

## Da subsidiariedade da governação à importância do municipalismo em Portugal

Agostinho Cardoso

### Introdução

É inegável que, atualmente, os cidadãos já não aceitam uma administração pública autoritária, arrogante e divorciada da sociedade. Pelo contrário, exigem-na aberta, transparente, dialogante, rápida e eficiente. Por conseguinte, deve ser promotora da excelência e capaz de aumentar a satisfação dos cidadãos, assim como reforçar a sua confiança, por via de processos transparentes de *accountability* e do diálogo democrático<sup>1</sup>.

A este respeito, Paulo Júlio, ex-secretário de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa (no seu livro *Crónicas de um autarca*), adverte que, após a revolução de 1974, foi instituído um modelo de organização do Estado muito centralista, que deve ser “refletido e corrigido”, uma vez que “a democracia degradou-se e os cidadãos afastaram-se das eleições”<sup>2</sup>.

De facto, de forma sistemática, é notório o desinteresse, o descontentamento e o défice de participação política dos cidadãos. Esta situação é evidenciada pelas elevadas taxas de abstenção verificadas nos diversos atos eleitorais.

Ainda sobre a degradação da democracia, o ex-secretário de Estado defendia que o poder local é uma exceção, justificando que “basta analisar as taxas de abstenção dos atos eleitorais para se perceber que a proximidade reforça a participação e a exigência, como consequência do escrutínio do exercício do cargo político”<sup>3</sup>.

Assim, coloca-se a questão suscitada por João Bilhim: qual o melhor ou melhores modelos de organização e gestão pública (administração central, desconcentrada, periférica e autarquias), para que seja dada resposta adequada às necessidades de bens e serviços públicos dos cidadãos?<sup>4</sup>

A resposta a esta questão torna-se ainda mais fascinante se pretendermos compreender e estudar a realidade municipal, na medida em que está coberta pelo princípio (constitucional) da subsidiariedade, isto é, tudo quanto possa ser eficazmente decidido e executado ao nível autárquico não deve ser atribuído ao poder central e aos seus agentes, mas antes à governação local, dado que é esta a que regista maior proximidade entre os eleitos e os cidadãos.

1 CARAPETO; FONSECA, 2005.

2 JÚLIO, 2011:16-17.

3 JÚLIO, 2011:16.

4 BILHIM, 2004: 22.

## 1. Poder, democracia e governação

A sociedade internacional é tão antiga como os primeiros contactos diplomáticos e as guerras entre as cidades antigas. Na opinião de Huntzinger, a teoria das relações internacionais “é feita de reflexões de Tucídides, de Vitória, de Maquiavel ou Marx, bem como de Hans Morgenthau ou Raymond Aron”<sup>5</sup>.

A este propósito, e referindo-se à competição da política global, Anderson considera que as guerras, acordos comerciais, sanções económicas, o volume das transferências financeiras entre os estados ricos e pobres, são tudo resultado da competição entre elites e no seio das mesmas e, algumas vezes, entre as elites e o círculo alargado das populações que as envolvem. Destaca, ainda, que “este processo de competição pode acontecer dentro do próprio Estado, entre os estados e para além deles”<sup>6</sup>.

Mas, então, o que é o poder? De acordo com Amaral, o poder é a “faculdade de mandar e a capacidade de se fazer obedecer”<sup>7</sup>. Por sua vez, Moreira esclarece que o voto é “a expressão jurídica e formal do poder de sufrágio e satisfaz o normativismo inspirado pelo modelo contratual. Mas, politicamente exprime a submissão ao poder que o captura e que não se embaraça excessivamente sobre os meios de o obter.” No entanto, esclarece que “podem ser meios legais, por coincidência, mas antes de mais são os meios capazes de levar à definição de uma sede de apoio que permita, respeitando a legalidade formal, ocupar a sede de poder”<sup>8</sup>.

Quanto ao papel do poder e da influência, Anderson adverte que “para o cidadão comum, o poder do Estado é matéria quantitativa, é o somatório do seu arsenal militar e forças de combate e o seu poder económico”<sup>9</sup>. No entanto, também acrescenta que a influência pode ser utilizada para resolver conflitos (dentro do Estado e entre estados e outros atores globais).

