

**UNIVERSIDADE DO MINHO**  
**Escola de Economia e Gestão**

**PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO NA  
ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL**  
**estudo exploratório de um caso**

Pedro Jorge Sobral Camões

Dissertação para a obtenção  
do grau de Mestre em  
Administração Pública.

Orientada pelo Prof. Doutor  
Carlos Cabral Cardoso

BRAGA

Outubro

1995

Para os meus pais

Ao Nuno

*“O conceito de liberdade, (...), constitui a pedra angular de todo o edifício de um sistema de razão pura, mesmo de razão especulativa (...).”*

*Immanuel Kant, Crítica da Razão Prática*

## RESUMO

A tomada de decisão organizacional é um tema que tem interessado os investigadores e se desenvolveu principalmente na segunda metade deste século. Várias têm sido as abordagens propostas concentrando-se no estudo dos diversos tipos de decisões e de processos de decisão, bem como nas fases do processo de decisão, sem esquecer aqueles que procuram a clarificação do próprio conceito de decisão. Mais recentemente, alguns autores sugeriram uma análise da tomada de decisão organizacional a partir dos níveis de complexidade do processo de decisão.

Este estudo analisa os processos de tomada de decisão numa organização municipal de pequena dimensão, recorrendo à tipologia de Kriger & Barnes (1992) dos níveis de complexidade da decisão. A metodologia utilizada é o estudo de caso, ainda que de natureza exploratória, permitindo o aprofundamento do conhecimento dos processos de decisão na organização municipal portuguesa. Trata-se de um tipo de organização particular, que dado o seu enquadramento legal, se configura como uma organização burocratizada e muito centralizada no órgão executivo, justificando, deste modo um estudo específico. De acordo com a metodologia utilizada são descritos e analisados com detalhe 4 processos de decisão que se desenvolveram na organização, e que tiveram durações e intervenientes diferentes. Para os 4 processos de decisão é ensaiada a análise de Kriger & Barnes (1992) dos níveis de complexidade das decisões.

Na análise dos diferentes tipos de decisões são discutidas as influências no processo de decisão de aspectos como os serviços municipais, o papel do Presidente da Câmara, a dimensão político-partidária e a organização municipal. As principais conclusões apontam para a limitada influência da filiação partidária no processo de decisão, parecendo muito mais importante a freguesia (eleitores) de onde são originários os vereadores. Observou-se, também, a influência decisiva do Presidente da Câmara, e confirmou-se a prática de uma forma de 'presidencialismo municipal'. Concluiu-se ainda que os processos de decisão têm uma forte componente política, notando-se ainda a utilização habilidosa e claramente política dos registos (actas). Por fim, são sugeridas algumas pistas que poderão ser desenvolvidas em futuras investigações.

## ABSTRACT

Organizational decision making is a research-issue which has been a matter of concern in the literature for the last fifty years. The approaches proposed by authors originated from different schools of thought have focused either on the study of different types of decisions and decision processes, or on the different stages of the decision process. Other studies have concentrated on the discussion of the concept of decision. More recently, some authors suggested the analysis of the organizational decision making from the point of view of the complexity of the decision process.

This study analyses the decision making processes taking place in a municipal organization of small size using the Kriger & Barnes (1992) approach and typology of levels of complexity. The methodology adopted is the case study albeit of an exploratory scope with a view to a better understanding of the decision processes adopted by portuguese municipal organization. Due to legal reasons, this type of organization is highly bureaucratic and very centralized which seems to require a specific study.

Four different decisions are analysed and a discussion is conducted of the influence on the decision process of aspects such as municipal services, the council (executive) chairman, the political parties and the municipal organization. The main conclusions point to the limited influence on the decision of the party affiliation. The district of origin of the councillors appears to play a more important role in the process and in the decision itself. It was also observed that the council president plays the biggest role in the process, thus confirming what has been called 'municipal presidentialism'. It is also concluded that the decision processes have a strong political dimension, observed in the political use of records and minutes. Finally, some research avenues for future are suggested.

## AGRADECIMENTOS

Um trabalho como este nunca se deve a uma só pessoa, é sempre o resultado de inúmeras colaborações.

Ao Renato, pela enorme amizade, pela inteligência das suas críticas e... pelo indispensável aconselhamento informático.

De uma forma muito especial ao meu orientador, Prof. Carlos Cabral Cardoso, não só pelos conselhos e ajudas, sem as quais este trabalho nunca teria chegado onde chegou, mas também, a enorme disponibilidade e simpatia que fez com que tivesse sempre ânimo para trabalhar. As nossas longas e interessantes conversas muito esclareceram. Com sua experiência prática e académica sempre disponibilizou os seus conselhos. Nunca procurou, no entanto, constrangir ao fazer vencer as suas opiniões. Estou-lhe muito grato por isso.

De uma forma geral a todos os meus amigos, pelas constantes palavras de ânimo. Sem eles o trabalho nunca teria chegado a este ponto. A todos muito... muito obrigado.

Apesar de todas as contribuições, o trabalho é da responsabilidade do autor, que assume, por isso, todos os erros que ele naturalmente incorpora.

# ÍNDICE

<b>RESUMO</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>iv</b>
<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>v</b>
<b>ÍNDICE</b>	<b>vi</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>PARTE UM - DECISÃO NAS ORGANIZAÇÕES</b>	<b>4</b>
<b>Cap 1 - Perspectivas de Estudo da Decisão</b>	<b>5</b>
1.1 - Perspectivas Clássicas	5
1.1.1 - Perspectiva racional	5
1.1.2 - Perspectiva da racionalidade limitada	8
1.2 - Perspectivas Contemporâneas	10
1.2.1 - Perspectiva da anarquia organizada	10
1.2.2 - Perspectiva política	12
1.2.3 - Perspectiva contingencial	15
1.3 - Nota final	17
<b>Cap 2 - Tomada de Decisão</b>	<b>18</b>
2.1 - Conceitos de decisão	18
2.2 - Abordagens ao estudo da decisão	22
2.2.1 - Tipos de decisões	22
2.2.2 - Fases do processo de decisão	25
2.2.3 - Tipo de processos de decisão	28
2.2.4 - Complexidade dos processos de decisão	32
2.3 - Influência da estrutura no processo de decisão	34
2.4 - O poder nas organizações	36
2.5 - Política e acção organizacional	39
2.6 - O específico contexto público	42
2.6.1 - As organizações públicas	43
2.6.2 - A decisão pública	45
2.7 - Nota final	51

<b>Cap 3 - Organização Municipal</b>	<b>52</b>
3.1 - Autarquias Locais	52
3.2 - Município	55
3.3 - Assembleia Municipal	55
3.4 - Câmara Municipal	57
3.5 - Presidente da Câmara	63
3.6 - Serviços municipais	64
3.7 - Organização municipal	66
3.8 - Decisões municipais	67
3.9 - Nota final	71
<b>PARTE DOIS - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLOGIA</b>	<b>72</b>
<b>Cap 4 - Enquadramento Teórico</b>	<b>73</b>
4.1 - Processos de decisão da organização municipal	76
4.1.1 - Níveis dos processos de decisão	76
4.1.2 - A influência dos serviços municipais	79
4.2 - A actividade decisória da Câmara Municipal	80
4.2.1 - A dimensão político-partidária	80
4.2.2 - Importância do Presidente da Câmara	81
4.2.3 - Assuntos objecto de decisão	81
<b>Cap 5 - Metodologia</b>	<b>82</b>
5.1 - A metodologia	82
5.2 - Desenvolvimento da investigação	84
5.2.1 - Condução do processo de investigação	84
5.2.2 - Recolha de dados	85
5.2.3 - Análise de dados	87
5.3 - Nota final	88
<b>PARTE TRÊS - ANÁLISE DE CASO</b>	<b>89</b>
<b>Cap 6 - Uma Organização Municipal</b>	<b>90</b>
6.1 - Caracterização da autarquia estudada	90
6.1.1 - O município	90
6.1.2 - Finanças	91
6.1.3 - Pessoal	93
6.1.4 - Estrutura organizativa	97

6.2 - Apresentação dos dados	103
6.2.1 - Processos de decisão	103
6.2.1.1 - Plano Director Municipal	103
6.2.1.2 - Associação de Municípios	107
6.2.1.3 - Recuperação de Celulose	109
6.2.1.4 - Licença de posse de cão	114
6.2.2 - Actividade da Câmara Municipal	115
6.3 - Nota final	119
<b>Cap 7 - Discussão do Caso</b>	<b>120</b>
7.1 - Processos de decisão	120
7.1.1 - Níveis de complexidade	122
7.1.1.1 - Decisões-escolha	123
7.1.1.2 - Decisões-acção	124
7.1.1.3 - Decisões-acontecimento	124
7.1.1.4 - Mini processos de decisão	126
7.1.1.5 - Processos de decisão	127
7.1.1.6 - Teatros de decisão	128
7.1.2 - Influência dos serviços municipais	129
7.2 - Actividade da Câmara Municipal	131
7.2.1 - Dimensão político-partidária	132
7.2.2 - Presidente da Câmara	134
7.2.3 - Assuntos objecto de decisão	135
7.2.3.1 - Decisões de rotina	135
7.2.3.2 - Decisões incrementais	136
7.3 - Organização Municipal	137
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>139</b>
Sugestões	145
<b>APÊNDICES</b>	<b>147</b>
APÊNDICE A - Lei das Autarquias Locais (excertos)	148
APÊNDICE B - Organização dos Serviços Municipais	167
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>175</b>

## INTRODUÇÃO

A actividade de gestão de uma organização passa necessariamente pela tomada de decisões. É comum afirmar-se que gerir é tomar decisões, aparecendo a tomada de decisão, deste modo, como o centro da actividade de gestão (Butler, 1990; Mintzberg, 1990). Logo, a evolução do conhecimento da gestão tem que passar pelo aprofundamento do estudo dos processos de tomada de decisão: "as contribuições do estudo empírico da tomada de decisão nas e pelas organizações renovaram profundamente a nossa visão do funcionamento das organizações" (Friedberg, 1995, p. 43).

Embora frequente noutros países, os estudos sobre a tomada de decisão em organizações são raros em Portugal, e praticamente inexistentes no caso da tomada de decisão em autarquias.

Estão também na ordem do dia as preocupações de modernização da administração pública portuguesa, inspiradas no exemplo pioneiro do livro **Reinventar a Administração Pública**, por parte do Governo dos Estados Unidos (Gore, 1994). A administração pública requer estudos mais aprofundados, sendo esta necessidade sentida de uma forma muito especial em Portugal.

É conhecida a preocupação, em Portugal, com a melhoria da eficácia e com o aprofundamento do papel das autarquias locais. Sabe-se que "tal como qualquer outra organização, os municípios apresentam problemas de gestão para os quais se impõe uma atenção permanente dos seus responsáveis" (Pereira & Almeida, 1985, p. 214). O estudo da tomada de decisão nas autarquias é, portanto, uma tema com actualidade, sem lhe faltar alguma pertinência académica, dado a especificidade deste tipo de organizações. É importante, então, conhecer os processos de decisão nos municípios, no sentido de que "para que o processo de decisão possa contribuir para o conhecimento do desempenho organizacional é preciso, antes, conhecê-lo bem" (Leitão, 1993a, p. 71).

O presente trabalho centra-se sobre as decisões nas organizações municipais portuguesas. Não importa aqui a avaliação valorativa das decisões, se são boas ou más para os cidadãos, ou como podem ser analisadas do ponto de vista da eficácia de gestão. O que se pretende é tão só procurar saber como as decisões acontecem na organização, onde

quando e como decorrem os processos decisórios e qual a influência da estrutura de serviços que as apoia e que se organiza nas câmaras municipais. Os serviços municipalizados saem do âmbito deste estudo pois trata-se de estruturas organizadas de forma empresarial, e por isso, com muita independência face ao município. Não pertencem, verdadeiramente à estrutura municipal, a lei permite-lhe uma organização autónoma na administração municipal e a gestão é entregue a um conselho de administração privativo (Amaral, 1993, p. 485).

O presente trabalho adopta a metodologia do estudo de caso, ainda que de natureza exploratória, tendo o trabalho de campo decorrido num único município, sustentando-se que esta é a metodologia adequada para um estudo desta natureza.

Na Parte I, capítulos 1 e 2, é apresentada uma revisão da literatura sobre o estudo da tomada de decisão, discutindo-se as diferentes tipologias dos processos de decisão. Ainda nesta Parte, capítulo 3, são caracterizadas as organizações municipais.

Na Parte II apresenta-se o enquadramento teórico, no capítulo 4, e a metodologia adoptada na pesquisa de dados, no capítulo 5.

Na Parte III, capítulos 6 e 7, é estudado o caso de uma organização municipal, procurando-se um melhor conhecimento dos processos de decisão naquela autarquia.

Na última parte, Conclusão, são apresentadas as principais conclusões e sugeridas algumas pistas para futuras investigações.

## PARTE UM - DECISÃO NAS ORGANIZAÇÕES

## Cap 1 - Perspectivas de Estudo da Decisão

“...na vida, a descoberta dos afectos e o sentimento são a regra, não a excepção. A excepção é a racionalidade.”

F. Carvalho Rodrigues & Luis Ramos (1995), *Ontem, Um Anjo Disse-me: diálogos para o século XXI*, p. 21

### 1.1 - Perspectivas Clássicas

As primeiras abordagens à tomada de decisão, no sentido em que actualmente são entendidas, isto é, a escolha ao nível organizacional e de gestão, devem-se a Chester Barnard em 1938, com a obra *The Functions of the Executive*, e a Herbert Simon em 1947, com a obra *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Process in Administrative Organizations*. Tais abordagens enfatizaram, em primeiro lugar, a construção de modelos que deveriam conduzir a boas decisões, em que o acento é sobre os processos e métodos que asseguram a eficácia da acção e na definição de princípios que governam a acção concertada de grupos de indivíduos (Simon, 1965). Esta perspectiva ilustra a abordagem prescritiva da tomada de decisão.

Foram muito relevantes, porque precursores, os trabalhos de Barnard e, principalmente, Simon, que ainda hoje é um autor fundamental no estudo da tomada de decisão, individual e nas organizações. “As contribuições do estudo empírico da tomada de decisão nas e pelas organizações renovaram profundamente a nossa visão do funcionamento das organizações” (Friedberg, 1995, p. 43). Isto porque, como se verá, para a compreensão das organizações é fundamental conhecer como se tomam decisões e como se desenrolam os processos de decisão.

#### 1.1.1 - Perspectiva racional

No primeiro desses modelos o decisor é suposto ser um agente racional que escolhe a melhor solução (óptima), após obter todas as

alternativas possíveis, de as comparar e avaliar. Racional é entendido como sinónimo de 'inteligência', 'sucesso', 'sanidade', e até, o agente racional é entendido como um agente 'friamente materialista' (March, 1994, p. 1 e 2). Segundo esta perspectiva "os termos raciocinar e decidir estão tão interligados que, por vezes, se confundem" (Damásio, 1995, p. 178).

O modelo racional de tomada de decisão, de natureza normativa, procura enunciar como deve o homem tomar decisões ideais. Esse homem tem, obviamente, de ser um ser ideal. "Este modelo provavelmente representa a visão predominante de como as decisões deveriam ser tomadas" (Butler et al., 1993, p. 7).

Este modelo pressupõe, em primeiro lugar, que não existem objectivos contraditórios, isto é, que existe apenas um único objectivo bem definido, muitas vezes representado por uma função objectivo ou função de utilidade esperada, preferencialmente quantificável (Simon, 1983, p. 22). Isto corresponde a uma intensa utilização da investigação operacional, com a inserção das variáveis em modelos matemáticos que supostamente conduziriam à decisão óptima. Decisão óptima, bem entendido, de acordo com os pressupostos do modelo matemático.

Em segundo lugar, para que se chegue à solução óptima é indispensável que se disponha de informação completa acerca do assunto sobre o qual se pretende decidir. Só assim é possível dispor de todas as alternativas e escolher a que melhor resolve o problema.

É necessário também, em terceiro lugar, que o decisor tenha claramente definidas e hierarquizadas as suas preferências. Isto exige que os critérios de preferência estejam rigorosamente definidos.

Por último, pressupõe este modelo que as preferências são constantes e o indivíduo (decisor) tem um comportamento que otimiza a utilidade do decisor, isto é, a sua função de utilidade esperada.

Cumpridos estes pressupostos "a tomada de decisão torna-se uma sequência de passos que, sendo respeitados, conduzem à melhor solução, isto é, à acção que otimiza a utilidade do decisor" (Butler et al., 1993, p. 7). Esta abordagem está na base da investigação operacional e aquilo que ficou conhecido por 'management science'.

É no âmbito deste modelo que surge a distinção de Simon (1947) entre decisões programadas ou de rotina e decisões não programadas. As primeiras são decisões repetitivas em que as respostas surgem automática

e rapidamente (Damásio, 1995, p. 179). Estas decisões podem ser, e são-no quase sempre, delegadas nos níveis mais baixos da organização, desde que sejam definidos claramente os critérios e os contextos em que devem ser tomadas (por exemplo a renovação de um stock). As decisões não programadas exigem que se faça a análise de alternativas típica deste modelo, uma análise tipo custo/benefício. Estas decisões não são delegáveis.

Uma crítica a este modelo é feita pelo *teorema da impossibilidade* de Keneth Arrow (1963), onde se mostra que é impossível definir e hierarquizar as preferências num conjunto de indivíduos, como pode verificar-se tomando três indivíduos (A, B e C) e três alternativas possíveis de escolha (I, II ou III).

	Preferências de escolhas		
Indivíduos	I	II	III
A	1	3	2
B	2	1	3
C	3	2	1

Nesta situação, Arrow demonstra que não há uma alternativa preferida pelo conjunto dos três indivíduos. Não é possível, então, hierarquizar as preferências num conjunto de indivíduos (Rocha, 1991, p. 144). Embora para cada indivíduo, por si, se possam hierarquizar as preferências e os objectivos a atingir, quando estão integrados numa organização, esta passa a ter objectivos múltiplos e complexos. Tanto assim, que “é hoje pacífico nesta disciplina que as organizações, em si, não têm objectivos” (Cabral-Cardoso, 1995a, p. 2). É que não é possível postular uma “mente organizacional” (Cyert & March, 1963, p. 30).

Este modelo é, também, totalmente ineficaz quando o decisor se defronta com situações de risco e de incerteza, já que só é possível escolher entre as alternativas se for possível prever claramente os efeitos de cada escolha (Rocha, 1991, p. 145).

Por outro lado, em muitos processos de decisão “é necessário fazer compromissos, estabelecer alianças, ficar-se por etapas que não

representam o óptimo, mas o possível naquelas circunstâncias” (Rocha, 1991, p. 145).

Como se constata, todos estes pressupostos só são possíveis num homem ideal, que obviamente não existe. Esta é a mais contundente crítica a este modelo, que faz com que seja considerado irrealista.

### **1.1.2 - Perspectiva da racionalidade limitada**

Varios autores, como Simon, March e Cyert, apontaram um modelo corrector do modelo racional, tendo em conta aquilo que afirmavam ser a forma não totalmente racional como, na prática, as organizações tomavam as suas decisões e partiram da observação de que os indivíduos não procuram soluções óptimas, antes parecem satisfazer-se com soluções que consideram ‘aceitáveis’, encontradas a partir de modelo simplificado do problema em estudo. Esta perspectiva reconhece a complexidade interna e do ambiente externo das organizações, e dos importantes desafios que enfrenta (Cyert & Mach, 1963, p. 1).

Uma das críticas que se apontava ao modelo racional era a obrigatoriedade, irrealista, de dispor de toda a informação respeitante às alternativas e às consequências de cada uma delas, e por outro lado a impossibilidade de a mente humana absorver e ser capaz de tratar toda essa informação. Outra crítica, era a de que nenhum decisor é capaz de otimizar as soluções, dado que a complexidade dos processos mentais implicados ultrapassa, e muito, as capacidades de tratamento de informação e raciocínio do ser humano. No sentido de responder a estas críticas surgiu o modelo de racionalidade limitada, que admitia que as decisões eram tomadas com base em informação incompleta, sob pressão do tempo e até com objectivos definidos de forma contraditória.

A racionalidade é, portanto, limitada e trata-se agora de aceitar uma solução satisfatória, daí a sua designação: *satisficing man model* ou *bounded-rational model*. Foram vários os autores cujos trabalhos foram nesta direcção de pensamento, nomeadamente Herbert Simon, James March e Richard Cyert.

A crítica principal ao modelo racional assentava, assim, num problema que James March chama de ‘constrangimento de informação’, que é o resultado final de vários problemas de limitação (March, 1994, p. 10):

- Problemas de atenção, porque o tempo e a capacidade de atenção são limitadas;
- Problemas de memória, porque a capacidade dos indivíduos e das organizações armazenarem informação é limitada;
- Problemas de compreensão, porque os decisores têm capacidades limitadas de compreensão;
- Problemas de comunicação, porque são limitadas as capacidades de comunicar e de partilhar informações complexas e especializadas.

Neste modelo, e por causa destas restrições, a procura de uma solução é interrompida logo que seja encontrada uma solução satisfatória, já que os indivíduos constroem modelos simplificados do problema, compreendendo apenas os critérios alternativos considerados relevantes de modo a apreenderem unicamente a informação necessária (March, 1988, p. 276). Analisam, apenas, aquilo a que, na terminologia de Simon, se chama 'imagem geral'. "Por isso, não parece que uma única função de utilidade global possa abranger toda a série de decisões a tomar" (Simon, 1983, p. 29).

Como se constata, este modelo de decisão corresponde a uma evolução do modelo racional, tentando corrigir-lhe os defeitos, mas mantendo-se na mesma orientação teórica e na mesma perspectiva acerca do modo como o homem toma as decisões. Estes dois modelos encaram o homem como racional e analisando, principalmente, os mecanismos de escolha. Em ambos "...as decisões são vistas como baseadas numa avaliação de alternativas em termos das suas consequências para as preferências (March, 1994, p. 57)." Por isso são conhecidas como as perspectivas clássicas da decisão.

As perspectivas clássicas da tomada de decisão estão associadas e decorrem naturalmente do 'modelo clássico de organização', que ainda é o modelo que está subjacente à maior parte da teoria sobre as organizações. Segundo Friedberg, a organização clássica pode ser caracterizada pelas seguintes permissas (Friedberg, 1995, p. 30 e 31):

1. carácter instrumental da organização em relação a fins exógenos, pré-determinados e fixos, ao serviço dos quais ela existe e para os quais ela é uma simples correia de transmissão transparente, passiva e obediente;

2. unidade e coesão da organização - esta é um todo homogéneo e coerente que impõe a sua racionalidade aos comportamentos dos membros;
3. delimitação clara e inequívoca da organização por fronteiras formais que separam sem ambiguidade o funcionamento interno dos acontecimentos exteriores e que fazem com que estes não tenham repercussões no interior a não ser que mediatizados e retomados pelo topo da organização.

A esta maneira de descrever a organização, Nils Brunsson (1989) chama o 'modelo da organização orientada para a acção', por contrapartida do 'modelo político da organização' - dependente do seu ambiente, aberta a ele e parte dele. Estas duas perspectivas conduzem a percepções muito diferentes dos comportamentos organizacionais. A análise segundo uma ou outra conduz a resultados bem distintos (Brunsson, 1989, p. 195).

## 1.2 - Perspectivas Contemporâneas

Às perspectivas clássicas, de natureza prescritiva, opuseram-se as perspectivas descritivas, mais recentes e com ascendente claro na literatura sobre a tomada de decisão organizacional. Isto corresponde à clivagem entre analisar como acontecem as decisões (perspectiva descritiva) em vez de analisar como deveriam acontecer (perspectiva prescritiva) (March, 1994, p. vii).

### 1.2.1 - Perspectiva da anarquia organizada

Num trabalho de 1972, Cohen, March e Olsen adiantaram uma nova explicação de como as decisões são tomadas: modelo da anarquia organizada ou *the garbage can model*<sup>1</sup>. Este modelo resulta do reconhecimento de um "ambiente caracterizado por complexas interacções entre actores, problemas, soluções, e oportunidades de escolha, que se espera sejam resolvidos pelo tempo" (March, 1994, p. 198). A tomada de decisão é vista como um processo não sistemático em que prevalece a

---

<sup>1</sup> Na tradução literal "Modelo do caixote do lixo", que pretende ser uma metáfora à anarquia que o modelo explica.

ambiguidade: “profundas ambiguidades que envolvem a acção da organização” (March, 1988, p. 15).

De acordo com esta perspectiva, os problemas, as alternativas, as soluções e os objectivos são mal definidos (pouco claros), é difícil estabelecer relações causa-efeito, e a participação dos diversos indivíduos nos processos de decisão é fluída e temporalmente limitada, isto é, “há uma fraca estruturação dos mesmos: é fácil entrar ou sair dos processos de decisão, de neles introduzir novas preocupações ou de inferir outras a partir deles” (Friedberg, 1995, p. 73).

Uma organização em anarquia organizada está em permanente dinâmica de mudança (Padgett, 1980), sendo inequívoco estar-se a tratar de uma organização sem objectivos explicitamente definidos, o que já é pacificamente reconhecido (Cabral-Cardoso, 1995a). Isto resulta da actual relativização do conceito clássico de organização, “que é vista agora como um conjunto no qual se opõem e se confrontam uma multiplicidade de racionalidades cuja convergência não tem nada de espontâneo, mas é o resultado da construção de uma ordem. (...) A organização, nesta perspectiva, não se tornou mais que uma arena política ou mercado no qual se trocam comportamentos e se perseguem estratégias de poder especiais, e cujas características (fins, estruturas, regras de jogo, ‘cultura’) são, por sua vez, o simples produto dessas trocas e confrontos” (Friedberg, 1995, p. 58).

Da anarquia organizada resulta que os processos de decisão não são sequências mecanicistas de um conjunto de passos que começam num problema e acabam numa solução, ou seja, “as possibilidades tradicionais de avaliar consequências de uma decisão e de as relacionar com objectivos (...) deixaram de existir ou quase não existem” (Friedberg, 1995, p. 74). Resulta também que ocorrem frequentemente ‘soluções à procura de problemas’ ou ‘problemas que não encontram solução’ (Butler et al., 1993, p. 15).

Os autores do modelo enunciam as consequências do processo de decisão, na perspectiva da anarquia organizada (Cohen et al., 1972):

- São propostas soluções até quando não existem problemas - um membro pode ter uma ideia e tentar ‘vendê-la’ à organização;
- São feitas escolhas sem resolver os problemas;
- Os problemas persistem sem serem resolvidos;

- Alguns problemas são resolvidos.

Os indivíduos procuram comportar-se racionalmente<sup>2</sup> mas os acontecimentos são tão difusos e complexos que os problemas e as soluções podem não estar relacionados. No entanto, este modelo centra-se “menos nos detalhes da tomada de decisão individual, e mais nos fluxos agregados de pessoas, problemas, e soluções através das redes organizacionais” (Padgett, 1980, p. 583).

De tudo isto resulta que a organização, vista como uma anarquia organizada, corre o risco de dispendir demasiado tempo e esforço em que os participantes conversam, argumentam, interagem, ‘vendem’ a sua solução, em que, no limite, a actividade gestão parecerá impossível. “A ineficiência pode resultar destas condições e os decisores procederem segundo a falsa ideia que o seu mundo é mais incerto do que realmente é e perderem a oportunidade de aplicar estruturas mais rígidas que levam às decisões computacionais (programadas)” (Butler et al., 1993, p. 15).

### **1.2.2 - Perspectiva política**

Uma das críticas que se apontou aos modelos racional e da racionalidade limitada foi, precisamente, a de ignorar que havia decisões em que é necessário fazer compromissos, estabelecer alianças. A perspectiva política corresponde, desta forma, a um corte com os dois modelos racionais antes analisados. Agora a preocupação é perceber como os indivíduos interagem nas organizações e como essas interacções conduzem às escolhas, isto é, a preocupação é perceber a política organizacional (Brunsson, 1989, p. 19 e ss), pois as “organizações, particularmente as grandes, são como os governos na medida em que são, fundamentalmente, entidades políticas” (Pfeffer, 1994, p. 18).

As organizações são vistas como “coligações de indivíduos, alguns deles organizados em subcoligações” (Cyert & March, 1963, p. 31). Estas coligações e subcoligações são “grupos diferenciados horizontal e verticalmente, de acordo com as divisões do trabalho e da autoridade, divisões estas que têm a origem não apenas na organização, mas também na sociedade como um todo” (Cabral-Cardoso, 1995a, p. 1). Incluem-se aqui gestores, trabalhadores, accionistas, fornecedores, clientes, advogados,

---

<sup>2</sup> *Intendedly rational*, na terminologia dos autores.

grupos de interesse, entidades fiscais e outras agências públicas. Estes indivíduos são tidos como possuindo interesses próprios potencialmente contraditórios e competindo por recursos escassos. Cada indivíduo comporta-se de molde a satisfazer os seus próprios interesses. A racionalidade, agora, consiste em maximizar os seus interesses egoisticamente. Assim, "na organização o conflito nunca é totalmente resolvido" (Cyert & March, 1963, p. 50), ou, de outro modo, a política organizacional rege-se pela lógica subjacente ao princípio de conflito (Brunsson, 1989, p. 20).

Neste contexto, os processos de decisão são vistos como processos de formação de coligações e alianças pontuais entre indivíduos ou grupos que ultrapassam as suas divergências a fim de chegar a uma decisão, numa situação de conflito e luta de poder explícita ou latente. Estes processos incluem negociação, *lobbying*, divulgação selectiva de informação, *networking*, utilização política de regras, normas e regulamentos, e utilização simbólica de informação técnica como meio de legitimar uma dada acção já escolhida. Por outro lado, o facto de a organização produzir ideologia faz com que diminua a necessidade de tomar decisões, pois "a ideologia da organização escolhe a acção a tomar" (Brunsson, 1989, p. 17).

Assim, embora Cyert e March, nos estudos dos processos de tomada de decisão, tivessem admitido a existência de uma dimensão política, ignoraram aspectos fundamentais para a sua compreensão, como o papel da informação na tomada de decisão, os processos de formação de coligações de interesses dentro da organização e os efeitos da filiação profissional dos intervenientes (Cabral-Cardoso, 1995a) e até a forma como as organizações produzem ideologia (Brunsson, 1989).

Um dos mais célebres trabalhos sobre o comportamento político na tomada de decisão organizacional foi o estudo feito por Graham Allison acerca da interacção dos governos dos EUA e da União Soviética no caso da grave crise dos mísseis americanos instalados em Cuba (Allison, 1969; Anderson, 1983). O processo político caracteriza-se pelo facto de que "o que acontece não é escolhido como a solução para um problema, mas antes resulta de compromissos, alianças, competição e confusão entre oficiais do governo que veêm diferentes faces de um assunto; político no sentido de que a actividade da qual os resultados emergem é melhor caracterizada por regateio" (Allison, 1969, p. 708). A isto o autor chama o paradigma político-burocrático.

No caso da administração pública, a perspectiva política surge muito bem reflectida na corrente de pensamento económico e político que trata das escolhas dos governantes enquanto tal e que é conhecida por *public choice*, que foi desenvolvida por autores como Buchanan (1967), Downs (1957) Niskanen (1971), Tullock (1965). Esta corrente aproxima e esbate as fronteiras entre a ciência política e a economia, o objectivo é perceber os aspectos económicos do processo político (Stiglitz, 1988, p. 145), isto é, do processo de decisão política. Trata especialmente de como se faz a escolha em democracia entre programas alternativos, num contexto de ciclo político-económico. "O processo político é tal que os que são eleitos para servir o público muitas vezes recebem incentivos para agir para o benefício de grupos de interesse particulares" (Stiglitz, 1988, p. 6).

A corrente da escolha pública pretende explicar por que é que existe uma divergência entre, por um lado, as políticas propostas pela análise económica como as mais eficazes e, por outro lado, as escolhas públicas efectivamente realizadas. A explicação reside precisamente na natureza do processo político de decisão. É que os políticos tomam as decisões públicas de acordo com o critério principal do seu próprio bem estar. O interesse dos políticos, defendem os autores desta corrente, é a sua reeleição, o que os leva, normalmente, a escolher as políticas menos populares no início dos mandatos e deixar as que mais agradam ao eleitorado para a parte final. Daí a conjugação do ciclo político com o ciclo económico - ciclo político-económico. Esta visão dos agentes políticos colide com o que os economistas defendem como a melhor para acção pública, os seus pressupostos têm por fim a maximização do bem estar social, entendido este como a agregação das preferências individuais dos cidadãos (Silva, 1978).

Por outro lado, a acção dos burocratas contribui de forma muito considerável para a não implementação das políticas mais eficientes. Em primeiro lugar, os burocratas procuram, também, maximizar o seu próprio interesse, como, por exemplo, conseguir um maior orçamento para os seus departamentos e maiores salários (Stiglitz, 1988, p. 204 e ss). Em segundo lugar, "os burocratas não são, de facto, os executores neutros da vontade dos políticos, como está implícito na teoria tradicional do governo representativo" (Silva, 1978, p. 496). Os burocratas são cruciais na capacidade dos governos em tomar e implementar decisões (Peters, 1987).

São os burocratas que controlam grande parte da informação dos políticos, nomeadamente sobre os custos e benefícios das diferentes alternativas. A informação é, efectivamente, um factor decisivo para deter influência, isto é, para deter o poder, e os burocratas têm poder, e muito.

No conflito dos mísseis de Cuba, "o actor nem foi uma nação unitária nem um conglomerado de organizações, mas um número de actores individuais. Grupos destes actores constituem o agente para as decisões e acções particulares do governo. Os actores são homens nos seus postos, (...) num ponto crítico na administração" (Allison, 1969, p. 708).

A existência de lógicas de actuação diferentes entre burocratas e políticos tem sido confirmada por trabalhos empíricos, mesmo até para o caso dos governos locais (Schneider & Teske, 1994).

### ***1.2.3 - Perspectiva contingencial***

De uma forma praticamente consensual os autores afirmam que "os velhos modelos de tomada de decisão estão a falhar, e podemos esperar que a sua falha seja ainda maior." (Etzioni, 1989, p. 122). Não é possível explicar todas as decisões tomadas numa organização apenas por um modelo, seja ele qual for, nem mesmo pelo conjunto deles (Leitão, 1993a e 1993b). As decisões tomadas são tão diferentes, quanto à natureza, quanto ao tempo gasto e ao número de participantes envolvidos, que um modelo ou teoria não pode explicar de modo abrangente e unificador todas essas decisões. Há sempre dificuldade em fazer coincidir um qualquer modelo teoricamente criado, e sempre limitado, com uma realidade que já existe por si. Muito menos é possível modificar essa realidade de acordo com esse modelo que se criou conceptualmente.

Tudo isto tem sido entendido na investigação empírica dos processos de decisão organizacional, que aparecem como tendo níveis diferentes de complexidade, de duração, de incerteza e de participação.

As abordagens prescritivas parecem, pois, ultrapassadas. Isto não implica que uma determinada decisão ou um processo de decisão não se aproxime ou não tenha elementos que o aproximem de um determinado modelo ou perspectiva.

Deverá, portanto, aceitar-se que não existe uma forma ideal de tomada de decisão, mas que é possível admitir que um é mais adequado a uma

dada situação, em função dos níveis de incerteza quanto aos meios e quanto aos fins (Butler, 1991, p. 59; Butler et al., 1993, p. 17). Assim:

	Incerteza quanto aos meios	
Incerteza quanto aos fins	1 - Automática	2 - Julgamento
	3 - Negociação	4 - Intuição

Adaptado de Butler, 1991, p. 59

A estratégia computacional (decisão automática) parece ajustar-se melhor a uma situação em que os objectivos e os meios de os alcançar são conhecidos com certeza. Supõe o comportamento racional e que as decisões são passíveis de tratamento computacional. Requer estruturas muito formalizadas e centralizadas, sendo a decisão avaliada em termos de eficiência. É a estratégia que conduz a decisões programadas ou de rotina.

A estratégia de julgamento é adequada para situações de ambiguidade técnica - certeza nos objectivos, incerteza nos meios. Processos de racionalidade limitada com procura de soluções satisfatórias. Requer estruturas com elevada especialização profissional e comunicação essencialmente horizontal (March, 1994, p. 8).

A estratégia de negociação é típica dos processos políticos. É adequada para situações de objectivos conflituosos e contraditórios. Termina com uma solução de compromisso ou com a vitória de uma das partes, consoante as relações de poder estabelecidas (Pfeffer, 1994, p. 45; Brunsson, 1989, p. 68).

A estratégia de intuição é o processo em que a decisão é tomada a partir do destilar das vivências do indivíduo - 'sexto sentido'. A decisão é fortemente influenciada pela experiência do indivíduo. Este processo de decisão está próximo do modelo da anarquia organizada, com elevada interactividade, normas essencialmente implícitas e liderança não consolidada. Sobre a intuição na tomada de decisão podem referir-se, por exemplo, os trabalhos de Simon (1987, p. 40; 1990) e Vergara (1993).

Acentua-se, deste modo, cada vez mais no estudo da tomada de decisão “o carácter construído e contingente das preferências e das opções” (Friedberg, 1995, p. 57). A esta se chama a perspectiva contingencial.

### **1.3 - Nota final**

Neste capítulo, foram referidas ás principais escolas de pensamento sobre a tomada de decisão nas organizações, observando-se uma evolução no sentido da valorização dos aspectos políticos e de natureza psicológica presentes no processo de decisão. No capítulo seguinte, são revistos os principais estudos dos processos de tomada de decisão.

## Cap 2 - Tomada de Decisão

*“Temos em cada instante que dizer o que vamos fazer, isto é, o que vamos ser no instante imediato. Se fôssemos eternos, isto não nos angustiará: não importava tomar uma ou outra decisão”*

*Ortega y Gasset (1994), O Que é a Filosofia?, p. 199*

A gestão de uma organização pode ser vista, fundamentalmente, como a actividade de fazer escolhas com vista a desenvolver acções futuras, isto é, a tomada de decisões é o centro da actividade de gestão, decisões essas que determinam a sua acção futura. De acordo com Butler, “se aceitarmos que a tomada de decisão trata de fazer escolhas e percursos de acção então esta actividade está no centro da actividade de gestão” (Butler, 1991, p. xiv). Por outro lado, “a decisão como conceito central na teoria da gestão e das organizações tem tido uma carreira com várias colorações e controversa ao longo dos seus 50 anos. Durante este tempo a sua imagem e significado mudaram substancialmente ao ponto de o seu valor explicativo como categoria conceptual estabelecida na gestão e análise organizacional ser questionada” (Chia, 1994, p. 781).

