

50 ANOS DE PODER LOCAL: DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA ORIGINAL À CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA

António F. Tavares

CICP e EEG, Universidade do Minho

<https://orcid.org/0000-0003-4888-5285>

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.176.13>

Introdução

O tom deste capítulo, tal como da restante obra, é de celebração. A comemoração de 50 anos de Poder Local democrático é justa e merecida, não apenas pela consolidação democrática alcançada, mas, também, porque estes 50 anos representam o período mais longo de democracia local de toda a história do nosso país.

Este capítulo encontra-se estruturado em seis secções. Após esta introdução, a segunda secção descreve o sistema político local que prevaleceu durante o período do Estado Novo, marcado pela ausência de instituições democráticas, centralização excessiva e debilidade das finanças locais. Segue-se uma secção dedicada ao sistema que emergiu da transição democrática do pós - *25 de Abril*, sublinhando não apenas

as suas componentes mais previsíveis, mas, sobretudo, os elementos de maior originalidade, e que ainda hoje o distinguem dos seus congêneres na maioria dos países europeus. Feita essa apresentação, o capítulo prossegue com uma reflexão sobre o processo de descentralização em Portugal. Um dos traços dominantes do sistema político português é o seu carácter excessivamente centralizado, um produto da história do nosso país e que não se alterou de forma substancial ao longo destes 50 anos de democracia local, como será demonstrado com dados estatísticos. A quinta secção faz uma breve análise do progresso da administração local na sua relação com os cidadãos e da transição de uma prestação de serviços centrada nos serviços municipais para uma prestação assente em múltiplos atores a operar numa rede de governação a nível municipal e supramunicipal. Por fim, a conclusão reflete sobre o futuro da administração local, apontando caminhos para melhorar a concretização das aspirações democráticas que emergiram do *25 de Abril de 1974*.

1. O Poder Local durante o Estado Novo

Durante o período do Estado Novo, Portugal viveu um prolongado período de centralização e perda significativa da autonomia local, que havia sido conquistada durante o período do liberalismo. As províncias, mencionadas na Constituição de 1933, nunca ganharam relevância e foram eliminadas com a Revisão Constitucional de 1959. A partir do Código Administrativo de 1936, os presidentes de câmara passaram a ser nomeados diretamente pelo governo e submetidos à tutela por parte dos governadores civis. As câmaras municipais estavam sujeitas a dupla tutela administrativa e podiam ser dissolvidas pelos Ministérios das Finanças e do Interior, sendo substituídas por comissões administrativas, e algumas das suas decisões necessitavam da aprovação do poder central (Montalvo, 2003). Por seu turno, as juntas de freguesia, apesar de serem o único órgão eleito, eram escolhidas por um colégio eleitoral extremamente restrito, composto apenas por “chefes de família”, e estavam sujeitas à supervisão de um regedor, representante municipal com funções policiais (Oliveira, 1996).

A ausência de autonomia era visível também a nível financeiro. As receitas próprias eram reduzidas, pelo que os orçamentos municipais eram largamente dependentes da discricionariedade do poder central e da ação exercida por personalidades locais com maior protagonismo junto do governo (Oliveira, 1996). Esta parca capacidade financeira combinada com a impreparação dos funcionários locais ajuda a explicar a debilidade do poder local durante este período, incapaz de fazer escolhas livres da tutela do Estado e de responder aos anseios das populações.

O acelerar da industrialização do país, sobretudo a partir dos anos 50 e 60, contribuiu para aumentar as assimetrias entre municípios urbanos e rurais, em larga medida devido ao despovoamento do interior associado à deslocação em massa das populações para os principais centros urbanos em Portugal e para o estrangeiro, em particular para França, Suíça e Luxemburgo. O resultado destes movimentos demográficos foi um país “inclinado para o litoral”, com grandes concentrações de pessoas, empregos e riqueza nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Barreto, 1984).