Sobre este assunto, Zakaria alerta para o facto de que, num mundo globalizado, quase todos os problemas ultrapassam as fronteiras. Seja o terrorismo, seja a proliferação nuclear, as doenças, a degradação ambiental, as crises económicas ou a escassez de água, não há questão que possa ser resolvida sem coordenação e cooperação entre muitos países. Porém, constata que os “estados estão a revelar cada vez menos vontade de se unirem para resolver problemas comuns”<sup>10</sup>. Sublinha, ainda, que “num mundo pós-americano, pode não existir um centro integrador”, dado que o “foco deslocou-se” e “os países estão cada vez mais interessados em si próprios – na história da respetiva ascensão – e ligam menos atenção ao Ocidente e aos Estados Unidos”<sup>11</sup>.

No mesmo sentido, mas referindo-se à escala de cada Estado, Rego refere que o poder da “máquina governamental central” dilui-se por diferentes entidades/agentes governamentais locais e regionais, e, também, pelos grupos económicos, pela sociedade civil e pelas organizações não-governamentais (ONG)<sup>12</sup>.

No entanto, e para Sá, o conceito de democracia não se pode separar, na sua génese, das ideias de igualdade, de participação e de governo do povo. Para as conceções liberais, “a democracia foi sucessivamente esvaziada da sua dimensão igualitária e depois do próprio elemento de participação e intervenção popular nos assuntos públicos”<sup>13</sup>.

No contexto europeu, particularmente no que diz respeito à União Europeia, nas últimas décadas, temos assistido a movimentos de cedência de poder do Estado para instituições supranacionais, ao mesmo tempo

5 HUNTZINGER, 1987: 17.

6 ANDERSON, 1996: 15.

7 AMARAL, 2004: 17.

8 MOREIRA, 2003: 187.

9 ANDERSON, 1996: 28.

10 ZAKARIA, 2008: 38.

11 ZAKARIA, 2008: 42.

12 REGO, 2011: 19.

13 SÁ, 1989: 31.

que se constata a ocorrência de processos de descentralização para os governos locais e até mesmo para entidades privadas. De acordo com Moro, os Estados-nação e as administrações públicas perderam o seu monopólio tradicional no exercício das suas funções de governo em três diferentes direções: para cima, para as instituições supranacionais; para baixo, para a administração regional e local; e ainda, para fora, para a sociedade civil, organizações e redes privadas<sup>14</sup>.

Segundo Baleiras, em Portugal assiste-se a dois níveis de governação definidos sobre o território do continente: nível central e nível local. Sendo que, ao nível local, há dois subníveis: municípios e freguesias. Por sua vez, no espaço dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, há um terceiro nível: regional. Tal como sucede no espaço da União Europeia, há a registar a existência de um nível de governo com jurisdição sobre os próprios territórios nacionais: nível supranacional. Em relação a este nível, Portugal, com a sua adesão, em 1986, à entidade supranacional Comunidade Europeia, deu os primeiros passos na senda da europeização da administração pública, em particular ao nível da administração local<sup>15</sup>.

Nesse sentido, o Tratado da União Europeia ao instituir o princípio da subsidiariedade, visava determinar que as tomadas de decisões ocorressem ao nível mais próximo dos cidadãos. Assim, a União Europeia não deveria, à exceção dos domínios que fossem da sua competência, resolver à escala comunitária aquilo que pudesse ser melhor decidido no plano nacional ou regional<sup>16</sup>.

Também a este propósito, Okot-Uma releva que, enquanto conceito central, a boa governação deve ser participada, transparente e aditável nas suas características, bem como deve tirar partido da governação eletrónica (*e-governance*)<sup>17</sup>.

Em síntese, a governação consistirá na adaptabilidade da gestão pública às necessidades explícitas ou implícitas dos cidadãos<sup>18</sup> e na colocação do cidadão em lugar central nas preocupações dos decisores públicos, através de mecanismos de consulta e participação<sup>19</sup>. Com efeito, é crucial incentivar e facilitar a participação e vigilância cívicas, por parte dos cidadãos, "limitando os abusos de poder político, na medida em que permite mais transparência na forma de atingir os resultados e mais *accountability* na avaliação dos eleitos ou das políticas públicas"<sup>20</sup>. Também, como refere Bilhim, a "governação é um conceito que unifica a diversificada literatura sobre a gestão pública e políticas públicas"<sup>21</sup>.