As organizações, públicas ou privadas, são entidades cada vez mais complexas, isto é, “o mundo não é linear, em particular o mundo das organizações. É a resultante de fluxos complexos que se combinam uns com os outros - paralelos, circulares, recíprocos” (Mintzberg, 1995, p. 11). Neste contexto de progressiva complexidade, as decisões são também progressivamente mais complexas e difíceis de definir, já que as decisões, pelo menos as que interessam neste trabalho, dão-se sempre num cenário organizacional, que envolve necessariamente pessoas com comportamentos que são complexos.

### 2.1 - Conceitos de decisão

Na sua forma mais simples a decisão pode ser vista como a escolha de uma entre várias hipóteses de acção, a opção entre aceitar e rejeitar, a opção entre um sim e um não, ou, ainda, mais sugestivamente “como a

selecção de uma proposta de acção” (Butler et al., 1993, p. 6). Trata-se aqui da decisão como uma opção entre alternativas claramente definidas num determinado momento preciso. Este tipo, a que Kriger & Barnes (1992) chamam de decisões discretas por serem unidades de análise, é o único que pode ser efectivado de forma individual por um elemento da organização. O carácter discreto da decisão, bem como as noções de escolha e intencionalidade de acção caracterizam o conceito de decisão, nomeadamente na sua formulação clássica.

No entanto, para que haja uma decisão organizacional é necessário que, em primeiro lugar, a escolha ocorra em contexto de incerteza. Em segundo lugar, que haja uma intenção de agir. Por último, que sejam vários os actores envolvidos, já que raramente as decisões são tomadas individualmente (Butler et al., 1993, p. 6).

É possível abordar o problema da tomada de decisão segundo várias perspectivas, que conduzem a diferentes formas de a estudar e de a investigar. Mintzberg et al. (1976) distinguem na literatura três grupos de abordagens de investigação e estudo da decisão.

O primeiro grupo é o das abordagens apresentadas por psicólogos cognitivos sobre decisões individuais em situações de jogo. As influências são os estudos neurobiológicos sobre os mecanismos de raciocínio individual e sobre o cérebro (Damásio, 1995). Neste grupo sobressai, como primordial, o nome e a obra de Herbert Simon, que acabou por influenciar as obras de James March e de Richard Cyert, pelo menos no seu início. Esta abordagem conduz à corrente prescritiva sobre a tomada de decisão, que promove a tentativa de construção de modelos que pretendem auxiliar a tomada de decisão e conduzir a decisões óptimas: “decidir bem” (Damásio, 1995, p. 182). Os modelos de decisão obtêm-se por recurso a modelos da investigação operacional, algoritmos informáticos, gestão de stocks etc. Esta corrente postula que “os gestores devem conhecer muito sobre a indústria e o ambiente social em que trabalham e sobre o processo de tomada de decisão para tomar boas decisões” (Simon, 1987, p. 57). Só que “as técnicas de decisão (normativas) têm sido incapazes de lidar com a complexidade dos processos ao nível estratégico, sobre os quais pouco se conhece” (Mintzberg, et al., 1976, p. 246).

O segundo grupo de abordagens da literatura é a da investigação laboratorial realizada por psicólogos sociais sobre decisões em grupo. É um grupo de abordagens de reduzido interesse para o âmbito do presente

trabalho, cujo objectivo é compreender como acontece a tomada de decisão nas organizações.

Ao terceiro grupo pertencem as investigações realizadas por teóricos da gestão e por cientistas políticos sobre a decisão organizacional e é o tipo de investigações conduzidas com recurso a trabalho de campo. Este grupo corresponde às correntes descritiva, comportamental ou contingencial (Mintzberg et al., 1976). Para estas, os aspectos políticos, de poder, de conflitos e de compatibilização de interesses, isto é, de interacção social nas organizações e na sua envolvente são fundamentais para compreender as decisões. Privilegiam-se os processos de decisão, a forma como toda a organização funciona, como todos os seus elementos interagem dentro do complexo organizacional. É esta a abordagem que encontra mais seguidores, logo, também, a que mais poderá evoluir.

Este terceiro grupo pode ser subdividido em dois níveis de análise. Ao primeiro nível pertencem as investigações com incidência nos processos de decisão e no conhecimento da actividade de gestão. O estudo da decisão passa pelo estudo dos processos que ela envolve. A este grupo pertencem os trabalhos de Mintzberg, et al. (1976), do grupo Bradford Studies (Cray et al., 1988 e 1991), Rowe (1989), Nutt (1984 e 1993), Kriger & Barnes (1992) entre outros.

O segundo nível de análise é o das investigações realizadas ao nível da organização. Assim, a tomada de decisão é condicionada pelas dinâmicas organizacionais, isto é, por todo o tipo de relações entre os membros da organização e por todo o tipo de factores que influenciam essas relações. Este nível de análise é representado March (1988 e 1994), March & Simon (1958), Cyert & March (1963), Cohen et al. (1972), Pettigrew (1973 e 1990), Pfeffer (1994), Brunsson (1989), Butler (1991), entre outros.

A decisão pode ser também ser vista como um "consenso ou envolvimento específico para a acção"<sup>3</sup>, por exemplo um consenso para alocação de recursos (Mintzberg et al., 1976). Isto significa que a decisão, como se definiu nos parágrafos anteriores, não é mais do que o instante final de um processo, mais ou menos longo, que é o processo de decisão, que se inicia um tempo antes, muitas vezes num momento muito difícil de identificar. Esse momento inicial é aquilo a que muitas vezes se chama o estímulo da decisão (Nutt, 1984; Mintzberg et al., 1976).

---

<sup>3</sup> *Commitment to action*, na terminologia dos autores.

Decisão pode ainda ser um “problema a ser resolvido através da colecção e análise de dados e a sua subsequente avaliação das acções alternativas.” (Cray et al., 1991, p. 230).

A decisão é também vista como o mecanismo que liga as ideias organizacionais (ideologias) com a acção. Deste modo decisão é forma de reduzir a variedade que caracteriza as ideias com a necessária unidade de uma acção (Brunsson, 1989, p. 173).

O processo de decisão é “o conjunto de acções e factores dinâmicos que começa com a identificação de um estímulo para a acção e termina com o consenso ou envolvimento para a acção” (Mintzberg et al., 1976). Assim, “a selecção é por si mesma, *fondant* que cobre o bolo, ou seja, é um de uma série de passos que conduzem à decisão, mas não necessariamente o mais importante” (Mintzberg, 1995, p. 80). Neste processo de decisão com múltiplos intervenientes acontece que os factores externos podem tornar-se determinantes, isto é, “o ambiente muitas vezes pode também decidir” (Mintzberg & Waters, 1990, p. 3).

Muito importantes são também os processos em que “a organização não tem modelos de resposta ordenados, pré-determinados e explícitos, porque nunca surgidos antes da mesma forma perante a organização” (Mintzberg et al., 1976, p. 246). São os processos de decisão não estruturados (estratégicos), cujo estudo se iniciou num trabalho de Mintzberg et al. (1976).

Na lógica da relação ideias/acção apresentada por Brunsson, o processo de decisão consiste em reduzir um número de possíveis alternativas de acção a uma única, comparando as alternativas de acordo com as preferências e as regras de escolha (Brunsson, 1989, p. 173).

O processo de decisão é, também, no caso concreto das decisões de investimento “um processo de comportamento organizacional em que interesses locais, interacções informais, e outros aspectos do comportamento humano que devem, para um observador exterior, parecer não racionais, desempenham um papel vital” (Butler et al., 1993, p. 1). Ainda para estes autores “a tomada de decisão é, ao mesmo tempo, computacional e inspirativa, ao mesmo tempo de rotina e argumentativa” (Butler et al., 1993, p. 1). Mas, “apesar nas substanciais transformações nas teorias da tomada de decisão, os tópicos *escolha e intencionalidade de acção* permanecem assunções centrais embebidas nas prioridades intelectuais dos contemporâneos teóricos da decisão” (Chia, 1994, p. 782).

Do que até aqui se abordou pode-se já constatar a existência de diversos tipos de decisões, quer relativamente à própria estrutura do processo de decisão, quer relativamente à duração do processo, quer ainda relativamente à frequência. São, no entanto, várias as formas como os autores categorizam e caracterizam os diversos tipos de decisões e os diversos tipos de processos de decisão. Referem-se de seguida algumas das abordagens mais pertinentes para o tema em estudo, desenvolvidas a partir de estudos empíricos.

## **2.2 - Abordagens ao estudo da decisão**

Os estudos realizados sobre a tomada de decisão nas organizações podem ser agrupados, como se viu, em função do modo como abordam a decisão. São inúmeros os modos de abordar a decisão e o processo de decisão. Assim, enquanto alguns autores se concentram nos diversos tipos de decisões, outros procuram identificar as diversas fases do processo de decisão ou os tipos de processos de decisão, outros ainda abordam os diferentes níveis de decisão quanto à sua duração, complexidade, tempo que demoram, etc. Sem se pretender ser exaustivo, referem-se de seguida algumas dessas abordagens mais relevantes na literatura da tomada de decisão organizacional.

### **2.2.1 - Tipos de decisões**

A mais simples classificação de decisões deve-se, mais uma vez, a Herbert Simon (1947, 1983). Este dividiu as decisões entre programadas ou de rotina e decisões não programadas. Esta classificação é mais ou menos paralela à que Etzioni (1989) haveria de fazer entre decisões não fundamentais e decisões fundamentais. Ambas as classificações se fazem por referência à sua importância organizacional e à sua frequência. As decisões programadas são repetitivas e rotineiras, em que o procedimento está já definido para a sua execução. As decisões não programadas são as que nunca antes ocorreram, isto é, não têm estrutura de resolução pré-definida.

Outra tipologia conceptual clássica de decisões é a que as divide entre decisões estratégicas, táticas e de rotina, assim definidas (Mintzberg, 1995, p. 81):

-Estratégicas, decisões de grande impacto, envolvendo muitos membros e todos os níveis organizacionais. São sempre decisões não programadas, que envolvem o futuro da organização, isto é, com impacto no longo prazo e com duração que pode variar desde 6 meses a vários anos;

-Táticas, de coordenação ou administrativas, com impacto de médio prazo, e duração até três meses;

-Rotinas operacionais, de curto prazo, isto é, as decisões tomadas de maneira bastante rotineira, quase automática, nos processos que são geralmente programados.

Partindo desta classificação tripartida, Heller et al. (1988) ocuparam-se do estudo dos processos destes três tipos de decisões, não obstante terem utilizado uma abordagem de investigação comum para as decisões táticas e estratégicas.

Nas organizações que estudaram preocuparam-se em conhecer os antecedentes e consequências das relações de poder formal e informal, isto é, conhecer os processos informais que influenciam os acontecimentos do seu dia-a-dia.

Consideraram o poder como variável central, na medida em que, no entender dos autores, para se poder exercer influência (poder)<sup>4</sup> é imperioso o acesso aos processos de decisão. De acordo com isto conceberam um *continuum poder-influência (IPC)*, que inclui participação, envolvimento e influência. Assim, a obtenção de informação é a condição mínima neste *continuum*, na medida em que para se ter influência é necessário o acesso à informação. No outro extremo do *continuum* está um grau em que os conselhos são incorporados nas decisões tomadas pela organização (Heller et al., 1988, p. 2 e 3).

---

<sup>4</sup> O conceito de poder, como variável de importância central da teoria das organizações e da gestão, será mais detalhadamente analisado num ponto posterior deste capítulo. Aqui, por razões de simplicidade e para facultar a explicação, poder será identificado apenas com influência. Ver-se-á que o conceito de poder está muito relacionado com influência, mas não pode ser identificado com ela.

### IPC - Continuum Poder-Influência

1	2	3	4	5	6
Ausência ou informação mínima	Informação mínima	Oportunidade de dar conselhos	Conselhos tomados em consideração	Tomada de decisão conjunta	Controlo completo

Adaptado de Heller et al. (1988, p. 34)

Um importante objectivo do estudo foi testar a perspectiva de que variáveis como influência, poder e conflito variam nas diferentes fases das decisões com impacto de médio e de longo prazo.

A investigação que decorreu durante 4 anos conduziu aos seguintes resultados principais (Heller et al, 1988, p. 7 a 9):

1. Confirmação plena da importância da hierarquia na vida das organizações e na tomada de decisão, como o factor mais importante;
2. Demonstração da utilidade e praticabilidade do *continuum* poder-influência;
3. Não é possível identificar um melhor método de tomada de decisões. A distribuição de influência varia com o tipo de decisão e com a organização;
4. Os empregados exercem mais influência sobre as decisões simples do que sobre as decisões complexas;
5. A influência dos níveis inferiores e conselhos de trabalhadores é limitada;
6. A satisfação não é fortemente influenciada pelas decisões participadas;
7. A eficácia, segundo várias medidas, é superior quando são usados métodos participativos;
8. Ao contrário dos estudos anteriores, um moderado nível de conflito está associado com um comportamento mais participativo;
9. A influência de pessoas e grupos exteriores à organização - metapoder - é mais frequente do que é geralmente defendido na literatura;

10. O processo longitudinal de tomada de decisão pode ser dividido em fases distintas, que mostram padrões de comportamento diferentes;
11. A sub-utilização das capacidades de poder disponíveis é substancial e desempenha um importante papel nas organizações;
12. Reconhecimento da variável 'poder do status' como uma nova variável na investigação sobre organizações.

### **2.2.2 - Fases do processo de decisão**

Mintzberg, Raisinghani e Théorêt (1976) debruçaram-se sobre os processos das decisões estratégicas, que classificaram como decisões não estruturadas. Para estes autores, o conceito de estratégico é sinónimo de importante, em termos de acções tomadas e recursos envolvidos. Os autores defenderam que a maneira como as decisões são tomadas nas organizações varia de decisão para decisão, mas que era possível definir padrões de variação (Butler, 1990). Este trabalho levou a encarar o processo de decisão como um conjunto não sequencial de fases e rotinas típicas que poderão explicar grande parte das decisões não estruturadas.

Estes autores observaram que os processos de decisão estratégicos se caracterizam pela sua novidade, complexidade e por terem resultados abertos (incertos<sup>5</sup>).

Começaram por categorizar as decisões segundo o estímulo que as provoca. Assim, as decisões podem ser, ao longo de um *continuum*, categorizadas em oportunidade, crise e problema.

Classificaram também as decisões de acordo com a solução que apresentam. Assim as soluções podem ser: dadas<sup>6</sup>, pronto a usar (facilmente obtidas)<sup>7</sup>, feitas por medida<sup>8</sup> e modificadas<sup>9</sup>.

Segundo os autores, as fases principais do processo de decisão são identificação, desenvolvimento e selecção. Estas fases são descritas em

---

<sup>5</sup> *Novelty, complexity and openendedness*, na terminologia dos autores.

<sup>6</sup> *Given*, na terminologia dos autores.

<sup>7</sup> *Ready-made*, na terminologia dos autores.

<sup>8</sup> *Custom-made*, na terminologia dos autores.

<sup>9</sup> *Modified*, na terminologia dos autores.

termos de sete rotinas principais e três rotinas fixas que suportam as rotinas centrais, e ainda seis factores dinâmicos que ajudam a explicar as relações entre as rotinas centrais e as de suporte. Tudo isto, em conjunto, forma os doze elementos básicos do processo de decisão estratégica (Mintzberg et al., 1976).

Na fase da identificação existem duas rotinas: reconhecimento da decisão, em que os estímulos oportunidade, crise e problema são reconhecidos e invocam a actividade decisional; e diagnóstico em que a gestão tenta compreender o estímulo, determinar as relações causa-efeito para a situação de decisão, e avaliar essa situação de decisão (Mintzberg et al., 1976; Mintzberg, 1995, p. 80).

A segunda fase, desenvolvimento, é o coração do processo de decisão, e consiste na fixação de actividades que levam ao desenvolvimento de uma ou mais soluções para um problema ou crise ou à elaboração de uma oportunidade. Nesta fase, surge a rotina de procura, que é invocada para encontrar soluções já feitas. Surge, também, a rotina de concepção, que é usada para desenvolver soluções feitas por medida ou para modificar soluções já feitas (Mintzberg et al., 1976).

A última fase no processo de decisão é a fase de selecção, que tem múltiplos estágios, e é um processo iterativo, envolvendo progressivamente investigação profunda de alternativas. A rotina escrutínio é usada para reduzir um largo número de alternativas já feitas a um número razoável. A rotina avaliação-escolha é usada para investigar a praticabilidade de alternativas e seleccionar uma acção. A rotina de autorização é usada para ratificar, ao mais alto nível da hierarquia, a acção escolhida, isto é, tem de haver autorização quando as escolhas individuais não têm autoridade de envolver ou comprometer a organização. A rotina de autorização é um processo binário, trata-se de aceitar ou rejeitar (Mintzberg et al., 1976; Mintzberg, 1995, p. 80).

Segundo estes autores, existem também três rotinas que suportam as três fases principais. Nas rotinas de controlo da decisão gere-se o processo de decisão (alocação de recursos, por exemplo). São as 'meta-decisões', isto é, decisões sobre decisões. As rotinas de comunicação fornecem o *input* e o *output* de informação necessária à manutenção da decisão. As rotinas políticas surgem porque os aspectos políticos são um elemento chave nas decisões estratégicas (regateio entre os que têm algum controlo). Nesta rotina trata-se das influências dos indivíduos que procuram satisfazer

2. Busca de alternativas de acção;
3. Previsão das consequências de cada uma das alternativas;
4. Avaliação das alternativas em termos das consequências para os objectivos pretendidos;
5. Seleccionar a melhor alternativa para os objectivos pretendidos.

Estas três últimas classificações, de Heller et al. (1988), de Paul Nutt (1984 e 1993) e de Anderson (1983), correspondem mais ou menos aos procedimentos (fases) da tomada de decisão racional, em que está sempre presente a definição clara de objectivos, a sua maximização, como é o caso da maximização da riqueza na análise de investimentos que precede a decisão de investir.

### **2.2.3 - Tipo de processos de decisão**

De acordo com os elementos já definidos anteriormente, Mintzberg et al. (1976) delinearão os seguintes tipos de processos, integrados no modelo geral de processos de decisão:

- Processo de decisão impasse simples, em que as decisões são não-complexas com soluções dadas, estimuladas por problemas e o reconhecimento e diagnóstico com múltiplas interrupções;
- Processo de decisão político, no qual as interrupções são mais extensas devido à actividade política, as soluções são dadas ou modificações para soluções prontas a usar;
- Processo de decisão de procura básica<sup>10</sup>, que é semelhante ao modelo racional na medida em que há poucas interrupções;
- Processo de decisão de procura modificada (escolha de equipamento, por exemplo), que é o processo de busca mais complexo, nas soluções prontas a usar são modificadas para uma decisão particular;
- Processo de decisão de *design* básico (marketing), de curta duração, em que as interrupções e actividade política são escassas, as oportunidades são os estímulos principais, e as soluções são do tipo 'custom-made' inovadoras e complexas;

---

<sup>10</sup> *Basic search*, na terminologia dos autores.

- Processo de decisão de configuração bloqueada (projectos públicos), onde as duas primeiras fases (identificação e desenvolvimento) do processo são iguais ao processo anterior (*design* básico) e em que se encontra forte resistência de grupos de cidadãos que protestam pelas desvantagens desses projectos públicos;
- Processo de decisão de configuração dinâmica, que é o processo de decisão mais complexo, podendo demorar de um ano até quatro anos, em que ocorrem múltiplas interrupções fazendo com que o fluxo de actividades se torne muito complexo.

Os autores tentaram demonstrar que “ao mesmo tempo os processos de decisão estratégicos são imensamente complexos e dinâmicos, são também tratáveis numa estrutura conceptual” (Mintzberg et al., 1976, p. 274) É o que eles chamam a estrutura dos processos de decisão não estruturados. Posteriormente, mais autores se debruçaram sobre os processos de decisão não estruturados (Leitão, 1993c).

Outro estudo sobre os processos organizacionais, desenvolvido sobre decisões estratégicas, foi o desenvolvido pelo grupo conhecido como ‘Bradford Studies’ (Cray et al., 1988 e 1991). De um vasto estudo empírico resultou a classificação em três tipos os processos de decisão estratégica: esporádico, fluido e balizado.

O propósito, segundo os autores, consistia em examinar um número de variáveis da complexidade do problema e da clivagem política pela sua eficácia em alocar decisões para as três categorias de processos de decisão, isto é, examinar a proposição de que as variáveis complexidade e carácter político podem explicar a ocorrência do processo de decisão de um tipo e não de outro.

O processo de decisão esporádico<sup>11</sup> tende a ter maior número de paragens e por isso a ser mais longo. É caracterizado também pela existência de oposição que geralmente inclui reconsiderações de dados díspares. As soluções radicais são improváveis.

O processo de decisão fluido<sup>12</sup> avança mais rapidamente e mais firmemente, não havendo importantes demoras, sendo, por isso, um

---

<sup>11</sup> *Sporadic decision processes*, na terminologia dos autores.

<sup>12</sup> *Fluid decision processes*, na terminologia dos autores.

processo mais rápido. Não se tratam no entanto de decisões triviais. O volume de informação é grande e o número de soluções potenciais também, só que o processo decorre sem interrupções.

No processo de decisão balizado<sup>13</sup> a interacção tem lugar ao nível de pequenos grupos ou individualmente, havendo pouca negociação e pouca informação disponível.

Os resultados da investigação conduziram à confirmação da tese proposta pelos autores, segundo a qual existem três tipos de processos de decisão. O quadro 2.1 apresenta sumariamente os três tipos de decisão desenvolvido pelo grupo *Bradford Studies*:

**Quadro 2.1 - Os três tipos de processos de tomada de decisão**

Esporádico	Mais demorado Mais impedimentos Mais fontes de informação Maior variabilidade de informação Maior interacção informal Maior possibilidade de negociação Mais tempo para atingir a decisão Decisão tomada nos níveis mais altos
Fluido	Menos demorado Menos impedimentos Menos fontes de informação Menor variabilidade de informação Maior interacção formal Alguma possibilidade de negociação Menos tempo para atingir a decisão Decisão tomada nos níveis mais altos
Balizado	Menos fontes de informação Menos esforço para obter informação Menor possibilidade de negociação Menor interacção formal Decisão tomada nos níveis intermédios

Adaptado de Cray et al. (1991)

<sup>13</sup> *Constricted decision processes*, na terminologia dos autores.

Por último, e de acordo com os autores, o seu estudo possibilitou a verificação de muitos pontos em comum com o estudo de Mintzberg et al., (1976).

Outro importante estudo foi realizado por Paul Nutt (1984), a 78 companhias fornecedoras de serviços, no qual procurou categorizar os diversos tipos de processos de decisão segundo as suas características e de acordo com as fases já identificadas.

Para o autor, na medida em que as fases de formulação e de implementação estão sempre presentes, o que distingue os processos de decisão são as fases intermédias, que estão ou não activadas. Neste sentido Nutt apresentou os seguintes modelos básicos de processos de decisão, mas onde sobressaem, ainda, variações em cada um deles:

1. *Modelo histórico*, no qual são activadas as fases da formulação, do detalhe e da implementação;
2. *Processo tipo prateleira*<sup>14</sup>, no qual são activadas as fases da formulação, detalhe, avaliação e implementação e é um processo similar ao que Mintzberg et al. (1976) chamam de solução pronta a usar;
3. *Processo de avaliação*, onde se activam as fases da formulação, avaliação e implementação, que começa com uma ideia de valor desconhecido e que se assemelha ao chamado 'método científico' (cartesiano);
4. *Processo de procura*, onde não são activadas as fases intermédias, e que acontece quando se pressente uma necessidade mas que lhe falta uma ideia operacionalizável e é um processo similar ao que Mintzberg et al. (1976) chamam de busca passiva;
5. *Processo 'nova'*, em que são usadas todas as fases;

Por fim, no estudo de Paul Nutt para "determinar quando as organizações usam cada um destes processos, os tipos de processos estão ligados com os estímulos que os provocam" (Nutt, 1984, p. 441) São três esses estímulos: problemas, oportunidades e crises, pois Nutt seguiu a classificação dos estímulos utilizada por Mintzberg et al. (1976).

---

<sup>14</sup> *Off-the-shelf*, na terminologia dos autores.

Oportunidade é o estímulo mais estável, que conduz a uma decisão em que se procura melhorar uma situação segura (por exemplo aumentar quota de mercado). No outro extremo da classificação aparece o estímulo crise, que se verifica quando a organização enfrenta uma situação de pressão intensa, exigindo solução imediata. O estímulo problema é intermédio aos dois anteriores, é um estímulo em que a pressão para a decisão é intermédia.

Constata-se, assim, que devido à sua natureza não automática, as decisões estratégicas têm sido alvo preferencial de muitos estudos sobre tomada de decisão organizacional (Mintzberg et al., 1976; Cray et al., 1988 e 1991; Dean Jr & Sharfman, 1993).

#### **2.2.4 - Complexidade dos processos de decisão**

Uma das mais interessantes análises sobre os processos de decisão organizacional foi a que resultou da investigação de Mark Kriger e Louis Barnes sobre dois casos de organizações empresariais em que analisaram oito processos de decisão de longo prazo. De acordo com esta perspectiva, as decisões são analisadas de acordo com o nível de complexidade dos processos.

Os autores procuraram responder à pergunta seguinte: como os processos de decisão complexos e críticos se desenrolam nas organizações?<sup>15</sup> (Kriger & Barnes, 1992). É, assim, claro o objectivo de conhecer como efectivamente ocorrem as decisões e a complexidade dos processos que as envolvem.

Começaram por clarificar o conceito de decisão, já que este é muitas vezes abordado de forma pouco esclarecedora. Isto deve-se, segundo os autores, às diferentes perspectivas e abordagens, bem como ao carácter interdisciplinar do estudo da decisão (ciência política, economia, psicologia social, sociologia).

“Embora, muitas vezes decisão seja entendida como uma unidade de análise discreta que se assume existir num determinado momento do tempo, tomada de decisão também implica processos evolutivos ou correntes

---

<sup>15</sup> *How did complex, critical organizational decision processes evolve in large corporations?*, na linguagem dos autores.

compostas de numerosas unidades de decisão" (Kriger & Barnes, 1992, p. 440).

Os autores distinguem entre decisão, processo de decisão e tomada de decisão. Decisão, para os autores é entendida de forma discreta, isto é, o acto simples binário de aceitar ou não aceitar. Processos de decisão, para os autores são correntes de unidades discretas de análise encadeadas. Além de esta distinção ser muitas vezes de difícil resolução, quase sempre intervêm os aspectos não-rationais, políticos e emotivos das pessoas que, inexoravelmente, terão de estar envolvidas. É que "o próprio sujeito tem um aspecto auto-referencial para o investigador em que ele ou ela devem começar por decidir, consciente ou inconscientemente, onde se situa em termos de disciplina base, nível de análise, e paradigma" (Kriger & Barnes, 1992, p. 440). Já se viu que existem vários paradigmas de estudo da decisão: racional, político, contingencial ou anarquia organizada.

Os autores observaram seis níveis de complexidade das decisões, consoante, o tempo gasto, o número de participantes e o esforço necessário a formular e implementar uma decisão:

1. Decisões-escolha<sup>16</sup>;
2. Decisões-acção<sup>17</sup>;
3. Decisões-acontecimento<sup>18</sup>;
4. Mini processos de decisão<sup>19</sup>;
5. Processos de decisão<sup>20</sup>;
6. Teatros de decisão<sup>21</sup>;

Dos aspectos mais interessantes é o paralelismo (analogia) feito pelos autores entre os diversos níveis de processos de decisão e alguns aspectos relacionados com o teatro, uma cena, uma peça completa, uma série de peças, etc, de acordo com o quadro seguinte:

---

<sup>16</sup> *Decision choices*, na terminologia dos autores.

<sup>17</sup> *Decision actions*, na terminologia dos autores.

<sup>18</sup> *Decision event*, na terminologia dos autores.

<sup>19</sup> *Mini decision processes*, na terminologia dos autores.

<sup>20</sup> *Decision processes*, na terminologia dos autores.

<sup>21</sup> *Decision theatres*, na terminologia dos autores.

**Quadro 2.2 - Níveis de processos de decisão**

Tipo	Nível	Analogia com teatro	Tempo gasto
Decisões-escolha	I	Um actor (monólogo) ou comportamento não verbal	Poucos momentos
Decisões-acção	II	Diálogo	Até várias horas
Decisões-acontecimento	III	Cena	De 1 a vários dias
Mini processos de decisão	IV	Acto	De 1 a vários meses
Processos de decisão	V	Peça	De 1 a 20 anos
Teatros de decisão	VI	Séries de Peças (Trilogias, por exemplo)	Mais de 20 anos

Adaptado de Kriger &amp; Barnes (1992)

Cada nível de decisão, se reunido com decisões do mesmo nível, origina decisões de nível mais elevado, resultando numa hierarquia intrincada<sup>22</sup> de processos simultâneos. "A tomada de decisão consiste em centenas, até milhares, de decisões de escolha que parecem insignificantes num dado momento" (Kriger & Barnes, 1992, p. 453), mas que agrupados podem conduzir a processos de decisão muito complexos e com vários anos de duração.

### 2.3 - Influência da estrutura no processo de decisão

Uma importante contribuição para o estudo dos processos de decisão, embora não tendo a natureza de um trabalho empírico, é a abordagem de Butler (1991), que relaciona as estruturas organizacionais, e a sua definição, com as decorrentes formas de tomada de decisão, isto na medida em que "as concepções de racionalidade e comportamentos de escolha têm repercussões directas sobre a maneira como se pode pensar a existência e o funcionamento das organizações" (Friedberg, 1995, p. 57). A esta forma de relacionar as seguintes três variáveis Butler chamou *Modelo Institucional*:

1. Contexto organizacional (recursos, tecnologia, e normas) - este pode ser simples ou complexo;

<sup>22</sup> *Nested*, na terminologia dos autores.

2. Ideologia (corpo de ideias) - que poder ser robusta ou focalizada;
3. Estrutura organizacional (regras de decisão) - vaga/desfocada<sup>23</sup> ou nítida<sup>24</sup>.

Na medida em que, como vimos, a decisão é um conceito central nas organizações, torna-se necessário perceber como funcionam as organizações, pois, obviamente a tomada de decisão ocorre num determinado contexto organizacional. O autor procura descobrir "como devem as organizações ser estruturadas para se obter eficiência" (Butler, 1991, p. 1).

O autor considera dois tipos fundamentais e opostos de estruturas organizacionais: vaga/desfocada e nítida/focada, que devem ser adoptados consoante o contexto de incerteza em que a organização se situa e que exigem processos de tomada de decisão muito diferentes. Estes são, os dois pólos opostos de um *continuum*.

Se o nível de incerteza for elevado a estrutura organizacional deve ser vagamente definida, pois é imprescindível uma adaptabilidade permanente. Esta estrutura é genericamente a *ad-hoc* na definição de Mintzberg (1995, Cap. 21), ou a estrutura em que se contextualiza a anarquia organizada de Cohen, March & Olsen (1972).

Se por outro lado, se tratar de um nível de incerteza menor a estrutura organizacional deve ser mais rígida/nítida, pois são possíveis as rotinas e as decisões especificadas, o que promove a eficiência. Esta estrutura é a máquina burocrática de Mintzberg, ou, mais classicamente a estrutura mecanicista.

Trata-se assim, para Butler, de conceber uma organização que procure o equilíbrio entre adaptabilidade e eficiência, sendo que, se trata de harmonizar dois objectivos discrepantes e, obviamente, essa definição da estrutura organizacional comporta grandes dificuldades.

A organização é a definição de estruturas em que as decisões são tomadas e executadas, e a estrutura é o guia do comportamento dos participantes durante a tomada de decisão, fornecendo oportunidades e constrangimentos à acção. A estrutura é o que o autor chama as "regras de decisão". É que "a estrutura vê-se nos modelos de comportamentos dos

---

<sup>23</sup> *Fuzzy* (tradução literal).

<sup>24</sup> *Crisp* (tradução literal).

participantes, mas é também, muitas vezes, a existência de regulamentos e procedimentos organizados" (Butler, 1991, p. 2).

Esta visão de causalidade entre as estruturas organizacionais e eficiência de gestão pode ser criticada por ser simplista. Peters e Waterman fazem essa crítica ao argumentar que embora as questões estruturais sejam importantes, são apenas uma parte das facetas totais da eficiência da gestão (Peters & Waterman Jr, 1987, p.33).

Estes autores, no seu famoso trabalho sobre empresas de sucesso - excelência - concluíram que "qualquer via inteligente para estudar a organização devia abranger e tratar como independentes pelo menos sete variáveis: a estrutura, a estratégia, as pessoas, o estilo de gestão, os sistemas e procedimentos, os conceitos orientadores e os valores partilhados (como seja a cultura) e as forças e a perícia presentes ou esperadas no futuro da empresa" (Peters & Waterman Jr, 1987, p. 34).

Isto significa claramente, por parte dos autores, aceitar a perspectiva contingencial das organizações, e não as visões assentes em causalidades que quase nunca são totalmente explicativas.

Outra crítica é a de que a capacidade de adaptação das organizações não é igual para todas, além de que por vezes mesmo a capacidade de adaptação no interior da organização, principalmente nas grandes, não é homogénea. "As organizações estão continuamente em mudança, de forma rotineira, facilmente e responsabilmente, mas a mudança não pode ser arbitrariamente controlada" (March, 1988, p. 167). Além disso, nem todos os modelos são aplicáveis a todas as situações (Brunsson, 1989, p. 195).

#### **2.4 - O poder nas organizações**

Para o estudo da tomada de decisão é também fundamental o estudo do poder e das relações de poder nas organizações.

O conceito de poder é um dos conceitos fundamentais na moderna teoria da gestão e das organizações. Para Crozier é "o novo problema da teoria da organização" (Crozier, 1964, p. 145). Segundo Pfeffer, a actividade política na organização é o exercício ou o uso do poder (Pfeffer, 1994, p. 25). Ao nível organizacional já antes outros o tinham enunciado, como Allison (1969) e Pettigrew (1973) a quem se devem importantes estudos sobre a dimensão política das organizações. Aceita-se actualmente que

estas dimensão deve ser reconhecida, e não ingenuamente ignoradas, porque é imprescindível para o estudo das organizações e, conseqüentemente, para a resolução dos conflitos de interesse e outros que são inevitáveis. Isto consiste no reavivar da imagem maquiavélica<sup>25</sup> da decisão organizacional (Butler, 1990).

Um dos primeiros autores modernos a interessar-se profundamente pelo estudo do poder foi Bertrand Russel, na sua exemplar obra *O Poder: uma nova análise social*. Aí procurou demonstrar por que achava que

“...o conceito fundamental das ciências sociais é poder, no mesmo sentido em que a energia é o conceito fundamental da física. Tal como a energia, o poder tem muitas formas, tais como a riqueza, o armamento, a autoridade civil, a influência sobre a opinião. Nenhuma delas pode ser encarada como estando subordinada a qualquer outra e não há nenhuma de que as outras derivem.” (Russel, 1990, p. 13).

Galbraith refere, por exemplo, que “a economia divorciada da reflexão sobre o exercício do poder carece de sentido e de importância” (Galbraith, 1983, p. 11). Pode-se acrescentar, evidentemente, que o estudo das organizações divorciado da reflexão sobre o exercício do poder, no mínimo, carece de sentido.

O conceito de poder é, efectivamente, um conceito fundamental no estudo de qualquer fenómeno social, logo, também, um conceito fundamental no estudo das organizações. É que “as organizações, particularmente as grandes, são como governos na medida em que são,

---

<sup>25</sup> Do pensamento político de Nicolau Maquiavel (1469-1527). Na célebre obra *O Príncipe* expõe os fundamentos da sua teoria política. Os seus princípios acentuavam a conquista e manutenção do poder, bem como as lutas em torno de relações de poder. As seguintes passagens são elucidativas da sua noção acerca da natureza humana e do poder: “Portanto, não deve preocupar o príncipe o facto de, para conservar todos os seus súbditos em união e obediência, ganhar fama de cruel, pois será muito muito mais compassivo do que os príncipes que, por excesso de clemência, deixam alastrar as desordens, das quais se geram assassínios e rapinas” (Maquiavel, 1976, p. 88). “Há uma coisa que se pode dizer, de uma maneira geral, de todos os homens: que são ingratos, mutáveis, dissimulados, inimigos do perigo, ávidos de ganhar” (p. 89).

fundamentalmente, entidades políticas” (Pfeffer, 1994, p. 18), isto é, as organizações são entidades onde têm relevo fundamental o poder e as relações de poder. “Os indivíduos e os grupos conscientemente perseguem o poder e o conhecimento sobre o poder” (March, 1994, p. 140).

De, então, que se trata quando se aborda a noção de poder? De uma forma simples podemos dizer que se trata da capacidade de influenciar ou impor a vontade a uma ou a um conjunto de pessoas. De uma forma mais precisa é “a capacidade potencial de influenciar o comportamento, de alterar o curso dos acontecimentos, de vencer resistência e de levar as pessoas a fazer o que de outra forma não fariam” (Pfeffer, 1994, p. 43), isto é, controlar os outros (Biggart & Hamilton, 1984). Não obstante se possa definir, mais ou menos consensualmente, o poder é um fenómeno muito complexo, por vezes difícil de apreender, e quase sempre muito difícil de medir (Hills & Mahoney, 1978).

A partir do conceito de poder resulta que “política e influência são os processos, as acções, os comportamentos através dos quais este poder é utilizado e dele se toma consciência” (Pfeffer, 1994, p. 43). “O conceito de poder reflecte a noção intuitiva de luta, com resultados determinados pelas forças relativas dos contendores” (March, 1994, p. 140).

Há, no entanto, como se viu diferentes tipos de poder. Seguindo a classificação de Galbraith, temos (Galbraith, 1983, p. 21 e 22):

- *Poder condigno*, com ênfase na punição e que “obtem submissão pela capacidade de impor às preferências do indivíduo ou do grupo uma alternativa suficientemente desagradável ou dolorosa para o levar a abandonar essas suas preferências”;
- *Poder compensatório*, que obtém submissão “oferecendo uma recompensa positiva”, cujo exemplo mais importante é a recompensa pecuniária;
- *Poder condicionado*, em que, ao contrário dos anteriores, o indivíduo não está ciente da sua submissão, pois este tipo de poder “é exercido mediante mudança de uma convicção, de uma crença.” Através da persuasão, educação, ou compromisso social obtém-se a submissão.

“O poder condicionado, mais que o poder condigno ou compensatório, é fundamental, como veremos, para o funcionamento da economia e do governo” (Galbraith, 1983, p. 22).