Às portas do 25 de Abril de 1974, Portugal era um país centralizado, marcado por uma enorme diferença de capacitação entre a administração central e as administrações locais, com estas últimas marcadas por défices significativos, até mesmo na prestação dos serviços mais essenciais às suas populações, como sejam o abastecimento de água, saneamento, recolha de lixo e abertura e reparação de caminhos municipais. O poder local permanecia incapaz de dar resposta às necessidades básicas e às aspirações políticas das populações que representava e estas não se reviam nos responsáveis locais, que não escolhiam. Alvos de sistemática despolitização ao longo de décadas, as autarquias locais permaneciam como “braços administrativos do Estado”, com os seus representantes a percecionarem-se mais como administradores do que como representantes legítimos das populações (Opello, 1979). Apesar das mudanças formais no regime e na legislação de enquadramento do poder local, tal situação viria a permanecer mesmo numa fase inicial após a *Revolução de 1974*, em resultado da ausência de um passado

democrático, dos baixos níveis de participação cívica das populações e da debilidade financeira das autarquias locais.

2. Sistema Político Local após a *Revolução de Abril*

Após o *25 de Abril de 1974*, o pessoal político das câmaras municipais e das juntas de freguesia foi imediatamente deposto e substituído por elementos do MDP/CDE, uma autointitulada frente representativa de oposição ao regime, que incluía elementos “ligados ao Partido Comunista Português, católicos progressistas, independentes e independentes de esquerda, de formação marxista mas antiestalinistas” (Oliveira, 1996^a, p. 349). O pessoal dirigente foi afastado e, para o seu lugar, foram eleitas comissões administrativas em plenário de cidadãos, mais tarde formalmente investidas pelos governadores civis. Paralelamente a esta substituição dos dirigentes locais afetos à ditadura, deu-se também a constituição, especialmente em centros urbanos, de “organizações populares de base” fundadas na auto-organização e com uma natureza voluntária e que, mais tarde, viriam a ser convertidas em “comissões de moradores” aquando da Revisão Constitucional de 1989. Embora o seu número e importância tenha diminuído com o passar dos anos, as comissões de moradores representaram um espaço de vitalidade cívica no período de transição para a democracia (Oliveira, 1996a).

Com a aprovação da Constituição da República de 1976, consagrando a autonomia política, financeira, patrimonial e administrativa das autarquias locais, o poder local democrático começa a ganhar forma. A tutela administrativa exercida pelo governo sobre as autarquias locais passa a estar limitada a questões de legalidade e regular funcionamento dos seus órgãos, acabando assim com a natureza arbitrária e discricionária da tutela partilhada dos Ministérios das Finanças e do Interior que caracterizou o período do Estado Novo. As primeiras eleições democráticas assentes no sufrágio universal e direto, em que participaram uma esmagadora maioria dos cidadãos portugueses maiores de 18 anos, tiveram lugar a 12 de dezembro de 1976. Na sua sequência, foi aprovada legislação essencial para o

enquadramento do Poder Local, incluindo a Lei das Autarquias Locais (Lei Nº 79/77, de 25 de outubro), que define as atribuições e competências dos respetivos órgãos, e a Lei das Finanças Locais (Lei Nº 1/79, de 2 de janeiro), que constitui o primeiro passo na construção da autonomia financeira das autarquias locais em Portugal.

A organização do sistema político local que emergiu após 1974 é original a diversos níveis. Em primeiro lugar, o sistema é de tipo dual, já que se baseia numa separação entre o poder executivo, exercido pelo presidente de câmara e vereadores eleitos a partir de listas fechadas e segundo o método de Hondt, e o poder legislativo, exercido pela assembleia municipal com funções de supervisão e fiscalização do executivo. O sistema eleitoral inclui votações separadas para a câmara municipal e para a assembleia municipal, distinguindo-se, por isso, dos sistemas monistas que vigoram noutros países, em que uma única eleição elege simultaneamente os membros da assembleia e o chefe do executivo. Neste último caso, o primeiro colocado da lista mais votada escolhe para vereadores alguns dos membros eleitos para a assembleia (Kuhlmann e Wollmann, 2014).