## 2. Do modelo tradicional à nova governação pública

Atualmente, e em particular nos países desenvolvidos, a discussão está mais centrada nos papéis que o Estado pode desenvolver face às avalanches e contágios da crise económica e financeira, o que induz novos debates sobre o Estado regulador *versus* Estado prestador no que concerne à satisfação dos cidadãos.

No entanto, Rocha observa que a evolução da administração pública está associada à do Estado, havendo paralelismos nessa caracterização e que falar do modelo de gestão pública "significa falar, simultaneamente, de tipo de Estado. Significa, ainda, que o tipo de Estado e correspondente modelo de gestão pública assentam numa dada posição ideológica"<sup>22</sup>.

14 MORO, 2001.

15 BALEIRAS, 2001.

16 ALVARES, 2004.

17 OKOT-UMA, 2001.

18 VORLEY, 1993.

19 BOURGAULT, 1999.

20 MOREIRA; ALVES, 2010: 46.

21 BILHIM, 2004: 22.

22 ROCHA, 2011: 23.

De facto, há necessidade de se introduzir novos métodos de gestão e a refundação das suas funções. Mas, e a este propósito, reitera-se que para a promoção de melhorias ao nível da administração pública e desenvolvimento de novos modelos de governação é crucial “colocar o problema, não como de primazia do Estado ou do mercado, mas mais em termos de melhor compreensão do necessário equilíbrio entre o Estado, mercado e sociedade civil”<sup>23</sup>.

Relacionado com este assunto, e no que concerne à evolução e às tendências da administração pública, Bilhim aponta três modelos<sup>24</sup>. O primeiro, catalogado como tradicional, contrapõe leis e procedimentos administrativos a valores e a pessoas, separa políticos e administradores públicos, afirmando-se pela racionalidade do “homem administrativo”. Os seus pressupostos isolam a organização ao exterior, pois centra a sua atuação nos procedimentos jurídico-administrativos, em que os dirigentes se preocupam apenas com a manutenção do sistema, das rotinas e em darem ordens, impondo regras e descurando os resultados, bem como o grau de satisfação dos seus clientes. O segundo, designado de liberal, é tido como desregulador e centrado numa administração pública mínima, submetida ao rigoroso controlo político, caracterizada pela racionalidade do “homem económico”. O terceiro, designado de novo serviço público, embora parta do modelo tradicional, evoluiu no sentido de integrar aspetos inovadores, norteando a administração para a realização de objetivos, colocando o cidadão/cliente no centro das suas atenções.

Por sua vez, Rego refere que o modelo tradicional de administração pública está associado a um Estado hierárquico (“do topo para as bases”)<sup>25</sup>, baseado na teoria da burocracia de Max Weber (1864-1920), que se caracteriza pela administração estar subordinada ao controlo de uma liderança política (poder e autoridade), cujo *staff*, no entendimento de Hughes, é constituído por agentes permanentes, neutrais e anónimos, motivados apenas pelo interesse público, que agem de forma igual e não definem a política, mas antes gerem e administram as políticas definidas e decididas pelo poder político<sup>26</sup>.

No entanto, Rego aponta outra proposta de modernização da gestão pública, a *National Performance Review (NPR)*, mais concretamente, *Reinventing Government*, que surgiu nos Estados Unidos da América, em 1992, pelo presidente Bill Clinton, e define-a como uma abordagem menos liberal da gestão dos organismos públicos, que não aceita a privatização dos serviços e das funções do Estado, enquanto “motor da reforma”<sup>27</sup>.

No mesmo prisma, também se salientam a evolução do paradigma e o movimento que da “administração pública passou à gestão pública, dando agora pleno acolhimento à ideia de governação”, salientando que a administração pública tradicional está “orientada para a legislação”, enquanto a nova gestão pública é “orientada para o serviço” e, por último, a governação pública é “orientada para o cidadão”<sup>28</sup>.

Assim, atualmente emerge o paradigma da governação “gestão do valor público”, em que o valor público é o que é acrescentado à esfera pública, podendo abranger o domínio social, económico, político, ambiental e qualidade de vida<sup>29</sup>.