Por outro lado há também várias fontes de poder diferentes, que, ainda, segundo este autor são (Galbraith, 1983, p. 22):

- *Personalidade ou liderança* - "é um conjunto de qualidades físicas, mentais, de oratória, de firmeza moral ou de qualquer outra característica pessoal que dá acesso a um ou mais instrumentos do poder" e está, principalmente ligada ao poder condigno;
- *Propriedade* - ligada, primordialmente ao poder compensatório; "a propriedade - a riqueza - proporciona os meios para comprar a submissão"
- *Organização*, que é a fonte mais importante de poder nas sociedades modernas, e está primordialmente ligada ao poder condicionado.

A "organização - a união daqueles que partilham interesses, valores ou ideias semelhantes - é essencial para a conquista de tal submissão, para a procura de poder" (Galbraith, 1983, p. 25). É que, assiste-se, inequivocamente, a uma ascensão do poder proveniente da organização, por contrapartida de um declínio dos outros poderes (Galbraith, 1983, p. 68).

Sendo cada vez mais complexas as organizações e sendo que estas cada vez mais detêm poder, é, então, mais difícil identificar quem são os indivíduos, em concreto, que detêm o poder efectivo. É a distinção entre poder formal de decidir e, muito relevante, o poder informal de influenciar uma decisão. Situa-se aqui o problema da "distinção entre a ratificação e o uso do poder real no processo de decisão, (...) em que a ratificação aparece como um processo simbólico" (Butler, 1990, p. 13).

## 2.5 - Política e acção organizacional

A partir do reconhecimento da importância do conceito de poder reconhece-se, como se viu, a importância das dinâmicas políticas. Estes aspectos são essenciais para qualquer organização, ainda que isso nem sempre seja assumido pelos intervenientes.

Várias investigações mostram que os actores organizacionais ou os decisores, quando inquiridos sobre a justificação do seu comportamento, quase sempre se apresentam como gerindo com vista à acção, à implementação de decisões (Brunsson, 1989, p. 196). Em todos esses

casos também procuram sustentar as decisões com supostas análises fundamentadas - quase sempre estudos técnicos e/ou financeiros. Em suma, os gestores descrevem o seu comportamento como o mais racional e utilizam esta racionalidade para legitimar as suas decisões. Além disso, descrevem os comportamentos dos outros pelas mais obscuras intenções, isto é, com motivações políticas ou de poder (Cabral-Cardoso, 1995a). Sabe-se também que "as organizações raramente fazem exactamente aquilo que dizem que fazem" (March, 1988, p. 167), porque, como se viu, não têm objectivos em si próprias.

Por outro lado, é conhecida e consensual a importância que têm os aspectos políticos na actividade organizacional: padrões de interacção informal, jogos de poder, grupos de influência e de interesses. Obviamente, nestas dinâmicas políticas participam todos os actores organizacionais, mesmo aqueles que se apresentam como tendo as melhores intenções.

Esta discrepância, entre a forma como os actores apresentam o seu comportamento organizacional e esse comportamento, constitui uma hipocrisia que foi muito bem descrita por Nils Brunsson (1989). "O modelo de acção - racional - pode ser chamado de apresentação e o modelo político pode ser chamado de modelo de resultados.(...) Este explica resultados e não intenções" (Brunsson, 1989, p. 197). Não obstante, estes dois modelos são mutuamente dependentes, na medida em que permitem a existência um do outro, obtendo-se, assim, a legitimação da actividade organizacional. Esta lógica de hipocrisia opõe o diálogo<sup>26</sup> e a tomada de decisões - política organizacional - à acção ou implementação - racionalidade organizacional.

Existem outras situações em que se verifica discrepância entre a realidade organizacional e o que os gestores querem fazer crer. Outro caso é o do conhecimento de quais os propósitos subjacentes ao desenvolvimento de análises formais para a formulação de decisões e as suas consequências políticas ao nível da organização. Esse foi o objectivo de vários estudos (Langley, 1989; Cabral-Cardoso, 1995b).

O estudo de Langley (1989) incidiu sobre três organizações, cada uma com um tipo de estrutura organizacional - configurações organizacionais - definida por Mintzberg e que conduzem a diferentes tipos de processos de decisão: máquina burocrática, burocracia profissional e *adhocracia*. O

---

<sup>26</sup> *Talk*, na terminologia do autor.

estudo concluiu que eram os seguintes os quatro grupos de propósitos na base da utilização da análise formal (Langley, 1989):

- Informação, que é obtida para ter melhor compreensão de um determinado assunto;
- Comunicação, quando não se tem dúvidas sobre a acção a tomar e se pretende, apenas, comunicar essa escolha ou convencer as outras partes sobre os pontos de vista;
- Direcção e controlo, quando se pretende um determinado problema resolvido ou uma decisão detalhada e implementada, sendo a análise formal utilizada para solicitar a atenção dos subordinados e assegurar que a acção é empreendida;
- Simbólicos, para se legitimar uma decisão já antes tomada ou mostrar a participação numa decisão ou respeito por outros pontos de vista, isto é, o propósito da análise é, simplesmente, impressionar os outros membros da organização ou esconder motivos menos recomendáveis.

Ao contrário do que se esperaria, Langley (1989) deparou com uma estreita associação entre análise formal e interacção social na tomada de decisão organizacional. Note-se que a análise formal é muitas vezes associada com o modelo de tomada de decisão racional, onde não são relevantes os factores relacionados com interacção social. Langley observou que quanto mais as decisões são tomadas individualmente menos se torna importante a análise formal, dado que não é necessário convencer ninguém de alguma coisa. Se se admitir que “o poder de decisão é partilhado por pessoas que não confiam inteiramente umas nas outras, então a análise formal tende a tornar-se importante. (...) Para se perceber o papel da análise formal nas organizações, é necessário compreender como ela está relacionada com o contexto social interactivo” (Langley, 1989).

Um dos campos em que a análise formal das decisões é utilizada é a análise de investimentos. É o exemplo claro do processo de decisão formal, com a existência de fases, defendida pelos analistas de investimentos. Um estudo de Richard Pike (1988) procurou conhecer as crenças dos executivos de alto nível acerca da adopção das técnicas sofisticadas de selecção e controlo de investimentos. Este autor concluiu que “os gestores e controladores financeiros tinham uma opinião clara de que a tendência para a sofisticação, pelo menos em certas áreas, melhorava a decisão de

investimento” (Pike, 1988, p. 349). No entanto, os aspectos de natureza simbólica são muito determinantes neste tipo de decisões. Isso é muito claramente sustentado pelas análises empíricas, nomeadamente a elaboração de projectos de investimento para justificar decisões de investimento já realizadas e para obter financiamentos bancários.

Ainda outra situação que revela hipocrisia é aquele em que se verifica o que Drummond (1994) designa por ‘escalation’. Esta é uma situação que ocorre na tomada de decisão, e que consiste em os indivíduos ou as organizações num momento avançado do processo de decisão tomarem consciência de que tomaram uma decisão errada e não a interromperem. Esta persistência - ‘escalation’ - é devida a quatro factores diferentes: do projecto, psicológicos, sociais e estruturais (Drummond, 1994).

Os factores ligados ao projecto decorrem de haver alocação de recursos que já não podem ser recuperados, e por isso se persiste quase irracionalmente só para não se abandonar um projecto em que já se aplicaram fundos.

Outras vezes esta persistência decorre duma falta de coragem dos actores para reconhecerem os seus próprios erros, para tentar mostrar que estão certos. São estas as causas psicológicas da persistência.

A persistência ocorre também por factores sociais, isto é para manter a aparência de que a decisão foi certa ou que tudo está a correr como fora previsto.

Razões de natureza estrutural são também motivo para a persistência numa determinada decisão. Por vezes uma decisão tem consequências de tal modo irreversíveis que não é possível voltar atrás, por exemplo subcontratos, máquinas adquiridas, departamentos criados, etc. Numa situação destas a organização “não está disposta a passar por tola aos olhos dos media e dos observadores” (Drummond, 1994, p. 593). Este tipo de razões é muito habitual no caso de projectos públicos (Langley, 1989).

## **2.6 - O específico contexto público**

Os estudos empíricos até aqui referidos abarcam normalmente apenas empresas industriais ou amostras mistas de organizações empresariais e públicas. Poucos são os estudos sobre tomada de decisão organizacional unicamente em organizações públicas, como é o caso de Pinfield (1986).

Sendo estas últimas o objecto do presente estudo, importa discutir em que medida elas aparecem na literatura como distintas das organizações empresariais.

### **2.6.1 - As organizações públicas**

Numa definição sintética, e entre outras, “administração pública é o uso de processos e teorias de gestão, políticas e legais a preencher os mandatos legislativos, executivos e judiciais para a provisão de funções reguladoras e de serviços para a sociedade como um todo ou um segmento dela” (Rosenbloom, 1989, p. 6).

O estudo e a análise das organizações públicas, e, conseqüentemente, da administração pública (como actividade) e das decisões em contexto público é feito segundo três perspectivas distintas (Rosenbloom, 1989, p. 14 e ss):

- Perspectiva política;
- Perspectiva de gestão;
- Perspectiva legal.

“Do mesmo modo que as empresas e os partidos, os serviços públicos funcionam como conjuntos de organizações plurais ou pluralistas. Os diferentes elementos, repartições e profissões que os compõem não obedecem nos seus comportamentos quotidianos a objectivos unívocos comuns que se imponham a todos da mesma maneira. Cada um persegue os seus interesses sectoriais, manifesta a sua própria visão do que é eficaz e racional. Não há racionalidade colectiva única” (Meny & Thoenig, 1992, p. 147).

Esta descrição corresponde à perspectiva política das organizações públicas, da administração pública e, decorrentemente, dos processos de decisão públicos. Aqui ganham relevo assuntos como poder, representatividade, responsabilidade, etc. (Rosenbloom, 1989, p. 19). A administração pública preconiza uma visão das organizações e da actividade pública que colhe influências nas perspectivas de decisão política e da anarquia organizada e na dinâmica dos jogos de poder (Allison,

1969; Pfeffer & Salancik, 1974; Pfeffer, 1994; Cabral Cardoso, 1995a, e grupos de interesse (Moreira, 1989, Lindblom, 1980) ou *lobbying* (Romagni, 1994). No campo das decisões públicas prevalece a interpretação maquiavélica dos processos de interacção entre os membros internos e externos às diversas organizações, “os ajustes entre os actores ocorrem em torno das relações de poder que se tecem entre eles” (Meny & Thoenig, 1992, p. 147). Reconhece-se, assim, a visão pessimista e cínica (March, 1988, 116), que a ciência política denomina de *realpolitik*. Numa terminologia mais geral, chama-se políticas públicas ao ramo da ciência política que constitui a teoria das decisões para as organizações públicas (Lindbloom, 1980; Meny & Thoenig, 1992; Peters, 1987; Chandler, 1988). O estudo das políticas públicas trata do uso do poder do Estado para alterar a distribuição de rendimentos de uma sociedade (Whiteley, 1986).

A segunda é a abordagem de gestão. Para esta qualquer organização, pública ou privada, é antes de mais uma organização que deve ser estruturada e administrada de forma eficiente. Isto sem esquecer, também, que “a vida administrativa é um conjunto de conflitos mais ou menos bem resolvidos” (Gournay, 1978, p. 237). Assim, quaisquer princípios ou conhecimentos de gestão devem ser universais, tanto para organizações privadas como para organizações públicas, que na sua essência são semelhantes. Os únicos critérios a ter em conta na gestão pública, tal como na gestão privada, são a eficiência e a eficácia, com a única restrição de que os cidadãos são simultaneamente clientes e donos dos serviços, porque pagadores de impostos (Rocha, 1994a). O facto de as decisões das organizações públicas terem efeitos ao nível global de uma sociedade não justifica qualquer diferença, ainda aumenta, isso sim, o grau de exigência ao nível da sua gestão e a necessidade de rejeitar as poderosas burocracias governamentais (Rosenbloom, 1989, p. 14). Esta abordagem concretiza-se pela tentativa de adaptação aos organismos públicos dos conhecimentos habitualmente associados à gestão privada (Behn, 1995). Vários trabalhos empíricos o demonstram, até para o caso dos governos locais: gestão por objectivos (Poister & Streib, 1995); gestão da qualidade total (Berman & West, 1995).

A abordagem legalista da administração pública, das organizações públicas e das decisões tem sido ultrapassada pelas duas anteriores. Considera-se errado fazer o estudo da administração pública estudando os regulamentos, as regras, em suma, o direito. O conhecimento das leis é completamente insuficiente para estudar uma organização e as suas

realidades. Por outro lado, as leis por si só não são suficientes para alterar nada (Rosenbloom, 1989, p. 22), além de que são cada vez mais frequentes as preocupações dos diversos estados no sentido de tornar as administrações públicas menos burocráticas, mais flexíveis e, principalmente, mais eficientes (Gore, 1994). Por outro lado ainda, a proliferação de normas pode conduzir - e conduz normalmente - ao *paradoxo de Perrow*, segundo o qual “quando aumenta a regulamentação é muito provável que haja conflito entre regras e, desta forma, os burocratas aumentam o grau de discricionariedade no processo de decisão” (Rocha, 1994, p. 17).

Naturalmente, as investigações sobre políticas públicas reconhecem ainda as perspectivas prescritivas - definição de modelos de decisão em administração pública - , além das descritivas, pois a decisão pública afecta, como atrás se viu, toda uma sociedade e é legítima, por isso, essa preocupação de obter boas decisões. Isto, não obstante se reconheça que o modelo racional de tomada de decisão é, apenas um modelo ideal, por ser impossível hierarquizar as preferências da comunidade, como, aliás, já atrás se demonstrou. São investigações, obviamente, só sobre organizações públicas. Assim, pode-se reconhecer na teoria da administração pública um corpo teórico próprio acerca dos processos e decisões em organizações públicas, baseado no facto de se entender que estas têm particularidades próprias que têm de ser respeitadas, nomeadamente, como se viu, a de que os cidadãos são ao mesmo tempo clientes e donos dos serviços, na medida em que pagam os seus impostos (Rocha, 1994).

### **2.6.2 - A decisão pública**

A disciplina da administração pública considera que “o processo de decisão adoptado é sem dúvida o elemento mais importante no sistema de conversão dos *inputs* em *outputs*” (Rocha, 1991, p. 143). Considera-se, assim, que é o processo de decisão que, a partir dos *inputs* legais, financeiros, dos cidadãos e funcionários, conduz a uma qualquer decisão administrativa, ao fornecimento de um bem ou serviço. Existem três modelos básicos explicativos deste processo de conversão:

Graham Allison, no já citado trabalho sobre os mísseis de Cuba, propõe três modelos de decisão pública. Paul Whiteley (1986) propõe essencialmente os mesmos três modelos, embora com nomes diferentes.

Veja-se o paralelismo das propostas de Allison (1969) e Whiteley (1986) no quadro seguinte:

**Quadro 2.3 - Modelos conceptuais de tomada de decisão (clássicos)**

Graham Allison	Paul Whiteley
Modelo Racional	Modelo Racional
Modelo Burocrático-Político	Modelo Pluralista-Incremental
Modelo Organizacional	Modelo Organizacional

Adaptado de Rocha (1991), p. 143

Da análise destas propostas de três modelos básicos de tomada de decisão pública, o único verdadeiramente original é o modelo de decisão incremental. O modelo racional tem a formulação clássica e universal da teoria geral da tomada de decisão.

O modelo organizacional ou de rotinas assenta na distinção de Simon, já enunciada, entre decisões programadas e decisões não programadas. Para este modelo "as organizações tendem a programar as suas decisões, desenvolvendo práticas convencionais, memórias institucionais e rotinas para lidar com os problemas" (Rocha, 1991, p. 147). Os objectivos da organização, podendo estar articulados tendo em conta determinados princípios, resultam na maior parte dos casos de acordos sobre a forma de lidar com os problemas entre os diferentes interesses conflituosos. É um modelo que, portanto, não introduz quase nada de novo ao que se conhece sobre a tomada de decisão nas organizações.

O modelo incremental, pela primeira vez descrito por Charles Lindblom (1959), ou modelo político-burocrático, na terminologia de Allison (1969), ou, ainda, pluralista-incrementalista na terminologia de Whiteley (1986), é um modelo com muita importância empírica para a teoria da administração pública. Segundo este modelo, o administrador considera apenas um número limitado de alternativas, as quais são modificações incrementais das políticas anteriores (Rocha, 1991, p. 145). É um modelo de decisão cujo exemplo mais citado é o processo de elaboração do orçamento pelo Governo e departamentos públicos. Sobre a importância das dinâmicas orçamentais para o estudo das organizações, nomeadamente a sua relação

com o poder e os processos de negociação entre os intervenientes, têm sido realizados vários estudos, quer em organizações públicas quer privadas (Pfeffer & Salancik, 1974; Pfeffer & Moore, 1980; Hills & Mahoney, 1978). No caso particular das universidades demonstrou-se que “o poder de um departamento está significativamente relacionado com a proporção de orçamento recebido” (Pfeffer & Salancik, 1974, p. 135).

Aceita-se que o modelo incrementalista é fundamental na explicação da actividade da administração pública, pois as interacções entre burocratas e políticos fazem com que as inovações sejam difíceis. Estes dois grupos têm interesses claramente conflituosos, fazendo com que as negociações sejam extremamente difíceis e os acordos para grandes mudanças quase impossíveis. Utilizando “mudanças incrementais” a acção move-se gradualmente na direcção desejada. Além disso o processo incremental toma mais tempo no encontrar os resultados desejados, “sob algumas circunstâncias a demora é justificada porque a utilização desta abordagem tende a evitar erros monumentais” (Smith & Stupak, 1994, p. 362). Este modelo explica, em grande parte, o conservadorismo das administrações públicas.

Mais recentemente surgiram novas formulações dos modelos de decisão pública, como é o caso da de Smith e Stupak e que pode ser visualizada no quadro 2.4 das duas páginas seguintes:

Quadro 2.4 - Modelos de decisão

	Racional	Incremental	"Satisficing"	"Mixed Scanning"
Método	Prescritivo	Prescritivo/ Descritivo	Prescritivo/ Descritivo	Prescritivo/ Descritivo
Aplicável a	Todas as decisões	Incrementais e não fundamentais	Todas as decisões	Todas as decisões
Melhor para	Decisões operacionais	Criar compromissos	Lidar com as limitações humanas	Fazer ajustamentos, baseados no nível de decisão
Primeira intenção	Eficiência	Compromissos, mediação de conflitos	Solução aceitável	Variável com o nível de decisão
Ambiente da decisão	Estático	Fluxo - soluções utilizados repetidamente ao longo do tempo	Estático	Adaptável a qualquer ambiente
Objectivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definidos por actores externos</li> <li>Decisões moldadas</li> <li>Clarificação antes da análise de alternativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derivados durante o processo de decisão</li> <li>Valores, objectivos e análise empírica fortemente interligados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisões moldadas</li> <li>Não podem alterar durante o processo, acesso sequencial às alternativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não resumíveis nem ordenáveis</li> <li>Decisões fundamentais são baseadas em objectivos, decisões incrementais baseadas nas decisões fundamentais</li> </ul>
Busca de alternativas	Exaustiva	Trata de alternativas apenas incrementalmente diferentes das políticas correntes	Sequencial	Mínimo de dois pontos de vista: um amplo e com poucos detalhes; outro mais detalhado nas prioridades que resultam do anterior

	Racional	Incremental	"Satisficing"	"Mixed Scanning"
Avaliação de alternativas	Usa informação perfeita	Pouca informação e tempo de avaliação	Sequencial	Flexível, baseada na situação e recursos
Alternativas seleccionadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meios eficientes para os fins desejados, baseada em análise</li> <li>• Não políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por votação</li> <li>• Envolve compromissos e 'tradeoffs'</li> <li>• Manter o <i>status quo</i></li> </ul>	Ligada ao <i>status quo</i>	A melhor baseada na escala de valores
Extensão de análise	Compreensiva - todos os factores importantes são considerados	Limitada - resultados importantes, alternativas e valores são ignorados	Contraída pelas limitações da mente humana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panorâmica geral</li> <li>• Detalhada nas alternativas mais prioritárias</li> </ul>

Adaptado de SMITH & STUPAK (1994)

Mais uma vez surge o modelo racional, como o modelo ideal de tomada de decisão. Surge também agora o modelo da racionalidade limitada, cuja formulação é a conhecida da teoria geral da decisão. Neste ponto nada de novo.

O modelo incremental mantém-se, porque, efectivamente, se aceita ser um modelo que explica muito dos processos de decisão públicos. Smith & Stupak (1994) criticam este modelo por não haver garantia de que as mudanças incrementais conduzam de uma forma lógica aos resultados desejados.

O modelo 'mixed scanning' é o único que não era apresentado na classificação tripartida anterior. Este modelo deve-se a Amitai Etzioni, exposto num seu artigo de 1967, e considera-se que é a combinação num único do modelo racional e do modelo incremental (Rocha, 1991, p. 149; Smith & Stupak, 1994).

Nesta abordagem é feita a distinção entre decisões não fundamentais - em que a abordagem incremental é válida e apropriada - e decisões fundamentais - em que é preciso uma análise mais abrangente e de maior alcance que o modelo incremental. Esta distinção é semelhante à distinção

do modelo organizacional ou de rotinas entre decisões programadas e não programadas.

A mais recente divisão quadripartida dos modelos de decisão não é muito diferente da anterior divisão tripartida. O modelo de racionalidade limitada resulta de um aperfeiçoamento e duma evolução natural do modelo racional. São ambos reconhecidamente irrealistas. O modelo de rotinas ou organizacional resulta da mistura de muitas e diversificadas abordagens. É um modelo que não propõe nada de novo. Restam o modelo incremental e o modelo 'mixed scanning', como os dois modelos que se aceita que expliquem complementarmente os processos de decisão das organizações públicas.

Por outro lado, a lógica, já explicada, da relação entre a acção e a política organizacional está também presente, de uma forma muito vincada, nas organizações públicas (Brunsson, 1989, p. 205). O mito da racionalidade é fundamental para as organizações públicas, porque quando nele se acredita a legitimação das decisões obtem-se por definição (Brunsson, 1989, p. 206; Langley, 1989; Cabral-Cardoso, 1995b). Nas organizações públicas estão mais presentes os aspectos políticos, ligados ao diálogo e às decisões, nas organizações privadas a acção é muito mais importante (Brunsson, 1989, p. 208). Por isso os políticos e os burocratas procuram, mais do que em qualquer outra organização, apresentar o seu comportamento segundo fundamentos técnicos e financeiros (legalidade em termos de cabimento orçamental). A fundamentação das decisões nunca se faz por razões ligadas aos processos políticos. No caso dos políticos, isto ainda é mais importante porque o seu objectivo é serem reeleitos, tendo, por isso, de se apresentar como decisores racionais e eficientes. A chamada dinâmica de hipocrisia está, deste modo, presente nas organizações públicas, mais do que em qualquer outra organização.

As conclusões dos estudos sobre a decisão pública não são, assim, muito diferentes daquilo que são as conclusões gerais sobre a tomada de decisão organizacional. As semelhanças são evidentes (Smith & Stupak, 1994; Nigro, 1984; Chapman, 1990). Não obstante a existência, em alguns casos, de teoria específica sobre a tomada de decisão pública, os estudos gerais sobre decisão organizacional ocupam-se indiscriminadamente sobre organizações públicas e privadas, sobre processos de decisão públicos e privados. Logo, todas as conclusões retiradas nessas investigações são passíveis de serem utilizadas para as organizações públicas. É que as

organizações públicas são, antes de mais, organizações, com as dinâmicas que lhe são próprias, e é assim que devem ser tratadas. Isto, não obstante, a necessidade de se reconhecer as diferenças e particularidades, quando estas existirem.

## 2.7 - Nota final

A tomada de decisão organizacional é um fenómeno complexo (Leitão, 1993a e 1993b; Chia, 1994), que pode ser abordado por diversas perspectivas. São distintos os tipos de decisões (Simon, 1947; Heller et al., 1988; Mintzberg, 1995), são distintos os processos de decisão (Mintzberg et al., 1976; Nutt, 1984; Cray et al., 1991), é ainda distinta a complexidade das diversas decisões e dos diversos processos de decisão (Kriger & Barnes, 1992). Por outro lado, são vários os factores que influenciam a decisão, as estruturas organizacionais (Butler, 1991), os actores organizacionais e as dinâmicas de poder (Pfeffer, 1994). Esta complexidade está na origem da multiplicidade de abordagens ao estudo da decisão.

Por outro lado, surgem na literatura as abordagens relativas apenas às organizações públicas (Rocha, 1991; Allison, 1969; Whiteley, 1986; Smith & Stupak, 1994; Lindblom, 1959; Nigro, 1984; Chapman, 1990) por se tratar de um contexto de análise que tem algumas especificidades. A existirem, essas especificidades devem ser conhecidas e analisadas.

Só a partir destas duas 'nuances' acerca das abordagens ao estudo dos processos de decisão é possível partir para o estudo da decisão em organizações públicas, em particular nos municípios.

## Cap 3 - Organização Municipal

*“Parece-me que o Estado é uma sociedade de homens constituída unicamente com o fim de conservar e promover os seus bens civís.*

*Chamo bens civís à vida, à liberdade, à integridade do corpo e à sua protecção contra a dor, à propriedade dos bens externos tais como as terras, o dinheiro, os imóveis, etc.”*

*John Locke, Carta Sobre a Tolerância*

Após o conhecimento de como se processa a tomada de decisão nas organizações, é fundamental o conhecimento da natureza da organização para a qual se pretende estudar como se tomam as decisões. Então, importa saber, entre outras coisas, o que é um município, que leis o regem, como se organiza, quais os seus órgãos, e por quem são estes constituídos. Pretende-se conhecer o que se sabe sobre a organização municipal, em particular a portuguesa.

### 3.1 - Autarquias Locais

O município é, a par das freguesias e das regiões administrativas, estas apenas no continente e ainda não criadas, a concretização do poder local em Portugal - a administração local autárquica.

A existência de autarquias locais resulta de preceito da Constituição da República Portuguesa (CRP). No seu artigo nº 237 estipula-se:

“1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

2. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.”

Numa definição mais geral, autarquias locais são “pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em certas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança, mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes” (Amaral, 1993, p. 415).

Desta definição resulta como essencial que “as autarquias são todas, e cada uma delas pessoas colectivas públicas distintas do Estado” e que se “definem em função de uma certa parcela do território” (Amaral, 1993, p. 414 e 415).

O território é fundamental na definição da autarquia que sobre ele assenta. O território identifica a autarquia local, permite definir a população respectiva e permite delimitar as atribuições e as competências da autarquia e dos seus órgãos, em razão do lugar (Amaral, 1993, p. 417). Daqui sobressai a conclusão, óbvia, de que a autarquia local só tem competência relativamente ao seu território.

A Lei das Autarquias Locais, D.L. nº 100/84, depois de alterado pelo D.L. nº 25/85, estabelece de forma geral as atribuições das autarquias locais.<sup>27</sup> Assim, no ponto 1 do seu artigo 2º:

É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas (...).

Este conceito de interesse da populações inclui, principalmente, administração dos seus bens, desenvolvimento, abastecimento público, saneamento básico, protecção à infância e terceira idade, cultura, desporto e tempos livres, defesa do meio ambiente e protecção civil.

---

<sup>27</sup> É muito importante uma definição rigorosa dos conceitos de atribuição e de competências, pois são conceitos distintos. Atribuições dizem respeito aos fins a alcançar por uma pessoa colectiva e as competências aos meios colocados à disposição de cada órgão para prosseguir eficazmente esses fins. Assim, as atribuições dizem respeito à pessoa colectiva (região administrativa, município, freguesia, etc.) dispendo os seus órgãos das competências adequadas à prossecução das respectivas atribuições (Pereira & Almeida, 1985, p. 36).

De uma forma mais simples “os temas de que o poder local se ocupa - recolha do lixo, iluminação pública, mercados, obras - não são fascinantes. Se resolvidos, não interessam a ninguém; falhem, e as nossas vidas tornam-se num inferno. Só quando os canos rebentam, o trânsito excede o limite do tolerável, o pedido para obras fica na gaveta, o poder local adquire importância” (Mónica, 1993, p. 121).

A administração pública pode ser analisada segundo dois sentidos: sentido orgânico ou subjectivo e, por outro lado, sentido objectivo ou material. Assim acontece, também, com a administração local autárquica. Em sentido objectivo ou orgânico é o conjunto das autarquias locais. Em sentido objectivo ou material é a actividade desenvolvida pelas autarquias locais (Amaral, 1993, p. 413). No sentido orgânico trata-se do sistema de órgãos aos quais está atribuída a realização dos interesses colectivos. Ao sentido material interessa o conjunto de decisões que são o *output* desses órgãos e nas quais se traduz a realização dos interesses colectivos.

Das três autarquias o município é a mais importante. É a autarquia fundamental na história da administração portuguesa, e tem subsistido uma forte tradição municipal no nosso país e com forte permanência no tecido administrativo, desde antes da fundação de Portugal. Além disso, “os municípios portugueses são os maiores da Europa e os que comparativamente têm menos atribuições” (Pereira, 1989, p. 56).

Além disso, os cidadãos, sendo simultaneamente munícipes e fregueses, assumem-se mais como munícipes, “já que é relativamente ao município que se estabelece uma rede maior de ligações, dependências e responsabilidades, o mesmo se verificando em sentido contrário” (Pereira & Almeida, 1985, p. 13).

É no município que se pratica e se estrutura a democracia local, sendo um importante viveiro de vocações políticas e de quadros. Isto define a sua enorme importância política. Por outro lado, o município tem a responsabilidade por um número muito importante de serviços prestados à comunidade, realiza investimentos públicos e equipamentos colectivos, movimenta uma percentagem significativa do total das finanças públicas e emprega mais de 50 mil funcionários. Isto explica a sua maior importância económica, financeira e administrativa.

Doutrinariamente é ao nível municipal que se joga e se pode testar a concepção do Estado, da Democracia e do Poder vigente (Amaral, 1993, p. 432).

A legislação em vigor dá, também, maior importância ao município, maiores atribuições, competências e mais recursos financeiros, ficando a freguesia na dependência financeira do município.

É, ainda, maior a dimensão geográfica do município relativamente à freguesia, fazendo com que seja a autarquia "mais adequada ao prosseguimento de boa parte das funções que é necessário desenvolver e portanto a existência a nível municipal de uma estrutura técnica e administrativa de suporte robusta e suficientemente diversificada, em termos das especializações técnicas imprescindíveis ao desenvolvimento dos serviços públicos" (Pereira & Almeida, 1985, p. 15).

Por último, internacionalmente o município é o único tipo de autarquia que tem existência universal.

### 3.2 - Município

De acordo com a legislação e decorrente com a definição apresentada de autarquia local, pode-se definir o município como a "autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos" (Amaral, 1993, p. 431).

O município é, como se viu, uma pessoa colectiva de direito público que manifesta a sua vontade, isto é, toma decisões através dos seus órgãos (Amaral, 1993, p. 461).

Quanto aos órgãos do município, estes estão referidos na Lei das Autarquias Locais. De acordo com o artigo 30<sup>o</sup><sup>28</sup> eles são a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal e, facultativamente, o Conselho Municipal. Estes são órgãos representativos das populações residentes no território da autarquia pois são eleitos livremente por elas (Amaral, 1993, p. 462).

### 3.3 - Assembleia Municipal

A Assembleia Municipal é o órgão político de natureza deliberativa, na medida em que é aquele que toma as grandes decisões de fundo e marca a

---

<sup>28</sup> Ver Apêndice A - Legislação: Lei das Autarquias Locais.

orientação ou define o rumo a seguir pela entidade a que pertence, isto é, pelo município.

Sendo um órgão tipo assembleia é um órgão colegial amplo, é o parlamento municipal. É constituído por membros eleitos e pelos presidentes das juntas de freguesia que pertencem ao município (Lei das Autarquias Locais, artigo 31º).<sup>29</sup> De todas as sessões da Assembleia Municipal será lavrada uma acta, de acordo com a lei, artigo 85º<sup>30</sup>, que “registre o que de essencial se tiver passado, nomeadamente as faltas verificadas, as deliberações tomadas e as posições contra elas assumidas, neste caso a pedido daqueles que as tiverem perfilhado”. O registo em acta do voto dos membros é um tema que tem muita importância política, pois é através das actas que o público - diga-se os eleitores - toma conhecimento das posições dos eleitos.

A Assembleia Municipal não é um órgão executivo ou de gestão. A análise da legislação permite a sintetização das suas competências, a partir do artigo 39º, nas seguintes funções genéricas (Amaral, 1993, p. 474):

- a) Função de auto-organização, estrutura-se a si própria e organiza o seu funcionamento;
- b) Função de orientação geral do município, de que o principal é discutir e aprovar o plano de actividades e o orçamento;
- c) Função de fiscalização da Câmara Municipal;
- d) Função de regulamentação, que se traduz em aprovar regulamentos, entre os quais as posturas municipais;
- e) Função tributária, que resulta de estabelecer impostos municipais;
- f) Função de decisão superior, que consiste na prática de actos sobre as matérias mais importantes da vida do município, por exemplo, a aprovação de plano director municipal, a aprovação do plano de urbanização, compra de imóveis, e a concessão de exclusivos.

Por último, é importante a cláusula geral segundo a qual compete à Assembleia Municipal “pronunciar-se sobre assuntos que visem a prossecução de interesses próprios da autarquia. (artº 39º, nº 1, h)). (...) O

---

<sup>29</sup> O número de membros não eleitos não pode ser superior ao dos membros eleitos e não pode ser superior ao triplo do número dos elementos da Câmara Municipal.

<sup>30</sup> Ver Apêndice A - Lei das Autarquias Locais.

que significa que qualquer assunto relacionado com a prossecução de interesses próprios do município, se não for da competência de outro órgão municipal, cai na competência genérica da Assembleia Municipal” (Amaral, 1993, p. 474).

### 3.4 - Câmara Municipal

Este é o órgão executivo municipal, na medida em que é aquele que aplica as orientações gerais definidas pela Assembleia Municipal e se encarrega da gestão corrente dos assuntos que são as atribuições do município. (Amaral, 1993, p. 462). Podemos considerar que se trata do governo do município, a quem está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais.

A análise dos 5 pontos do artigo 51º permitem o seu agrupamento nas competências genéricas seguintes. Assim, compete à Câmara Municipal (Amaral, 1993, p. 477):

- a) Executar as deliberações da Assembleia Municipal;
- b) Fazer a gestão corrente do pessoal municipal;
- c) Fazer a gestão do património municipal;
- d) Dirigir os serviços municipais;
- e) Preparar as principais decisões a tomar pela Assembleia Municipal;
- f) Dirigir a actividade do município em tribunal;
- g) Promover e executar de obras públicas;
- h) Conceder apoio a outras entidades, nomeadamente às freguesias;
- i) Praticar actos de autoridade pública.

As competências e a estrutura dos municípios podem ser sintetizadas nos quadros das páginas seguintes (quadro 3.1 e 3.2):

**Quadro 3.1 - Competências do Município**

	Assembleia Municipal	Câmara Municipal	Conselho Municipal
Para com outros órgãos	Acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara e dos Serviços Municipalizados. A acção de fiscalização deverá consistir numa apreciação casuística e posterior à prática dos actos. Autorizar a prática, por parte das Juntas de Freguesia, de actos da competência da Câmara Municipal	Executar as deliberações da Assembleia Municipal e deliberar sobre as formas de apoio às freguesias.	Emitir propostas e pareceres sobre assuntos de interesse municipal, a pedido de outros órgãos do município.
Plano, orçamento e contas	Aprovar o plano de actividades e os orçamentos e as suas revisões, propostas pela Câmara Municipal, bem como o relatório, balanço e as contas.	Elaborar e submeter à aprovação da Assembleia Municipal o plano de actividades e os orçamentos, bem como o relatório, o balanço e as contas, executá-las depois de aprovados.	Pronunciar-se sobre o plano de actividades, relatório e contas a apresentar pela Câmara à Assembleia Municipal.
De natureza tributária e normativa	Estabelecer taxas e aprovar posturas e regulamentos, sob proposta da Câmara Municipal, bem como deliberar de igual modo, quanto à criação de derramas.	Propor à Assembleia Municipal o estabelecimento de taxas, posturas e regulamentos assim como a criação de derramas.	Emitir parecer sobre o plano director municipal.

Adaptado de Pereira &amp; Almeida, 1985, p. 40

**Quadro 3.1 - Competências do Município (Continuação)**

	Assembleia Municipal	Câmara Municipal	Conselho M.
Outras	Aprovar o plano director municipal. Aprovar empréstimos propostos pela Câmara, nos termos fixados na lei. Municipalizar serviços e autorizar o município a criar empresas públicas municipais e a participar em empresas públicas intermunicipais. Autorizar o município a integrar-se em Federações e Associações de Municípios, a associar-se com entidades públicas e a participar em empresas de âmbito municipal ou regional.	Contrair empréstimos depois de aprovados pela Assembleia Municipal. Designar o Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados. Conceder licenças para habitação, construção, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos. Propor ao Governo a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação.	

Adaptado de Pereira &amp; Almeida, 1985, p. 40

**Quadro 3.2 - Município (Estrutura)**

	Constituição	Eleição/Nomeação	Coordenação
Assembleia Municipal	Formada pelos Presidentes das Juntas de Freguesia e por membros eleitos em número igual ao daqueles mais um e nunca inferior ao triplo do número de Membros da Assembleia Municipal.	Os membros que não sejam presidentes das Juntas de Freguesia são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto.	Presidente e dois secretários eleitos pela Assembleia.
Câmara Municipal	Constituída por um Presidente e vereadores em número variável (de 4 a 16), consoante o número de eleitores.	Eleição através de sufrágio universal directo e secreto.	Presidente da Câmara (primeiro da lista mais votada para este órgão).
Conselho Municipal	Constituído por representantes das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais, bem como por representantes dos trabalhadores do município. O conselho terá de ter pelo menos 10 membros, devendo o seu número ser inferior ao número de membros eleitos para a Assembleia. Cada organização não pode ser representada por mais de dois membros.	Os seus membros são indicados pelas entidades com direito a participar no Conselho, a convite da Assembleia Municipal. Os trabalhadores dos serviços municipais e municipalizados têm direito a representação, independentemente de deliberação da Assembleia nesse sentido.	Presidente e dois secretários eleitos pelo Conselho.