Os fundadores do poder local democrático optaram por um sistema contemplando a eleição direta do presidente de câmara municipal, ao qual são também atribuídas competências próprias e delegáveis, assumindo-se como órgão do município (Oliveira, 1996a) com elevada concentração de poderes (Sousa, 2015). Não sendo uma originalidade no contexto europeu, esta solução segue a tendência presente em alguns países do sul da Europa, habitualmente caracterizados por executivos fortes centrados na figura do presidente. O caso português antecipa, de algum modo, reformas recentes das instituições locais em diversos países europeus, que caminham no sentido do modelo de eleição direta do presidente da câmara. Itália, Inglaterra, Áustria e Alemanha adotaram, total ou parcialmente, este modelo, juntando-se assim a Portugal, Espanha, França e Grécia, onde a eleição direta vigora há mais tempo (Magre e Bertrana, 2007).

O receio de atribuir um poder excessivo ao chefe do executivo municipal levou a que fosse admitida a possibilidade de

constituição de executivos minoritários, mediante a presença de vereadores da oposição no executivo. Embora compreensível nesta perspectiva de maior pluralismo, esta solução original veio criar dificuldades de governabilidade em contextos de ausência de maioria de um partido ou coligação no executivo municipal. Ainda que seja possível encontrar exemplos de cooptação de vereadores da oposição para melhorar a governabilidade, como sucedeu, por exemplo, no caso do vereador Rui Sá (Partido Comunista Português) durante o primeiro mandato da presidência de Rui Rio na Câmara Municipal do Porto, noutros casos a presença de executivos minoritários gerou instabilidade e, em última análise, uma maior incerteza na responsabilização dos eleitos perante os eleitores.

Um outro elemento de originalidade do sistema político local português é a eleição indireta dos presidentes de junta de freguesia para a assembleia municipal. Foi entendimento do legislador que a eleição dos membros da assembleia municipal pudesse ocorrer de duas formas. A primeira forma através do voto direto em eleições concelhias, listas fechadas e apuramento dos resultados segundo o método de Hondt. A segunda forma, indireta, com todos os presidentes de junta de freguesia representados na assembleia municipal, numa versão portuguesa do que se designa internacionalmente por ‘representantes por distrito’. Esta dupla natureza dos membros da assembleia municipal torna o caso português num exemplo absolutamente original entre os restantes sistemas de democracia local na Europa e permite colher alguns frutos em termos de indicadores democráticos, quer pelo número mais elevado de cidadãos envolvidos em processos eleitorais locais, quer pelas taxas de participação eleitoral positivamente correlacionadas com o número de freguesias presentes em cada município (Tavares e Carr, 2013).

Ao longo dos últimos 50 anos foram também introduzidas diversas melhorias no sistema político local, no sentido de garantir um maior pluralismo democrático, promover uma competição política mais efetiva e afirmar um papel crescente da sociedade civil. Em primeiro lugar, merece destaque a Lei nº 24/98, de 26 de maio, que

aprovou o Estatuto do Direito de Oposição, procurando assegurar que as minorias têm o direito de constituir e exercer uma oposição democrática ao Governo e aos órgãos executivos das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, nomeadamente o direito à informação, o direito de consulta prévia sobre as propostas de orçamentos e planos de atividades, entre outros (Sousa, 2015). Embora a sua eficácia seja ainda relativamente incipiente, a recente atenção prestada ao Estatuto do Direito de Oposição (Almeida e Sousa, 2019; Almeida 2024) justifica um otimismo moderado relativamente ao reconhecimento da sua importância e concretização.