Silvestre considera que a diferença entre este novo conceito de governação – em relação à nova gestão pública – “é uma nova postura governativa perante o cidadão, com o envolvimento e responsabilização do último, que está mais e melhor informado e cujas expetativas nos e para os serviços públicos são crescentes”<sup>30</sup>.

23 MOREIRA; ALVES, 2010: 44.

24 BILHIM, 2004.

25 REGO, 2011: 19.

26 HUGHES, 1998.

27 REGO, 2011: 28.

28 MOREIRA; ALVES, 2010: 46.

29 HARTLEY; SKELCHER, 2008: 9.

30 SILVESTRE, 2010: 70.

### 3. Retrospectiva e importância do municipalismo em Portugal

Quase em jeito de ode, Alexandre Herculano exulta o municipalismo em Portugal, considerando-o como “princípio vivificador, essa pedra angular da república, que, embora revolvida pela base, mutilada e convertida em instrumento de servidão pelo despotismo, resistira à dissolução política e social do império”<sup>31</sup>.

Na sua obra *História da civilização portuguesa*, Afonso Martins afiança que não é consensual circunscrever a origem das instituições municipais. Para reforçar esta sua opinião, recorre aos legados de proeminentes historiadores ibéricos e concluiu:

Segundo Herculano, os nossos concelhos têm origem remota no *município romano*; o espanhol Hinojosa é de opinião que o concelho peninsular deriva do “*conventus publicus vicinorum*”; outros autores, como o prof. Paulo Merêa, filiam os concelhos nas *comunidades rurais* da monarquia astur-leonesa<sup>32</sup>.

Também no início do segundo quartel do século passado, Torcato Soares, na sua interessante tese de doutoramento, intitulada *Apostamentos para o estudo da origem das instituições municipais portuguesas*, salienta que “o problema da origem das nossas instituições municipais é de tal maneira complexo e a documentação é tão deficiente e omissa, que não admira que, ao abordá-lo, as opiniões dos historiadores se tivessem dividido”<sup>33</sup>.

A respeito da inquietante questão “Como surgiram os concelhos?”, Moreno conclui que, apesar dos esforços realizados por Herculano para desvendar as origens dos concelhos portugueses, não foi possível a este historiador esclarecer devidamente os fatores intrínsecos a esses núcleos administrativos, mas acrescenta:

À sua tese da origem romana do município, que havia resistido às invasões dos povos germânicos e muçulmanos, contraponha-se a posição de Hinojosa, que antecedia nas origens dos concelhos uma nítida influência dos visigodos. Contudo, nem num, nem noutro estavam na razão, conforme a doutrina exposta por Levy Provençal, ao revelar que as instituições municipais romanas, conservadas no final da monarquia visigótica, haviam desaparecido durante o domínio muçulmano. Na referida linha de pensamento coube a Sanchez-Albornoz demonstrar que o concelho peninsular representa uma realidade nova no âmbito da reconquista, sem relação com os municípios existentes anteriormente<sup>34</sup>.

No mesmo sentido, Nabais assume que a tese romana foi defendida com brilho por Alexandre Herculano. Porém, hoje, prevalece a ideia de que o “município medieval não é uma continuação do município romano, mas antes um produto das circunstâncias da Reconquista”<sup>35</sup>. Também Romero Magalhães defende que o “reino de Portugal criou-se a partir do norte e foi incorporando os territórios conquistados a sul, num processo em que ambos os espaços e tradições foram interagindo”<sup>36</sup>. Neste processo, o papel do movimento concelhio em Portugal foi tão importante, e não raras vezes esquecido, tendo este facto influenciado Alexandre Herculano a sublinhar que “tal foi essa revolução assaz lenta e obscura na aparência para ter escapado aos historiadores, mas assaz grave nos seus resultados para nos obrigar a não omitir o expô-la”<sup>37</sup>. Em relação aos concelhos ou comunas, atenta:

31 HERCULANO, 1983: 48.

32 MARTINS, 1964: 105.

33 SOARES, 1931: 11.

34 MORENO, 1986: 11.

35 NABAIS, 2007: 21.

36 MAGALHÃES, 1993: 40.

37 HERCULANO, 1983: 78.

O que devia suceder era que ou o poder central, os nobres, os abades e os bispos, acedendo às tentativas e pretensões das classes inferiores, reconheciam a legitimidade da emancipação popular, concedendo por cartas de foral certa porção de garantias e liberdades aos habitantes do lugar e criavam comunidade, ou esta se constituía a si pela revolução<sup>38</sup>.

