *processo*, concluímos que a criação da plataforma base.Gov e a sua implementação vieram realizar um verdadeiro upgrade na contratação pública dos municípios inquiridos, tanto ao nível da rapidez de processos, como na transparência e ecologia destes. Assim, o acesso ao mercado, mesmo continuando a ter a presença da componente burocrática nas peças e passos a cumprir nestes procedimentos de obras públicas, torna-se mais direto e mais centralizado para os atores entrevistados.

Quanto à relação entre estas duas dimensões, concluímos que a primeira regula e influencia a segunda, pelo que dá uma maior espinha dorsal à área de governação local de obras públicas.

Na dimensão dos atores, podemos concluir que, de forma vertical (relação entre os órgãos públicos, o setor privado e os cidadãos), existe um desafio que deve ser realçado: a falta de literacia dos cidadãos, na área de obras públicas, que faz com que, os mesmos, tenham o seu foco de participação no momento da execução da obra, momento esse em que, com projeto aprovado e adjudicado, a flexibilidade para possíveis alterações e sugestões é

nula. Esta questão dificulta a participação dos cidadãos no processo de discussão de questões técnicas de determinado projeto, previamente, questões essas que podem ser pormenores de ordem prática que influenciam a vida dos cidadãos.

Na vertente horizontal, no seio da entidade adjudicante, as divisões técnicas de obras públicas e a dimensão política articulam-se. Contudo, é importante realçar o tempo, considerado em demasia, que decorre entre a decisão de realizar determinada obra (decisão política) e as restantes etapas que conduzem à execução dessa mesma obra. Para além disto, referir que o facto de empreiteiros de pequena e média dimensão precisarem de departamentos jurídicos para se poderem candidatar a estes processos de obras públicas. Não os tendo, têm dificuldade em candidatar-se aos concursos, diminuindo os números de atores do setor privado nos processos, nesta área.

Neste sentido, os pontos fortes deste estudo e da forma como foi realizado, são a atualidade do tema, reforçada pelas recentes alterações às áreas de descentralização e de contratação pública; a forma sistemática com que se abordou o tema, partindo do mais geral e indo ao encontro do mais concreto, nesta área de governação local; e, por fim, a articulação de duas áreas que, à partida, podem ser difíceis de relacionar, ao nível da produção científica, mas que, nesta área da governação local, coexistem e correlacionam-se: o Direito e a Governação Local.

No que toca a limitações, penso que podem ser identificados a dificuldade de abordagem aos municípios, em relação ao tema em causa; a dificuldade de identificação da totalidade dos atores envolvidos nesta área da governação local; e a dificuldade de obtenção de resultados que não nos permitem realizar generalizações dos mesmos, decorrente da reduzida abrangência de municípios.

Quanto a recomendações, podemos refletir sobre as possíveis soluções para os desafios que apontamos. Ao nível da forma, no que toca à formação de recursos humanos, recomendamos uma maior disseminação e acesso à formação de recursos humanos mais generalizada, com particular relevo nos municípios de menor dimensão. Sabemos que o Instituto Nacional da Administração (INA) ou a Fundação para os Estudos e a Formação nas Autarquias Locais (FEFAL) promovem formação, inclusive online, contudo, a formação deverá acompanhar o ritmo da atualização da lei para que o serviço público seja corre-

tamente prestado. Quanto aos timings legais e aos timings necessários à realidade, reconhecemos que a lei deve ser geral e abstrata, contudo, a lei serve a realidade pelo que a fiscalização exercida, legalmente, por Tribunais e demais instituições deve acompanhar a urgência dos processos.

Ao nível do processo, recomendamos uma maior atenção às periferias e aos municípios de menor dimensão, com o olhar posto no mercado existente nos mesmos, isto é, sem a promoção de políticas públicas nacionais e locais que criem formas de articulação entre operadores económicos, um pouco por todo o território, estes vão faltar em algumas zonas do país, fazendo com que o custo de deslocação de meios humanos e materiais não justifique a candidatura de determinados empreiteiros e pondo em causa a execução de determinada obra.