Segundo, a alteração à Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) (Lei Orgânica nº1/2001, de 14 de agosto) veio permitir a candidatura de grupos de cidadãos eleitores, habitualmente designados como ‘independentes’, estendendo assim aos órgãos municipais uma possibilidade que já era admitida no âmbito das eleições para as assembleias de freguesia. Esta alteração demonstra uma maior abertura à sociedade civil e à competição eleitoral a nível local por parte de cidadãos não filiados em partidos nacionais. Estudos recentes sugerem que esta reforma produziu efeitos positivos, quer no número de candidaturas de listas independentes, quer no número de mandatos alcançados, encontrando-se também associada a taxas de participação eleitoral mais elevadas (Freire *et al.*, 2012; Tavares *et al.*, 2020).

Em terceiro lugar, a publicação da Lei de Limitação de Mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais (Lei nº 46/2005, de 29 de agosto) destinou-se a evitar a manutenção de monopólios políticos e a introduzir alternância nestes cargos. Nas primeiras três décadas após a Revolução de Abril, a preponderância do presidente da câmara no poder local era, em grande medida, explicada pela máquina política bem oleada através da distribuição de favores aos seus apoiantes (Bilhim, 2004) e pelo controlo e relações de dependência que se estabeleciam com os órgãos de comunicação social locais (Amaral, 2015), além das relações mutuamente vantajosas com a elite económica da região (Ruel, 2015). Contudo, este domínio prolongado da política local pelo mesmo partido, combinado com a

distorção da informação e do voto, contribuiu para alimentar a percepção entre os cidadãos de que o poder local em muitos municípios portugueses se assemelhava a um monopólio político, propenso a atividades de corrupção ou de ética duvidosa. A limitação à renovação sucessiva de mandatos constituiu um passo importante para combater este tipo de monopólios políticos locais em Portugal e promover o pluralismo e a alternância democrática. Como seria de esperar, a qualidade da democracia local tem sido um processo de construção permanente, no qual estas reformas institucionais desempenharam um papel central.

3. Poder Local e Descentralização

Numa primeira fase do pós-*25 de Abril*, os eleitos locais centraram a sua atividade na recuperação dos défices locais ao nível das infraestruturas, em particular alargando as redes de abastecimento de água, a cobertura de saneamento básico, a recolha e tratamento de resíduos sólidos e a abertura e manutenção dos caminhos municipais. Em muitos casos, o défice de preparação técnica especializada nos quadros de recursos humanos dos municípios levou ao estabelecimento de parcerias com a administração central através dos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), que desempenharam um papel decisivo na recuperação deste atraso e cooperaram com os municípios no aumento das taxas de cobertura destas redes de infraestruturas (Tavares, 2022).

Os progressos alcançados ao nível das infraestruturas levaram à expansão das funções dos governos locais para domínios tão diversos como o planeamento urbano, a habitação social e os transportes durante os anos 90 e, um pouco mais tarde, das políticas sociais, em particular nos setores da educação, ação social, ambiente, desporto e cultura. Apesar desta expansão estar prevista na legislação desde cedo, e ter sido reforçada em 1999, com a Lei nº 159/99, de 14 de setembro, que lista as atribuições dos municípios em 16 domínios distintos, a verdade é que a descentralização para as autarquias prosseguiu a um ritmo lento, como pode ser facilmente comprovado pela evolução da

despesa pública executada a nível local ou pelo valor da despesa local em percentagem do PIB.