Na dissertação de mestrado, intitulada *O modelo espacial do Estado Moderno – reorganização territorial em Portugal nos finais do antigo regime*, é defendido que a unidade espacial mínima era a que correspondia ao território concelhio, sede de jurisdição de primeira instância, cujo governo estava entregue às câmaras. Embora os concelhos cobrissem, de forma contínua, o espaço de todo o Reino, a sua desigualdade, em termos de dimensão territorial e populacional (e de recursos), era gigantesca<sup>39</sup>.

Uma vez mais, desfolhando a origem do município, Beirante nota que “desde a sua fundação, os concelhos possuíam um estatuto próprio, espécie de constituição local, que regulava a vida coletiva dos cidadãos”<sup>40</sup> e sustenta que os concelhos ou municípios são:

As instituições mais típicas da nossa democracia medieval, necessariamente imperfeitas, como órgãos de uma nova sociedade em gestação, ganhando lentamente consciência de si. Apesar dos seus defeitos, os municípios eram órgãos do poder local que defendiam a liberdade da maioria da população que se acolhia à sua proteção<sup>41</sup>.

Também no seu livro de sumários da História de Portugal, Tomás Barros considera os concelhos ou municípios como sendo as povoações ou localidades que, além de outros privilégios e regalias, “gozavam o direito de se governarem por si. Essas concessões eram reguladas por *forais*, espécie de cartas de lei ou escrituras outorgadas pelos reis”<sup>42</sup>. No entanto, defende que “as cartas de foral, sucessivamente outorgadas às povoações da Reconquista, constituem, para o estudo da organização municipal, documentos de valor incalculável” e reforça esta ideia, sublinhando que estes “documentos foralengos” funcionam como verdadeiros “códigos de direito público local”, que visavam “regular as múltiplas relações entre o concelho e o rei ou o senhor”<sup>43</sup>.

Para Moreno, desde o século XIV até ao início do século XIX – período marcado pelo desenvolvimento do absolutismo, passando pela crescente interferência da coroa e por medidas fortemente centralizadoras (por exemplo, a reforma dos forais levada a cabo por D. Manuel), – a vida municipal regista uma constante decadência. O código administrativo de 1836 imprimiu um novo entusiasmo na senda da descentralização e um ligeiro aumento de autonomia local. Porém, a legislação de Costa Cabral (Código de 1842) foi um retrocesso ao período de 1832. Assim, viveu-se uma fase de avanços (por exemplo, em 1878, Rodrigues Sampaio aumentava a autonomia local) e recuos (em 1886, por José Luciano e Castro, e, em 1895, por João Franco, a supremacia é colocada no poder central sobre o poder local)<sup>44</sup>.

Percorrendo a linha cronológica e a história, constatamos que ao longo do tempo temos assistido à redução do número de concelhos, que outrora tinham tendência para proliferar. A este respeito, observamos que no “século XIX existiam mais de oitocentos concelhos”, mas já depois de alguns ajustamentos “o censo de 1864

38 HERCULANO, 1983: 70.

39 SILVA, 1998.

40 BEIRANTE, 1978: 21.

41 BEIRANTE, 1978: 11.

42 BARROS, 1948: 27.

43 BARROS, 1948: 45.

44 MORENO, 1986: 13.

registava a existência de apenas 268 concelhos” e, mais tarde, “com o censo de 1911 eram 291”<sup>45</sup>. Sobre este assunto, verificamos que atualmente a nossa divisão municipal é muito próxima da que existia no início da I República, em 1911. Pois, “daí até aos nossos dias, o seu número passou de 291 para os atuais 308, sendo que quatro destes foram criados após o 25 de Abril”<sup>46</sup>.