Adaptado de Pereira &amp; Almeida, 1985, p. 43

A Câmara Municipal é composta pelo Presidente da Câmara e pelos vereadores, cujo número é definido consoante o número de eleitores, de acordo com o quadro seguinte (art 44º da Lei das Autarquias Locais):

**Quadro 3.3 - Nº de vereadores da Câmara Municipal**

Lisboa	17 membros
Porto	13 membros
Com mais de 100.000 eleitores	11 membros
Com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores	9 membros
Com mais de 10.000 e menos de 50.000 eleitores	7 membros
Até 10.000 eleitores	5 membros

A Lei das Autarquias Locais (artigo 45º) prevê ainda que alguns dos vereadores o sejam em regime de permanência, são os chamados vereadores permanentes. De acordo com o tamanho do município a Assembleia Municipal estabelece o número desses vereadores, na sequência de proposta da Câmara Municipal, de acordo com o seguinte quadro:

**Quadro 3.4 - Nº de vereadores permanentes**

Lisboa	4 a 7
Porto	4 a 6
Com mais de 100.000 eleitores	3 a 5
Com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores	2 a 4
Com mais de 20.000 e menos de 50.000 eleitores	2 a 3
Até 20.000 eleitores	1 a 2

Cabe ao Presidente da Câmara a escolha dos vereadores permanentes e cabe-lhe a fixação das suas funções.

A Câmara Municipal reúne-se uma vez por semana e a regra geral do funcionamento deste órgão é a deliberação colegial. Isto porque legalmente a "(...) competência conferida a um órgão colegial pode ser exercida, ou por esse órgão a funcionar colegialmente, ou por qualquer dos seus membros, individualmente, mas em nome do órgão colegial (Amaral, 1993, p. 477). As decisões individuais em nome da Câmara têm de lhe ser comunicadas e

estão sujeitas à revogação da Câmara Municipal. A regra é, no entanto e como se viu, a deliberação colegial. Da mesma forma que para o caso das reuniões da Assembleia Municipal, as da Câmara serão registadas em acta de acordo com o artigo 85º, sendo este, como se disse, um tema de grande delicadeza política.

A literatura sobre gestão e administração atribui características especiais à actividade dos grupos ou órgãos plurais, como é o caso da Câmara Municipal. São, normalmente, várias as razões que justificam a existência destes grupos (Koontz & Weihrich, 1993, p. 517 e ss):

- deliberação e julgamento por um grupo - 'duas cabeças pensam melhor do que uma';
- receio de delegar autoridade excessiva a uma única pessoa;
- o desejo de representar os diversos grupos interessados em questões de política;
- utilidade para a coordenação de actividades entre as diversas unidades organizacionais;
- transmissão e partilha de informação;
- maior participação na tomada de decisão;

São também identificadas desvantagens a este tipo de órgãos (Koontz & Weihrich, 1993, p. 520 e ss):

- o custo de acção, em termos de tempo, tende a ser considerável, levando muitas vezes ao adiamento;
- conciliação ao mínimo denominador comum, isto é, frequentemente optam por opções inócuas ou adiam as acções completamente;
- a autoridade é dispersa por todo o órgão;
- indecisão;
- tendência a ser autodestrutiva
- o grau de autoridade para administrar e tomar decisões, possuído por um executivo plural, nem sempre é fácil de avaliar;
- tirania de alguns membros
- a indecisão pode dar ao presidente ou a um membro forte uma oportunidade para forçá-la a uma decisão, pois raro é o grupo de

peças que pode participar do exercício de autoridade como uma verdadeira equipa.

### 3.5 - Presidente da Câmara

Um dos casos relevantes do exercício individual de competências da Câmara Municipal é o das competências atribuídas ao Presidente da Câmara, havendo até quem (Amaral, 1993, p. 463 e 478) ache que ele é um órgão municipal, em virtude da extensão das suas competências. Isso não acontece na legislação actualmente em vigor, que não o considera um órgão. Todavia, segundo Freitas do Amaral, o Presidente da Câmara tem competências próprias, e isso é que é importante para o considerar um órgão. Na lei das autarquias locais encontram-se detalhadas as competências próprias, artigos 53º, 54º e 55º<sup>31</sup>. Assim, genericamente, compete ao Presidente da Câmara:

- convocar as reuniões;
- distribuir funções pelos vereadores;
- representar o município;
- autorizar despesas;
- executar deliberações e coordenar actividades;
- visar a correspondência
- gerir os serviços municipais;

Assim, o Presidente da Câmara é o membro mais importante da Câmara Municipal, que se destaca claramente dos restantes vereadores, de tal modo que a prática da gestão demonstra que o Presidente da Câmara é "...a voz do município..." (Oliveira, 1993, p 20), caracterizando-se o sistema como sendo de *presidencialismo municipal* (Mozzicafreddo et al., 1991, p. 23). Sobressai a importância das suas funções, que não consistem, como se viu, só no exercício da presidência do órgão. Ainda mais, de todos os principais sistemas municipais, "o português é provavelmente o que maiores responsabilidades confia ao Presidente da Câmara" (Amaral, 1993, p. 481).

---

<sup>31</sup> Ver Apêndice A - Lei da Autarquias Locais.

A investigação sobre gestão e administração, mais uma vez, atribui grande importância ao líder de um executivo plural: “quase invariavelmente, num executivo uma pessoa emerge como seu líder”, pois “as situações de indecisão dão ao presidente uma grande oportunidade de forçar o executivo para uma determinada decisão” (Koontz & Weihrich, 1993, p. 522). Considera-se, também, que a liderança está associada à detenção de poder, à compreensão acerca das pessoas, à capacidade de inspirar nos seguidores uma vontade de realizar, à criação de um clima favorável de liderança (Koontz & Weihrich, 1993, p. 491).

### 3.6 - Serviços municipais

Para preparar a tomada de decisões pelos órgãos do município e para levar a cabo a execução dessas decisões existem os serviços municipais (Pereira & Almeida, 1985, p. 211). Estes são, assim, a estrutura que suporta toda a actividade dos órgãos eleitos do município, isto é, dos políticos municipais, essencialmente a Câmara Municipal. De acordo com o artigo 93º da Lei das Autarquias Locais, “os serviços dependentes dos órgãos executivos das autarquias locais prestarão o necessário apoio administrativo aos respectivos órgãos deliberativos”. A distinção entre função administrativa e função política é, assim, conceptualmente definida (Rocha, 1991, p. 76).

Os serviços municipais, legalmente, definem-se como “...todos os serviços do município que, não dispondo de autonomia, são directamente geridos pelos órgãos principais do município” (Amaral, 1993, p. 485). A definição de serviços municipais inclui, em ‘sentido amplo’, os serviços municipalizados. Estes são estruturas organizadas de forma empresarial, e por isso, com muita independência face ao município. Não pertencem, verdadeiramente à estrutura municipal.

Quanto à organização interna dos serviços municipais, a nova legislação<sup>32</sup>, desde 1984, consagra o princípio da autonomia organizativa de cada município.<sup>33</sup> A situação anterior era a de todos os serviços municipais

---

<sup>32</sup> Decreto Lei nº 116/84 de 6 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei nº 44/85 de 13 de Setembro. Ver Apêndice B - Organização dos serviços Municipais.

<sup>33</sup> Esta legislação não se aplica aos Serviços Municipalizados (Pereira & Almeida, 1985, p. 214).

terem a mesma configuração organizacional (excepto Lisboa e Porto), salvo algumas diferenças decorrentes da classificação administrativa em que se encontravam. No entanto, e apesar deste princípio de autonomia organizativa, existem princípios programáticos que os municípios têm que cumprir (Pereira & Almeida, 1985, p. 211):

- “A organização dos serviços deve adequar-se à prossecução das atribuições que legalmente estão acometidas aos municípios;
- A estrutura e o funcionamento dos serviços municipais adequar-se-ão aos objectivos de carácter permanente do município;
- A organização municipal deve reflectir a interligação funcional entre os órgãos e serviços da administração autárquica e os periféricos e centrais da administração central.”

Além dos princípios legais relativos à sua organização, a gestão dos serviços municipais deve respeitar os seguintes princípios de gestão (artigo 4º da lei de organização interna):

- A correlação entre o plano de actividades e o orçamento do município, no sentido da obtenção da maior eficácia e eficiência dos serviços municipais;
- O princípio da prioridade das actividades operativas sobre as actividades instrumentais, devendo estas orientar-se essencialmente para o apoio administrativo daquelas;
- O princípio da utilização de gestão por projectos quando a realização de missões com finalidade económico-social e carácter interdisciplinar integrado não possa ser eficaz e eficientemente alcançado com recurso a estruturas verticais permanentes.

O princípio da autonomia organizativa foi acompanhado pela existência de quadros de pessoal próprios das Câmaras Municipais. Anteriormente, a maior parte do pessoal administrativo municipal pertencia aos serviços externos do Ministério da Administração Interna. No entanto, existe um entrave à inovação na organização municipal, pois “continua a manter-se um défice claro entre a complexidade de novas políticas e as potencialidades técnicas dos recursos humanos disponíveis” (Gaio, 1993, p. 33). Esta visão do défice de preparação dos serviços técnicos municipais, relativamente às novas competências do município, é generalizadamente aceite (Montalvo, 1994; Castro, 1992; Pereira, 1989).

Há, no entanto, um limite fundamental ao princípio da autonomia que é o de que “as despesas com pessoal não podem exceder 60% das receitas correntes do ano (exercício económico) anterior, enquanto que pessoal fora do quadro não poderá originar encargos superiores a 25% dos suportados com o pessoal do quadro” (Pereira & Almeida, 1985, p. 212).

Por último, a lei das autarquias locais, embora não trate da organização dos serviços municipais, faz apenas uma indicação do papel do Presidente da Câmara na coordenação dos serviços municipais. É a este que compete coordenar os serviços municipais no sentido de desenvolver a sua eficácia e assegurar o seu pleno aproveitamento (art. 55º da Lei das Autarquias Locais). É, assim, definida mais uma importante competência própria do Presidente da Câmara, é este quem faz a gestão dos serviços municipais.

A competência do Presidente da Câmara na gestão dos serviços municipais, bem como “o seu envolvimento em todos os assuntos do município”, transformam o Presidente da Câmara no “1º funcionário do município” (Montalvo, 1994, 472). Neste ponto se distingue a organização dos municípios portugueses e espanhóis. Nos restantes principais países europeus (Inglaterra, Alemanha, França), com mais ou menos variações, existe um executivo profissional, um alto funcionário contratado em razão de competência, para chefiar os serviços municipais que é o primeiro responsável pelo seu funcionamento e que presta contas ao governo municipal (Montalvo, 1994).

### 3.7 - Organização municipal

As organizações municipais são compostas por toda a estrutura administrativa e política do município e, no conjunto do território nacional, integram a administração pública local. As administrações locais são descritas como organizações burocráticas, em que “as burocracias estão bem institucionalizadas e contribuem para a continuidade”, isto é, para manter o *status quo*. O sistema administrativo que assenta em papelada, formalismos e legalismos pode ser caracterizado como burocrático ou do estado administrativo (Rocha, 1991, p. 46).

O conjunto da administração pública portuguesa estadual e local, o chamado poder administrativo (Amaral, 1988, p. 13), tem uma forte influência do sistema administrativo francês, nomeadamente da

administração napoleónica. Este sistema caracteriza-se, entre outras coisas, por ser centralizado e por vigorar o privilégio da execução prévia, segundo o qual a administração pode “executar as suas decisões por autoridade própria” (Amaral, 1993, p. 96 e ss). Estas características são também comuns na administração pública municipal: “organização dos serviços em pirâmide, fortemente centralizada, e com fraca atribuição de responsabilidades aos diferentes sectores e escalões” (Castro, 1992, p. 13).

De acordo com as configurações estruturais desenvolvidas por Henry Mintzberg (1995), a organização municipal pode ser classificada como burocracia mecanicista, em que “acima de tudo, o seu trabalho operacional é rotineiro, sendo a maior parte simples e repetitivo, e os processos de trabalho são consequentemente muito estandardizados. (...) Tudo está estandardizado: as responsabilidades, as qualificações, os canais de comunicação e o trabalho, e onde existe uma linha hierárquica claramente definida” (Mintzberg, 1995, p. 345), além de que a tomada de decisão tem tendência para seguir as linhas formais da hierarquia (Mintzberg, 1995, p. 348).

Uma organização sobre a qual tudo está legislado e procedimentado tem de ser uma organização mecanicista fortemente centralizada, em que se consagra a “autoridade absoluta do vértice sobre a base” (Chevalier & Loschak, 1980, p. 84). Esta autoridade advém da capacidade coerciva do Estado, cujo “poderio se exprime na/pela norma jurídica” (Chevalier & Loschak, 1980, p. 86).

### **3.8 - Decisões municipais**

“O município - tal como qualquer outra pessoa colectiva pública - toma decisões através de órgãos” (Amaral, 1993, p. 483), decisões essas que, como se viu, são preparadas e executadas pelos serviços municipais, de onde ressalta a distinção, já abordada, entre o processo de decisão e a decisão propriamente dita (escolha final). Trata-se agora do âmbito das políticas públicas municipais ou políticas públicas dos governos locais (Chandler, 1988; Gaio, 1993; Oliveira, 1993).

O resultado do processo de decisão, isto é, os outputs administrativos, são de vários tipos. Por um lado, as deliberações da Câmara e Assembleia Municipal, bem como as decisões dos titulares dos órgãos, nomeadamente o Presidente da Câmara e vereadores quando houver delegação de

competências. As deliberações dos órgãos autárquicos, bem como as decisões dos titulares, destinadas a ter eficácia externa, de acordo com o artigo 84<sup>a</sup> da Lei das Autarquias Locais<sup>34</sup>, serão obrigatoriamente publicadas no Boletim Municipal ou afixadas em editais nos locais próprios.

Por outro lado, são também *outputs* administrativos do município os regulamentos e as posturas municipais, que constituem a legislação municipal. Esta legislação exige publicação quer no Diário da República (2<sup>a</sup> ou 3<sup>a</sup> série),<sup>35</sup> quer em jornais nacionais ou locais. Além disso, os regulamentos e posturas têm de ser aprovados pela Assembleia Municipal, de acordo com o artigo 39<sup>a</sup> da Lei das Autarquias Locais<sup>36</sup>, dado que todas as posturas de eficácia externa têm de ser apreciadas pelo público.

Ao nível das organizações municipais é necessário distinguir a função política da função administrativa, não obstante esta distinção ser mais difícil do que no caso do governo central. Genericamente a função administrativa é desenvolvida pelos serviços municipais e a função política cabe aos eleitos municipais.

Do trabalho em conjunto destas duas funções resulta a gestão autárquica - municipal - que segundo Armando Pereira (1989) tem a ver com:

“...a forma como os responsáveis locais se organizam, eles próprios, com vista ao desenvolvimento do seu trabalho; o modo como determinam as suas políticas e como as implementam; a forma como planeiam, como escolhem e como actuam”.

Da gestão autárquica/municipal assim definida resultam os processos de decisão, como foram estudados nos capítulos precedentes.

No que respeita especificamente à função política dos eleitos municipais atente-se na seguinte análise global dos processos de tomada de decisão nos municípios:

---

<sup>34</sup> Ver Apêndice A - Lei das Autarquias Locais.

<sup>35</sup> A publicação no Diário da República (2<sup>a</sup> ou 3<sup>a</sup> série) é exigida no caso dos concursos públicos, concursos de pessoal, empreitadas, avisos e expropriações

<sup>36</sup> Ver Apêndice A - Lei das Autarquias Locais.

"Ainda hoje os vereadores se assumem como órgãos predominantemente administrativos e são assim encarados pelos munícipes. (...) os cidadãos não participam no processo político, continuando a considerar os seus representantes locais como meros agentes administrativos. Além disso, o processo de formação das políticas não é muito diferente do que acontecia no antigo regime. Uma vista rápida às actas das reuniões pré e pós 25 de Abril revela que os munícipes estão poucos envolvidos no processo político" (Rocha, 1991, p. 76).

Desta falta de participação e de envolvimento dos eleitos municipais resulta, naturalmente, que:

"(...)o plano de actividades e orçamento não são documentos políticos montados para objectivos concretos e prioridades dos munícipes. Em vez disso, trata-se duma 'lista de compras' sem ordem de prioridades nos projectos dos municípios" (Rocha, 1991, p. 76).

Acresce ainda que dada a falta de interesse dos políticos locais, rapidamente são devorados pelo estado burocrático, o que faz com que a maioria das suas decisões seja a resolução de problemas através de soluções programadas ou rotineiras:

Por outro lado, as reuniões não são sessões políticas, resumindo-se à solução das questões rotineiras, como por exemplo: licenças de construção, concessão de licenças para mercados e feiras, aprovação para desembolso de pequenas somas para subsídios e pagamento de pessoal, além da compra de equipamento" (Rocha, 1991, p. 76).

Para além de tudo isto, "a dependência administrativa e financeira relativamente ao governo central significa que qualquer independência do poder político dos municípios, que foi teoricamente ganha depois do 25 de Abril de 1974, tem sido, em parte, anulada na prática. Estas restrições limitam as decisões dos municípios e estes não são realmente livres para fazer escolhas políticas e tomar decisões prioritárias municipais" (Rocha, 1991, p. 77).

Isto demonstra como as intenções, normalmente boas intenções, dos legisladores nem sempre têm a eficácia que esperariam. É que, como se sabe “não há forma óptima de organizar, a estrutura organizativa depende de muitos factores: pessoal, objectivos das organizações, meio ambiente, etc.” (Rocha, 1991, p. 89). Podemos acrescentar, ainda, “...as mudanças (por vezes profundas) que ocorrem no termo de cada mandato” às quais não há organização que resista incólume. Isto porque nos municípios processam-se ciclicamente “alterações nos órgãos competentes para definir objectivos e implementar as soluções” (Pereira & Almeida, 1985, p. 214).

Quanto à importância dos serviços municipais, função administrativa, nos processos de decisão municipal, “o eleito municipal está habituado a decidir sozinho, tem certa relutância em aceitar a ingerência do saber técnico especializado nos seus domínios tradicionais” (Castro, 1992, p. 13). Isto provoca um ciclo vicioso de desqualificação técnica dos serviços, na medida em que os técnicos ao sentirem o seu saber desaproveitado tendem a procurar alternativas de emprego muito mais aliciantes, o que faz com que os eleitos decidam com cada vez menor qualificação técnica. Este círculo vicioso leva a uma forte rotatividade de quadros nas autarquias, que é “incompatível com a consolidação de métodos gestão e de legalidade” (Castro, 1992, p. 13). Muitas vezes, também, os técnicos sujeitam-se a “dar um parecer técnico que não é mais que uma capa para uma decisão política encomendada” (Castro, 1992, p. 14).

Por todas estas dificuldades da actividade dos serviços municipais, que por falta de motivação, isto é, de protagonismo, face às rotinas do município, chega-se ao ponto de se defender que na administração local “a indigência técnica está a raiar os limites do inimaginável face às responsabilidades permanentes acrescidas” (Castro, 1992, p. 13), ou pelo menos que houve uma desarticulação do sistema administrativo sem implementar um novo sistema (Montalvo, 1994).

Para o caso concreto das autarquias municipais, que são as que aqui interessam, “o processo de tomar decisões organizacionais é importante não só por causa do sucesso ou insucesso da organização mas para a alocação de recursos na sociedade” (Cray et al., 1988, p. 13). Isto tem especial importância na medida em que os municípios integram poder administrativo do país (Amaral, 1988, p. 13), reconhecendo-se que estas organizações promovem funções sociais que são imprescindíveis e deverão funcionar de forma eficiente e eficaz.

### 3.9 - Nota final

Os processos de decisão municipal são genericamente descritos na literatura como sendo administrativos, burocráticos e, desse modo, rotineiros, muito mais do que processos complexos e multidimensionais de decisão (Leitão, 1993a; 1993b), como foram caracterizados os processos de decisão nos capítulos anteriores. A questão a colocar é a seguinte: então, se é assim, qual o interesse num trabalho de investigação sobre os processos de decisão municipal. A resposta, obviamente afirmativa, justifica-se por várias razões.

Em primeiro lugar, grande parte da literatura que assim descreve os processos de decisão municipal não tem base empírica, e é muito mais de natureza opinativa ou argumentativa. O trabalho empírico é, por isso, sempre necessário.

Em segundo lugar, e muito mais importante, não se pode dar como assente que decisões rotineiras sejam menos decisivas para uma organização. Se são principalmente decisões rotineiras são essas que devem ser analisadas para se conhecer o dia-a-dia da organização que se pretende estudar.

Em terceiro lugar, existirão sempre, ainda que em número reduzido, decisões que não são rotineiras mas sim estratégicas e que comprometem o futuro da organização.

O que é importante é conhecer as organizações e a actividade organizacional, e isso faz-se muito pelo conhecimento dos modos como se tomam decisões (Pfeffer, 1994, p. 18), quer estas sejam rotineiras ou não.

## PARTE DOIS - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLOGIA

## Cap 4 - Enquadramento Teórico

*“Todas as investigações trazem consigo um certo elemento de risco. Não há garantias de que o universo seja conforme às nossas predisposições. Mas não vejo como podemos agir em relação ao universo - tanto no interior como no exterior sem o estudarmos.”*

*Carl Sagan (1994), O Cérebro de Broca, p. 27*

O presente estudo incide sobre os processos de tomada de decisão em autarquias locais, mais especificamente sobre a decisão no município português. Trata-se de um estudo de carácter exploratório, que não se destina à comprovação de hipóteses, mas sim ao aprofundamento de conhecimentos sobre os processos de decisão neste tipo particular de autarquia.

O objecto da investigação é a organização municipal. Ficam excluídos os serviços municipalizados, que não são do âmbito deste estudo, pois trata-se de estruturas organizadas de forma empresarial, e por isso, com muita independência face ao município. Não pertencem verdadeiramente à estrutura municipal, a lei permite-lhe uma organização autónoma na administração municipal e a gestão é entregue a um conselho de administração privativo (Amaral, 1993, p. 485).

Este estudo não se filia, à partida, numa escola particular de abordagem ao estudo da decisão nas organizações, antes aproveita contribuições conceptuais das diversas abordagens à problemática da decisão e ao estudo dos processos de decisão organizacional, tendo ainda em conta os conhecimentos sobre organizações públicas e a especificidade da organização municipal. O objectivo é a exploração de pistas para uma melhor compreensão de como são tomadas as decisões nesse tipo de organizações. A referência teórica de base são as perspectivas contingencial e política das organizações. Não se trata, pois, de elaborar qualquer novo modelo de como as decisões deveriam ser supostamente tomadas, mas de compreender como elas são efectivamente tomadas.

Da revisão da literatura parece emergir a visão de que "as escolhas decisórias, particularmente nas grandes organizações, são melhor compreendidas como *outputs* de uma mistura de padrões rotineiros de comportamento e jogos de regateio e ajustamento interpretados pelos membros significantes da organização" (Chia, 1994, p. 782 e 783).

Por outro lado, como se viu, "para as compreender [as organizações], é preciso compreender a política organizacional, tal como para compreender os governos é preciso compreender a política governamental" (Pfeffer, 1994, p. 18). O conhecimento da política organizacional passa sobretudo pelo conhecimento das fontes de poder e das relações de poder. Passa também por conhecer como se tomam as decisões. Isto porque "a decisão tem valor privilegiado como reveladora do sistema político e, em consequência, da estrutura profunda das comunidades e das sociedades. Porque quem tem a decisão exerce o verdadeiro poder" (Meny & Thoenig, 1992, p. 129).

Além disso, a literatura sobre as organizações municipais e a análise da legislação administrativa que as regula levam a caracterizá-las como organizações tipicamente burocráticas (Crozier, 1964; Lane, 1987; Chisholm, 1987), burocracias mecanicistas na terminologia de Henry Mintzberg (1995). Esta característica consubstancia-se no princípio da legalidade da administração pública, segundo o qual a prossecução do interesse público tem de se fazer em obediência à lei (Amaral, 1988, p. 43), só e apenas só nessas condições, ainda que o bom senso possa aconselhar uma atitude diferente. Os princípios de eficácia e eficiência só são importantes - aceitáveis ou recomendáveis - se estiverem cumpridos os procedimentos administrativos de acordo com o novo Código do Procedimento Administrativo (Decreto Lei nº 442/91, de 15 de Novembro).

Na verdade, as regras de procedimento administrativo exigido para cada actividade desenvolvida, e que têm que ser forçosamente respeitadas, são de tal modo constrangedoras e tantas vezes complexas, que fazem com que a actividade deste tipo de organizações seja fundamentalmente de preocupação constante em cumprir as leis. O seu não cumprimento pode levar à anulação das decisões e até à incriminação judicial dos membros de órgãos municipais. Este aspecto é importante, num contexto em que os autarcas "não têm formação adequada, não conhecem as regras e os procedimentos a que está sujeita a gestão dum município" (Montalvo, 1994, p. 471). Esta dificuldade de formação ao nível da gestão municipal verifica-se, pelo menos, no primeiro mandato em que os autarcas são eleitos.

Assim, globalmente, “são os mecanismos institucionais e as exigências jurídicas que definem os principais procedimentos no processos de tomada de decisão” (Mozzicafreddo et al., 1991, p. 43) e não a mais aconselhável eficácia de gestão.

Como para qualquer outra organização, na análise das decisões municipais é essencial fazer uma importante distinção, aliás consensual na teoria das organizações, entre processo de decisão e decisão (Mintzberg, et al., 1976; Brunsson, 1989, p. 173; Kriger & Barnes, 1992). De um lado, temos o estudo dos processos de decisão, nos quais intervêm os serviços municipais e a Câmara Municipal. Reconhece-se que para o estudo do processo de decisão, em virtude das suas “múltiplas dimensões, impossível de ser apreendido por uma abordagem única, torna-se necessário empreender um esforço de compreensão mais abrangente, tentar uma visão totalizante do processo, para capturar os seus múltiplos factores intervenientes” (Leitão, 1993a, p. 71). Reconhece-se também a “complexidade que o poder autárquico reveste” (Mozzicafreddo et al., 1991, p. 13).

Por outro lado, tem-se o estudo da decisão em si e a escolha de uma acção (Brunsson, 1989, p. 173). Na medida em que os municípios são organizações centralizadas, estas decisões cabem à Câmara como órgão colegial, com interesses mais ou menos conflituantes entre os seus membros. Decisões típicas deste órgão são: a decisão final de aceitar (ou não) uma proposta dos serviços, deferir (ou não) um pedido, ou ainda tomar uma iniciativa. É a decisão discreta ou nível 1 de decisão: *decisão-escolha* na terminologia de Kriger & Barnes (1992) ou a *rotina de autorização* na terminologia de Mintzberg et al. (1976). Embora os antecedentes e os comportamentos dos intervenientes desta decisão discreta sejam complexos, ela é mais claramente identificável: a deliberação da Câmara Municipal num momento conhecido e com as escolhas individuais dos membros (voto contra ou a favor).

Este estudo procura encontrar (explorar) pistas para a questão: **Como se desenvolve a tomada de decisão nas organizações municipais portuguesas?** A resposta a esta questão será procurada através de uma análise dos dados por referência à abordagem contingencial ou político-comportamental de estudo das organizações e dos seus processos internos de interacção, com particular enfoque na dimensão ‘complexidade’ desses processos de decisão.

A investigação acerca desta questão é composta por dois tipos de análises ou conjuntos de questões complementares e que contribuem para um melhor conhecimento dos processos de decisão. Assim, a análise passa pela investigação de dois aspectos importantes e intimamente relacionados:

- Os processos de decisão, nos quais intervêm os serviços municipais e os órgãos de decisão final (os órgãos do município).
- A actividade da Câmara Municipal como órgão colegial de natureza executiva, com uma legitimidade política própria, que resulta de ser eleito democraticamente e poder ver substituídos os seus membros. É, por isso, um órgão com dinâmicas internas próprias e composto por indivíduos que, na medida em que pertencem a diferentes partidos, terão assumidamente objectivos diferentes. O objectivo é estudar a 'Câmara Municipal em reunião'.

Para cada um destes tipos de análise são definidas questões que servirão de base à recolha e análise de dados, e à elaboração de conclusões para o caso em estudo.

## **4.1 - Processos de decisão da organização municipal**

### **4.1.1 - Níveis dos processos de decisão**

O presente estudo recolhe contribuições teóricas de diversa natureza, em particular a abordagem de Krigger & Barnes (1992) que propõe a definição de seis tipos de decisões, segundo o seu nível de complexidade e que parece constituir um quadro teórico adequado ao estudo dos processos de decisão nas câmaras municipais. Reproduzindo o estudo de Krigger & Barnes (1992) este projecto permitirá verificar se ele é aplicável a organizações públicas, isto é, num contexto diferente do original pois o estudo original teve como objecto duas empresas de indústria pesada.

Os autores partiram da clarificação do conceito de decisão, já que este é muitas vezes abordado de forma pouco clara. Isto deve-se, segundo os autores, às diferentes perspectivas e abordagens, bem como ao seu carácter interdisciplinar (recolhendo contribuições da ciência política, da economia, da psicologia social, e da sociologia). "Embora, muitas vezes decisão seja entendida como uma unidade de análise discreta que se assume existir num determinado momento do tempo, tomada de decisão

também implica processos evolutivos ou correntes compostas de numerosas unidades de decisão” (Kriger & Barnes, 1992, p 440).

Trata-se, conforme visto na secção 2.2.4, e segundo Kriger & Barnes (1992), de distinguir três conceitos que são distintos. Em primeiro lugar, clarificar o que se entende por decisão, para os autores entendida de forma discreta, isto é, o acto simples de aceitar ou não aceitar. Em segundo lugar, distinguir o que é tomada de decisão. Por fim, e mais importante, clarificar o que se entende por processos de decisão, que para os autores, são correntes de unidades discretas de análise encadeadas. Esta distinção é muitas vezes bastante difícil, dado que na decisão intervêm quase sempre aspectos não-rationais, políticos e emotivos, como claramente acontece nas organizações municipais.

A partir da noção de processo de decisão como processo evolutivo e composto de várias unidades, os autores sugeriram seis níveis de complexidade das decisões, consoante o tempo gasto, o número de participantes envolvidos e o esforço necessário a formular e implementar uma decisão. Um aspecto curioso do seu estudo foi o paralelismo (analogia) estabelecido entre os diversos níveis de decisão e a vertente dramática, sendo a analogia feita com uma cena, uma peça completa, um série de peças, etc. O quadro seguinte apresenta claramente essa analogia:

**Quadro 4.1 - Níveis de processos de decisão**

Tipo	Nível	Analogia com teatro	Tempo gasto
Decisões-escolha	I	Um actor (monólogo) ou comportamento não verbal	Poucos momentos
Decisões-acção	II	Diálogo	Até várias horas
Decisões-acontecimento	III	Cena	De 1 a vários dias
Mini processos de decisão	IV	Acto	De 1 a vários meses
Processos de decisão	V	Peça	De 1 a 20 anos
Teatros de decisão	VI	Séries de Peças (Trilogias, por exemplo)	Mais de 20 anos

Adaptado de Kriger e Barnes, (1992), op. cit.

Os diferentes níveis são definidos do seguinte modo pelos autores:

*Nível I - Decisões-escolha*<sup>37</sup> - consistem no binário aceitar/rejeitar, ir/não ir, sim/não. Este tipo de decisão ocorre após extensas análises individuais ou organizacionais, mas dá-se num determinado momento do tempo. Servem como passos intermédios<sup>38</sup> do processo de decisão e servem para finalizar esse processo de decisão. Este tipo de decisão corresponde à *rotina de autorização* na terminologia de Mintzberg et al. (1976).

*Nível II - Decisões-acção*<sup>39</sup> - é um nível de decisão mais demorado que o anterior, pois é composto por várias (dúzias) de decisões de nível I.

*Nível III - Decisões-acontecimento*<sup>40</sup> - é o tipo de decisão que envolve uma rede de actores internos e externos à organização, inclui múltiplas decisões do nível I e nível II e envolve maior distância entre as hierarquias envolvidas.

*Nível IV - Mini processos de decisão*<sup>41</sup> - consiste numa série de decisões de nível III.

*Nível V - Processos de decisão*<sup>42</sup> - envolve já uma grande quantidade de actores, nem todos ao mesmo tempo. É o nível que mais se aproxima do processo de decisão como é definido na literatura sobre tomada de decisão organizacional.

*Nível VI - Teatros de decisão*<sup>43</sup> - consiste numa corrente de decisões de nível V e é o tipo de decisões menos estudado na literatura.

Um conjunto sucessivo de decisões de um dado nível dá origem a decisões do nível de complexidade imediatamente superior, resultando numa hierarquia que os autores denominaram estrutura intrincada<sup>44</sup> de processos simultâneos. De outro modo, segundo esta análise, um qualquer

---

<sup>37</sup> *Decision Choices*, na terminologia dos autores.

<sup>38</sup> *Stepping stones*, na terminologia dos autores.

<sup>39</sup> *Decision Actions*, na terminologia dos autores.

<sup>40</sup> *Decision Event*, na terminologia dos autores.

<sup>41</sup> *Mini Decision Processes*, na terminologia dos autores.

<sup>42</sup> *Decision Processes*, na terminologia dos autores.

<sup>43</sup> *Decision Theatres*, na terminologia dos autores.

<sup>44</sup> *Nested*, na terminologia dos autores.

processo de decisão pode ser decomposto em decisões de nível inferior: "a tomada de decisão consiste em centenas, até milhares, de decisões de escolha que parecem insignificantes num dado momento" (Kriger & Barnes, 1992, p. 453) mas que agrupadas intrincadamente explicam os mais complexos e demorados processos de decisão.

Trata-se, neste estudo, de explorar de que modo esta tipologia de níveis de complexidade dos processos de decisão se verifica para o caso da organização municipal, que é objecto de análise deste estudo.

Esta abordagem tem importância por várias razões:

1. É uma abordagem adequada para um estudo exploratório, pois como referem os seus autores o objectivo é relatar ou descrever os dados recolhidos sobre a tomada de decisão organizacional (Kriger & Barnes, 1992);
2. Permite clarificar, também de forma muito compreensível, o que se entende por decisão e por processo de decisão municipal;
3. Na medida em que clarifica os conceitos de decisão e de processo de decisão municipal, permite compreender a actividade dos Municípios enquanto estrutura organizativa que administra os recursos da autarquia, ilustrando a ideia de que a tomada de decisão é o cerne da actividade de gestão (Butler, 1990);

#### ***4.1.2 - A influência dos serviços municipais***

Dado que têm competências diferentes, parece interessante analisar quais dos diversos serviços municipais têm mais influência junto do principal órgão decisório. De acordo com muitos dos trabalhos que foram até agora desenvolvidos, uma das medidas utilizadas para avaliar a influência de um departamento é a análise do orçamento relativo de cada serviço/departamento (Pfeffer & Salancik, 1974; Pfeffer & Moore, 1980; Hills & Mahoney, 1978). Por outro lado, é também sustentado na literatura que os serviços municipais têm grande importância na gestão municipal, isto é, "o relevante papel dos funcionários na gestão, particularmente no que respeita aos quadros mais altos dos escalões hierárquicos da autarquias" (Pereira, 1989, p. 59). A questão a que se procura resposta é a de saber a importância dos serviços municipais nos processos de decisão e quais os serviços municipais mais influentes.

## **4.2 - A actividade decisória da Câmara Municipal**

A partir do estudo dos processos de decisão importa identificar algumas dinâmicas próprias da actividade deliberativa da Câmara Municipal enquanto órgão de gestão executiva do município, sendo assim questionados alguns dos pontos relevantes dessa actividade. Pretende-se estudar a 'Câmara Municipal em reunião'.

Esta análise poderá permitir um melhor conhecimento de como funciona internamente este órgão autárquico. Isto é relevante na medida em que a organização estudada é fortemente centralizada. Convém recordar que de acordo com o estipulado pelo direito administrativo (autárquico), são os órgãos que tomam as decisões em nome da administração. Neste contexto, algumas decisões são de particular relevância.

### ***4.2.1 - A dimensão político-partidária***

A Câmara Municipal é, como se viu na secção 3.4, um órgão colegial com composição político-partidária plural. Uma questão importante consiste em indagar em que medida a origem partidária dos vereadores é determinante na assunção de posições (voto a favor ou contra) nos assuntos objecto de decisão.

A literatura acerca das decisões em grupo descreve os "múltiplos actores como tendo preferências inconsistentes e estando menos interessados em eliminar os conflitos de preferências e identidades" (March, 1994, p. 139). Assim, e também pelo que se analisou na literatura acerca do poder nas organizações e acerca dos conflitos de grupos de interesse, poder-se-á esperar que as estratégias partidárias sejam fortemente influenciadoras dos comportamentos de voto dos seus elementos neste órgão colegial. A filiação partidária será sempre determinante das posições assumidas pelos vereadores? Se os aspectos político-partidários só algumas vezes serão determinantes das posições assumidas, então para que níveis de decisão eles assumirão um papel relevante? Se os aspectos políticos não são os mais relevantes, então o que é determinante? Nem nas situações de tensão na Câmara esses aspectos político-partidários surgem? Em que situações, a partir de que níveis de decisão, se tornam as clivagens partidárias importantes?

Este é um assunto particularmente pouco tratado na literatura sobre as câmaras municipais, e que este estudo procurará explorar mais um pouco.

#### **4.2.2 - Importância do Presidente da Câmara**

De acordo com o que se analisou sobre as competências do Presidente da Câmara e com o papel que a literatura atribui aos líderes de executivos colegiais, será de esperar que o Presidente disponha de grande poder, mesmo superior ao seu poder formal. Isto é sustentado pelas investigações empíricas: "os chefes dos executivos municipais têm conseguido sobressair no interior da esfera política em que actuam e tecer relações de poder suficientemente estáveis, fortes e ambíguas, sem contudo ultrapassarem os contornos da sociedade local, fazendo juz à própria figura política que denominamos de *presidencialismo municipal*" (Mozzicafreddo et al., 1991, p. 23). Qual é, assim, a verdadeira influência/poder do Presidente sobre a Câmara a que preside, e sobre os serviços municipais? Confirma-se a existência de presidencialismo municipal?

#### **4.2.3 - Assuntos objecto de decisão**

É sustentado, como se viu, na literatura que grande parte da actividade das câmaras é a ocupação em tarefas de carácter de pura gestão corrente, o que equivaleria a caracterizar os vereadores como agentes administrativos (Rocha, 1991, p. 76). Caracteriza-se a gestão autárquica como "gestão corrente local, ou seja, uma gestão instrumental (no sentido positivo da palavra), e de resposta a solicitações imediatas" (Mozzicafreddo et al. 1991, p. 101). Isto significa repetição de decisões anteriormente já tomadas, isto é, decisões rotineiras ou programadas no sentido de Simon (1947 e 1983) ou de solução já feita na terminologia de Mintzberg et. al. (1976). Apesar do que afirma a literatura, em que medida serão as decisões tomadas pela Câmara Municipal realmente rotineiras?