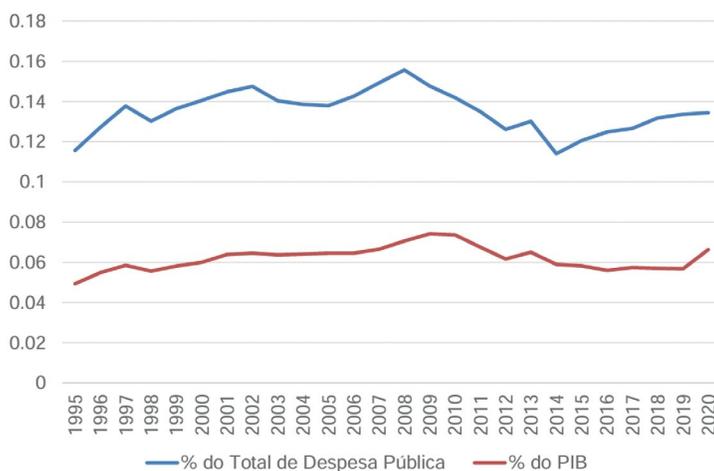


Figura 1 Peso da Despesa Local. Fonte: *OECD Fiscal Decentralization Database*.

Se é verdade que a autonomia financeira cresceu significativamente ao longo do período democrático, com destaque para os municípios urbanos, com valores de receitas próprias muito elevados e capazes de cobrir uma grande proporção da despesa total, essa autonomia não se traduziu numa descentralização significativa. Ainda hoje a proporção da despesa pública executada a nível local não vai além de 13,3% (2019), uma evidência da excessiva centralização do país, que contrasta com outros países caracterizados por sistemas de governo unitário, como a França (19,8%), Polónia (33,9%), Suécia (50,5%), e Dinamarca (64,5%). A Grécia (7,0%) permanece como o único caso de um país com dimensão semelhante ao nosso com um nível de centralização superior.

Para este nível elevado de centralização contribui ainda a promessa, prevista na Constituição da República Portuguesa, mas constantemente adiada, da regionalização administrativa. Para além de proporcionar um momento adicional de escrutínio democrático e

escolha de eleitos por via das urnas, em contraste com a atual nomeação dos dirigentes das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs) por parte do poder central, a regionalização constituiria uma forma de aproximação dos cidadãos aos centros de decisão. Apesar de consagrada na Constituição da República Portuguesa desde 1976 e da tentativa anterior de implementar a regionalização através de um referendo conduzido em 1998, “fortes resistências do centro e fracas vontades da periferia” (Montalvo, 2003, p. 89) têm contribuído para explicar a ausência de passos decisivos no sentido de concretizar este desiderato.

4. Do Governo Local à Governação

Durante a primeira fase no pós-25 de Abril, os municípios eram encarados como prestadores de serviços de forma direta, isto é, com um corpo próprio de funcionários vinculados à autarquia. A administração local constituiu a forma dominante de prestação de serviços locais até aos anos 90 do século passado. A partir dessa altura, porém, com a expansão dos domínios de intervenção do nível local, os modos de organização da prestação de serviços diversificaram-se, com o aparecimento das empresas municipais, de organizações sem fins lucrativos parcialmente financiadas pelos municípios, com a concessão de serviços a empresas do setor privado para a prestação de serviços públicos e com o surgimento de organismos supramunicipais, como as Comunidades Intermunicipais (CIM). Estes processos de delegação da responsabilidade pela produção de serviços públicos locais foram impulsionados por movimentos internacionais de reforma administrativa conhecidos como Nova Gestão Pública (nos anos 80) e Nova Governação Pública (nos anos 90), que advogaram a fragmentação da prestação de serviços locais por redes de parcerias com atores locais e supralocais, capazes de dar resposta a um vasto conjunto de solicitações dos cidadãos face aos seus governos locais. Agora, mais do que prestar bens e serviços de forma direta, os municípios devem ser capazes de operar como coordenadores e catalisadores destas redes de atores envolvidos na prestação desses bens e serviços.