Já centrando a análise no século passado, observamos que, com o advento da República, em 1910, “a Constituição do ano seguinte aumentava as atribuições do poder local, mas a sua supressão em 1928 deu azo a que o novo regime tornasse a cercear a autonomia das instituições municipais”<sup>47</sup>, na medida em que os códigos administrativos de 1936 e 1940 aumentaram fortemente a tendência centralizadora, uma vez que tanto os presidentes de câmara como os regedores eram exclusivamente nomeados pelo poder central.

Também Montalvo observa que o regime do Estado Novo demarcou-se pela concentração do poder político no governo e pela “organização corporativa do Estado fundada num organicismo social hierarquizado, contrário ao individualismo atomista próprio do liberalismo”<sup>48</sup>, acabando por marcar indelevelmente a organização dos municípios nesse período e, por conseguinte, a própria estrutura política municipal. O autor acrescenta, ainda, que se assistia a um severo controlo político e financeiro dos municípios pelo governo, à subalternização da estrutura política municipal (simbólica e destituída de capacidade de intervenção – o presidente de câmara, na prática, era uma extensão e um representante local do governo) e ao grande relevo da estrutura administrativa municipal (dirigida pelos chefes das secretarias municipais).

Fruto da alteração do regime político-constitucional, com a “revolução dos cravos” de 25 de Abril de 1974, ocorreu a demissão de todas as câmaras municipais que, entretanto, foram substituídas por comissões administrativas até à realização das primeiras eleições livres em 12 de dezembro de 1976. Essas eleições autárquicas “realizaram-se não apenas num contexto de normalização democrática da vida política portuguesa, mas com os órgãos de soberania instalados e em pleno exercício de funções”<sup>49</sup>.

A este propósito, Montalvo concretiza que a Constituição de 1976 plasmou as linhas fundamentais da organização dos municípios, determinando a existência de um “órgão deliberativo – a Assembleia Municipal – eleita por sufrágio universal, direto e secreto, e um órgão colegial executivo – a Câmara Municipal – eleito pela mesma forma e responsável perante ela”<sup>50</sup>. Também, em jeito de síntese, Moreno advoga que com a queda do regime, designado de “Estado Novo”, em 1974, “a nova Constituição passou a apontar para a descentralização, como reforço do poder local e a designação dos seus magistrados através de mecanismos eletivos livremente realizados pelas populações locais”<sup>51</sup>.

No mesmo sentido, considera-se que são as autarquias locais (municípios e freguesias) que realmente “têm a ver com o dia-a-dia de cada cidadão, dizendo-lhe bastante mais do que outras instâncias de poder, de facto mais longínquas e diluídas no que respeita ao quotidiano das populações locais”<sup>52</sup>. Em suma, é “o governo do país pelo país”<sup>53</sup>.

Recentemente, e reforçando a ideia anterior, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

45 PEREIRA; ALMEIDA, 1985: 14.

46 ROCHA, 2005: 73.

47 MORENO, 1986: 14.

48 MONTALVO, 2003: 143.

49 OLIVEIRA, 1996: 361.

50 MONTALVO, 2003: 146

51 MORENO, 1986: 14

52 PEREIRA; ALMEIDA, 1985: 13

53 BEIRANTE, 1978: 7

e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico –, plasmou a importância da subsidiariedade da governação na medida em que, entre outros aspetos, estabeleceu a possibilidade da celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução entre a câmara municipal e as juntas de freguesia.

## **Conclusão**

É crucial que, independentemente do modelo de governação adotado, se substitua a lógica centrada no cumprimento estrito de procedimentos, por uma lógica centrada no cidadão, de modo a que seja possível pôr em prática uma administração recetiva à cidadania.

Para além disso, também é necessário inverter o sentimento de descrença que paira na alma dos cidadãos, uma vez que “os políticos e a política vão-se descredibilizando, o taticismo vai-se impondo à mudança, os interesses carreiristas de alguns contribuem para que o mérito de outros se vá desvanecendo”<sup>54</sup>.

Como tal, a governação pública, sobretudo a local, deverá estar atenta e dar resposta às necessidades explícitas ou implícitas dos cidadãos. Este novo quadro implica que se “reinvente a governação”, apostando claramente na gestão do valor público, mas sem nunca perder o norte a princípios basilares como a legalidade, a igualdade, a proporcionalidade, a justiça ou a transparência.