Quanto aos desafios que estão associados à dimensão dos atores, importante realçar a necessidade de criação de espaços para que os cidadãos se possam informar e aprender sobre as áreas que assim entenderem, aumentando a capacidade dos mesmos em participar nestes processos. Em paralelo, recomenda-se aos municípios que promovam sessões de esclarecimento e debate, junto dos munícipes, aquando da discussão mais técnica em reuniões camarárias, por exemplo, com o objetivo de responder às questões e anseios dos cidadãos e, ao mesmo tempo, recolher sugestões e melhorias para determinado projeto. Assim, envolvem-se os cidadãos, fazendo com que o projeto seja de uma comunidade, mesmo que “nasça” da sensibilidade e pensamento de uma pessoa.

Para além destas, surgem duas recomendações, uma no que toca às políticas públicas e outra no que toca à investigação de temas relacionados. Por um lado, ao nível da investigação, recomendamos, em áreas de estudo da governação local, que se utilize esta divisão pela qual optámos, neste estudo: três dimensões como a *forma*, o *processo* e os *atores*, uma vez que esta estruturação orienta e divide o estudo, permitindo perfazer um quadro melhor sobre determinada área. Sendo assim, esta metodologia poderia ser expandida a mais municípios e atores.

Em segundo lugar, recomendamos que, noutras áreas da governação local em Portugal, os pilares da dimensão da forma e do processo estejam bem definidos, facilitando, assim, por exemplo, processos de descentralização de competências. Isto é, em fenómenos

destes, com uma *forma* legal e um *processo* definidos, a única alteração que ocorrerá é a mudança do titular de competência. Sendo assim, determinado serviço ou área tenderá a realizar o mesmo *processo*, segundo uma *forma* legal concreta, permitindo ao aparelho público continuar a funcionar com esta alteração, de forma mais próxima das suas comunidades.

Em suma, este estudo realça a importância do estudo da Governação Local, em Portugal, uma vez que os municípios realizam, o mais perto possível das populações, a política nacional e internacional.

## Referências Bibliográficas

- Andeweg, R. (2003). Beyond representativeness? Trends in political representation. *European Review*, 11(2), 147-161.  
<https://doi.org/10.1017/S1062798703000164>
- Agranoff, R. (2014). Local governments in multilevel systems. *The American Review of Public Administration*, 44(4), 47-62. <https://doi.org/10.1177/0275074013497629>
- Bell, J. (2010). *Como realizar um projeto de investigação: Um guia para a pesquisa em Ciências Sociais e da Educação* (5ª ed.). Gradiva.  
<http://hdl.handle.net/10400.2/8169>
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.  
<https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1119>
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative*, 69(3), 313-328. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação – Guia para Auto-aprendizagem*. Universidade Aberta.  
<https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/5963>
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). Governance: From Theory to Practice. In *Governance Theory and Practice* (pp. 214-247). Palgrave Macmillan.  
[https://doi.org/10.1057/9780230583344\\_10](https://doi.org/10.1057/9780230583344_10)
- Coutinho, C. P. (2018). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e prática* (2.ª ed.). Almedina. [https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=uFmaAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=Coutinho,+C.P.+\(2018\).+Metodologia+de+Investiga%C3%A7%C3%A3o+em+Ci%C3%A2ncias+ Sociais+e+Humanas:+Teoria+e+pr%C3%A1tica+\(2+ed.\).+Almedina,+pp.+9-88%3B+139-140.&ots=GhgEXB9UP9&sig=cTK81A7Xg1aIwfdKKJeZ3y-HW3M#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=uFmaAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=Coutinho,+C.P.+(2018).+Metodologia+de+Investiga%C3%A7%C3%A3o+em+Ci%C3%A2ncias+ Sociais+e+Humanas:+Teoria+e+pr%C3%A1tica+(2+ed.).+Almedina,+pp.+9-88%3B+139-140.&ots=GhgEXB9UP9&sig=cTK81A7Xg1aIwfdKKJeZ3y-HW3M#v=onepage&q&f=false)
- da Cruz, N. F., & Gary, M. (2015). *Local governance integrity: principles and standards*. Transparency Internacional.  
[https://images.transparencycdn.org/images/2015\\_LocalGovernanceIntegrity\\_PrinciplesStandards\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2015_LocalGovernanceIntegrity_PrinciplesStandards_EN.pdf)
- da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & de Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>