O movimento no sentido da governação local levanta novos desafios à democracia local, relacionados com a legitimidade democrática destas soluções para a prestação de bens e serviços públicos locais. Em primeiro lugar, as novas formas de organização dos serviços operam de acordo com regras de mercado (i.e., setor empresarial local) e não derivam diretamente da representação democrática. Na expectativa de obterem ganhos de eficiência, os eleitos locais delegam a prestação de serviços nestas organizações, o que resulta na sua desresponsabilização, pelo menos parcial, perante os cidadãos. Nestes casos, a insatisfação dos cidadãos com os serviços tem de ser manifestada à empresa municipal e não, como acontecia tradicionalmente, junto da câmara municipal. Outras soluções, como aquelas que assentam nas Comunidades Intermunicipais (CIM), só possuem legitimidade democrática indireta, por via da presença dos presidentes de câmara dos municípios que integram a CIM no Conselho Intermunicipal e de membros das respetivas assembleias municipais na Assembleia Intermunicipal.

Em todos os casos descritos, podemos falar de uma perda parcial de autonomia por parte dos municípios, já que estes abdicam da autoridade exclusiva sobre a decisão de prestação de serviços públicos em favor de possíveis ganhos de eficiência e maior quantidade e qualidade de serviços prestados por terceiros. Tal como sucede na administração central, é possível falarmos de um *trade-off* entre democracia e eficiência, sendo certo que a confirmação da sua existência no terreno só pode ser obtida por via de mais investigação empírica por parte da academia. Pode ainda questionar-se a transparência das decisões, dado que no âmbito das relações com o setor empresarial local permanece a opacidade sobre os contratos estabelecidos entre as autarquias e os privados, muitas vezes sob uma capa de proteção de segredo comercial e à custa da proteção do interesse público.

Parte dos problemas associados à externalização da prestação de serviços pelos municípios prende-se com a necessidade de escala de população e densidade na prestação de alguns serviços, com a falta de coordenação entre municípios para a prestação de outros e pelas

externalidades positivas e negativas sentidas entre municípios vizinhos. Tais problemas obrigaram à intensificação da cooperação intermunicipal através das CIM para dar resposta a estes desafios (Teles, 2016; Camões *et al.*, 2021). Contudo, estas pressões poderiam ser parcialmente aliviadas caso o país avançasse para a regionalização, uma solução que permitiria lidar de forma mais próxima com problemas de coordenação, escala e externalidades entre municípios sem necessidade de intervenção da administração central.

Desde 1976, as regiões foram sempre vistas como um meio para promover a descentralização, mas a prática política, o cálculo estratégico dos atores e a desconfiança dos eleitores comprometeram a sua implementação. O adiamento das regiões administrativas levou à adoção de instrumentos menos radicais para promover a descentralização, como a transferência de competências da administração central para os municípios, a desconcentração de funções para os níveis regional (Comissões de Coordenação Regional) e distrital (Governos Cívicos e Centros Distritais, entretanto extintos) e o uso do associativismo municipal em múltiplos formatos. Porém, nenhuma das soluções adotadas conferiu a legitimidade democrática que poderia ser alcançada com a regionalização. Mais do que isso, a regionalização justifica-se tanto pela possibilidade de descentralização de funções do Estado para as regiões como pelo assumir de funções supramunicipais de maior envergadura política e financeira que as Comunidades Intermunicipais não têm perfil ou inclinação natural para assumir.

5. O Futuro do Poder Local Democrático

Os progressos alcançados pela democracia local nos últimos 50 anos são inegáveis. A relevância do poder local cresceu de modo significativo e a qualidade do seu exercício também é visível e, na maioria dos casos, assinalável. Contudo, há passos importantes que permanecem por dar. Um poder local comprometido com as promessas do *25 de Abril de 1974* não pode deixar de ser responsivo perante os seus cidadãos. São diversos os desafios que se colocam aos governos locais em Portugal, dos quais podemos destacar o envelhecimento

demográfico, as alterações climáticas e a transição digital. Nesta última secção optamos por destacar cinco aspetos que ligam a qualidade da democracia local a estes desafios mais evidentes e inevitáveis.