Com o objectivo de procurar respostas a todas estas interrogações, foi efectuado o trabalho de campo, consistindo num estudo de caso, com vista a obter uma melhor compreensão dos processos de decisão na organização municipal.

## Cap 5 - Metodologia

*“...em ciência, as hipóteses aparecem antes do que alguns cientistas ainda chamam ‘os dados’.E fazem-no erradamente, uma vez que eles não nos são dados, mas activamente procurados (por vezes, correndo grandes riscos) e adquiridos por nós.”*

*Karl R. Popper (1991), Um Mundo de Propensões, p. 65*

Tendo sido definido no capítulo anterior o enquadramento teórico que define o campo de análise a ser estudado, trata-se neste momento de definir como se vai fazer esse estudo, isto é, qual a metodologia mais adequada á prossecução do estudo.

### 5.1 - A metodologia

São muito escassos em Portugal os estudos empíricos sobre a decisão nas autarquias locais. Os que existem são normalmente de natureza jurídica, conduzidos na perspectiva do procedimento administrativo, ou são de natureza impressiva ou especulativa e não sustentada em investigação empírica. Mesmo no caso de uma abordagem organizacional dos processos e dinâmicas de decisão “muito raros são os textos que efectivamente se debruçam sobre as situações concretas do seu funcionamento” (Mozzicafreddo et al., 1991, p. 14). A acrescentar a isso, as especificidades da administração pública portuguesa, e especialmente da gestão autárquica, tornam de pouca utilidade os estudos conduzidos em países com tradições e culturas administrativas diferentes.

O presente estudo trata, então, da decisão num tipo de organização cuja base teórica e empírica existente não é muito significativa o que recomenda uma abordagem de natureza exploratória. Assim, é aceitável a ideia de que, “como o objectivo deste estudo tem sido pouco estudado, uma abordagem qualitativa, privilegiando a riqueza dos dados recolhidos, parece ser mais apropriada” (Langley, 1989, p. 599). O privilégio das abordagens qualitativas e da riqueza dos dados é, consensualmente típica dos estudos de caso.

Por outro lado, de acordo com Robert Yin (1994, p. 1), cada estratégia de investigação (como é o estudo de caso) tem vantagens e desvantagens de acordo com três condições. A primeira é relativa ao tipo de questão a estudar. A questão fulcral para o presente estudo é, como se viu: ***Como se desenvolve a tomada de decisão nas organizações municipais portuguesas?***

A segunda condição é acerca do controlo que o investigador tem sobre os acontecimentos. Para o tipo de organização em análise o controlo directo sobre a investigação é extremamente difícil. É apenas possível fazer recolha de dados, análise e discussão, e não a sua manipulação. O controlo sobre os acontecimentos é, pois, escasso.

A terceira é relativa ao tipo de fenómeno estudado: contemporâneo por oposição a fenómenos históricos. A preocupação dos estudiosos das organizações com os municípios é relativamente recente, contrastando com o impacto destes na vida real e quotidiana dos cidadãos. Estes estão constantemente a recorrer a serviços do município. Por outro lado, a organização municipal com a configuração actual, é muito recente, datando o presente quadro de 1984/85. Trata-se de um fenómeno contemporâneo e da vida real.

Assim, de acordo com as características deste estudo empírico, tem-se que “em geral, os estudos de caso são a estratégia preferida quando se põem questões de ‘como’ ou ‘porquê’, quando o investigador tem pouco controlo sobre os acontecimentos, e quando a ênfase é posta num fenómeno contemporâneo no contexto de vida real” (Yin, 1994, p. 1). Segundo este autor, o estudo de caso é ainda reconhecido como a melhor metodologia para estudo de fenómenos organizacionais, por permitir reter as características globais e significativas dos acontecimentos da vida real (Yin, 1994, p. 1).

O presente estudo incide sobre uma única organização, a organização municipal como foi delimitada no capítulo anterior, isto é, excluindo os serviços municipais. Trata-se de um estudo de um único caso, o que se justifica por se tratar de um estudo eminentemente exploratório. Já se constatou a inexistência de trabalhos empíricos deste tipo sobre processos de decisão municipal. É, assim, um primeiro estudo, de aprofundamento do conhecimento dos processos de decisão neste tipo particular de organização.

Sabe-se que as regras de actuação das organizações municipais estão submetidas a uma grande quantidade de exigências legais, que são comuns a todos os municípios o que faz com que a sua actividade seja necessariamente igual em muitos aspectos. Nessa medida, e dado o seu carácter exploratório, aceita-se que as constatações para uma organização municipal possam ser, em muitas situações, aplicáveis a outros. Ressalve-se que este facto nada tem a ver com uma generalização das conclusões para todos os outros municípios. As generalizações para universos estatísticos são próprias de outras metodologias e nunca de estudos de caso, muito menos de estudos de caso exploratórios (Yin, 1994, p. 10).

## **5.2 - Desenvolvimento da investigação**

### ***5.2.1 - Condução do processo de investigação***

Adoptada a solução de tratar um único caso, o passo seguinte consistiu em escolher a organização municipal sobre a qual se investigaria. Dois municípios foram abordados, através de dois conhecimentos privilegiados, procurando-se um primeiro contacto com o Presidente da Câmara. Num caso foi dada a informação, pela parte do gabinete do Presidente, que teria de ser marcada uma entrevista explicado o seu motivo. Mostraram disponibilidade para uma entrevista de meia ou uma hora, mas colocaram muitas reticências e entraves à realização de um maior número de entrevistas e entrevistas a mais alguns actores da organização municipal. Esta organização foi rejeitada, não sendo sequer marcada a entrevista prévia ao Presidente da Câmara.

No caso da organização que acabou por ser escolhida foi seguida a mesma abordagem. A entrevista ao Presidente da Câmara foi marcada e nesta foi explicado o objectivo e âmbito do estudo a realizar. O presidente não colocou obstáculos, mostrou até receptividade, dizendo compreender muito bem a necessidade deste tipo de estudos académicos. Foi-lhe também explicado que não seria identificado publicamente o nome da autarquia em causa, por razões de preservação do anonimato dos intervenientes. A partir deste contacto inicial a investigação decorreu normalmente sem qualquer tipo de entraves, chegando-se ao ponto de, por intermédio do Presidente da Câmara, a Câmara Municipal autorizar a assistência a algumas das suas reuniões não públicas.

### **5.2.2 - Recolha de dados**

A recolha de dados obedeceu à regra básica e consensual da utilização de várias fontes de dados (Yin, 1994, p. 90; Quivy & Campenhoudt, 1988, p. 185) e decorreu regularmente durante cerca de dois meses. Os dados foram obtidos de acordo com três técnicas de recolha, recomendadas na literatura (Kriger & Barnes, 1992; McClintock & Maynard-Moody, 1979) para os estudos de caso: análise documental, entrevistas e observação directa.

As entrevistas foram-se sucedendo durante cerca de dois meses, a partir da primeira entrevista ao Presidente da Câmara. Em todos os casos adoptou-se o formato de entrevistas semi-estruturadas, o mais normal nos estudos de caso (Yin, 1994, p. 84), em que apenas era inicialmente escolhido o assunto ou acontecimento sobre o qual se indagava o entrevistado, deixando este falar livremente, sendo apenas interrompido para algum esclarecimento ou dúvida. A duração das entrevistas dependeu sempre da disponibilidade do entrevistado, mas em nenhum caso ultrapassou a hora e meia, pois normalmente era apenas tratado um tema ou acontecimento em cada entrevista. Todavia, houve entrevistas mais curtas, cerca de meia hora, quando se tratava de desfazer uma dúvida ou quando o entrevistado não dispunha de mais tempo.

As entrevistas não foram gravadas, tendo sido apenas tiradas notas de tudo que se achava relevante registar durante a entrevista, e mesmo após esta ter terminado. Como os entrevistados mostraram sempre grande à vontade nas conversas, nunca foi pedida a gravação das entrevistas pois isso poderia claramente colocar constrangimentos. Foi sentido em muitos momentos das entrevistas, que nelas foram revelados pormenores que nunca o seriam se as entrevistas fossem gravadas, pois os entrevistados nunca facultariam um eventual meio de prova relativamente a assuntos de tanta delicadeza.

Na primeira entrevista ao Presidente da Câmara, e seguindo a sugestão de Kriger & Barnes (1992) foi-lhe pedido que indicasse dois ou três grandes processos de decisão que tivessem sido tratados pelo município, isto com o objectivo de permitir a aplicação da metodologia de Kriger & Barnes. Este indicou os casos do processo relativo ao Plano Director Municipal e o processo relativo à constituição de uma associação de municípios com vista ao abastecimento da águas. Esta primeira entrevista durou cerca de 1 hora.

As segunda e terceira entrevistas foram ainda com o Presidente da Câmara, em que este abordou o processo da Associação de Municípios e o processo do Plano Director Municipal. Na segunda entrevista foi também abordado o tema do efeito limitador da legislação na capacidade de gestão dos eleitos municipais.

As entrevistas seguintes foram com alguns dos chefes dos departamentos do município. Pedia-se que explicassem os dois processos de decisão escolhidos para análise e que explicassem a actividade dos seus departamentos, nomeadamente as relações com os outros departamentos e as relações com a Câmara Municipal.

Foram também feitas entrevistas, nos mesmos moldes, aos vereadores, procurando-se, preferencialmente, uma entrevista com pelo menos um vereador de cada partido.

A análise documental fez-se sobre três tipos de documentos, que foram facilmente acessíveis porque são públicos. Actas das reuniões da Câmara e Assembleia Municipal e ordens de trabalhos das reuniões da Câmara Municipal. Foram analisados exaustivamente os documentos relativos a um semestre completo (primeiro semestre de 1995) de actividade do município. Estes documentos servem para conhecer a actividade da Câmara, nomeadamente sobre que assuntos decide, tipos de assuntos de que se ocupa, frequência de cada um desses tipos de assuntos, etc.

A informação documental é importante por várias razões (Yin, 1994, p. 80). Corresponde a dados estáveis, que podem ser analisados repetidamente. Não resultam da actividade do investigador, estão lá e desse modo são utilizados.

A observação directa consistiu principalmente na assistência às reuniões camarárias, mais rigorosamente, três reuniões não públicas, uma das reuniões públicas mensais, além de uma sessão da Assembleia Municipal. Tratou-se da observação formal e não casual (Yin, 1994, p. 86). O intuito era o conhecimento de como decorrem as discussões, quais os tipos de assuntos mais importantes, a correspondência entre aquilo que efectivamente se passa nas reuniões e o que é transcrito para as actas, a influência dos partidos políticos e a liderança do Presidente da Câmara. Os dados assim recolhidos contribuem para um melhor conhecimento da actividade da Câmara Municipal.

A observação directa permite uma melhor percepção da realidade, quer em termos de actualidade, da recolha de dados no momento, quer, nomeadamente, em termos do contexto global da realidade observada, contexto social e organizacional (Yin, 1994, p. 80).

### **5.2.3 - Análise de dados**

Os dados recolhidos através das técnicas descritas foram, então, analisados e interpretados com vista à proposição exploratória de algumas explicações dos processos de decisão nos municípios.

A abordagem analítica básica será de tipo lógico-argumentativo, na medida em que grande parte dos dados recolhidos é de natureza qualitativa, resultante das entrevistas semi-estruturadas e da observação directa. Como já se referiu, "o contingencialismo parece constituir o melhor background teórico para o estudo da decisão organizacional" (Leitão, 1993b), sem esquecer que nas organizações públicas as dinâmicas de natureza política são essenciais. Procurar-se-á, assim, compreender como, porquê e por quem são tomadas as decisões, através da procura de regularidades nos dados recolhidos.

Na interpretação/análise dos dados foi seguida uma lógica de convergência das múltiplas fontes de dados, isto é, a análise fez-se a partir de todos os dados no conjunto (Yin, 1994, p. 93). Assim:

"Sendo a decisão um fenómeno de múltiplas dimensões, impossível de ser apreendido por uma abordagem única, torna-se necessário empreender um esforço de compreensão mais abrangente, tentar uma visão totalizante do processo, para capturar os seus múltiplos factores intervenientes. É necessário fugir à visão reducionista e cartesiana da ciência clássica - na qual o objecto pode ser entendido se reduzido às suas menores partes constituintes, e se isola e mensura um limitado número de variáveis, estabelecendo-se relações de causalidade - porque ela tem trazido poucos progressos à compreensão do processo decisório" (Leitão, 1993a).

### 5.3 - Nota final

A definição do enquadramento teórico que orienta a investigação e metodologia utilizada constitui, assim, um ponto intermédio entre o que é conhecido, apresentado na primeira parte, e a realidade estudada, na terceira parte. É o elo de ligação entre o que já se conhece sobre o assunto em causa e o que se pretende conhecer.

Deste modo, definida a metodologia que orientará a investigação, o passo seguinte é o tratamento, análise e discussão dos dados relativos à organização municipal objecto de estudo, isto é, trata-se de proceder ao estudo do caso proposto.

## PARTE TRÊS - ANÁLISE DE CASO

## Cap 6 - Uma Organização Municipal

*“O ambiente e a cultura da administração pública desencorajam muitas destas pessoas; o sistema gerou a sua própria erosão.*

*À medida que o tempo passa, tornar-se-á cada vez mais óbvio que o problema não está nas pessoas. À medida que os antigos modos de pensar são substituídos por uma cultura que promove a reinvenção e a qualidade, surgirá uma nova face da administração pública - a face dos funcionários com novos poderes de decisão, funcionários com uma nova motivação, e contribuintes cheios de uma nova satisfação.”*

*Al Gore (1994), Reinventar a Administração Pública, p. 282*

Parte-se neste capítulo para o estudo dos processo de decisão no caso de uma organização municipal em concreto. E começou-se por descrever, ainda que sumariamente, a organização estudada. Neste capítulo, existiu a preocupação de apresentar os dados recolhidos, tanto quanto é possível, de forma objectiva, não obstante tratar-se de dados de natureza essencialmente qualitativa, reservando-se a sua discussão para o capítulo 7.

### 6.1 - Caracterização da autarquia estudada

#### 6.1.1 - O município

A organização objecto do estudo é um município<sup>45</sup> de pequena dimensão, pois tem pouco mais de 18.500 eleitores inscritos, classificando-

---

<sup>45</sup> Pelas razões apontadas no capítulo anterior não se identificará o município objecto do estudo. Pelas mesmas razões qualquer nome de pessoas ou organização será

se, como se viu, no tipo de municípios que elege 7 vereadores para a Câmara Municipal, com um ou dois vereadores em regime de permanência (artigos 44º e 45º da Lei das Autarquias Locais).

O Município dispõe de serviços municipalizados: os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento.

### 6.1.2 - Finanças

De uma forma muito global as contas de gerência<sup>46</sup> da Câmara Municipal dos dois últimos anos apresentam alguns dados importantes.

O quadro 6.1 descreve a conta de gerência de uma forma agregada, o que mostra o total, por principais rubricas, do valor dos pagamentos e recebimentos totais do município:

**Quadro 6.1 - Contas de gerência**

	1993		1994	
<b>RECEBIMENTOS / Entrada de Fundos</b>				
Saldo da gerência anterior				
Da conta de execução Orçamental	7.280		8.411	
Da conta de operações de tesouraria	8.885	16.165	6.057	14.468
Receitas orçamentais				
Correntes	510.865		544.726	
Capital	431.017	941.882	497.053	1.041.779
Operações de Tesouraria		60.066		73.288

substituído ou simplesmente não referido. Assim, muitas vezes se chamará a um vereador o nome de Vereador, uma empresa se designará por Empresa, ou um município pelo nome de Município.

<sup>46</sup> A conta de gerência descreve a actividade financeira de uma organização, corresponde ao fecho de contas. Ao contrário, o orçamento é apenas uma previsão, que pode ou não ser cumprida. A conta de gerência é, por isso, um documento mais relevante para analisar a actividade financeira passada.

	1993		1994	
<b>TOTAL</b>	1.018.113		1.129.535	
<b>PAGAMENTOS / Saída de Fundos</b>				
<b>Despesas Orçamentais</b>				
Correntes	459.773		449.868	
Capital	480.978	940.751	593.494	1.043.362
<b>Operações de Tesouraria</b>	62.894		66.449	
<b>Saldo para a gerência seguinte</b>				
Da conta de execução orçamental	8.411		6.828	
Da conta de operações de tesouraria	6.057	14.468	12.896	19.724
<b>TOTAL</b>	1.018.113		1.129.535	

É de uma grande importância analisar a proporção de despesas correntes e de capital. Esta análise é mais importante do que a análise similar para as receitas.

**Quadro 6.2 - Receitas e despesas correntes e de capital**

	1993		1994	
	Valor	%	Valor	%
<b>RECEITAS</b>				
Correntes	510.865	54%	544.726	52%
Capital	431.017	46%	497.053	48%
<b>TOTAL</b>	941.882	100%	1.041.779	100%
<b>DESPESAS</b>				
Correntes	459.773	49%	449.868	47%
Capital	480.978	51%	593.494	53%
<b>TOTAL</b>	940.751	100%	1.043.362	100%

Aqui se constata que quase metade das despesas do município são despesas correntes, isto é, despesas do funcionamento da estrutura, principalmente custos com o pagamento de pessoal. O valor das despesas de capital, isto é, os investimentos do município no fornecimento de bens e serviços, é um valor claramente escasso. Esta análise explica muitas das ineficiências que se atribuem aos municípios. O quadro 6.3 apresenta alguns indicadores que ajudam a caracterizar a organização no aspecto económico e financeiro.

**Quadro 6.3 - Alguns indicadores de gestão<sup>47</sup>**

	1993	1994
FEF* atribuído ao município	518.932,0	536.777,0
Receitas correntes no ano anterior	420.830,4	510.865,4
Despesas de Investimento no ano anterior	278.572,4	480.978,2
Despesas com pessoal do quadro	119.343,9	126.333,6
Despesas com pessoal em qualquer outra situação	30.345,3	22.436,2
Dívidas a receber de terceiros	750,0	658,9

\*Fundo de Equilíbrio Financeiro atribuído pela administração central

(em contos)

### **6.1.3 - Pessoal**

O órgão executivo é composto, neste mandato, por 7 vereadores, eleitos nas listas de três partidos políticos. O partido mais votado elegeu, além do Presidente da Câmara, 2 vereadores. O segundo partido elegeu 3 vereadores e o terceiro partido apenas 1. Apenas um dos vereadores desempenha o seu mandato em regime de permanência. Pertence, obviamente, ao partido mais votado. O Presidente da Câmara, num dado momento do actual mandato, propôs à Assembleia Municipal a aprovação

<sup>47</sup> Dados retirados das contas de gerência dos respectivos anos aprovadas pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal. A conta de gerência relativa ao exercício de 1993 foi aprovada pela Câmara Municipal em 11-04-1994 e pela Assembleia Municipal em 22-04-94.

de um segundo vereador em regime de permanência, conforme a lei permite. O pedido foi recusado.

Quanto ao quadro de pessoal dos serviços municipais, este é preenchido de acordo com os quadros 6.4 a 6.9.

O quadro 6.4 apresenta, por carreiras e categorias, os quadros superiores do município, dos quais se destacam os quatro chefes das quatro divisões municipais, que são os quatro departamentos do município.

**Quadro 6.4 - Pessoal Dirigente e Técnico**

GRUPO DE PESSOAL	CARREIRA	CATEGORIA	Nº
Dirigente		Chefe de Divisão	4
Técnico Superior	Arquitecto	Principal	1
	Médico Veterinário	Principal	1
	Técnica Superior	Principal	1
Técnico	Engenheiro Técnico	Principal	2
Técnico-Profissional	Desenhador de especialidade	Principal	1
	Topógrafo	Principal	1
	Aferidor de pesos e medidas	Principal	1
	Desenhador	Principal	1
	Fiscal municipal	2ª classe	4
		Soma	17

O quadro 6.5, na página seguinte, apresenta a distribuição por carreiras e as categorias, dos 15 funcionários administrativos do município, indistintamente da divisão municipal a que pertencem.

**Quadro 6.5 - Pessoal Administrativo**

GRUPO DE PESSOAL	CARREIRA	CATEGORIA	Nº
Administrativo	Tesoureiro	2ª classe	1
	Oficial Administrativo	Segundo-oficial	3
		Terceiro-oficial	10
	Adjunto de tesoureiro		1
		SOMA	15

O quadro 6.6 apresenta a distribuição relativa aos 31 funcionários auxiliares.

**Quadro 6.6 - Pessoal Auxiliar**

GRUPO DE PESSOAL	CARREIRA	CATEGORIA	Nº
Auxiliar	Motorista transportes colectivos		1
	Condutor máquinas pesadas e veículos especiais		2
	Apontador		1
	Motorista de pesados		4
	Tractorista		1
	Auxiliar técnico de BAD		1
	Auxiliar administrativo		1
	Auxiliar de serviços especiais		6
	Cantoneiro de limpeza		6
	Coveiro		1
	Telefonista		4
		Servente	3
	SOMA	31	

O quadro 6.7, na página seguinte, apresenta a distribuição dos 34 operários especializados ao serviço do município.

**Quadro 6.7 - Pessoal Operário**

GRUPO DE PESSOAL	CARREIRA	CATEGORIA	Nº
Operário qualificado	Calceteiro	Operário Principal	1
	Electricista	Operário Principal	1
	Mecânico de automóveis	Operário principal	1
	Pedreiro	Operário princopal Operário	1 8
	Trolha	Operário principal	1
Operário semiqualficado	Jardineiro	Operário principal	1
		Operário	3
Operário não qualificado	Cantoneiro de vias municipais	Operário	17
		SOMA	34

De forma agregada e por grupos de pessoal, tem-se no quadro 6.8 a sua distribuição. De salientar os 32 dirigentes e administrativos e os 65 auxiliares e operários.

**Quadro 6.8 - Grupos de pessoal**

Dirigente e técnico	17
Administrativo	15
Auxiliar	31
Operário	34
SOMA	97

Se a estes 97 funcionários se juntarem os 7 elementos eleitos da Câmara Municipal, tem-se que a organização municipal envolve 104 elementos, com um orçamento anual de 1.2 milhões de contos. Sendo um município de pequena dimensão, é, em termos financeiros e de pessoal, uma organização de dimensão média.

- Proceder à elaboração de informação para divulgação pública da actividade municipal;
- Promover e fomentar o desenvolvimento económico do município, através de acções de informação, esclarecimento, acompanhamento e sensibilização dos munícipes;

Ao Departamento Administrativo e Financeiro compete:

- Executar as acções administrativas respeitantes ao recrutamento;
- Assegurar e manter organizado o cadastro do pessoal, bem como o registo e controlo da assiduidade;
- Processar os vencimentos do pessoal;
- Elaborar listas de antiguidade e dar apoio necessário à classificação de serviço dos funcionários;
- Instruir todos os processos referentes a prestações sociais dos funcionários;
- Registrar, expor e arquivar avisos, editais, anúncios, posturas, regulamentos e ordens de serviço;
- Promover as tarefas inerentes à recepção, classificação, distribuição e expedição de correspondência e outra documentação;
- Executar o recenseamento militar;
- Redigir e dactilografar as actas do executivo;
- Prestar apoio administrativo à Assembleia Municipal;
- Arrecadar receitas e liquidar juros de mora;
- Efectuar o pagamento das despesas, depois de devidamente autorizadas;
- Zelar pela segurança das existências em cofre e controlar as contas bancárias;
- Manter devidamente escriturados os livros e ficheiros da tesouraria e cumprir as disposições legais e regulamentares sobre contabilidade municipal;
- Preparar o orçamento ordinário da Câmara, as suas alterações e revisões;
- Organizar a conta de gerência e recolher todos os elementos que à mesma digam respeito;
- Assegurar todas as operações de contabilidade estabelecidas por lei e desenvolver as demais escriturações contabilísticas julgadas necessárias a uma correcta gestão financeira;
- Informatizar os serviços municipais;

- Assegurar a gestão de stocks, bem como gerir os recursos naturais do armazém da Câmara Municipal;
- Proceder à aquisição dos bens de consumo corrente, após adequada instrução dos respectivos processos, incluindo a abertura de concurso;
- Assegurar a limpeza e fornecimento de expediente, material didáctico e mobiliário para equipamento das escolas dos graus de ensino da responsabilidade do município;
- Assegurar o expediente relativo a recenseamento e actos eleitorais;
- Avaliar e manter actualizado o cadastro de bens móveis e imóveis, património do município;
- Assegurar a carteira de seguros de bens móveis, imóveis, acidentes pessoais e outros;
- Promover a arrecadação de receitas municipais, liquidar impostos, taxas, tarifas, licenças e demais rendimentos do município;
- Coordenar as actividades desportivas e tempos livres do âmbito municipal;
- Assegurar o funcionamento e disciplina dos serviços do município, Biblioteca e Turismo;
- Planear e programar as actividades no domínio da cultura;
- Colaborar na organização de feiras e exposições, sob o patrocínio ou com o apoio do município;
- Assegurar as funções de notário privativo, juiz auxiliar das contribuições e impostos e de delegado de espectáculos.

#### À Divisão de Obras Particulares compete:

- Estudar, coordenar e apoiar tecnicamente no domínio da formulação da política e do planeamento urbanístico, nomeadamente no que concerne a planos de urbanização e de quaisquer estudos e projectos de utilização do ordenamento do solo urbano;
- Prestar apoio técnico e colaborar na formulação e acompanhamento da actividade municipal e na elaboração dos projectos e programas dos planos de desenvolvimento económico e social do município, em particular ao Plano Director Municipal;
- Apreciar e informar os projectos respeitantes a viabilidade e licenciamento de obras particulares tendo em conta o seu enquadramento legal;
- Intervir nos processos de licenciamento de ordenhas e estábulos;

- Informar exposições sobre obras particulares e loteamentos urbanos;
- Participar à Câmara as irregularidades praticadas por técnicos responsáveis pela elaboração de projectos;
- Proceder à atribuição de numeração policial dos edifícios e organizar e manter actualizado o respectivo registo;
- Proceder com regularidade ao fornecimento dos elementos para actualização das cartas topográficas;
- Fiscalizar o cumprimento das posturas, regulamentos gerais e leis inerentes ao licenciamento de construções;
- Fiscalizar as obras particulares e a execução de trabalhos de urbanização de loteamentos urbanos, assegurando-se que as obras estão a ser executadas de acordo com os projectos aprovados;
- Efectuar embargos administrativos de obras em consequência de deliberação ou despacho prévio nesse sentido, e procedendo às notificações legalmente previstas;
- Intervir em vistorias, com vista à concessão de licenças de utilização.

#### À Divisão de Planeamento e Projectos compete:

- Elaborar, promover e acompanhar a implementação do PDM;
- Proceder à actualização das cartas topográficas em resultado de construções e loteamentos aprovados;
- Elaborar estudos prévios, projectos de arquitectura e garantir o respectivo acompanhamento técnico;
- Dar apoio técnico às Divisões de Obras Particulares e Municipais;
- Estudar, propor e executar soluções de trânsito;
- Promover e acompanhar os planos de ordenamento físico da área do Município;
- Organizar e gerir os Serviços de Desenho e Topografia.

#### À Divisão de Obras Municipais compete:

- Orientar, distribuir e fiscalizar as obras por administração directa;
- Fiscalizar as obras executadas por empreitada, elaborando os respectivos autos de consignação, medição e recepção;
- Inspeccionar periodicamente as estradas e caminhos municipais, promovendo a tomada de medidas necessárias à sua conservação, e pavimentação;

- Avaliar as necessidades inerentes aos projectos a executar por administração directa;
- Estudar, projectar, orçamentar e dirigir todas as obras municipais que lhe forem confiadas, de acordo com o plano de actividades da Câmara;
- Analisar as propostas dos empreiteiros relativamente às obras postas a concurso pela Câmara Municipal;
- Proceder à distribuição de máquinas, viaturas e motoristas pelos utilizadores, bem como controlar a sua utilização;
- Assegurar a recolha diária de máquinas e viaturas e a sua conservação;
- Programar, coordenar e controlar a execução dos trabalhos desenvolvidos pelas oficinas e armazém, e equipas de pessoal externo;
- Assegurar a recolha e o tratamento de lixos domésticos e, dentro das disponibilidades existentes, dos industriais;
- Assegurar a limpeza urbana;
- Assegurar o funcionamento e limpeza do cemitério, mercado municipal, centro coordenador de transportes e demais instalações municipais;
- Assegurar a conservação, limpeza, arborização e tratamento de espaços verdes.

Os serviços municipais têm atribuições comuns:

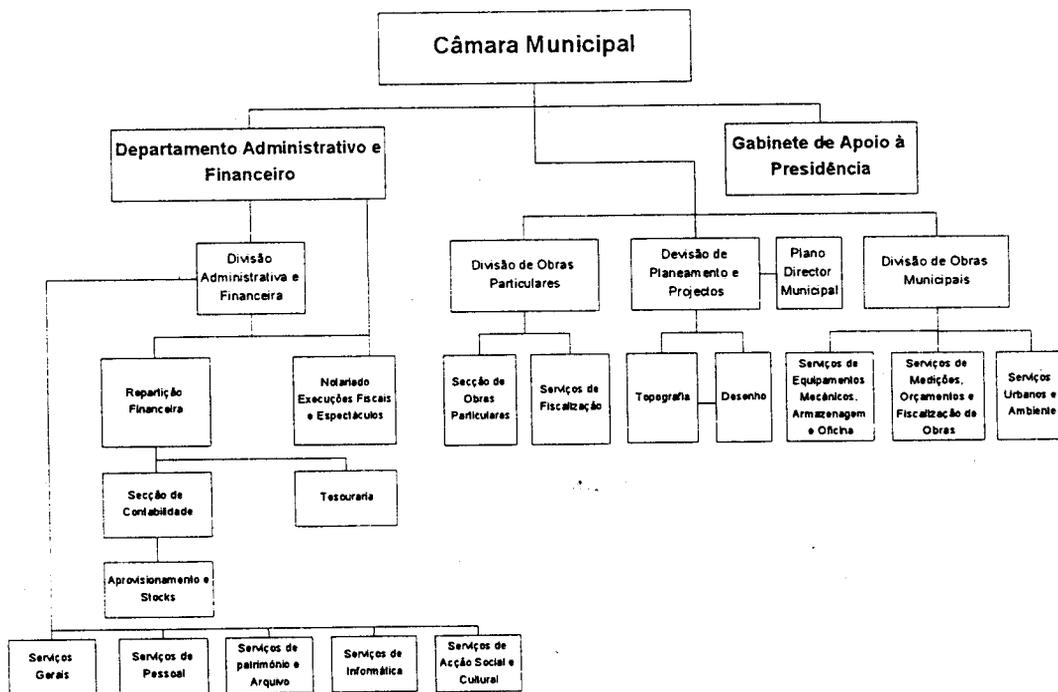
- Garantir a informação aos munícipes;
- Assegurar as deliberações da Assembleia e da Câmara Municipal, assim como os despachos do Presidente da Câmara ou do vereador com competências delegadas, no âmbito das atribuições decorrentes dessas competências;
- Assegurar a circulação da informação inter e intra-serviços de modo a contribuir para o bom funcionamento dos mesmos;
- Minutar e dactilografar o expediente dos processos que corram pelo serviço;
- Organizar e manter actualizados os livros, processos e ficheiros próprios do serviço;

Ainda de acordo com a legislação sobre a actual estrutura orgânica do município, a afectação e distribuição de funções do pessoal em cada

unidade orgânica, bem como a mobilidade deste dentro de cada unidade orgânica, é da competência do Presidente da Câmara, ouvida a respectiva chefia. Em caso de dúvida ou conflito na determinação da unidade orgânica que deve exercer funções não expressamente atribuídas, a resolução de tal dúvida ou conflito seguirá a via hierárquica.

Como se constata, os municípios têm a capacidade de se organizar e estruturar, mas têm de o fazer através de lei, que após ser publicada tem de ser cumprida. Se houver alteração tem de ser, novamente por lei. Todas as competências estão definidas em lei, e os serviços só podem agir de acordo com essas competências. É o princípio da legalidade a impôr as suas restrições...

A estrutura orgânica do município é graficamente visível de acordo com o organigrama seguinte<sup>50</sup>:



<sup>50</sup> Organigrama cedido pelo serviços municipais, elaborado pela Divisão de Planeamento e Projectos.

## **6.2 - Apresentação dos dados**

Conforme definido no capítulo 5, procedeu-se à recolha de dados relativos a alguns processos de decisão, tendo em conta os seus diferentes níveis de complexidade, de acordo com a abordagem de Kriger & Barnes, (1992).

Na secção 6.2.2 são também apresentados os dados relativos à actividade do órgão Câmara Municipal.

Neste capítulo, são apresentados os dados recolhidos através de análise documental, entrevistas e observação directa, procedendo-se à sua análise e discussão no próximo capítulo.

### **6.2.1 - Processos de decisão**

A escolha dos dois primeiros processos de decisão a seguir indicados (PDM e Associação de Municípios) resulta da indicação do Presidente da Câmara, na primeira entrevista, de acordo com a metodologia utilizada por Kriger & Barnes (1992). Os restantes processos de decisão são escolha do autor em virtude do seu carácter exemplificativo e pelo facto de possibilitarem um enriquecimento de dados de forma a permitir uma exploração analítica mais profunda.

#### **6.2.1.1 - Plano Director Municipal**

Antes da descrição do processo de decisão que levou à elaboração do Plano Director Municipal (PDM), é importante referir o Decreto-Lei nº 69/90 em foi consagrado o novo regime, no qual se destaca o "aligeirar significativamente o conteúdo dos PDM's e o impôr de prazos para a sua elaboração" (Castro, 1990). Podem, ainda, identificar-se as seguintes fases seguidas na elaboração de um PDM (Babo, 1989):

- Estudos sumários;
- Estudos prévios;
- Programa base;
- Projecto plano;
- Ratificação.

Por outro lado, no ano de 1989 começaram a surgir declarações públicas de responsáveis governamentais, expressando a ideia de que "a partir de 1992, as autarquias que não disponham de PDM's aprovados,

terão vedada a possibilidade de celebrarem Contratos Programa entre a Administração Central e a Administração Local num quadro de cooperação financeira e técnica” (Babo, 1989, p. 45).

Por todas estas condicionantes, de natureza legal e de coação governamental, o processo que conduziu à elaboração do PDM iniciou-se em Setembro de 1990, de acordo com o técnico superior responsável pela sua elaboração. Na opinião do chefe da Divisão Administrativa e Financeira, o PDM “é uma grande decisão e que tem carácter técnico, ao contrário de outras grandes decisões, que têm carácter político”.

Em 1991 foi criado um gabinete do PDM, a funcionar junto da Divisão de Planeamento e Projectos, em que foi contratado o referido técnico responsável. No entanto, a ideia inicial era não fazer contratações, isto é “fazer com a prata da casa” como disse o chefe de Divisão de Planeamento e Projectos. Isso não foi possível porque, segundo o mesmo chefe de Divisão, “a Câmara está desajustada em termos de recursos humanos”.

Foi pedido a técnicos especializados de uma Universidade um estudo para definir as linhas estratégicas, que depois foram aprovadas pela Câmara Municipal.

Segundo o responsável pelo PDM, este está pronto há dois anos, já foi aprovado pelos representantes da respectiva Comissão de Coordenação Regional e pelos ministérios, tendo sido mesmo aprovado por unanimidade pela Câmara Municipal. Foi também, ainda segundo este responsável, feito o necessário Inquérito Público:

“Em virtude de não ter sido possível publicar o aviso da abertura do Inquérito Público do Plano Director Municipal nos dois jornais mais lidos no Concelho, conforme havia sido deliberado, em reunião de 12 de Dezembro de 1994, a Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, que o referido Plano seja exposto a Inquérito Público nas seguintes condições:

- 1.O Inquérito Público do PDM decorrerá durante 45 dias seguidos, a partir de 21 de Fevereiro de 1995.
- 2.O PDM estará exposto nas sedes de todas as Juntas de Freguesia (...).
- 3.A equipa técnica do PDM fará a apresentação pública nos seguintes locais: (...).

4. As sugestões ou observações relativas ao PDM deverão ser formuladas por escrito, mediante documento a disponibilizar em todos os locais de exposição e de acordo com as informações de preenchimento que o complementem.
5. Dever-se-á publicar a abertura do Inquérito Público através de editais nos locais de estilo das Juntas de Freguesia, publicar aviso em dois jornais mais lidos no Concelho e ainda um outro aviso num jornal de âmbito nacional" (Acta da reunião da Câmara Municipal de 23 de Janeiro de 1995).

Conforme indicado no ponto 3 desta acta e referido pelo responsável pelo PDM, "eu tive de tratar dos Inquéritos Públicos".

À data do início deste estudo o inquérito ainda não estava terminado, pois na reunião da Câmara Municipal de 03 de Abril de 1995:

"...a Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, prorrogar, até às 17 horas do próximo dia 24 de Abril, o prazo do Inquérito Público do Plano Director Municipal, devendo-se proceder à publicação desta decisão à semelhança do efectuado anteriormente, se tal for possível" (acta).

Na acta da reunião camarária de 10 de Abril consta que "a Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, remeter o assunto ao PDM para discussão no âmbito do inquérito público". Isto a propósito da pretensão de uma freguesia, com data de 4 de Abril, a solicitar alterações ao PDM. Solicitava a dita freguesia "que o pólo industrial consignado no PDM em discussão, seja deslocado mais para Norte, (...) onde os terrenos são de fraca aptidão florestal a fim de permitir que o pequeno industrial da freguesia tenha local para fixar a sua actividade."

Na reunião de 27 de Março, por proposta do Presidente da Câmara, a Câmara Municipal aprovou por unanimidade, abrir concurso limitado para dois técnicos, para prestação de serviços de assessoria no âmbito do PDM, um de assessoria geral e outro de assessoria específica sobre processos de obras particulares e loteamentos. Isto porque, como se lê na acta, "não existem nesta autarquia funcionários com o perfil e qualificações técnicas adequadas ao exercício das funções atrás mencionadas". No caso do técnico para assessoria geral, as funções consistiam na "emissão de

pareceres técnicos sobre as pretensões e reclamações apresentadas pelos munícipes resultantes do Inquérito Público ao PDM; na elaboração de propostas de alterações do PDM, se for caso disso; e no acompanhamento da discussão das alterações propostas, junto das entidades públicas intervenientes no processo". No caso do técnico para assessoria específica, as funções consistiam na "emissão de pareceres técnicos sobre propostas de obras particulares e loteamentos, tendo em conta a compatibilização e articulação do PDM com a gestão urbanística da Divisão de Obras Particulares".