- de Oliveira, A. C. (2021). *A democracia local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://www.ffms.pt/publicacoes/detalhe/5677/a-democracia-local-em-portugal>
- D'Oliveira, T. (2007). *Teses e Dissertações. Recomendações para a elaboração e estruturação de trabalhos científicos* (2ª ed.). Editora RH. <https://repositorio.ifsc.edu.br/handle/123456789/2191>
- Diário da República Eletrónico. (s.d.). Estado de Direito Democrático. No Lexionário. Recuperado a 20 de junho de 2022, de <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/estado-direito-democratico>
- Eggers, W., & Goldsmith, S. (2004). *Government by network: The new public management imperative*. Deloitte Research/Ash Institute at Harvard. <https://www.flbenchmark.org/vertical/sites/%7B101652CD-38DF-4EBF-A75F-D340327A2266%7D/uploads/%7B25A02230-9A5C-4AED-8817-AD231D269BE1%7D.PDF>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Foddy, W. (1996). *Como Perguntar: Teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*. Celta Editora. <https://biblioteca.europeia.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=15075>
- Fortin, M. F. (2003). *O Processo de Investigação: Da conceção à realização* (3ª ed.). Lusociência. <https://biblioteca.lisboa.ipam.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6321&q=Marie-Fabienne%20Fortin>
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (1993). *O Inquérito – Teoria e Prática* (2ª ed.). Celta Editora. <http://www.dgsi.pt/bisp2.nsf/0/eedb9088d0f1282380256b1f004d3a3c?OpenDocument>
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (5ª ed.). Atlas. [http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/economiaepesquisa/v3\\_artigo01\\_globalizacao.pdf](http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/economiaepesquisa/v3_artigo01_globalizacao.pdf)
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Quantitativa e Análise de Conteúdo – Sentidos e formas de uso*. Príncipia Editora. [https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=vQqGwxG2YPOC&oi=fnd&pg=PP1&dq=GUERRA,+I.+C.+\(2006\).+Pesqui-sa+Quantitativa+e+An%C3%A1lise+de+Conte%C3%BAdo+%E2%80%93+Sentidos+e+formas+de+uso.+Cascais:+Princ%C3%ADpia+Editora.&ots=4FGnxpiceJ&sig=iLVsMtbtdSzqEokoMg7X811a-Q#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-PT&lr=&id=vQqGwxG2YPOC&oi=fnd&pg=PP1&dq=GUERRA,+I.+C.+(2006).+Pesquisa+Quantitativa+e+An%C3%A1lise+de+Conte%C3%BAdo+%E2%80%93+Sentidos+e+formas+de+uso.+Cascais:+Princ%C3%ADpia+Editora.&ots=4FGnxpiceJ&sig=iLVsMtbtdSzqEokoMg7X811a-Q#v=onepage&q&f=false)
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3ª ed.). Oxford University Press.

- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. (2018). *Contratação pública em Portugal 2017*.  
[https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/Relatorio\\_Anual\\_ContratosPublicos\\_2017.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Relatorio_Anual_ContratosPublicos_2017.pdf)
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. (2020). *Contratação pública em Portugal 2018*.  
[https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2018.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2018.pdf)
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. (2020). *Contratação pública em Portugal 2019*.  
[https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2019.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2019.pdf)
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. (2021). *Contratação pública em Portugal 2020*.  
[https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2020.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2020.pdf)
- Ivanyina, M., & Shah, A. (2009). Citizen-centric governance indicators: Measuring and monitoring governance by listening to the people and not the interest groups. *Economics Discussion Papers*, 27(1), 1–38. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1726727>
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). Governance institutions and policy implementation in the European Union. Em J. Richardson (Ed.), *Constructing a policy-making state? Policy Dynamics in the EU* (pp. 309–333). Oxford Academic.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199604104.003.0016>
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. SAGE Publications. [https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=CRXt1WgkaIMC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Kooiman,+J.+\(Ed.\).+\(1993\).+Modern+governance:+new+government-socie-ty+interactions.+Sage&ots=pmvGRiFa9R&sig=kSkFmz6Hhw8svxn5LMr1N8N2NIQ&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Kooiman%20J.%20\(Ed.\).%20\(1993\).%20Modern%20governance%3A%20new%20government-society%20interactions.%20Sage&f=false](https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=CRXt1WgkaIMC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Kooiman,+J.+(Ed.).+(1993).+Modern+governance:+new+government-socie-ty+interactions.+Sage&ots=pmvGRiFa9R&sig=kSkFmz6Hhw8svxn5LMr1N8N2NIQ&redir_esc=y#v=onepage&q=Kooiman%20J.%20(Ed.).%20(1993).%20Modern%20governance%3A%20new%20government-society%20interactions.%20Sage&f=false)
- Kooiman, J., & Van Vliet, M. (1993). Governance and public management. In K. Eliassen & J. Kooiman (Eds.), *Modern Governance* (pp. 1–9). Sage.  
<https://pure.eur.nl/en/publications/governance-and-public-management>
- Lessard-Hebert, M., Goyette, G., & Boutin, G. (2005). *Investigação qualitativa. Fundamentos e práticas* (2.ª ed.). Instituto Piaget.  
<https://id.bnportugal.gov.pt/bib/bibnacional/1383121>