Em primeiro lugar, é imprescindível que as assembleias municipais cumpram, de forma mais eficaz, as funções de supervisão e fiscalização do executivo que lhe foram atribuídas pela Constituição da República Portuguesa. A preponderância dos presidentes de câmara no sistema local português e a relativa facilidade com que as listas vencedoras têm alcançado maiorias ao longo dos últimos 50 anos têm contribuído para minorizar o papel das assembleias municipais e recomenda o reforço da sua relevância no panorama político, nomeadamente pela constituição de um corpo de funcionários próprio que possa coadjuvar os deputados municipais na preparação dos dossiês, de forma a poderem questionar ou censurar os executivos municipais de maneira mais fundamentada (Sousa, 2015).

Segundo, pelo menos um terço dos municípios portugueses encontram-se em avançado estado de envelhecimento demográfico e despovoamento. Estes municípios caracterizam-se por um tecido económico muito débil, no qual a câmara municipal é o principal empregador, e permanecem altamente dependentes das transferências do governo central. Na ausência de um ‘milagre económico’ ou de soluções criativas¹, estes municípios enfrentarão cada vez mais pressões na proteção social aos mais desfavorecidos, nomeadamente idosos, desempregados e outras populações em situação de carência económica. Embora mantenham a sua existência formal, baseada na tradição, na história e na identidade local, a qualidade da democracia local encontrar-se-á ameaçada pela diminuição da competição política e do pluralismo, pela restrição das escolhas associadas a orçamentos cada vez mais restritivos e pela crescente incapacidade de fazerem escolhas de forma autónoma em termos da prestação de serviços. Nos casos mais extremos correrão o risco de ver aplicada a solução que tem sido adotada em muitos países europeus com problemas semelhantes,

¹ Ver, a propósito, o exemplo do *hub* de inovação tecnológica do Fundão: <https://www.publico.pt/2022/07/12/local/noticia/fundao-projecto-permitira-criar-450-postos-trabalho-2013435>

que consiste na fusão coerciva de municípios em situação de insustentabilidade demográfica, político-administrativa e financeira (Tavares, 2024).

Terceiro, longe de constituir uma panaceia para resolver os graves problemas que afetam uma significativa fatia dos municípios portugueses, a regionalização é, contudo, um imperativo constitucional que se encontra por cumprir. Ultrapassados os receios de que a regionalização era um processo imposto a partir do governo central, já não é possível argumentar que ela acentuará as diferenças entre as regiões mais ricas e as regiões mais carenciadas do país, dado que essas diferenças permanecem significativas, ainda mais se a região de Lisboa constituir o ponto de comparação. Avançar para a regionalização teria evidentes vantagens sob o ponto de vista político e democrático, com um espaço cívico adicional para o exercício da participação política dos cidadãos e maior possibilidade de controlo da ação dos políticos por parte dos cidadãos. Para além das vantagens internas, a existência de governos regionais em Portugal funcionaria a favor da representação dos interesses das regiões junto da União Europeia, em particular assegurando uma representação política, económica e cultural que tem estado ausente por força desta lacuna institucional.

Quarto, no âmbito da concretização das aspirações democráticas proclamadas no *25 de Abril*, as ferramentas de tecnologia cívica têm potencial para proporcionar oportunidades de partilha de informações com os cidadãos, aumentar a sua compreensão e garantir a uniformização no fornecimento desta informação aos cidadãos. Além disso, permitem que as partes interessadas expressem as suas opiniões e preocupações, oferecendo *feedback* às autarquias sobre como facilitar a ação e a monitorização dos serviços prestados. Finalmente, estas ferramentas possibilitam a colaboração dos cidadãos na cocriação de novos serviços, políticas e soluções para dar resposta às questões locais. Existem três etapas, progressivamente mais ambiciosas, na utilização das tecnologias cívicas: (1) abertura e transparência; (2) participação e envolvimento; e (3) colaboração, *co-design*, cocriação e coprodução, que refletem a complexidade crescente das diversas capacidades das

ferramentas de tecnologia cívica (World Bank, 2022). As autarquias portuguesas já cumprem, de forma aceitável, a primeira destas etapas, mas encontram-se por dar passos decisivos na promoção das duas restantes.