Na reunião de 18 de Abril a Câmara Municipal efectuou a abertura das propostas apresentadas pelos candidatos convidados. Para cada um dos concursos foram convidados os mesmos quatro candidatos. A selecção fez-se na mesma reunião, em ambos os casos da proposta mais baixa. Nessa altura "foi deliberado unanimemente que o início da prestação de serviços se efectue após o visto do Tribunal de Contas no contrato que para o efeito vier a ser celebrado". Foi, assim, cerca de três semanas o tempo necessário para se efectuar um concurso limitado para a prestação de serviços, a que acresce o tempo necessário à obtenção do visto pelo Tribunal de Contas.

Mesmo sem estar ainda concluído, as suas orientações estratégicas fundamentais já são conhecidas e a Câmara Municipal já as tem em consideração quando decide sobre os assuntos relativos à urbanização, nomeadamente o licenciamento de obras. Como exemplo, acerca de um pedido de uma licença, lê-se na acta de uma reunião: "a Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, indeferir, com base no parecer do Chefe da Divisão de Obras Particulares". No dito parecer informava que "o pedido apresentado não está de acordo com os índices do PDM nem com o estudo urbanístico existente para o local". Frequentes vezes, também, a decisão da Câmara Municipal é "de acordo com o parecer do Gabinete do PDM". É de salientar aqui, porque muito importante, o facto de Câmara Municipal pretender fundamentar, sempre que possível, as suas decisões por razões de natureza técnica. Isto está, de acordo com o que tem sido observado por outros autores e referido na literatura sobre a tomada de decisão (Brunsson, 1989; Langley, 1989).

De salientar ainda que, apesar de invocar o PDM para justificar decisões, segundo o responsável pelo PDM, "o Presidente da Câmara é contra o planeamento. Se não fosse a obrigação da lei, o PDM não existiria".

Do que foi observado e descrito resulta que o processo de decisão relativo ao PDM tem, até ao momento, cerca de cinco anos, desde o início do processo em 1990 despoletado em consequência das declarações governamentais exigindo a aprovação do PDM para a celebração de contratos para auxílio financeiro. Por outro lado, não está ainda concluído, porque o PDM só entra em vigor quando for publicado em Diário da República, o que ainda não aconteceu.

É, pois, um típico processo de decisão organizacional, com todas as complexidades e interações entre membros, que se considera na literatura caracterizarem os processos de decisão. Dos processos de decisão objecto de estudo este é o mais rico no que diz respeito à participação organizacional e no que diz respeito à negociação e discussão. Participaram os departamentos/divisões organizacionais, participaram as populações, além dos órgãos eleitos. A sua natureza política advém da importância dos factores políticos no processo e do nível de conflito. É, por isso, um processo interessante como objecto de estudo e de análise.

#### 6.2.1.2 - Associação de Municípios

Este processo de decisão é relativo à constituição de uma associação de municípios formada com vista a suprir a falta de água na região do Distrito ao qual pertence o Município. Neste processo, os principais intervenientes são os presidentes de câmara dos municípios participantes. Os serviços municipais intervêm apenas na preparação técnica de estudos e documentos e apenas quando solicitado pelos autarcas.

Na segunda entrevista, o processo foi descrito pelo Presidente da Câmara nos seguintes termos:

"Em meados da década de 70 foi apercebida a futura insuficiência de água na região, excepto em dois concelhos do distrito. Logo a seguir, surgiu, não se pode precisar da parte de quem, a ideia de tentar resolver conjuntamente este problema. Começaram por haver reuniões entre vários municípios (só depois aderem dois municípios que não faziam parte do núcleo inicial) sempre tendo por base projectos do Governo Central. Mas nada mais do que isso.

Em 1986 lancei o desafio aos outros municípios de avançar para a resolução do problema, e disse que se não estivessem interessados eu

avançaria sozinho. Nessa altura já tinha havido pelo menos um caso grave no abastecimento, com falta de água no concelho.

A primeira decisão, logo a seguir, foi a da constituição de uma associação, Associação de Municípios, em que participaram 4 municípios: nós (onde ficou até à actualidade instalada a sede), um Segundo, um Terceiro e um Quarto.

Depois da tomada de decisão foi celebrado um contrato programa com o Governo com vista ao apoio técnico e financeiro.

O projecto actual, Associação de Municípios, corresponde a um investimento de 2,5 milhões de contos e nele participam os 4 municípios já citados. Entretanto já pediram adesão mais 2 municípios.

O financiamento foi de 50% do FEDER (1º Quadro Comunitário de Apoio), 33% da Administração Central e 17% da Administração Local.

Neste momento decorre uma fase de concurso público para a concessão da gestão e exploração do sistema de captação de água.

Já foi também construída, neste conselho, a sede da Associação e onde vai funcionar a administração do sistema, entretanto adjudicada a uma empresa.

De salientar também o apoio e entusiasmo por parte do Governo, excepto agora por causa do concurso para exploração. É que a Associação exige à cabeça o pagamento de 1 milhão de contos e o Sec Estado competente está também ligado à Defesa do Consumidor e acha que esse pagamento vai encarecer o preço da água nos consumidores”.

O Presidente da Câmara foi questionado acerca da influência dos partidos nesta associação, visto que há presidentes de vários partidos. Este respondeu que:

“não teve influência, já que o Município foi imediatamente escolhido para sede e eu mantive a presidência incontestada da Associação e o meu partido (Partido A) nunca teve a maioria de presidentes de câmara.

1º mandato - 4 Câmaras Partido B e 2 Partido A

2º mandato - 3 Câmaras B, 2 A e 1 C

3º mandato - 1 Câmara B, 2 A e 3 C.

A Associação manteve sempre sintonia de interesses, independentemente dos partidos”.

Este processo de decisão, desde a primeira tomada de consciência para o problema da água até aos nossos dias, demorou cerca de 20 anos. É um processo de decisão com a participação de muitos actores organizacionais, três presidentes de câmara diferentes ao longo de cinco mandatos municipais, isto é, cinco câmaras municipais diferentes.

Sendo um processo muito mais demorado, foi, do ponto de vista da organização estudada, mais simples em termos de participação, pois foi sempre liderado e conduzido quase exclusivamente pelo Presidente da Câmara, com a confiança da Câmara Municipal. É, desse modo, um processo de natureza fortemente política, no sentido da participação dos autarcas eleitos, no sentido da função política.

### 6.2.1.3 - Recuperação de Celulose<sup>51</sup>

Numa das freguesias do Concelho existem, junto a um rio, instalações de uma fábrica que se destinava à produção de pasta de papel, a partir da madeira, nomeadamente eucalipto. Esta fábrica estava na posse de uma multinacional estrangeira e no passado ano de 1993 foi desactivada, entre outras razões em virtude do desinteresse da multinacional e por causa das instalações, já muito antiquadas. Esta fábrica provocava forte poluição no rio, através do despejo de detritos químicos.

Os operários eram, numa larga maioria, provenientes da freguesia onde a unidade fabril está instalada e de outra freguesia adjacente. Esta fábrica era uma importante fonte de empregos, sendo, por isso, vista com maus olhos a desactivação da unidade por parte das entidades e população destas duas freguesias.

Por outro lado, o rio após passar junto à fábrica, atravessava ainda mais seis freguesias do Concelho, todas elas dependentes da agricultura. Estas freguesias viram com muito bons olhos a desactivação da unidade, que significava o fim da poluição e, conseqüentemente, melhores produções agrícolas.

Na acta nº 1, referente à reunião da Câmara Municipal de 02 de Janeiro de 1995, lê-se o seguinte:

---

<sup>51</sup> Todo este processo foi reconstituído a partir das actas das reuniões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal. O nome real da empresa não é revelado, por razões óbvias e já referidas no início do capítulo.

"Em seguida foi presente uma circular da firma *Recuperação de Celulose*, com sede no [Cidade], a informar que a partir de 1995, pretende dedicar-se à reciclagem de papeis, visando a produção de celulose destintada, e cuja unidade fabril será instalada em [Concelho], nas desactivadas instalações da [Unidade Fabril], propondo, para o efeito, celebração de um protocolo.

A Câmara Municipal tomou conhecimento."

Este é um processo de grande interesse do ponto de vista do estudioso dos processos de decisão das autarquias, tendo-se iniciado em 1994 e que se iria arrastar por largos meses, até à instalação e início de laboração da firma *Recuperação de Celulose*. Este tema foi tratado, de uma forma mais ou menos detalhada, em 10 reuniões da Câmara Municipal ao longo do primeiro semestre de 1995 e ocupou na totalidade uma reunião da Assembleia Municipal.

A primeira vez que a Câmara Municipal abordou este tema foi em Setembro de 1994, tendo-se pronunciado sobre a instalação da fábrica. De salientar que o papel, quer da Câmara Municipal, quer da Assembleia Municipal, não consistia em aprovar ou recusar a instalação da empresa, uma vez que estes órgãos não tinham nem têm competência para isso. Tratava-se sim de decidir se se deveria fazer ou não pressão junto do Governo Central (Ministérios da Indústria e do Ambiente) com vista à proibição de instalação da empresa.

Anteriormente tinha decorrido a apresentação inicial do projecto por dois engenheiros da empresa, que pertenciam aos quadros da fábrica que encerrou. Nessa apresentação caracterizou-se a actividade da nova empresa, que consistiria no tratamento e transformação de papel velho com vista à extração de fibra celulótica, sendo o resto considerado lixo. Da Alemanha e dos Estados Unidos viriam 80% do papel e os restantes 20% de Portugal.

O problema central de todo este processo tinha a ver com a existência ou não de efluentes poluentes. Poluição do rio, em primeiro lugar, e, em segundo lugar, o perigo de estarem a entrar em Portugal, através do papel, grandes quantidades de resíduos tóxicos que cá ficariam depositados.

A Direcção Regional de Ambiente e a Direcção Geral do Ambiente e Recusos Naturais manifestaram-se contra a instalação da fábrica.

Em Setembro de 1994, a Câmara Municipal pronunciou-se contra a instalação da fábrica, com base num parecer de uma Universidade. Nessa decisão a Câmara Municipal votou com 4 votos contra a instalação e duas abstenções (faltou um vereador). Uma das abstenções foi do Presidente da Câmara, segundo ele, em virtude das conclusões do parecer, na sua opinião, não serem esclarecedoras. A outra abstenção foi de um vereador da oposição, natural da freguesia onde a fábrica se iria instalar. No entanto, a Câmara Municipal não possuía, nem possui, competências para autorizar ou não a instalação da fábrica. A deliberação apenas tinha por objectivo que a Câmara Municipal tomasse posição sobre se lutaria ou não, pelos meios legais, contra a empresa, nomeadamente através de *lobbying* junto do Governo.

Entretanto, foi encomendado pela empresa, um estudo técnico sobre a possível poluição, o qual não foi enviado à Câmara Municipal, tendo esta apenas tido conhecimento dele de modo informal. Este estudo tinha um conteúdo ligeiramente diverso do parecer da Universidade.

Numa reunião posterior, já em posse de um estudo de impacto ambiental, a Câmara Municipal votou novamente uma proposta de um vereador contra a instalação. Nesta votação apenas houve uma abstenção, pois o Presidente da Câmara já votou contra. Portanto, seis votos contra e uma abstenção. Só pelo facto de a Câmara Municipal não ter competência para autorizar a instalação é que esta segunda deliberação sobre o mesmo assunto é compreensível.

Na primeira reunião camarária do mês de Fevereiro, aberta ao público por imperativo legal, esteve presente um Engenheiro da firma *Recuperação de Celulose*, bem como um conjunto de pessoas que trabalharam nas antigas instalações da empresa de pasta de papel. Nessa reunião, foi abordada uma carta aberta num jornal local em que supostamente se criticavam os vereadores que votaram contra a instalação.

Em mais algumas reuniões camarárias estiveram as diversas partes interessadas, nomeadamente ex-trabalhadores que tinham interesse em ser empregues na nova fábrica. Estes participaram, por exemplo, em bloco na Assembleia Municipal de 17 de Março, reunião em que foi tratado exclusivamente este assunto.

Na acta da reunião camarária de 13 de Fevereiro de 1995, lê-se o seguinte:

"Presentes na sala de reuniões o senhor Presidente da Assembleia Municipal e senhores presidentes das juntas de freguesia deste Concelho, durante algumas horas foram trocadas impressões sobre a intenção da firma Recuperação de Celulose em reactivar as instalações, com um novo processo de produção. Foi entendido por todos os membros do órgão executivo, com excepção do *Vereador*<sup>52</sup>, pelo senhor Presidente da Assembleia Municipal e por todos os presidentes das juntas de freguesia do Concelho, com excepção de duas freguesias<sup>53</sup>:

1. Recusar o convite formulado por aquela empresa, que deve ser expresso em carta pessoal;
2. Dar conhecimento da posição tomada pelos senhores Presidente da Assembleia Municipal e presidentes das juntas de freguesia às seguintes entidades: (...);

Depois das referidas personalidades se ausentarem da sala de reuniões, a Câmara Municipal, considerando que da análise do estudo de impacto ambiental resulta que a empresa Recuperação de Celulose não necessita de enviar efluentes para o Rio e que a sua necessidade de água é de 3,8 l/s., além do facto da referida empresa ter encontrado solução para o destino dos resíduos, fora da área do nosso concelho, deliberou, por maioria, com uma abstenção do *Vereador*:

1. Convidar a Recuperação de Celulose a instalar a sua unidade industrial na Zona Industrial do Concelho e providenciar no sentido de se conseguir um terreno com a área necessária e aos preços que tem praticado para outras empresas;
2. Garantir na Zona Industrial o fornecimento de água que a firma Recuperação de Celulose necessita para o processo de produção, ou seja 3,8 l/seg.;
3. Que seja dado conhecimento desta decisão às seguintes entidades:"

Como mais uma vez se percebe, não havia competências para autorizar ou recusar a instalação. Havia apenas algum poder negocial e de pressão, de que resultou a sugestão de a Câmara Municipal criar condições para a empresa se instalar noutra local do concelho.

---

<sup>52</sup> Vereador natural da freguesia onde se localiza a fábrica.

<sup>53</sup> A freguesia onde se localiza a fábrica e a freguesia adjacente.

Nesta reunião alargada de autarcas do concelho, as abstenções foram sempre dos eleitos pelas freguesias mais favoráveis à instalação: o Presidente da Assembleia Municipal é natural da freguesia onde se localizam as instalações a utilizar.

A empresa não mostrou interesse pela proposta da Câmara Municipal de ir para a Zona Industrial, pelo que o processo foi-se arrastando. Os interessados ligados às freguesias a jusante do rio, contra a instalação, foram-se manifestando, como é o caso de Liga de Amigos do Rio que procurou contrariar a abertura da fábrica.

Na reunião ordinária da Assembleia Municipal de 17 de Março mais uma vez se manifestaram as duas principais posições acerca do problema. Dum lado, todos os presidentes das juntas e todos os deputados das freguesias a jusante da fábrica, bem como a maioria (excepto um vereador) da Câmara Municipal. O Presidente da Câmara defende essa posição do seguinte modo:

"A Câmara tem consciência que há duas freguesias onde os efeitos nefastos do risco ambiental poderão não se sentir, portanto, estas duas freguesias são aquelas que retiram essencialmente efeitos positivos, não sentem tão drasticamente efeitos negativos directos. Portanto, estão numa posição delicada porque têm as suas comunidades que podem eventualmente ter ali um mercado de emprego e veriam a sua vida facilitada. Mas há outras seis que, claramente são contrárias, porque entendem que a Recuperação de Celulose não se deve instalar lá. A Câmara defende que nesta matéria, e apela a esse sentido, deve haver alguma solidariedade municipal, supra paroquial, por forma a que se defenda todo o Concelho, porque a eventual poluição do Rio, não afectando directamente aquelas, irá afectar as outras freguesias"

A posição delicada de duas freguesias consistia em desejarem a instalação da fábrica. O Presidente de uma das duas freguesias servidas pela fábrica explica que:

"Nunca a sua freguesia, até à presente data, esteve e nem estará, nesta situação contra as outras freguesias. Sempre solidária e continua a estar, também, neste capítulo. Sempre foi ideia, até por educação e

por formação, defender a natureza, respeitá-la e amá-la.(...) Está também a favor e apoia a implantação da Recuperação de Celulose. Pela falta de postos de trabalho a implantação daquela empresa iria beneficiar muito a mão de obra da freguesia.”

Foi, por fim, aprovada por maioria uma moção que procura “rejeitar a instalação daquela unidade fabril”. A moção de rejeição foi aprovada apenas por maioria, pois os deputados municipais ligados às duas freguesias próximas da fábrica votaram ou contra ou, em alguns casos, abstiveram-se.

Apesar de todo este processo de complexa luta política, a fábrica Recuperação de Celulose está presentemente em funcionamento, o que ilustra o impotência dos órgãos do Município em controlar o destino do seu Concelho.

Da descrição resulta que se trata de um processo de decisão que se iniciou há dois anos, quando a empresa antiga encerrou e, provavelmente, ainda não terminou. No entanto, já tem duração de dois anos. Tendo uma duração inferior a qualquer dos outros é um processo de decisão também muito rico na medida em interagiram fortemente os eleitos municipais e os eleitores, sendo menos relevante a participação da estrutura administrativa municipal. É claramente um processo de decisão com forte pressão do ambiente externo, isto é, da população, logo com alto nível de conflito. Como se viu no capítulo 2, os processos de decisão de configuração bloqueada, na terminologia Mintzberg, et. al. (1976), são comuns nos projectos públicos em que se encontra forte resistência de grupos de cidadãos que procuram influenciar as decisões.

#### 6.2.1.4 - Licença de posse de cão

É insignificante o número de decisões, que não passam pela Câmara Municipal. Foi referido pelo chefe da Divisão Administrativa e Financeira o exemplo de ‘Licença de Cão’, “em que se apresenta o pedido pelo munícipe, pedido esse que vai a despacho. Quem despacha sou eu de acordo com uma ordem de serviço antiga”. É, assim, uma decisão passível de ser tomada no mesmo dia. É, no entanto, um caso muito particular, sendo das poucas decisões que não dependem de aprovação da Câmara Municipal. Este facto levou o chefe de divisão a classificar a organização municipal como “muito centralizada”.

### 6.2.2 - Actividade da Câmara Municipal

Pela análise exaustiva de todos os assuntos tratados nas reuniões da Câmara Municipal durante o primeiro semestre de 1995, pode concluir-se que em média foram tratados 73 assuntos diferentes em cada reunião, tendo estas o máximo de seis horas - das 14 às 20 horas. A classificação dos assuntos, apresentada no quadro 6.10, é, com alguns ajustamentos, a utilizada na ordem de trabalhos das reuniões. A distribuição de frequência de temas tratados por reunião é dada pelos valores do quadro. Assim, por exemplo, o valor relativo aos autos de medição significa que, numa reunião com uma média de 73,4 assuntos diferentes, 2,3 são relativos a autos de medição de obras municipais. A 4ª coluna apresenta o número médio de assuntos respeitantes a uma Divisão Municipal. A 4ª coluna, é, pois, o total dos valores da 3ª coluna respeitantes a uma divisão municipal.

**Quadro 6.9 - Temas de reunião da C. M.: frequência média**

I - Introdução	Balancetes e actas	2.2	2.2
II - Div. Obras Municipais	Autos de Medição	2.3	
	Obras Municipais	2.8	
	Concurso	1.9	
	Reuniões no local	0	7
III - Div. Obras Particulares	Inf. Prévias	6.1	
	Obras Particulares	20	
	Prorrogações	10.9	
	Loteamentos	2.1	
	Outros	1.5	40.6
IV - Div. Administrativa e Financeira	Expediente	2.6	
	Legislação	0.9	
	Outros	3.6	7.1
V - Diversos	Coimas e taxas	4.3	
	Subsídios	3.4	
	Outros	8.8	16.5
SOMA		73.4	73.4

A juntar à análise documental, a observação directa das reuniões da Câmara Municipal permitiu algumas importantes constatações sobre o seu

funcionamento. A análise destes dois instrumentos permite a observação e comparação entre, por um lado, o cumprimento daquilo que está escrito na ordem de trabalhos e em acta, e por outro, aquilo que efectivamente se passa na reunião da Câmara Municipal. Foi observado o ambiente 'quase familiar' em que decorrem as reuniões. Às vezes até um ambiente de boa disposição, o que parecia resultar de se tratar de um pequeno Concelho, logo um município de pequena dimensão, como já se viu na secção 6.1.

De referir que os valores constantes no quadro 6.9 e relativos a temas tratados não têm relação com o correspondente tempo dispendido pela Câmara Municipal. Isso é muito diverso, pois assuntos como, por exemplo, as prorrogações de licenças de particulares são aprovados quase sempre sem discussão. Por outro lado, dado que esta ordenação e esta classificação correspondem às ordens de trabalhos das reuniões, esta ordem é sempre alterada muitas vezes ao longo das próprias reuniões, com muitas passagens de um para outro grupo. Quem dirige a reunião tem nessa medida grande margem de manobra para conduzir os assuntos.

Na ordem de trabalhos, o agrupamento dos temas é feito de acordo com a ligação dos assuntos às respectivas divisões municipais, e nestas de acordo com o tipo de assunto a tratar.

O primeiro grupo de temas - introdução - inclui a análise dos balancetes e a aprovação da acta da reunião precedente. A leitura e aprovação da acta é um procedimento ao qual os vereadores não prestam grande atenção, pedindo habitualmente que o secretário se apresse. Um vereador dizia frequentemente: "-Avance lá isso, nunca se enganou na feitura da acta, não seria agora. Toda a gente concorda com ela, não concorda?". Embora aparentando não prestar grande atenção, nenhum vereador sequer prescindiu da leitura das actas. As actas são um assunto muito sensível num órgão colegial. Quem cumpre a missão de secretário da Câmara Municipal é o chefe da Divisão Administrativa e Financeira, pelo que nos assuntos relativos a esta divisão ele mesmo dá as necessárias explicações quando a isso é solicitado.

Quanto à análise dos balancetes, embora constando das actas e das ordens de trabalhos a sua aprovação é automática, nunca se tendo verificado qualquer discussão sobre esse assunto. Não obstante, em todas elas são lavradas nas actas as palavras seguintes: "A Câmara Municipal tomou conhecimento que o saldo das operações orçamentais na Tesouraria

Municipal, relativamente ao último dia útil, (dia) de (mês) de 1995, é de X\$00.”

O segundo grupo é o dos temas relativos à Divisão de Obras Municipais, tais como a opção entre possíveis obras municipais, autos de medição e concursos para a execução das obras. O chefe da Divisão de Obras Municipais é chamado às reuniões quando são tratados estes temas. Este presta informações e assessoria relativa à análise de propostas, ao andamento das obras e sua fiscalização. Todos esses pareceres resultam de prévio estudo, excepto o caso da abertura de propostas, em que o parecer é, obviamente, só dado após o conhecimento das propostas. É um grupo de assuntos que são, maioritariamente, da iniciativa da Câmara Municipal e em que esta procura analisar os assuntos detalhadamente, perdendo por isso muito tempo na sua discussão.

O terceiro grupo de temas é relativo à Divisão de Obras de Particulares: pedidos de informações prévias sobre a possibilidade de uma licença de construção, pedidos de licenças, prorrogações de licenças, licenças para loteamentos e processos diversos, nomeadamente esclarecimentos. É um grupo de assuntos que tem origem em solicitações e pedidos de particulares. Sendo tratados, como se viu no quadro 6.10, em média cerca de 40 destes assuntos por reunião, a abordagem é muito ligeira e em série, e sem votação formal. O procedimento normal é de que quem dirige a reunião diga “-Todos concordam com esta situação”, a situação é o deferimento ou não, ou ainda uma determinada condição que o particular cumpra para obter o deferimento. Se nenhum vereador se manifestar contra, segue-se o processo seguinte, e assim por diante. Para prestar esclarecimentos e dar pareceres, é chamado à reunião o chefe da Divisão de Obras Particulares. Este explica à Câmara os processos já anteriormente estudados, sugerindo, quando pedido, o deferimento ou não, por exemplo, relativamente à conformidade do projecto com o PDM. É, ainda, neste grupo de assuntos que surge algumas vezes a situação de a Câmara Municipal optar por ‘ir ao local’ analisar a pretensão de um particular, para, dispondo de melhor conhecimento dos detalhes, decidir deferir ou não em reunião posterior.

Os assuntos relativos à Divisão Administrativa e Financeira são, principalmente, a tomada de conhecimento, por parte da Câmara Municipal, do expediente chegado e da nova legislação relevante. Estão também neste grupo os assuntos relativos ao património municipal (desafecção do

domínio público, concursos para compra de equipamentos, etc), contratação de pessoal e relativos à autorização de instalação de estabelecimentos (hoteleiros, cafés, jogos de diversão, etc.). É ainda neste grupo de temas que se tratam das alterações ao orçamento municipal.

O quinto e último grupo de assuntos - diversos - é o daqueles que não podem ser incluídos nos grupos anteriores: pedidos de subsídios, coimas em virtude de infracções detectadas por fiscais municipais, e outros assuntos de última hora cuja premência lhes não permite aguardar pela reunião seguinte. É um grupo de assuntos sobre o qual a câmara dispõe de mais discricionariedade que nos casos anteriores, sendo por isso quase todos os assuntos analisados uma um e discutidos pelos vereadores.

Para uma análise mais detalhada, no quadro seguinte são contabilizados o número de dias/reuniões da Câmara Municipal, ao longo do semestre, em que um determinado assunto não foi tratado. Assim, só a análise dos balancetes e a leitura das actas, bem como, no caso das obras particulares, as informações prévias, aprovações e as prorrogações foram tratados em todas as reuniões da Câmara Municipal.

**Quadro 6.10 - Nº de reuniões: assuntos não tratados**

I - Introdução	Balancetes e actas	0
II - Div. Obras Municipais	Autos de Mediação	6
	Obras Municipais	5
	Concurso	6
	Reuniões no local	25
	Inf. Prévias	0
III - Div. Obras Particulares	Obras Particulares	0
	Prorrogações	0
	Loteamentos	5
	Outros	13
	Expediente	9
IV - Div. Administrativa e Fianceira	Legislação	17
	Outros	2
	Coimas e taxas	9
V - Diversos	Subsídios	5
	Outros	1

As reuniões que mereceram observação directa neste trabalho de campo alternaram entre reuniões públicas - uma por mês - e reuniões não públicas. A diferença observada reside apenas em que nas reuniões públicas, quando há munícipes interessados num assunto, a Câmara Municipal se desloca para a sala própria para as reuniões públicas, ouvindo a exposição e optando entre decidir imediatamente ou por o fazer em privado. O tipo de assuntos tratados é igual para os dois tipos de reuniões. Mesmo nas decisões públicas a maior parte do tempo a Câmara Municipal reúne em privado.

### **6.3 - Nota final**

Os dados recolhidos, relativos aos processos de decisão e à actividade da Câmara Municipal estudada, e que foram descritos neste capítulo são aqueles que pareceram ser mais relevantes para o objecto deste estudo. No capítulo seguinte far-se-á a sua interpretação/discussão com vista à compreensão de como é a actividade de decisão da organização municipal.

## Cap 7 - Discussão do Caso

*“...nenhuma teoria resolve todos os quebra-cabeças com os quais se defronta em um dado momento. Por sua vez, as soluções encontradas nem sempre são perfeitas. Ao contrário: é precisamente a adequação incompleta e imperfeita entre teoria e os dados que define, em qualquer momento, muitos dos quebra-cabeças que caracterizam a ciência normal. Se todo e qualquer fracasso na tentativa de adaptar teoria e dados fosse motivo para a rejeição de teoria, todas as teorias deveriam sempre ser rejeitadas”*

*Thomas S. Kuhn (1994), A Estrutura das revoluções Científicas, p. 186*

Tendo descrito no capítulo precedente os processos relativos a quatro decisões e descrita a prática das reuniões da Câmara Municipal, procede-se de seguida a uma análise mais detalhada dos processos de decisão.

De acordo com o enquadramento teórico definido, discutem-se, em primeiro lugar, os níveis de complexidade dos processos de decisão do município segundo a abordagem sugerida por Kriger & Barnes (1992) após o que se discute a actividade da Câmara Municipal, na medida em que é o mais importante órgão que toma decisões no sentido formal.

### 7.1 - Processos de decisão

O processo de decisão relativo ao PDM tem, até ao momento, cerca de cinco anos, desde o seu início em 1990 em virtude das declarações governamentais exigindo a sua aprovação para a celebração de contratos para auxílio financeiro às autarquias. Por outro lado, não está ainda concluído, porque o PDM só entra em vigor quando for publicado em Diário da República, o que ainda não aconteceu. É, pois, um típico processo de decisão organizacional, com todas as complexidades e interacções entre membros, que se considera na literatura caracterizarem os processos de decisão. Dos processos de decisão objecto de estudo este é o mais rico no que diz respeito ao envolvimento funcional dos vários actores e no que diz

respeito à negociação e discussão. Participaram os departamentos/divisões organizacionais na elaboração técnica, participaram as populações através do Inquérito Público e fazendo pressão e participaram, evidentemente, os órgãos eleitos. A sua complexidade advém, em grande medida, da riqueza dos factores políticos, sendo política entendida aqui no sentido organizacional.

Bem diferente do anterior foi o processo de decisão relativo à Associação de Municípios. Desde a primeira tomada de consciência para o problema do abastecimento de água, até aos nossos dias, decorreram cerca de 20 anos, estando já concluído com a constituição da Associação, a escolha da sede e a construção de instalações próprias. Sendo um processo muito mais demorado, foi, no entanto, mais simples em termos de participação organizacional, pois foi sempre liderado e conduzido quase exclusivamente pelo Presidente da Câmara, com a confiança da Câmara Municipal. É, desse modo, um processo de natureza fortemente política, mas política entendida agora no sentido da participação dos autarcas eleitos, no sentido da função política.

Ainda diferente dos dois anteriores é o processo relativo à instalação da empresa *Recuperação de Celulose*. Este é um processo de decisão que se iniciou há dois anos, quando a empresa de produção de pasta encerrou e, provavelmente, ainda não terminou. No entanto, já tem duração de dois anos. Tendo até ao momento uma duração inferior a qualquer um dos dois anteriores é um processo de decisão também muito rico na medida em que interagiram fortemente os eleitos municipais e os eleitores, sendo menos relevante a participação da estrutura administrativa municipal. É claramente um processo de decisão com forte pressão do ambiente externo, isto é, de grupos de interesse que se formaram no seio da população. Como se viu no capítulo 2, os processos de decisão de configuração bloqueada, na terminologia Mintzberg et. al. (1976), são comuns nos projectos públicos em que se encontra forte resistência de grupos de cidadãos que procuram influenciar as decisões.

De acordo com o grau de participação da estrutura administrativa municipal, dos eleitos municipais e dos eleitores, os três processos de tomada de decisão são muito diferentes. No primeiro - PDM - participam activamente a organização municipal, os eleitos, e as populações/eleitores. É, por isso, o que envolve um maior leque de participação. No segundo - Associação de Municípios - participam quase exclusivamente os eleitos

municipais. No terceiro - Recuperação de Celulose - participam as populações/eleitores e os autarcas eleitos. No que diz respeito à decisão Licença de Posse de Cão, esta tem apenas a participação da estrutura administrativa municipal, não há a participação dos eleitos municipais. É, por isso, uma decisão muito simples e limitada em termos de participação. São, assim, quatro modos bem diferentes de a organização municipal tomar decisões, podendo concluir-se que a organização municipal age de forma diversa de acordo com o tipo de decisões que pretende tomar.

### **7.1.1 - Níveis de complexidade**

Kruger & Barnes (1992) propõem seis tipos de decisões, que se diferenciam quanto à sua complexidade, sendo esta medida pela sua duração e número de membros envolvidos. Além disso, como se viu, cada nível de decisão, se reunido com decisões do mesmo nível, origina decisões de nível mais elevado, resultando numa hierarquia intrincada<sup>54</sup> de processos simultâneos. "A tomada de decisão consiste em centenas, até milhares, de decisões de escolha que parecem insignificantes num dado momento" (Kruger & Barnes, 1992, p. 453) mas que agrupadas intrincadamente explicam os mais complexos e demorados processos de decisão.

Deve também ser lembrado que, ainda de acordo com Kruger e Barnes, "embora, muitas vezes a decisão seja entendida como uma unidade de análise discreta que se assume existir num determinado momento do tempo, a tomada de decisão também implica processos evolutivos ou correntes compostas de numerosas unidades de decisão" (Kruger & Barnes, 1992, p. 440). Isto é fundamental porque, se por um lado, por razões analíticas se pode aceitar a divisão dos processos de decisão em decisões mais pequenas e mais simples, por outro lado, não se pode esquecer que um processo de decisão é um todo que só pode ser percebido se todas as partes forem vistas no seu conjunto. Embora estes autores abordem a complexidade dos processos de decisão levando em conta a duração, a participação e o esforço exigido na formulação e implementação, a duração dos processos emerge como a variável fundamental na sua abordagem.

---

<sup>54</sup> *Nested*, na terminologia dos autores.

Na secção seguinte discute-se a possível aplicação da abordagem de Kriger & Barnes (1992), ao estudo dos processos de decisão no Município objecto de análise.

#### 7.1.1.1 - Decisões-escolha

As decisões-escolha são, como se viu, caracterizadas por ocorrerem num momento determinado e claramente definido no tempo, que se concretiza nos binários, aceitar/rejeitar, ir/não ir, sim/não. Este tipo de decisão ocorre após extensas análises individuais ou organizacionais e servem como passos intermédios do processo de decisão ou servem para finalizar esse processo de decisão. É o que os autores (Kriger & Barnes, 1992) denominam de decisão discreta. Decisões deste tipo ocorrem com muita frequência no município, confirmando-se a sua importância neste tipo de organização. De entre muitos, podem-se apresentar vários exemplos.

No processo relativo ao PDM, a Câmara Municipal aprovou um estudo em que se definem as linhas estratégicas. Este processo culminou, por imposição legal, numa votação dessas linhas estratégicas, tendo cada um dos vereadores votado a favor ou contra (sim/não) essa proposta. Assim, a decisão de cada um dos vereadores constitui uma decisão deste tipo. Também é uma decisão deste tipo a deliberação da Câmara Municipal, mas só a deliberação e não a discussão precedente, que demora entre alguns minutos até poucas horas. Numa deliberação o Presidente da Câmara pede a cada um dos vereadores que diga o seu voto e estes fazem-no em poucos segundos. Deve salientar-se que cada uma destas decisões, ou seja as votações, são o culminar de longos processos que se desenrolam ao longo do tempo, como no caso do PDM. No entanto, a manifestação das opções dos vereadores e as deliberações da Câmara Municipal são claramente identificáveis no tempo, isto é, são decisões discretas ou decisões-escolha.

De uma forma geral, qualquer opção que um membro da Câmara Municipal faça num dado momento é uma decisão deste tipo, pelo que decisões destas acontecem em grande número em cada reunião. Este é um tipo de decisão que é igualmente tomada por outros membros da organização, por exemplo quando um chefe de divisão pede a um subordinado para fazer uma cópia de um documento, etc.

Este tipo de decisões ocorre quer nos níveis mais baixos quer ao nível mais alto da organização, não obstante o facto de as decisões com eficácia externa só ocorrerem ao nível mais alto - Câmara Municipal e Presidente da

Câmara. Isto significa que a hierarquia de complexidade das decisões diz respeito apenas às próprias decisões e não à organização, conforme explicado por Kriger e Barnes.

Este tipo de decisões ocorre com grande frequência em qualquer organização, não constituindo o município qualquer excepção.

#### 7.1.1.2 - Decisões-acção

O segundo nível de decisão é mais demorado que o anterior, pois é composto por várias, dúzias na expressão de Kriger & Barnes (1992), de decisões de nível I, e tem uma duração que pode ir até várias horas. Cada deliberação e discussão da Câmara Municipal, identificável claramente numa dada reunião é uma decisão-acção, uma vez que cada deliberação é precedida de uma discussão sobre o assunto e é composta por várias decisões do tipo anterior: voto a favor ou contra de cada um dos sete vereadores que compõem a Câmara Municipal.

A deliberação de marcar um prazo de 45 dias durante o qual decorreria o Inquérito Público do PDM é uma decisão-acção. A sua discussão na Câmara Municipal demorou alguns minutos, mesmo tratando-se de um imperativo legal que teria de ser cumprido.

A decisão camarária de pedir a técnicos especializados da Universidade para definir as linhas estratégicas foi também uma decisão-escolha, mas mais complexa do que a anterior. Não era obrigatória a encomenda do estudo à Universidade, pelo que foi uma deliberação mais demorada e com mais debate e argumentação dos participantes, inclusivamente com a participação do Gabinete do PDM que deu o seu parecer.

Decisões deste tipo têm, como em relação ao nível inferior, uma grande frequência de ocorrência, mas têm um nível de complexidade superior, o que se deve a uma maior necessidade de discussão para obter consenso no órgão decisor.

#### 7.1.1.3 - Decisões-acontecimento

Decisão-acontecimento é um tipo de decisão que envolve uma maior rede de actores internos e externos à organização, inclui múltiplas decisões do nível I e nível II e envolve maior distância social entre elementos de diferentes hierarquias. Não obstante ser composto por decisões dos tipos

anteriores, é ainda um tipo de decisão simples, que pode durar vários dias mesmo não sendo possível muita interacção social na organização. Decisão-acontecimento não é ainda num processo de decisão no sentido em que isso é entendido na literatura. Muitas das deliberações da Câmara Municipal foram desencadeadas num momento mais ou menos anterior. Estes estímulos, na terminologia de Mintzberg et al. (1976), podem ser, por exemplo, um pedido de um particular ou um dossier preparado pelos serviços municipais. Esse espaço de tempo que conduz à tomada de decisão, se for inferior a um mês, é classificado como uma decisão-acontecimento, na tipologia de Kriger & Barnes (1992). Se um desses assuntos demorar mais é já uma decisão do nível superior.

São exemplos de decisões deste tipo as contratações de dois técnicos de assessoria no âmbito do PDM. Como foi descrito, em 27 de Março foi deliberado abrir concurso limitado e em 18 de Abril foram abertas as propostas e feita a selecção dos candidatos escolhidos. Portanto, o processo levou cerca de três semanas até se concluir a contratação. A discussão e deliberação da Câmara Municipal, em si, é uma decisão de nível II, o voto de cada vereador e a deliberação, por si só, constituem decisões discretas de nível I. O facto de cada decisão ser composta, de modo encadeado, por várias decisões de nível inferior constitui a estrutura intrincada das decisões (Kriger & Barnes, 1992).