Daí que, neste momento, em Portugal muito se tem falado da necessidade de operar uma reorganização do poder local e que esta tarefa não foi, não é, nem será pacífica e consensual.



## Bibliografia

- ÁLVARES, P., 2004 – *Uma sebesta europeia – roteiro da Europa do futuro*. Lisboa: INA.
- ANDERSON, Peter, 1996 – *Política global do poder, justiça e morte*. Lisboa: Instituto Piaget.
- BALEIRAS, R., 2001 – *Governança subnacional: legitimidade económica e descentralização da despesa pública*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- BARRROS, Tomás, 1948 – *História de Portugal*. Porto: Editora Educação Nacional.
- BEIRANTE, Cândido, 1978 – *Descentralização: municipalismo e cooperativismo*. Lisboa: Editorial Veja.
- BILHIM, J., 2004 – *Governança das autarquias locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- BOURGAULT, J., 1999 – “Implications de la bonne gouvernance” in CORKERY, Joan (org.) – *Governance: concepts and applications*. Bruxelas: Institut International des Sciences Administratives, p. 173-189.
- CARAPETO, C.; FONSECA, F., 2005 – *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- HARTLEY, J.; SKELCHER, C., 2008 – *Managing to improve public services*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERCULANO, Alexandre, [1853] 1983 – *História de Portugal*, tomo IV. Amadora: Livraria Bertrand.
- HUGHES, O., 1998 – *Public management and administration*, second edition. Hampshire: Palgrave.
- HUNTZINGER, J., 1987 – *Introdução às relações internacionais*. Lisboa: Pe Edições.
- JÚLIO, Paulo, 2011 – *Crónicas de um autarca*. Coimbra: Beirastexto, SA.
- MAGALHÃES, Joaquim Romero, 1993 – “O enquadramento do espaço nacional” in MATTOSO, José (dir.) – *História de Portugal*, vol. 3. Lisboa: Editorial Estampa.
- MARTINS, Afonso, 1964 – *História da civilização portuguesa*, 4.ª ed. Porto: Porto Editora.
- MONTALVO, Rebordão A., 2003 – *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública*. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, José; ALVES, André, 2010 – *Gestão pública e teoria das burocracias: entre a visão clássica da administração pública e o novo paradigma da governação pública*. Oeiras: INA Editora.
- MORENO, Humberto B., 1986 – *Os municípios portugueses nos séculos XII a XVI – estudos de história*. Lisboa: Editorial Presença, Lda.
- MORO, G., 2001 – *The Citizen's Side of Governance*. Lisboa: INA.
- NABAIS, José C., 2007 – *A autonomia financeira das autarquias locais*. Coimbra: Almedina.
- OKOT-UMA, R., 2001 – *Electronic Governance: re-inventing Good Governance*. London: Commonwealth Secretariat.
- PEREIRA, A.; ALMEIDA, M., 1985 – *Conhecer as autarquias locais*. Porto: Porto Editora, Lda.
- REGO, Guilhermina, 2011 – *Gestão empresarial dos serviços públicos – uma aplicação aos serviços de saúde*, 2.ª ed. Porto: Vida Económica.
- ROCHA, J., 2011 – *Gestão Pública – teorias, modelos e práticas*. Lisboa: Escolar Editora.
- ROCHA, J., 2005 – *Regionalização no âmbito da Gestão Autárquica*. Coimbra: Almedina.
- SÁ, Luís, 1989 – *Regiões administrativas – o poder local que faltava*. Lisboa: Caminho.
- SILVA, A., 2007 – “Famílias, géneros, gerações: domínios esquecidos mas centrais na cidadania democrática” in *Cidadania: uma visão para Portugal*. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.
- SILVESTRE, Hugo, 2010 – *Gestão Pública – modelos de prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora.
- SOARES, Torcato, 1931 – *Apontamentos para o estudo da origem das instituições municipais portuguesas*. Lisboa: Ottosgrafica.
- VORLEY, G., 1993 – *Quality Assurance Management: Principles & practice*. Swanly Kent: Nexus Business Communications Limited.
- ZAKARIA, Fareed, 2008 – *O mundo pós-americano*. Lisboa: Gradiva.