Em quinto lugar, apesar dos progressos assinaláveis em termos de representação de género no poder local, a função de chefe do executivo municipal permanece esmagadoramente dominada por indivíduos do sexo masculino. Este facto é tanto mais problemático quanto investigação recente sugere que os municípios liderados por mulheres apresentam valores mais elevados no Índice de Transparência Municipal (Tavares e Cruz, 2020), à semelhança aliás do que acontece noutros contextos (Piotrowski e Van Ryzin, 2007; Sjöberg, 2010).

Referências

- Almeida, L. F. M. (2024). *O Estatuto do Direito de Oposição nas Autarquias Locais*. Lisboa: AAFDUL Editora.
- Almeida, L. F. M., e Sousa, L. (2019). O direito de oposição nos municípios portugueses. *Análise Social*, 54(232) (3), 504-531.
- Amaral, D. (2015). Constrangimentos ao pluralismo III: sobre a independência dos órgãos de comunicação social local. In L. De Sousa, A. Tavares, N. Da Cruz, e S. Jorge (eds.) *A Reforma do Poder Local em Debate* (pp.87-92). Lisboa ICS.
- Barreto, A. (1984). Estado central e descentralização: Antecedentes e evolução, 1974-1984. *Análise Social XX* (81-82): 191-218.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Camões, P. J., Tavares, A., e Teles, F. (2021). Assessing the intensity of cooperation: a study of joint delegation of municipal functions to inter-municipal associations. *Local Government Studies*, 47(4), 593-615.
- Sousa, L. (2015). Constrangimentos ao pluralismo I: sobre a relação Executivo-Oposição. In L. De Sousa, A. Tavares, N. Da Cruz, e S. Jorge (eds.) *A Reforma do Poder Local em Debate* (pp.71-79). Lisboa: ICS.
- Kuhlmann, S., e Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Magre, J., e Bertrana, X. (2007). Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe. *Local Government Studies*, 33(2), 181-194.

- Montalvo, A. R. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, C. (1996). O Estado Novo e os Municípios Corporativos. C. Oliveira (coord.) *História dos Municípios e do Poder Local* (pp.284-341). Lisboa: Círculo dos Leitores.
- Oliveira, C. (1996a). O 25 de Abril e a ruptura com os municípios corporativos. C. Oliveira (coord.) *História dos Municípios e do Poder Local* (pp.342-359). Lisboa: Círculo dos Leitores.
- Opello, W. C. (1979). Administração local e cultura política num concelho rural. *Análise Social* XV(59), 655-672.
- Piotrowski, S., e Van Ryzin, G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
- Ruel, T. (2015). Constrangimentos ao pluralismo II: sobre a longevidade no poder e os riscos associados. In L. De Sousa, A. Tavares, N. Da Cruz, e S. Jorge (eds.) *A Reforma do Poder Local em Debate* (pp.81-86). Lisboa: ICS.
- Sjöberg, C. (2010). *Factors influencing transparency in public institutions: An analysis of Chilean municipalities*. B.A Thesis in Political Science. Gothenburg, Sweden: University of Gothenburg.
- Tavares, A. F. (2022). *Governo Local e Administração Autárquica*. Lisboa: Sílabo.
- Tavares, A. (2024). *Municipal Amalgamation Reforms: Theory, Methods and Evaluation*. Cham: Springer Nature.
- Tavares, A. F., e Carr, J. B. (2013). So close, yet so far away? The effects of city size, density and growth on local civic participation. *Journal of Urban Affairs*, 35(3), 283-302.
- Tavares, A. F., e Cruz, N. F. (2020). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101249.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Intermunicipal Cooperation*. Springer.
- World Bank. (2022). *CivicTech: Transparency, Engagement, and Collaboration for Better Governance*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/38169>