Ainda no âmbito do PDM, na reunião de 10 de Abril, ficou em acta que "a Câmara Municipal deliberou, por unanimidade, remeter o assunto ao PDM para discussão no âmbito do Inquérito público", a propósito da pretensão de uma freguesia, com data de 4 de Abril, de solicitar alterações ao PDM. Esta é uma decisão-acontecimento, em que a partir de uma solicitação externa - o estímulo - a Câmara Municipal toma uma decisão em apenas seis dias, o que revela ser uma decisão simples e com pouca interacção organizacional.

Note-se que o pedido, por parte de um particular, de uma 'licença para o cão', demora alguns dias a ser despachado pelo chefe da Divisão Administrativa e Financeira, sendo, por isso, no modelo de Kriger & Barnes (1992), uma decisão acontecimento. De modo diferente dos anteriores, neste caso há uma decisão-acontecimento simples que não está contida em nenhum processo mais complexo. Existe por si só, não sendo composta de decisões de nível inferior.

A classificação da tomada de decisão relativa ao pedido de licença para o cão como decisão-acontecimento é um dos aspectos controversos da abordagem de Kriger & Barnes (1992), que classifica de igual modo decisões 'puramente administrativas' - licença para o cão - e outras de aparentemente maior complexidade - caso de algumas decisões no âmbito do PDM, o que só acontece por ser o tempo a variável a que os autores atribuem maior na classificação dos níveis de complexidade. Só que esta decisão - o despacho - demora o tempo referido apenas por razões de natureza burocrática e de dificuldade ou ineficiência dos serviços, nada tendo a ver com o desenrolar da decisão organizacional.

Se se tivesse fundamentalmente em conta o número de actores organizacionais envolvidos, seria claramente uma decisão mais simples, isto é, decisão-acção, pois o único membro envolvido - o chefe da Divisão Administrativa e Financeira - demora algum tempo a analisar o assunto e fazer o despacho. Esta decisão é, efectivamente uma decisão-acção e não uma decisão acontecimento. O tempo não pode ser a única variável para a definição dos níveis de complexidade das decisões, como parece resultar da abordagem de Kriger & Barnes (1992). Estes autores, embora referindo-se a outras variáveis organizacionais, como o número de membros envolvidos, na operacionalização da sua análise acabam por só considerar o lapso de tempo de uma decisão ou processo de decisão.

#### 7.1.1.4 - Mini processos de decisão

Um mini processo de decisão consiste numa série de decisões de nível III. Este tipo de tomada de decisão já pode ser considerado um processo de decisão, ainda que pequeno, no sentido em que essa expressão é geralmente entendida na literatura sobre a tomada de decisão organizacional. O trabalho de campo permitiu identificar alguns exemplos deste tipo de decisão.

A decisão sobre a criação de Gabinete de Planeamento, que funciona junto da Câmara Municipal e que conduziu o trabalho de elaboração do PDM, demorou cerca de meio ano a ser tomada, desde os primeiros passos do PDM até à decisão de recorrer a técnicos contratados especialmente para o efeito. Como foi dito por um chefe de divisão, a demora deveu-se a que "Câmara está desajustada em termos de recursos humanos". É, assim, um mini-processo de decisão.

O Inquérito Público sobre o PDM que começou em 12 de Dezembro de 1994 e terminou em 24 de Abril de 1995, demorando cerca de 4 meses e meio é outro exemplo de mini processo de decisão. Uma decisão cheia de discussão, argumentação e, principalmente, pressão e força das entidades externas, isto é, das populações e de todas as entidades interessadas, umas vezes relativamente à classificação dos seus próprios terrenos, outras vezes apenas no ordenamento urbano. Um processo de consulta às populações é sempre um processo muito rico em discussão, argumentação, negociação, em suma, muito rico em interação organizacional.

O processo de condução do Inquérito Público incorpora decisões de vários tipos ou níveis, por exemplo:

- Nível I - cada uma das decisões dos vereadores em cada deliberação relativa ao Inquérito Público;
- Nível II - deliberação/discussão de prorrogar o prazo e outra qualquer deliberação relativa ao Inquérito Público precedente à discussão.
- Nível III - a decisão acontecimento que consistiu na deliberação da Câmara Municipal àcerca da pretensão de uma freguesia

Assim se mostra, sucessivamente nível após nível, a existência da estrutura intrincada de decisões. Um processo de decisão nunca é um bloco único, é antes uma corrente evolutiva de decisões, que na sua forma mais simples tomam a forma de decisões discretas. Muito menos é um bloco homogéneo, pois as decisões têm níveis de complexidade diferentes, e mesmo as de nível idêntico claramente distintas umas das outras.

#### 7.1.1.5 - Processos de decisão

Processos de decisão, em relação aos anteriores tipos de decisões, envolvem já uma grande quantidade de actores a intervirem não necessariamente ao mesmo tempo. Corresponde ao processo de decisão típico tal como é habitualmente definido na literatura.

O processo que conduziu à elaboração do PDM é um exemplo de um destes processos. Note-se que, não obstante estar "há dois anos concluído", ainda não foi publicado em Diário da República, só entrando em vigor a partir dessa data. Todavia na prática já está a ser aplicado. Até ao momento o processo de decisão levou já cerca de 5 anos, desde o seu início em 1990 e em virtude das declarações governamentais exigindo o

PDM aprovado para a celebração de contratos para auxílio financeiro às autarquias. Trata-se, pois de um processo de decisão típico, correspondendo ao que grande parte da literatura descreve como um processo de decisão.

O processo de decisão do PDM é composto por muitas decisões de cada um dos níveis anteriores, sendo um exemplo claro da estruturação multi-nível dos processos de decisão organizacional.

O processo relativo à instalação da empresa Recuperação de Celulose é, também, uma decisão do nível V de complexidade. Foi um processo em que se observou uma forte participação das populações, tentando fazer pressão com vista a uma determinada posição da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal: uns pressionavam para a recusa da instalação, enquanto outros pressionavam para a aceitação da instalação. Representantes das populações foram massivamente a uma reunião pública da Câmara Municipal e a uma sessão da Assembleia Municipal apresentar os seus pontos de vista.

Percebe-se, também, que quanto mais alto é o nível de complexidade das decisões, maior o número de actores e de níveis (hierarquias) organizacionais envolvidos. As deliberações são centralizadas, mas o processo completo do PDM envolve todos os níveis hierárquicos da organização municipal.

#### 7.1.1.6 - Teatros de decisão

Teatro de decisão consiste numa corrente de decisões de nível V e é o tipo de decisões menos estudado na literatura, concerteza por ser o tipo de decisões mais raro nas organizações e que exige mais meios e disponibilidade do investigador. Trata-se do processo de decisão de longa duração, processos de decisão que dizem respeito, de uma forma directa, à sobrevivência da organização.

A decisão relativa à concretização da Associação de Municípios, que se iniciou em meados de 1970, é uma decisão deste tipo, composta de muitas decisões de cada um dos cinco níveis anteriores. É um longo processo composto de outros processos de decisão menos complexos, isto é, composto por tipos de decisão mais simples.

Neste nível de decisão, o leque de participantes foi alargado a um maior número de actores e a mais níveis hierárquicos. Por exemplo, houve a

necessidade de que alguns funcionários administrativos do Município prestassem serviço durante algum tempo junto da Associação de Municípios, sendo deslocados para a sede acabada de construir.

Pela aceitação da existência de níveis ou hierarquias de complexidade diferentes compreende-se a noção de que as decisões são, efectivamente, correntes evolutivas de decisões mais simples - subdecisões - em que algumas parecem insignificantes no momento em que ocorrem. Isto com a excepção da unidade de decisão mais simples que são as decisões discretas, ou decisões escolha ou de nível I, que não é subdivisível.

Por outro lado, a estrutura multi-nível dos processos de decisão organizacional é um importante contributo para compreender, segundo uma perspectiva, os diferentes usos/significados dos termos decisão e processo de decisão (Kriger & Barnes, 1992), que na literatura são utilizados com significados nem sempre muito claros. A observação desta estrutura de níveis de decisão numa organização em concreto, no presente caso um município, é um meio muito frutuoso de conhecer melhor a organização e os seus processos de tomada de decisão.

As decisões nunca são, ainda que formalmente o pareçam, resultado de uma acção individual. Trata-se de correntes de decisões, com várias pessoas envolvidas, muitas vezes mais do que uma vez em momentos diferentes no tempo. A decisão organizacional é um fenómeno complexo que não se explica por um comportamento individual de um único decisor.

Apesar das limitações apontadas, nomeadamente o excessivo peso dado à variável duração do processo de decisão em relação a outras variáveis que ajudam a definir a complexidade, a abordagem de Kriger & Barnes (1992) provou ser um instrumento de análise útil à compreensão dos processos de decisão na organização estudada.

### ***7.1.2 - Influência dos serviços municipais***

A compreensão de qual o serviço mais influente na organização torna-se muito mais difícil num estudo de natureza exploratória. Como se viu, há uma forte relação entre a influência de um serviço e os recursos que para ele são alocados (Pfeffer & Salancik, 1974). No município não há orçamentos separados, isto é, não há alocação de recursos às divisões municipais.

Por outro lado, os serviços não têm poder de decidir, ou “mesmo dar ordens” como foi dito por um chefe de Divisão. Podem apenas fazer sugestões, dependendo de cada chefe de divisão a opção entre fazê-lo ou não. De acordo com o Presidente da Câmara, “devia haver também maiores responsabilidades dos serviços, bem como a possibilidade de resolverem algum tipo de assuntos”.

A Divisão de Obras Particulares e a Divisão de Obras Públicas são, de uma forma impressiva, os mais influentes. São pelo menos aqueles aos quais a Câmara Municipal pede mais pareceres, pois são também as obras o aspecto mais relevante e mais visível publicamente da actividade da Câmara Municipal.

Os serviços têm uma importância muito grande na legitimação das decisões, sendo responsáveis por justificar técnica e racionalmente as decisões dos políticos. A Câmara Municipal, sempre que possível, procura que sejam os serviços a tomar uma decisão. Não significa que as tome efectivamente, pois não tem competências para isso (apenas o executivo tem essas competências), mas ao dar um parecer num certo sentido dá uma fundamentação/justificação técnica muito importante à posterior decisão da Câmara Municipal. Este tipo de situações ocorre muito mais nos assuntos relativos a obras particulares, pois é muitas vezes necessário recusar um pedido de um particular/eleitor, como ressalta de um comentário de um vereador a um chefe de divisão:

“-Sr. Eng., o que você quer é atirar-nos com a batata quente”.

O que aconteceu neste caso foi que a divisão de obras particulares, não aconselhou nenhuma opção. Num outro caso semelhante, o chefe da Divisão de Obras Particulares sugeriu uma determinada opção que os vereadores aceitaram, decidindo dessa forma.

Os serviços municipais, não tendo competências, têm importância na medida em que prestam apoio em muitas das decisões da Câmara Municipal, e esta vê legitimadas legal e tecnicamente muitas das suas opções. Outras vezes, os serviços são mesmo muito importantes por si sós, pois a Câmara Municipal não tem preparação para decidir em muitos assuntos de natureza especialmente técnica.

A utilização política de informação de natureza técnica, ou seja, a tentativa de justificar ‘tecnicamente’ as decisões que são sensíveis politicamente foi identificada por outros autores (Langley, 1989; Cabral-Cardoso, 1995b) e confirmada igualmente neste estudo/caso.

## 7.2 - Actividade da Câmara Municipal

O conhecimento da actividade da Câmara Municipal resulta, como foi definido na metodologia, da observação directa das reuniões semanais e da análise documental das actas. Não se pode esquecer a importância que têm as actas das reuniões que não são públicas. É através destas que os eleitores podem, se o pretenderem, conhecer a posição tomada pelos vereadores numa determinada votação. O conteúdo linguístico da acta é também importante, porque esta não corresponde à transcrição literal de tudo o que foi efectivamente dito. A acta representa uma parte da memória organizacional, que retém melhor os aspectos ligados ao tempo e aos lugares, ao contrário dos indivíduos que retêm mais os aspectos ligados à identificação dos participantes (Kriger & Barnes, 1992). Por exemplo, muitas decisões são descritas em acta como deliberações por unanimidade, o que parece sugerir ter sido a decisão pacífica, e o que realmente acontece são discussões intensas em que os argumentos dos vereadores não são referidos, embora estes acabem por aprovar tacitamente aquela deliberação. As actas das reuniões dos órgãos executivos tendem a apagar/esquecer as opiniões dos participantes. As actas das sessões da Assembleia Municipal são muito mais reveladoras das posições pessoais. Tudo isto foi claramente observado nas reuniões durante o trabalho de campo. A elaboração das actas é, assim, uma actividade de forte componente política.

Atente-se ao seguinte episódio observado numa reunião, entre o Presidente da Câmara e um vereador do partido da oposição.

No caso de uma infracção de um particular o vereador em permanência sugeriu uma coima de 100.000 escudos. Toda a gente votou a favor, excepto um vereador do partido da oposição que disse que votava contra - entendia que deveria ser um valor superior.

O presidente: -"Então quanto é que deve ser?"

Vereador: -"Não sei, eu voto contra".

Presidente: -"Desculpa lá mas ou propões um valor ou eu faço a declaração em acta de que votas contra por que achas que deve ser mais. É que, não havendo essa declaração, parece que estás contra a coima o que não é mesmo verdade. Já estou farto de que vocês tomem posições e depois as não assumam".

Os colegas do vereador vieram em sua defesa, argumentando que se “estava a criar um clima de agressão que não era habitual e que seria melhor que as coisas se fizessem como de costume”. Estava a elevar-se a tensão, que destoava muito do clima de familiaridade, e até muitas vezes de ‘brincadeira’, normal ao longo das reuniões. Veio então a tentativa de consenso, ainda por parte dos colegas do vereador.

“Se ele propuser um valor à votação aceita não fazer a declaração em acta?”

Presidente: -“Sim, mas se ele o não fizer eu não recuo no que disse, vocês têm de assumir as vossas posições.”

Vereador: -“Proponho 200 contos de coima.”

A coima definida em 100 contos foi aprovada por todos, excepto um vereador. Como de costume foi registada a unanimidade, e não a maioria que de facto existiu, não tendo havido qualquer declaração de voto dos membros da Câmara Municipal.

Claramente, tratou-se de uma questão em que sobrevieram os aspectos de natureza puramente político partidária. Toda a discussão teve carácter político. Tratava-se de gerir o conhecimento que os eleitores têm das posições tomadas pelos vereadores acerca de um determinado assunto. Isso passava necessariamente por gerir o registo em acta dessas posições tomadas, o que deveria e como deveria ser registado. É que a forma como os eleitores têm conhecimento das posições, isto é, votações, ocorre pelo conhecimento das actas das reuniões da Câmara Municipal.

Tal como no ponto anterior, também aqui é visível a utilização política dos registos escritos, com o intuito de salvaguardar posições futuras, um efeito já identificado Langley (1989) e Cabral-Cardoso (1995b) e aqui confirmado.

### ***7.2.1 - Dimensão político-partidária***

O problema de saber se a origem partidária tem muita ou pouca influência nas opções dos vereadores não pode ser claramente explicado numa resposta única. Foi observado que em muitos dos casos os vereadores optam segundo a sua própria sensibilidade individual, não sendo visível uma disciplina partidária tal como é visível na Assembleia da

República. Mas foi também observado que há casos em que os partidos, indiscutivelmente, agem em bloco. Não foi possível observar a discussão do orçamento e plano de actividades, pois concerteza observar-se-iam os partidos a votar em bloco.

O Presidente da Câmara referiu, relativamente a este assunto, que “a lógica partidária não é sempre verificada, havendo até muitos casos em que não o é. É muito importante, também, a lógica dos interesses das freguesias, que é o que mais move os vereadores, bem como os respectivos presidentes da junta e os próprios eleitores locais”. Como se viu, as votações quer na Assembleia Municipal quer na Câmara Municipal do processo da empresa *Recuperação de Celulose* foram claramente determinadas por razões que diziam respeito à freguesia de cada um dos vereadores ou deputados municipais. É que, obviamente, os eleitos têm de ter permanentemente em conta aquilo que os eleitores esperam que eles façam. É, afinal, também essa a preocupação que preside ao conteúdo das actas.

Na opinião do chefe da Divisão Administrativa e Financeira “os assuntos mais complexos são os relativos ao pessoal”, o que foi claramente confirmado pela observação. Foi precisamente num caso relacionado com pessoal que foi observado um dos mais interessantes momentos de luta política. Nesse momento, a lógica dos partidos funcionou claramente. O caso descrito é mais elucidativo.

No fim da reunião, por volta da 18.30 min, o Presidente da Câmara disse que queria resolver de uma vez por todas o caso do funcionário das instalações desportivas. Já em reuniões anteriores eu tinha assistido à discussão deste assunto, e os comportamentos foram semelhantes, isto é, clivagens partidárias claras.

Trata-se de um concurso público para a admissão de um funcionário encarregado da manutenção e guarda das instalações desportivas. Um candidato é do Concelho e outro é de fora, inclusive de outro distrito. O presidente defende de uma forma aguerrida a escolha do candidato do concelho, utilizando os argumentos do melhor perfil. Os vereadores contra-atacam pondo em causa esses argumentos e utilizando outros, como o ordenado pedido pelo candidato preferido do presidente, ou até pondo em causa a necessidade de um funcionário para as instalações. Notam-se claramente as clivagens partidárias.

O partido da oposição utiliza todos os argumentos para que se não efectue a contratação, pois, claramente, julga que há favorecimento de um candidato preferido do presidente. Mais uma vez o assunto não foi resolvido, adiando-se a decisão. Indiscutivelmente, trata-se de um assunto de debate político.

Dos casos observados parece poder concluir-se que, se a filiação partidária, isto é, os aspectos de natureza político-partidária, nem sempre são directamente perceptíveis, parecem estar implicitamente latente em todas as votações. Assim, o facto de os vereadores serem muito influenciados pela lógica dos interesses das freguesias deriva da sua preocupação em satisfazer quem neles vota e quem os conhece, que não é mais do que uma forma mais subtil de colocar o problema da lógica partidária. Isto porque os vereadores só contribuirão para a votação futura dos seus partidos na medida em que satisfizerem os interesses dos seus eleitores, isto é, os eleitores das freguesias, principalmente os eleitores das suas freguesias. O conteúdo das actas já analisado é, indiscutivelmente, um tema em que se observa claramente que os aspectos político-partidários, não sendo perceptíveis directamente, estão sempre implicitamente presentes na Câmara Municipal.

### **7.2.2 - Presidente da Câmara**

O Presidente da Câmara é uma figura central em toda a actividade do município, sendo observável o que se chama 'presidencialismo municipal' (Mozzicafreddo et al., 1991, p. 43). Este facto é observado em grande medida por razões informais, além de outras que são mais objectivas e identificáveis.

Em primeiro lugar, o Presidente da Câmara é o rosto do município, o seu representante, é através dele que são tratados todos os assuntos relacionados com o exterior, outros municípios, outras entidades e com o público. Ele é a imagem pública do município. O cada vez mais importante diálogo entre municípios e entre municípios e o Governo tornam o Presidente da Câmara num importante negociador que lhe permite um muito maior conhecimento dos assuntos do município. Um vereador do mesmo partido que o Presidente da Câmara foi elucidativo quando disse, a um dado momento na reunião, que "isto não pode ser a Câmara a decidir e o Presidente a dar outras respostas". O Presidente da Câmara tinha saído da

reunião para atender uma chamada telefónica sobre um assunto que estava a tratar pessoalmente.

O Presidente da Câmara tem também, como se viu no capítulo 3, competências próprias, e que são importantes para a vida do Município, como é o caso da competência para coordenar a actividade e executar as deliberações da Câmara Municipal.

Por outro lado, com a excepção do vereador em permanência, todos os outros vereadores só têm contacto com os assuntos municipais uma vez por semana, justamente no decorrer das reuniões camarárias. Não estão, por isso, muito por dentro dos assuntos, o que ajuda a explicar que, sendo a organização municipal centralizada na Câmara Municipal, verifica-se dentro desta uma grande proeminência do seu Presidente.

Por outro lado, além de ser o maior conhecedor dos assuntos do município, o Presidente da Câmara dirige as reuniões, logo conduz as discussões que precedem as deliberações.

Todas estas razões são observáveis, mesmo, como se viu, não tendo havido delegação de competências neste mandato, isto é, a Câmara Municipal mantém todas as competências, mesmo aquelas que poderia delegar para tornar mais flexível e mais rápido o andamento das decisões.

Estes dados apontam para a importância do tipo de liderança no funcionamento e resultados da actividade da Câmara Municipal e do Município. Embora não tenha sido analisado neste caso, este estudo aponta para a importância de aspectos de liderança, justificando estudos posteriores nesta área.

### **7.2.3 - Assuntos objecto de decisão**

Além dos casos de deliberações que são registadas em acta e resultam de muito pouca ou mesmo nenhuma discussão, a actividade normal da Câmara Municipal é muito consumida com decisões que, ou são de rotina, ou são decisões puramente incrementais, que é um tipo particular das decisões de rotina.

#### **7.2.3.1 - Decisões de rotina**

O trabalho de campo permitiu confirmar a ocorrência de grande número de decisões de rotina, já sugeridas na literatura como sendo a

decisão tipo das autarquias municipais (Rocha, 1991, p. 76). Quase todas, e são muitas, as decisões relativas a obras particulares são casos de decisões rotineiras. No caso das prorrogações de licenças de construção todas as decisões são de rotina, nem havendo sequer discussão. Na reunião da Câmara Municipal os assuntos são aprovados pelo método do 'passa à frente'.

Outras decisões não são de rotina, embora à partida pudessem parecê-lo, como acontece no exemplo, já referido, da contratação do responsável pelas instalações desportivas.

Outro tipo de decisões que não são tratadas como de rotina são as discussões e deliberações acerca das coimas a aplicar. São deliberações particularmente sensíveis que não são simpáticas para os eleitores. São imprescindíveis à fiscalização das obras mas exigem coragem dos membros do executivo. Já foi analisado um caso em que isso era observado de um modo muito claro. O caso descrito no início desta secção, que tratava do conteúdo da acta da reunião, tinha por pano de fundo a decisão sobre a aplicação de uma coima a um munícipe.

#### 7.2.3.2 - Decisões incrementais

O modelo incremental é, como se viu, muitas vezes referido na literatura como explicando muitas das decisões públicas (Linbloom, 1959). Observou-se com frequência o carácter incremental de muitas das decisões do Município. Atente-se no seguinte episódio, elucidativo, respeitante à atribuição de um subsídio a um evento promovido por uma associação do concelho. Diz quem preside à reunião:

"-O ano passado demos para a associação 60 contos. Agora vamos dar 65 contos?"

-Está bem.

-É melhor 70 contos (um vereador do partido da oposição).

-Não, isso é demais.

-Está bem.

-Está bem....

-Atribui-se 65 contos."

O caso dos subsídios é um exemplo de decisões quase sempre tomadas de forma incremental. Outros exemplos poderiam ser dados de decisões deste tipo.

### 7.3 - Organização Municipal

O Município é uma estrutura fortemente centralizada. Além daquilo que resulta da lei e que já por si provoca a centralização da organização, não houve no município analisado delegação de competências: "excepto muito poucos casos de papelada, a Câmara Municipal, neste mandato, assumiu as suas competências", como disse o chefe da Divisão Administrativa e Financeira.

Confirma-se para esta organização municipal a caracterização habitual feita pela teoria e a literatura sobre as organizações públicas (Simon, 1947; Crozier, 1964; Chischolm, 1987; Lane, 1987; Peters, 1987; Gore, 1994; Schneider & Teske, 1994). Assim, esta é uma estrutura burocratizada, em que é visível a permanente preocupação com o cumprimento das regras e com o visto do Tribunal de Contas, uma burocracia mecanicista na terminologia de Mintzberg (1995). A primeira entrevista do Presidente da Câmara refere isso mesmo: "há, de facto, um espartilho, as leis não se preocupam coma eficácia da gestão, muitas vezes ferem até o bom senso. Como se sabe é enorme a quantidade de procedimentos exigidos para qualquer actividade na Administração Pública, principalmente para o caso das despesas, onde se torna muito exaustivo, exigindo a permanente atenção de quem decide por forma a não falhar qualquer procedimento que invalide o acto administrativo ou o contrato administrativo".

Por outro lado, a organização municipal portuguesa é substancialmente diferente daquela que vigora em muitos outros países. Isto é pertinente relativamente à gestão do município. Na maioria dos países ocidentais opta-se por soluções muito mais eficientes, diversas da portuguesa. Em França, o executivo é individual num presidente - *maire* - eleito e os vereadores são da sua confiança, com funções por ele delegadas. Em Itália, o sistema é diferente do francês porque o executivo é colegial, mas os vereadores são também da confiança do presidente - *sindaco* (Amaral, 1993, p. 464). Em Inglaterra há eleição do órgão deliberativo, que escolhe o executivo, que é assegurado por diversos *committees* que tratam das diversas áreas da gestão local. Para a gestão corrente existe um funcionário profissional e

especializado - o *town clerk*. O *mayor* é apenas uma figura protocolar e representativa. Na Alemanha, os sistemas são muito diferentes, pois trata-se de uma federação de estados. No entanto, no essencial é semelhante ao sistema inglês (Amaral, 1993, p. 467). Nos EUA, sendo também um país federado, os sistemas também são muitos diferentes de estado para estado, podendo existir um *mayor* que constitui o executivo individual ou um gestor profissional e especializado (Amaral, 1993, p. 468).

Todos estes sistemas dos países ocidentais são muito diferentes do adaptado em Portugal, em que existem os vereadores com interesses partidários divergentes, que são os gestores efectivos, e só se interessam uma vez por semana pelos assuntos. Isto mesmo foi-nos confirmado por um chefe de divisão e observado nas reuniões, pois o Presidente da Câmara perde imenso tempo a explicar os assuntos aos vereadores para serem possíveis as deliberações. Amaral (1993, p. 471) defende que o sistema português de governo municipal "não é nem um sistema de tipo convencional, nem de tipo parlamentar, nem de tipo presidencialista. É um sistema 'sui generis', que não assenta em bases racionais e que, por isso, funciona mal na prática."

As particularidades do sistema português justificam, conforme se presumiu no início deste trabalho, o estudo especificamente dirigido aos processos de decisão neste tipo de organização. O trabalho de campo mostrou que não é fácil enquadrar as decisões tomadas numa organização municipal portuguesa nas tipologias de processos de decisão habitualmente apresentados na literatura que, recorde-se, é na sua maioria de matriz anglo-saxónica.

Apesar disto, o estudo deste caso permite concluir que, à semelhança do observado por outros autores, variáveis como o leque de participação, o estilo de liderança, e o tipo de decisão influenciam decisivamente os processos de decisão.

**CONCLUSÕES**

## CONCLUSÕES

*"Todas as acções e escolhas humanas visam o bem que pode ser definido como o fim ou objecto dessa acção ou escolha."*

*Aristóteles, Ética Nicomaqueia*

O presente estudo incidiu sobre os processos de tomada de decisão em autarquias locais, mais especificamente sobre a decisão no município. Trata-se de um estudo de carácter exploratório, que não se destina à comprovação de hipóteses universais, mas sim a aprofundar o conhecimento sobre os processos de decisão num tipo particular de organização.

Com a revisão da literatura constatou-se que a tomada de decisão organizacional é um fenómeno complexo (Leitão, 1993a e 1993b; Chia, 1994). Estudos anteriores mostram que é muito largo o leque de tipos de decisões que são tomadas nas organizações (Simon, 1947; Heller et al., 1988; Mintzberg, 1995), bem como de processos de decisão (Mintzberg et al., 1976; Nutt, 1984; Cray et al., 1991) e de níveis de complexidade das decisões (Kriger & Barnes, 1992). Por outro lado, são vários os factores que influenciam a decisão, nomeadamente os factores organizacionais (Butler, 1991), os actores envolvidos e as dinâmicas de poder (Pfeffer, 1994).

Foram igualmente referidas as abordagens apresentadas na literatura ao estudo das decisões especificamente de organizações públicas (Rocha, 1991; Allison, 1969; Whiteley, 1986; Smith & Stupak, 1994; Lindblom, 1959; Nigro, 1984; Chapman, 1990) por se tratar de um contexto de análise que alguns consideram ter algumas especificidades.

De tudo isto resultou que o estudo da decisão em organizações públicas, em particular nos municípios, deve levar em conta estes dois campos na literatura: por um lado, a tomada de decisão organizacional e, por outro, a literatura sobre organizações públicas. Para além disto, são relevantes as particularidades da organização em que se pretende estudar o processo de tomada de decisão. Deste modo, importa saber, entre outras

coisas, o que é um município, que leis o regem, como se organiza, quais os seus órgãos, e por quem são estes constituídos.

O presente estudo visou obter uma melhor compreensão de como são tomadas as decisões nesse tipo de organizações. Não se tratou de elaborar qualquer novo modelo que descreva como as decisões deveriam ser supostamente tomadas, mas de compreender como elas são efectivamente tomadas. Nessa medida, trata-se de uma abordagem de natureza descritiva da realidade apreendida e não de natureza normativa.

Em suma, o presente estudo procurou encontrar (explorar) pistas que permitam responder à questão: Como se desenvolve a tomada de decisão nas organizações municipais portuguesas? Para responder a esta questão, procedeu-se ao estudo de caso de um município tendo por referência as perspectivas contingenciais e político-comportamentais de estudo das organizações e dos seus processos internos de interacção social.

A investigação empírica foi composta pela análise de dois aspectos importantes e intimamente relacionados e que, espera-se, contribuam para uma melhor compreensão dos processos de decisão.

- Os processos de decisão, nos quais intervêm os serviços municipais e os órgãos de decisão final (os órgãos do município), para o que se utilizou a tipologia desenvolvida por Kriger & Barnes (1992) a partir de diferentes níveis de complexidade dos processos de decisão.
- A actividade da Câmara Municipal como órgão colegial de natureza executiva, com uma legitimidade política própria, que resulta de ser eleito democraticamente e poder ver substituídos os seus membros no final de um mandato de 4 anos. É, por isso, um órgão com dinâmicas internas próprias e composto por indivíduos que, na medida em que são de diferentes partidos, terão explicitamente objectivos diferentes. Tratou-se de estudar a 'Câmara Municipal em reunião'.

Foi usado o estudo de caso por ser reconhecido como uma metodologia adequada para o estudo de fenómenos organizacionais e por permitir reter as características globais das dinâmicas organizacionais em que a actividade da tomada de decisão se desenrola (Yin, 1994, p. 1). O presente estudo incidiu sobre uma única organização municipal, à qual se excluíram os serviços municipais por terem uma natureza diferente, mais próxima do modelo empresarial.

A análise de resultados permitiu extrair a conclusão de que a estrutura multi-nível de complexidade dos processos de decisão organizacional é um importante contributo para compreender os diferentes usos dos termos 'decisão' e 'processo de decisão', que na literatura são utilizados com significados que nem sempre são claros. A observação desta estrutura de níveis de decisão numa organização em concreto, no presente caso um município, constitui um meio muito frutuoso de conhecer melhor a organização e os seus processos de tomada de decisão.

Foram analisados quatro processos de decisão. O primeiro, relativo à implementação do Plano Director Municipal do Concelho, foi um processo de decisão que ainda decorre mas que conta já com cerca de cinco anos. O processo teve início em 1990 e surgiu em virtude das decisões governamentais exigindo a aprovação do PDM para a celebração de contratos para auxílio financeiro às autarquias. Embora não esteja ainda concluído, uma vez que o PDM só entra em vigor quando for publicado em Diário da República, o que ainda não aconteceu, já está, na prática, a ser aplicado. Dos processos de decisão estudados este foi o mais rico no que diz respeito ao envolvimento funcional dos vários actores e no que diz respeito à negociação e discussão. Participaram os departamentos/divisões organizacionais na elaboração técnica, participaram as populações através do Inquérito Público e fazendo pressão e participaram, evidentemente, os órgãos eleitos. A sua complexidade advém, em grande medida, da riqueza dos factores políticos, sendo política entendida aqui no sentido organizacional.

O segundo processo de decisão estudado teve a ver com a constituição de uma Associação de Municípios com vista à partilha intermunicipal de esforços para a resolução do problema do abastecimento de água. Desde a primeira tomada de consciência para o problema do abastecimento de água, até aos nossos dias, decorreram cerca de 20 anos, estando o processo já concluído. Sendo um processo muito mais demorado, foi, no entanto, mais simples em termos de participação organizacional, pois foi sempre liderado e conduzido quase exclusivamente pelo Presidente da Câmara, com a confiança da Câmara Municipal. Foi, desse modo, um processo de natureza fortemente política, mas política entendida agora no sentido da participação dos autarcas eleitos, no sentido da função política.

O terceiro dos processos de decisão estudados diz respeito à instalação de uma empresa potencialmente poluente - aqui designada por

*Recuperação de Celulose* - nas instalações de uma antiga empresa situada numa das freguesias do Concelho. Este foi um processo de decisão que se iniciou há dois anos, quando a antiga empresa encerrou a sua laboração e que, provavelmente, ainda decorre. Tendo até ao momento uma duração inferior a qualquer dos outros, foi um processo de decisão também muito rico na medida em interagiram fortemente os eleitos municipais e os eleitores, sendo menos relevante a participação da estrutura administrativa municipal. Foi claramente um processo de decisão com forte pressão do ambiente externo, no caso, da população.

O quarto processo descrito trata de um pedido de licença para a posse de um cão. A decisão relativa *Licença de Posse de Cão* tem apenas a participação da estrutura administrativa municipal, não havendo a participação dos eleitos municipais. É, por isso, um decisão muito simples e limitada em termos de participação.

O PDM, não obstante, estar "há dois anos concluído", ainda não foi publicado em Diário da República, não estando, pois, ainda em vigor, mas estando na prática a ser aplicado, na medida em que já é tido em consideração nas decisões da Câmara Municipal que têm a ver com o ordenamento do território. É um processo de decisão que conta já com cerca de 5 anos, podendo considerar-se um "processo de decisão", no sentido em que esta expressão é definida na literatura, e classificado no nível IV na terminologia de Kriger & Barnes (1992).

O processo de decisão do PDM foi composto por muitas decisões de cada um dos níveis inferiores, sendo, por isso, um exemplo claro da possibilidade de análise da complexidade dos níveis de decisão e da existência do que os autores chamam decisões intrincadas (Kriger & Barnes 1992).

Na actividade da organização foi também constatada a importância dos serviços municipais no aconselhamento do órgão executivo e na legitimação técnica e racional de muitos dos assuntos, aquilo a que se chama utilização política de informação técnica (Langley, 1989; Cabral-Cardoso, 1995b).

Quanto ao estudo da actividade da Câmara Municipal, este permitiu algumas conclusões. Quanto à dimensão político-partidária foi observado que em muitos dos casos os vereadores optam nas votações segundo a sua própria sensibilidade, não sendo visível uma disciplina partidária, tal como é visível na Assembleia da República. No entanto, sugeriu-se que se a filiação

partidária, isto é, os aspectos de natureza político-partidária, nem sempre são directamente perceptíveis, parecem estar latentes em todas as votações. Assim, o facto de os vereadores serem muito influenciados pela lógica dos interesses das freguesias deriva da sua preocupação em satisfazer quem neles vota e quem os conhece, o que não é mais do que uma forma mais subtil de colocar o problema da luta partidária. Por outro lado, constatou-se que o conteúdo das actas é, indiscutivelmente, um tema delicado em que os aspectos político-partidários, não sendo perceptíveis directamente, estão sempre implicitamente presentes na actividade da Câmara Municipal.

Constatou-se também a enorme influência exercida pelo Presidente da Câmara, confirmando-se o que já era afirmado na literatura, isto é, a existência de *presidencialismo municipal* (Mozzicafreddo et al., 1991, p. 43). Sugeriu-se que o *presidencialismo municipal* era devido a razões como o facto de o Presidente da Câmara ser o representante e a imagem pública do município, por ser o maior conhecedor dos assuntos municipais e ainda devido ao facto de dirigir as reuniões da Câmara Municipal.

Quanto aos assuntos objecto de decisão constatou-se a existência de decisões de rotina (Rocha, 1991, p. 76), nomeadamente as ligadas às obras particulares - prorrogações - e decisões incrementais (Lindblom, 1959) - orçamento e atribuição de subsídios. Por outro lado, observaram-se as decisões que, claramente, não são nem incrementais nem de rotina, como é o caso das decisões relativas aos recursos humanos e o registo das actas, que se constatou serem assuntos de elevada sensibilidade política ou melindre.

De tudo isto resultou a confirmação para esta organização municipal da caracterização habitualmente feita na literatura sobre as organizações públicas (Simon, 1947; Crozier, 1964; Chischolm, 1987; Lane, 1987; Peters, 1987; Gore, 1994; Schneider & Teske, 1994). Assim, esta é uma estrutura burocratizada, em que é visível a permanente preocupação com o cumprimento dos procedimentos administrativos e com o visto do Tribunal de Contas, uma burocracia mecanicista na terminologia de Mintzberg (1995).

As particularidades do sistema português, em relação aos outros sistemas de governo local nos países ocidentais, recomendam estudos especificamente dirigidos aos processos de decisão neste tipo de organização. O trabalho de campo mostrou que não é fácil enquadrar as

decisões tomadas numa organização municipal portuguesa nas tipologias de processos de decisão habitualmente apresentados na literatura que, recorde-se, é na sua maioria de matriz anglo-saxónica.

Apesar disto, este caso permitiu concluir que, à semelhança do observado por outros autores, variáveis como o leque de participação, o estilo de liderança, e o tipo de decisão influenciam decisivamente os processos de decisão.

## Sugestões

Um trabalho de pesquisa é sempre incompleto e imperfeito. Um trabalho exploratório como o presente é-o mais do que qualquer outro. É inevitavelmente incompleto porque um estudo exploratório é por natureza dirigido a áreas menos conhecidas. É importante salientar a escassez de investigação sobre este tipo de organização no nosso país, sendo, por isso, urgente a necessidade de trabalhos empíricos na área disciplinar geral da administração pública e especificamente o estudo dos processos de decisão pública. Para o caso dos municípios essa necessidade é também sentida porque se deseja fortemente o seu fortalecimento e a sua eficácia como organização e como agente político de desenvolvimento próximo das populações.