- Ludke, M., & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. E.P.U. <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/download/1971/1710>
- Mais Transparência. (s.d.). <https://transparencia.gov.pt/>
- Maroy, C. (1997). *Análise qualitativa de entrevistas*. In L. Albarello, F. Digneffe, J. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, P. Saint-Georges (Eds.), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 117-155). Gradiva. <http://hdl.handle.net/10400.2/7583>
- McQuaid, R. W. (2010). Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. Em Osborne, S. P. (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (1.ª ed., pp. 125–146). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684-16>
- Ministério da Justiça. (2015, 7 de janeiro). Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. Código do procedimento administrativo. *Diário da República*. [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=2248A0003&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so\\_miolo=&nversao=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0003&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=)
- Oliveira, M. M. (2010). *Como fazer pesquisa qualitativa* (3ª ed.). Editora Vozes. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-691655>
- Pordata. (2022, 23 de setembro). *Despesas das Administrações Públicas: total e por classificação económica*. <https://www.pordata.pt/portugal/despesas+das+administra%c3%a7%c3%b5es+p%c3%bablicas+total+e+por+classifica%c3%a7%c3%a3o+econ%c3%b3mica-2791-237718>
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva. <https://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/manualinvestig.pdf>
- Rodrigues, M. A., Araújo, J. F., & Tavares, A. F. (2009). A prestação de serviços públicos nas autarquias locais. *Municipalismo*, 77-122.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press
- Roriz, C. & Ministro, P. (2016). Contratação pública em Portugal 2015. *Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção*. [https://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/RelContratosPublicos\\_2015.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/pdf/RelContratosPublicos_2015.pdf)
- Roriz, C. & Ministro, P. (2017). Contratação pública em Portugal 2016. *Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção*. [https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/Relatorio\\_Anual\\_ContratosPublicos\\_2016.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Relatorio_Anual_ContratosPublicos_2016.pdf)

- Rosenau, J. N. (2000). The governance of fragmentation: Neither a world republic nor a global interstate system. *Studia Diplomatica*, 53(5), 15–39.  
<https://www.jstor.org/stable/44838185>
- Rousseau, J. J. (1999). *O contrato social: Princípios do direito político* (A. Danesi, Trad.). Martins Fontes (1762). <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/o-contrato-social.pdf>
- Sørensen, E., Torfing, J. (eds) *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan, 1-21. London. [https://doi.org/10.1057/9780230625006\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230625006_1)
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Stoker, G. (2006) Public value management: A new narrative for networked governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.  
<https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Tavares, A. F., & da Cruz, N. F. (2014, 27 de outubro). *The determinants of local government transparency: A preliminary analysis* [Paper presentation] ICEGOV '14: Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, Guimarães, Portugal. <https://doi.org/10.1145/2691195.2691291>
- Tavares, A. F., & de Sousa, L. (Coords.). (2018). *Qualidade da governação local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.  
<https://www.ffms.pt/publicacoes/grupo-estudos/2819/qualidade-da-governacao-local-em-portugal>
- Teles, F. (2016a). *Local governance and inter-municipal cooperation*. Palgrave Macmillan. <http://dx.doi.org/10.1057/9781137445742>
- Teles, F. (2016b). Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 455–467.  
<http://dx.doi.org/10.1177/0969776413517249>
- Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://www.ffms.pt/publicacoes/detalhe/5206/descentralizacao-e-poder-local-em-portugal>
- Transparência Internacional Portugal. (s.d.). <https://transparencia.pt/>
- Weffort, Francisco Corrêa (Org.). *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”*. Ática, 2001. 13. ed. 287p.  
<https://ria.ufrn.br/123456789/1316>