Um trabalho iniciado hoje seria, necessariamente, diferente, porque diferente é a experiência acerca do trabalho de investigação e acerca das organizações municipais. Devido a limitações próprias deste tipo de trabalho, o presente estudo abordou apenas algumas das pistas possíveis de investigação. Outras ficaram por tratar e desenvolver, ficando abertas pistas de trabalho para futuros estudos.

Uma primeira dessas pistas é a do aprofundamento do estudo dos diversos níveis de complexidade de tomada de decisão como modo de compreender a tomada de decisão e a distinção entre os conceitos de decisão e de processo de decisão (Kriger & Barnes, 1992).

Outra ainda, seria conduzido no sentido de sugerir melhoramentos na estrutura organizativa dos municípios. A composição e funcionalidade da Câmara Municipal tem sido posta em causa e foram constatadas algumas debilidades, nomeadamente em virtude da sua constituição excessivamente

plural para um órgão executivo com consequências negativas em termos de eficácia de gestão.

O problema que se relaciona com o conteúdo das actas é, indiscutivelmente, um tema em que se observa claramente que os aspectos político-partidários, não sendo perceptíveis directamente, estão sempre implicitamente presentes. O aprofundamento do estudo da presença implícita da dimensão político-partidária pode ser um importante contributo para uma procura do melhor funcionamento do executivo municipal.

A partir de um estudo exploratório como o presente, os trabalhos posteriores deverão ser estendidos a várias organizações, de dimensões diferentes, que permitam a comparação/réplica, nomeadamente comparando comportamentos em organizações de pequena dimensão e em municípios com uma estrutura organizativa mais complexa, confirmando-se assim a importância da variável dimensão no comportamento organizacional.

As conclusões apontam para a importância do tipo de liderança no funcionamento e resultados da actividade da Câmara Municipal e do Município. Embora não tenha sido analisado neste caso, este estudo aponta para a importância de aspectos de liderança, justificando estudos posteriores nesta área.

Por último, seria interessante confirmar a grande palavra de esperança de Armando Pereira (1989, p. 57) quando sugere que "é no âmbito autárquico local, relativamente à administração central, que melhores condições existem para o desenvolvimento de novas ideias, o recurso a novos métodos de trabalho, para a utilização de instrumentos alternativos de acção - enfim, para a prossecução de um novo tipo de gestão pública, vantajosamente descentralizada e claramente aberta à inovação e à mudança." Serão realmente as organizações municipais os locais onde se faz 'um novo tipo de gestão pública'? Até que ponto são elas realmente inovadoras?

Este estudo permitiu verificar que estas organizações constituem um rico manancial para investigação académica, inexplicavelmente esquecidas no nosso meio universitário. Este trabalho é, no fundo, um primeiro esforço no sentido de colmatar esta lacuna.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - Lei das Autarquias Locais (excertos)

### DECRETO LEI Nº 100/84, DE 29 DE MARÇO COM AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 25/85, DE 12 DE AGOSTO

#### (Atribuições das autarquias locais e competências dos respectivos órgãos)

A consagração constitucional do princípio da autonomia das autarquias locais e da descentralização da Administração Pública no quadro global da organização democrática do Estado impõe que seja dada a devida relevância aos aspectos relativos à definição das atribuições das autarquias locais e à competência dos respectivos órgãos.

O sistema instituído pela Lei nº 79/77 de 25 de Outubro, se serviu de suporte ao funcionamento dos órgãos já democraticamente eleitos, enfermava, porém, de diversas lacunas, imperfeições técnico-jurídicas e deficiências de sistematização, que importa corrigir à luz da experiência acumulada ao longo de mais de 6 anos. A própria lei previa, aliás, expressamente a sua revisão até 31 de Dezembro de 1978, o que, por razões de índole diversa, não veio nunca a ter concretização.

O objectivo do presente diploma é precisamente o de rever a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, na sequência da autorização legislativa concedida ao Governo através da Lei nº 19/83, de 6 de Setembro, na óptica da efectiva consolidação e reforço de um poder local verdadeiramente autónomo e forte, após processo de consulta às autarquias locais.

Como inovações e alterações mais relevantes apontam se, além das que se traduzem em aperfeiçoamentos pontuais de carácter técnico-jurídico, as que a seguir se enunciam.

Assim, omite se a referência ao distrito, face à sua não caracterização como autarquia local, mas apenas como unidade administrativa territorial de natureza distinta, bem como o normativo correspondente à tutela administrativa, matéria que, sendo estranha às atribuições das autarquias e às competências dos seus órgãos, se considera dever constar de diploma autónomo.

Por outro lado, e tendo em vista assegurar uma maior eficácia e operacionalidade na administração autárquica e no funcionamento dos órgãos e conferir maior continuidade à respectiva gestão, legislou se no sentido da redução do número de membros dos órgãos, dos limites constitucionalmente permitidos, e do alargamento para 4 anos do período do mandato.

Procura se, também, aperfeiçoar e dotar de maior transparência as relações inter-orgânicas, clarificando, designadamente, o âmbito dos poderes de fiscalização da assembleia deliberativa sobre o executivo e da alteração, por aquela, das propostas que lhe sejam apresentadas, de molde a evitar as situações de conflito que, por vezes, se vêm gerando em consequência da forma indefinida e imprecisa como se acha actualmente regulada a matéria. Reconhece se igualmente a competência da Câmara Municipal para a fixação de tarifas, seja dos serviços municipais, seja dos municipalizados, e actualiza se ainda o valor acima do qual se torna necessária a autorização da assembleia para a alienação, oneração ou aquisição pelo executivo de bens imóveis.

Mantendo se a consagração do princípio da generalidade, subordinado, porém, ao princípio constitucional da unidade do Estado e ao regime legalmente definido de delimitação de actuações entre as administrações central e local em matéria de investimentos públicos, alarga se o elenco, de natureza meramente exemplificativa, das atribuições expressamente enumeradas, inserindo se a referência às respeitantes à defesa e protecção do meio ambiente e à protecção civil.

Inclui se, ainda, disposição relativa às causas de perda de mandato dos membros eleitos, surgindo como inovadoras as decorrentes da inscrição em partido diverso daquele pelo qual se apresentaram ao sufrágio e da prática sistemática de ilegalidades graves verificadas em inspecção, inquérito ou sindicância e comete se ao plenário do órgão a competência para a respectiva declaração.

Alarga se o número de vereadores em regime de permanência que a Assembleia Municipal pode fixar, definindo se também, para todos os casos, um limite mínimo, admite se a existência de vereadores a meio tempo e consagra se a possibilidade de todos os membros da câmara assistirem às reuniões da Assembleia Municipal e intervirem, em determinadas condições, sem direito a voto embora, nas discussões.

Adoptam se novas regras que permitem esclarecer dúvidas e ultrapassar dificuldades que se vinham suscitando no seio dos órgãos, nomeadamente em matérias como as relativas à instalação e à primeira reunião de funcionamento, à apresentação da declaração de renúncia ou ao processo de justificação de faltas, aos requisitos das reuniões e das deliberações e à composição da comissão administrativa chamada a assegurar, no período transitório, a gestão corrente do órgão, nos casos em que se torna necessária a realização de eleição intercalar.

Em ordem à protecção dos legítimos interesses dos particulares, impõe-se a obrigatoriedade da publicação, em boletim da autarquia ou em edital, das deliberações destinadas a ter eficácia externa e altera se o regime do indeferimento tácito explicitando se, igualmente, os vícios que determinam a nulidade ou a anulabilidade das deliberações, para além de se prever expressamente a responsabilidade funcional das autarquias locais e pessoal dos titulares dos respectivos órgãos pela prática de actos ilícitos.

Fica, entretanto, consagrada a entrada em vigor das disposições inovadoras relativas ao número de membros e ao período de mandato apenas com a realização, a nível nacional, de novas eleições dos titulares dos órgãos.

Nestes termos:

No uso da autorização legislativa conferida pela Lei nº 19/83, de 6 de Setembro, o Governo decreta, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o seguinte:

## CAPITULO I DAS AUTARQUIAS LOCAIS

### Artigo 1º AUTARQUIAS LOCAIS

- 1 - A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.
- 2 - As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.
- 3 - As autarquias locais são, no continente, a região administrativa, o município e a freguesia e, nas regiões autónomas, o município e a freguesia.

### Artigo 2º ATRIBUIÇÕES

1 - É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente:

- a) A administração de bens próprios e sob sua jurisdição;
- b) Ao desenvolvimento;
- c) Ao abastecimento público;
- d) A salubridade pública e ao saneamento básico;
- e) A saúde;
- f) A educação e ensino;
- g) A protecção à infância e à terceira idade;
- h) A cultura, tempos livres e desporto;
- i) A defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional;
- j) A protecção civil.

2 - O disposto no número anterior concretiza se no respeito pelo principio da unidade do Estado e pelo regime legalmente definido de delimitação e coordenação de actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.

## CAPÍTULO III DO MUNICÍPIO

### SECÇÃO I DISPOSIÇÃO GERAL

#### Artigo 30º ORGÃOS

Os órgãos representativos do município são a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal e, facultativamente, o conselho municipal.

### SECÇÃO II DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

#### Artigo 31º<sup>55</sup> CONSTITUIÇÃO E COMPOSIÇÃO

1 - A Assembleia Municipal é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros eleitos pelo colégio eleitoral do município, em número igual ao daqueles mais um.

2 - O número de membros eleitos directamente não poderá, em qualquer caso, ser inferior ao triplo do número de membros da respectiva Câmara Municipal.

3 - Nas sessões da Assembleia Municipal participarão os cidadãos que encabeçaram as listas mais votadas na eleição para as assembleias de freguesia da área do município, mesmo que não estejam ainda instaladas aquelas assembleias.

#### Artigo 32º INSTALAÇÃO

1 - O presidente da Assembleia Municipal cessante procederá à instalação da nova assembleia no prazo máximo de 15 dias a contar do apuramento definitivo dos resultados eleitorais.

2 - No acto de instalação, o presidente da Assembleia Municipal cessante verificará a legitimidade e a identidade dos eleitos, designando de entre os presentes quem redigirá e subscreverá acta avulsa da ocorrência, que será assinada pelo presidente cessante e pelos eleitos.

3 - Compete ao cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada presidir, até que seja eleito o presidente da mesa, à primeira reunião de funcionamento da Assembleia Municipal, que se efectuará imediatamente a seguir ao acto de instalação, para efeitos de eleição da mesa, após o que se dará início à discussão do regimento da assembleia.

4 - Na ausência do cidadão que tiver encabeçado a lista mais votada compete ao presente melhor posicionado na mesma lista presidir à primeira reunião, até à eleição do presidente da mesa.

5 - Terminada a votação para a mesa e verificando-se empate relativamente ao presidente, proceder-se-á a nova eleição, após o que, mantendo-se o empate, será declarado presidente o cidadão que, de entre os membros que ficaram empatados, se encontrava melhor posicionado na lista mais votada na eleição para a Assembleia Municipal.

6 - Se o empate se verificar relativamente aos secretários da mesa, proceder-se-á a nova eleição, após o que, mantendo-se o empate, caberá ao presidente a respectiva designação de entre os membros que ficaram empatados.

7 - Enquanto não for aprovado o regimento, continuará em vigor o anteriormente aprovado.

---

<sup>55</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

### Artigo 33º

#### MESA

- 1 - A mesa, composta por um presidente, um 1º secretário e um 2º secretário, será eleita pela assembleia de entre os seus membros por escrutínio secreto.
- 2 - A mesa será eleita pelo período do mandato, podendo os seus membros ser destituídos pela assembleia, em qualquer altura, por deliberação da maioria absoluta dos seus membros em efectividade de funções.
- 3 - O presidente será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo 1º secretário e este pelo 2º secretário.
- 4 - Na ausência de todos os membros da mesa a assembleia elegerá, por voto secreto, uma mesa *ad hoc* para presidir a essa sessão.
- 5 - Compete à mesa proceder à marcação das faltas e apreciar a justificação das mesmas, podendo os membros considerados faltosos recorrer para a assembleia.
- 6 - As faltas têm de ser justificadas por escrito no prazo de 10 dias a contar da data da reunião em que se tiverem verificado.

### Artigo 34º

#### ALTERAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLEIA

- 1 - Quando algum dos membros deixar de fazer parte da assembleia, por morte, renúncia, perda de mandato ou por outra razão, será substituído nos termos do artigo 73º ou pelo novo titular do cargo com direito de representação, conforme os casos.
- 2 - Esgotada a possibilidade de substituição prevista no número anterior e desde que não esteja em efectividade de funções a maioria legal dos membros da assembleia, o presidente comunicará o facto ao presidente da assembleia distrital para que este marque, no prazo máximo de 30 dias, novas eleições.
- 3 - As eleições realizar-se-ão no prazo de 70 a 80 dias a contar da data da respectiva marcação;
- 4 - A nova assembleia completará o mandato da anterior.

### Artigo 35º

#### PARTICIPAÇÃO DOS MEMBROS DA CÂMARA NA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

- 1 - A Câmara Municipal far-se-á representar obrigatoriamente nas sessões da assembleia pelo presidente ou seu substituto legal que poderá intervir nas discussões, sem direito a voto.
- 2 - Os vereadores podem assistir às sessões da Assembleia Municipal, podendo, ainda, intervir sem direito a voto nas discussões, a solicitação do Presidente da Câmara ou do plenário da assembleia ou quando invoquem o direito de resposta, no âmbito das tarefas específicas que lhes estão cometidas.

### Artigo 36º<sup>56</sup>

#### SESSÕES ORDINÁRIAS

- 1 - A Assembleia Municipal terá anualmente 5 sessões ordinárias, em Fevereiro, Abril, Junho, Setembro e Novembro ou Dezembro.
- 2 - A segunda e a quinta sessões destinam-se, respectivamente, à aprovação do relatório e contas do ano anterior e à aprovação do plano de actividades e do orçamento para o ano seguinte.

---

<sup>56</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

Artigo 37<sup>57</sup>**SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS**

1 - O presidente da mesa convocará extraordinariamente a Assembleia Municipal por sua própria iniciativa quando a mesa assim o deliberar ou, ainda, a requerimento:

- a) Do presidente da Câmara Municipal, em execução da deliberação desta;
- b) De um terço dos seus membros;
- c) De um número de cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral do município equivalente a 30 vezes o número de elementos que compõem a assembleia, quando aquele número for igual ou inferior a 10 000, e a 50 vezes, nos outros casos.

2 - O presidente da assembleia efectuará a convocação no prazo de 10 dias contados a partir da iniciativa da mesa ou da recepção do requerimento previsto no número anterior, devendo a sessão ter início num dos 20 dias seguintes.

3 - Quando o presidente não efectuar a convocação que lhe tenha sido requerida nos termos do nº 1, poderão os requerentes efectua-la directamente, com invocação dessa circunstancia, publicitando-a com afixação nos locais habituais e por publicação em jornal lido na região, devendo a sessão realizar-se no prazo referido no número anterior.

## Artigo 38º

**DURAÇÃO DAS SESSÕES**

As reuniões da Assembleia Municipal não poderão exceder a duração de 3 dias e 1 dia, consoante se trate de sessão ordinária ou extraordinária, salvo quando a própria assembleia deliberar o seu prolongamento até ao dobro das durações referidas.

Artigo 39º<sup>58</sup>**COMPETÊNCIAS**

1 - Compete à Assembleia Municipal:

- a) Eleger, por voto secreto, o presidente e os 2 secretários;
- b) Elaborar e aprovar o regime;
- c) Acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara Municipal e dos serviços municipalizados;
- d) Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação do Presidente da Câmara acerca da actividade municipal;
- e) Solicitar e receber, através da mesa, informações sobre assuntos de interesse para a autarquia e sobre a execução de deliberações anteriores, o que poderá ser requerido por qualquer membro e em qualquer momento;
- f) Deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para estudo dos problemas relacionados com os interesses próprios da autarquia, no âmbito das suas atribuições e sem interferência na actividade normal da câmara;
- g) Tomar posição perante os órgãos do poder central sobre assuntos de interesse para a autarquia;
- h) Pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que visem a prossecução de interesses próprios da autarquia;
- i) Exercer os demais poderes conferidos por lei.

2 - Compete ainda à Assembleia Municipal, sob proposta ou pedido de autorização da câmara:

- a) Aprovar posturas e regulamentos;
- b) Aprovar o plano anual de actividades e o orçamento, bem como as suas revisões
- c) Aprovar anualmente o relatório de actividades, o balanço e a conta de gerência,
- d) Aprovar o plano director municipal, nos termos da lei;
- e) Aprovar empréstimos, nos termos da lei;
- f) Aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços do município e fixar, nos termos da lei, o regime jurídico e a remuneração dos seus funcionários;
- g) Municipalizar serviços e autorizar o município a criar empresas públicas municipais e a participar em empresas públicas intermunicipais;

<sup>57</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

<sup>58</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

- h) Autorizar o município a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com entidades públicas e a participar em empresas de âmbito municipal ou regional que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições definidas para o município;
- l) Autorizar a Câmara Municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 10 000 contos, fixando as respectivas condições gerais, podendo determinar, nomeadamente, o recurso à hasta pública, bem como bens ou valores artísticos do município, independentemente do seu valor, sem prejuízo do disposto no nº 5 do artigo 51º;
- j) Autorizar a câmara a outorgar exclusivos e a exploração de obras e serviços em regime de concessão;
- l) Estabelecer, nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos;
- m) Fixar, nos termos da lei, a taxa municipal de transporte;
- n) Aprovar, nos termos da lei, incentivos à fixação de funcionários;
- o) Determinar o número de vereadores em regime de permanência para cada mandato, bem como o número e a compensação dos membros do conselho de administração dos serviços municipalizados;
- p) Deliberar quanto à criação de derramas destinadas à obtenção de fundos para a execução de melhoramentos urgentes;
- q) Fixar o dia feriado anual do município;
- r) Estabelecer, após parecer da Secção de Heráldica da Associação dos Arqueólogos Portugueses, a constituição do brasão, selo e bandeira do município, que será obrigatoriamente objecto de publicação no *Diário da República*;
- s) Autorizar, quando se presume que disso resulte benefício para o interesse comum, a prática, por parte das juntas de freguesia, de actos da competência da Câmara Municipal.

3 - A acção de fiscalização mencionada na alínea c) do nº 1 deverá consistir numa apreciação, casuística e posterior à respectiva prática, dos actos da Câmara Municipal.

4 - Não podem ser alteradas, mas apenas aprovadas ou rejeitadas pela Assembleia Municipal, as propostas apresentadas pela câmara e referidas nas alíneas b), c), f) e o) do nº 2, devendo a rejeição ser devidamente fundamentada e sem prejuízo de, em caso de aprovação, a câmara poder vir a acolher, no todo ou em parte, sugestões e recomendações feitas pela assembleia.

#### Artigo 40º CONCESSÕES

A concessão de exclusivos e de obras e serviços públicos não poderá ser feita por prazo superior a 20 anos, devendo sempre salvaguardar-se o direito de fiscalização da assembleia e da Câmara Municipal.

#### Artigo 41º<sup>59</sup> COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA

Compete ao presidente da Assembleia Municipal:

- a) Convocar as sessões ordinárias e extraordinárias;
- b) Dirigir os trabalhos e manter a disciplina das reuniões;
- c) Comunicar à assembleia de freguesia as faltas injustificadas do presidente da junta às reuniões da Assembleia Municipal, as quais relevarão para efeitos da perda do mandato.
- d) Exercer os demais poderes que lhe sejam atribuídos por lei, pelo regimento ou pela assembleia.

#### Artigo 42º COMPETÊNCIA DOS SECRETÁRIOS

Compete aos secretários secretariar as reuniões, lavrar e subscrever as respectivas actas, que serão também assinadas pelo presidente, e assegurar o expediente.

### SECÇÃO III DA CÂMARA MUNICIPAL

---

<sup>59</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

### Artigo 43º

#### CONSTITUIÇÃO

1 - A Câmara Municipal, constituída por um presidente e por vereadores, é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área.

2 - A eleição da Câmara Municipal é simultânea com a da Assembleia Municipal, salvo no caso de eleição intercalar.

### Artigo 44º<sup>60</sup>

#### COMPOSIÇÃO

1 - Será presidente da Câmara Municipal o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir da respectiva lista, de acordo com o disposto no artigo 73º

2 - O número de vereadores é de 16 em Lisboa, 12 no Porto, 10 nos municípios com mais de 100 000 eleitores, 8 nos municípios com mais de 50 000 e até 100 000 eleitores, 6 nos municípios com mais de 10 000 e até 50 000 eleitores e 4 nos municípios com 10 000 ou menos eleitores.

5 - O presidente é substituído nas suas faltas e impedimentos por um dos vereadores por ele designado ou pelo vereador em exercício que se lhe seguir na ordem da respectiva lista, nos termos do artigo 73º, na falta de designação.

4 - A designação referida no número anterior deverá recair sobre um dos vereadores em regime de permanência.

### Artigo 45º

#### VEREADORES EM REGIME DE PERMANÊNCIA

1 - Compete à Câmara Municipal deliberar sobre a existência de vereadores em regime de permanência e fixar o seu número, até aos seguintes limites:

- a) 4 em Lisboa e no Porto;
- b) 3 nos municípios com 100 000 ou mais eleitores;
- c) 2 nos municípios com mais de 20 000 e menos de 100 000 eleitores;
- d) 1 nos municípios com 20 000 ou menos eleitores.

2 - Compete a Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, fixar o número de vereadores em regime de permanência, se exceder os limites previstos no número anterior e até aos seguintes:

- a) 7 em Lisboa;
- b) 6 no Porto;
- c) 5 nos municípios com 100 000 ou mais eleitores;
- d) 4 nos municípios com 50 000 e menos de 100 000 eleitores;
- e) 3 nos municípios com mais de 20 000 e menos de 50 000 eleitores;
- f) 2 nos municípios com 20 000 ou menos eleitores.

3 - Poderá a Câmara Municipal, com respeito do disposto nos números anteriores, optar pela existência de vereadores em regime de permanência ou em regime de meio tempo, correspondendo 2 vereadores a meio tempo a 1 vereador em regime de permanência.

4 - Cabe ao Presidente da Câmara escolher os vereadores em regime de permanência ou de meio tempo e fixar as suas funções e competência.

5 - O subsídio a que têm direito os vereadores em regime de meio tempo corresponderá a metade do legalmente fixado para os vereadores em regime de permanência.

### Artigo 46º<sup>61</sup>

#### ALTERAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA

1 - Nos casos de morte, renúncia, suspensão ou perda de mandato de algum membro da Câmara Municipal em efectividade de funções, será chamado a substituí-lo o cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista, nos termos do artigo 73º

---

<sup>60</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

<sup>61</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

2 - Esgotada a possibilidade de substituição prevista no número anterior e desde que não esteja em efectividade de funções a maioria do número legal dos membros da Câmara Municipal, o presidente comunicará o facto à Assembleia Municipal para que esta, no prazo máximo de 30 dias a contar da recepção da comunicação, eleja a comissão administrativa a que se refere a alínea b) do nº 5 e marque novas eleições.

3 - As eleições realizar-se-ão no prazo de 70 a 80 dias a contar da data da respectiva marcação.

4 - A Câmara Municipal que for eleita completará o mandato da anterior.

5 - O funcionamento da Câmara Municipal quanto aos assuntos inadiáveis e correntes, durante o período transitório, será assegurado:

- a) Pelos membros ainda em exercício da Câmara Municipal cessante, quando em número não inferior a 3, constituídos automaticamente em comissão administrativa, presidida pelo primeiro na ordem da lista mais votada das listas em causa, até que ocorra a designação prevista na alínea seguinte;
- b) Por uma comissão administrativa de 3 ou 5 membros, consoante o número de eleitores for inferior, igual ou superior a 50 000, designada pela Assembleia Municipal, que designará, também de entre eles, o presidente.

#### Artigo 47º INSTALAÇÃO

A instalação da Câmara Municipal cabe ao presidente da Assembleia Municipal cessante e far-se-á no prazo de 15 dias a contar do apuramento definitivo dos resultados eleitorais e nos termos do artigo 32º do presente diploma.

#### Artigo 48º PERIODICIDADE DA REUNIÕES ORDINÁRIAS

1 - A Câmara Municipal terá uma reunião ordinária semanal, salvo se reconhecer a conveniência em que se efectue quinzenalmente.

2 - A câmara poderá estabelecer dia e hora certos para as reuniões ordinárias, devendo neste caso publicar editais, que dispensarão outras formas de convocação.

#### Artigo 49º<sup>62</sup> CONVOCAÇÃO DA REUNIÕES

1 - Compete ao presidente convocar e dirigir as reuniões.

2 - As reuniões extraordinárias podem ser convocadas por iniciativa do presidente ou a requerimento da maioria dos vereadores, não podendo, neste caso, ser recusada a convocatória.

3 - As reuniões extraordinárias serão convocadas com, pelo menos, 2 dias de antecedência, por meio de edital e comunicação escrita aos vereadores, com aviso de recepção ou através de protocolo.

4 - O presidente convocará a reunião para um dos 10 dias subsequentes à recepção do requerimento previsto no nº 2.

5 - Quando o presidente não efectuar a convocação que lhe tenha sido requerida nos termos do nº 2, poderão os requerentes efectuar-la directamente, com invocação dessa circunstancia, publicitando-a com afixação nos locais habituais e por publicação em jornal lido na região, devendo a reunião realizar-se no prazo referido no número anterior.

#### Artigo 50º FALTA DE QUORUM

Quando a Câmara Municipal não possa reunir por falta de quorum, o presidente designará outro dia para nova reunião, que terá a mesma natureza da anterior, convocada nos termos previstos no nº 3 do artigo anterior.

---

<sup>62</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

## Artigo 51º COMPETÊNCIA

1 - Compete à Câmara Municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços, bem como no da gestão corrente:

- a) Executar e velar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal;
- b) Superintender na gestão e direcção do pessoal ao serviço do município;
- c) Modificar ou revogar os actos praticados por funcionários municipais;
- d) Outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços;
- e) Efectuar contratos de seguro;
- f) Instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros;
- g) Proceder à marcação das faltas dos seus membros e à respectiva justificação;
- h) Promover todas as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação;
- i) Preparar e manter actualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis do município;
- j) Adquirir os bens móveis necessários ao funcionamento regular dos serviços e alienar os que se tornem dispensáveis, bem como, mediante autorização da Assembleia Municipal, quando for caso disso, adquirir, alienar ou onerar bens imóveis;
- l) Alienar em hasta pública, independentemente de autorização da Assembleia Municipal, bens imóveis, ainda que de valor superior ao estabelecido na alínea i) do nº 2 do artigo 39º, desde que tal alienação decorra da execução do plano de actividades e a respectiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros da Câmara Municipal em efectividade de funções;
- m) Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;
- n) Proceder aos registos que sejam da competência do município;
- o) Designar o conselho de administração dos serviços municipalizados;
- p) Fixar tarifas pela prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados, no âmbito do abastecimento de água, recolha, depósito e tratamento de lixos, ligação, conservação e tratamento de esgotos e transportes colectivos de pessoas e mercadorias;
- q) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes que prossigam no município fins de interesse público.

2 - Compete à Câmara Municipal, no âmbito do planeamento, bem como do urbana construção:

- a) Elaborar o plano anual de actividades e o orçamento, bem como as respectivas alterações e revisões, e proceder à sua execução;
- b) Executar, por administração directa ou empreitada, as obras que constem dos planos aprovados pela Assembleia Municipal;
- c) Outorgar contratos necessários à execução dos planos de obras aprovados pela Assembleia Municipal;
- d) Propor ao Governo, nos termos da lei, a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação;
- e) Conceder licenças para construção, reedificação ou conservação, bem como aprovar os respectivos projectos, nos termos da lei;
- f) Conceder licenças para habitação ou outra utilização de prédios construídos de novo ou que tenham sofrido grandes modificações. precedendo verificação, por comissões apropriadas, das condições de habitabilidade e de conformidade com o projecto aprovado;
- g) Embargar e ordenar a demolição de quaisquer obras, construções ou edificações efectuadas por particulares ou pessoas colectivas sem licença ou com inobservância das condições desta, dos regulamentos, posturas municipais ou planos directores, de urbanização ou de pormenor em vigor;
- h) Ordenar, precedendo vistoria, a demolição, total ou parcial, ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde e segurança das pessoas;
- i) Ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada nos termos das alíneas g) ou h), só podendo, porém, fazê-lo, na hipótese da alínea h), quando na vistoria se verificar haver risco iminente de desmoronamento ou que as obras se não podem realizar sem grave prejuízo para os ocupantes dos prédios;
- j) Conceder, condicionadamente quando for caso disso, alvarás de licença para estabelecimentos insalubres, incómodos perigosos ou tóxicos, nos termos da lei.

3 - Compete à Câmara Municipal, no que respeita às suas relações com outros órgãos autárquicos:

- a) Elaborar e apresentar à Assembleia Municipal propostas e pedidos de autorização relativos às matérias constantes do nº 2 do artigo 39º;
- b) Deliberar sobre as formas de apoio às freguesias.

4 - Compete ainda à Câmara Municipal:

- a) Deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição;
- b) Conceder terrenos nos cemitérios municipais para jazigos e sepulturas perpétuas;
- c) Declarar prescritos a favor do município, nos termos e prazos fixados na lei geral e após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras instaladas nos cemitérios municipais, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial, se mantém de forma inequívoca e duradoura, desinteresse na sua conservação e manutenção;
- d) Promover a publicação de documentos, anais ou boletins que interessem à história do município;
- e) Deliberar sobre tudo o que interesse à segurança e comodidade do trânsito nas ruas e demais lugares públicos e não se insira na competência de outros órgãos ou entidades;
- f) Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos;
- g) Estabelecer a denominação das ruas e praças das povoações;
- h) Estabelecer a numeração dos edifícios;
- i) Deliberar sobre a deambulação de animais nocivos, especialmente cães vadios, e sobre a construção do canil municipal;
- j) Conceder licenças policiais ou fiscais, de harmonia com o disposto nas leis, regulamentos e posturas;
- l) Exercer os poderes conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia Municipal

5 - A alienação de bens e valores artísticos do património do município será objecto de legislação especial.

#### Artigo 52º

#### DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

1 - Considera-se tacitamente delegada no Presidente da Câmara a competência prevista nas alíneas b), c), d), e), f), h) e n) do nº 1, nas alíneas b), c), f), g) e i) do nº 2 e nas alíneas b) e j) do nº 4 do artigo anterior.

2 - Salvo quanto às matérias previstas nas alíneas m), o), p) e q) do nº 1, nas alíneas a), d) e h) do nº 2, no nº 3 e nas alíneas b) e c) do nº 4 do artigo anterior, poderá ainda a câmara delegar no presidente a sua competência.

3 - As competências referidas nos números anteriores poderão ser subdelegadas em qualquer dos vereadores, por decisão e à escolha do presidente.

4 - Das decisões que tiverem sido proferidas ao abrigo dos números anteriores deverão o presidente ou os vereadores informar a câmara na reunião imediatamente a seguir.

5 - A Câmara Municipal pode, a todo o tempo, fazer cessar a delegação, mesmo quando tácita.

6 - Os actos praticados no uso de delegação ou subdelegação são revogáveis pelo delegante, nos termos previstos na lei para a revogação pelo autor do acto.

7 - Das decisões tomadas pelo presidente ou pelos vereadores no exercício de competências da câmara que nele ou neles estejam delegadas ou subdelegadas cabe recurso para o plenário daquele órgão, sem prejuízo do recurso contencioso.

8 - O recurso a que se refere o número anterior pode ter por fundamento a ilegalidade, inoportunidade ou inconveniência da decisão e será apreciado na primeira reunião da Câmara Municipal após a sua recepção.

#### Artigo 53º

#### COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL)

Compete ao presidente da Câmara Municipal:

- a) Representar o município em juízo e fora dele;
- b) Executar as deliberações da Câmara Municipal e coordenar a respectiva actividade;
- c) Autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, de harmonia com as deliberações da Câmara Municipal;

- d) Submeter as contas à apreciação da Assembleia Municipal e a julgamento do Tribunal de Contas;
- e) assinar ou visar a correspondência da Câmara Municipal com destino a quaisquer entidades ou organismos públicos;
- f) Convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias e dirigir os respectivos trabalhos;
- g) Representar a Câmara Municipal perante a assembleia, sem prejuízo da faculdade de ser acompanhado por outros membros;
- h) Promover a publicação em boletim municipal ou em edital das decisões ou deliberações previstas no artigo 84º;
- i) Dirigir, em estreita articulação com o Serviço Nacional de Protecção Civil, o serviço municipal de protecção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos e a coordenação das actividades a desenvolver no domínio da protecção civil, designadamente em operações de socorro e assistência, com especial relevo em situações de catástrofe e calamidade públicas;
- j) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei ou por deliberação da Câmara Municipal.

#### Artigo 54.

### DISTRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES

1 - O Presidente da Câmara será coadjuvado pelos vereadores no exercício da sua competência e da própria câmara, podendo incumbi-los de tarefas específicas.

2 - Poderá ainda o Presidente da Câmara delegar ou subdelegar nos vereadores o exercício da sua competência própria ou delegada.

3 - Nos casos previstos nos números anteriores, os vereadores darão ao presidente informação detalhada sobre o desempenho das tarefas de que tenham sido incumbidos ou sobre o exercício da competência que neles tenha sido delegada ou subdelegada.

4 - O Presidente da Câmara poderá delegar nos dirigentes dos serviços municipais a assinatura da correspondência e de documentos de mero expediente.

#### Artigo 55º

### SUPERINTENDÊNCIA NOS SERVIÇOS

Sem prejuízo dos poderes de fiscalização que competem aos vereadores da Câmara Municipal nas matérias que lhes sejam especialmente atribuídas, compete ao Presidente da Câmara coordenar os serviços municipais no sentido de desenvolver a sua eficácia e assegurar o seu pleno aproveitamento.

## SECÇÃO IV

### DO CONSELHO MUNICIPAL

#### Artigo 56º

### NATUREZA

A Assembleia Municipal poderá instituir, como órgão consultivo, um conselho municipal constituído de modo a garantir adequada representação das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais da área do concelho.

#### Artigo 57º

### COMPOSIÇÃO

1 - O conselho municipal será constituído por representantes das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais cujos fins sejam conformes com a Constituição e que tenham sede na circunscricção municipal ou nela exerçam actividade e pelos representantes dos trabalhadores dos serviços municipais.

2 - Cabe à Assembleia Municipal deliberar sobre a forma como será constituído o conselho municipal, dentro dos limites estatuídos pelo presente diploma.

3 - O número de membros do conselho municipal deverá ser inferior ao número de membros eleitos da assembleia, mas nunca inferior a 10, e não poderá ultrapassar o limite de dois membros por cada organização representada.

4 - Do conselho municipal farão parte obrigatoriamente 1 representante dos trabalhadores dos serviços municipais e 1 representante dos trabalhadores dos serviços municipalizados, a indicar pelos respectivos órgãos representativos, quando existirem, ou a eleger de entre os trabalhadores representados.

5 - O presidente da Assembleia Municipal notificará, no prazo de 10 dias a contar da deliberação referida no nº 2, as entidades com direito a participar no conselho municipal, para que indiquem os seus representantes.

6 - As entidades referidas no número anterior deverão indicar os seus representantes dentro do prazo de 30 dias a contar do recebimento da notificação.

7 - A falta de indicação, no prazo fixado, dos representantes das entidades referidas nos nº 4 e 5 significará que aquelas entidades prescindem da sua representação no conselho, o qual se poderá considerar provisoriamente constituído pelos membros já indicados, desde que respeitados os limites do nº 3, sem prejuízo de a assembleia poder, antes ou depois da instalação do conselho, deliberar convidar outras organizações para substituírem aquelas.

#### Artigo 58º INSTALAÇÃO

1 - Recebidas as comunicações finais, o presidente da Assembleia Municipal convocará uma reunião plenária do conselho para a sua instalação e para verificação dos poderes dos seus membros.

2 - A primeira reunião de funcionamento seguir-se-á imediatamente ao acto de instalação, sob a presidência do mais velho dos membros presentes, e terá por objecto a eleição da mesa do conselho municipal.

#### Artigo 59º MESA

1 - O conselho municipal elegerá, por escrutínio secreto, de entre os seus membros um presidente, um 1º secretário e um 2º secretário.

2 - O presidente será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo 1º secretário e este pelo 2º secretário.

#### Artigo 60º SESSÕES ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS

1 - Compete ao presidente do conselho municipal convocar as sessões ordinárias e extraordinárias.

2 - As sessões extraordinárias podem ser convocadas por iniciativa do presidente ou a requerimento da Assembleia Municipal ou da Câmara Municipal.

#### Artigo 61º PERIODICIDADE DAS SESSÕES

O conselho municipal reúne ordinariamente 2 vezes por ano, para emissão de parecer sobre o plano anual de actividades e orçamento, bem como sobre o relatório de actividades e a conta de gerência, e extraordinariamente sempre que for julgado necessário.

#### Artigo 62º DURAÇÃO DAS SESSÕES

As sessões ordinárias não poderão ter duração superior a dois dias e as extraordinárias a 1 dia, salvo se o conselho deliberar prorrogar a duração das sessões até ao limite do dobro da duração normal.

#### Artigo 63º FUNCIONAMENTO

1 - O funcionamento do conselho municipal não está sujeito a regras especiais, salvo quanto à obrigatoriedade de actas que resumirão o essencial do que se passar nas sessões.

2 - Os pareceres emitidos e as propostas formuladas pelo conselho municipal serão apresentados por escrito e assinados pelos membros presentes, mencionando-se na acta as respectivas conclusões.

#### Artigo 64º **DURAÇÃO DO MANDATO**

O mandato dos membros do conselho municipal é de duração idêntica à do mandato dos membros da Assembleia Municipal, cessando, no entanto, as suas funções nos casos de dissolução ou de cessação de funções desta.

#### Artigo 65º **COMPENSAÇÕES**

Os membros do conselho municipal gozam das mesmas regalias dos membros da Assembleia Municipal, as quais constituirão encargo do município.

#### Artigo 66º **COMPETÊNCIA**

1 - Compete ao conselho municipal:

- a) Elaborar e aprovar o seu regimento;
- b) Emitir pareceres, a pedido de outros órgãos municipais e no prazo por eles fixado, mas nunca inferior a 10 dias, relativos a assuntos de interesse para o município;
- c) Pronunciar-se sobre o plano anual de actividades e sobre o orçamento, relatório e contas a apresentar pela câmara à assembleia;
- d) Emitir parecer sobre o plano director municipal;
- e) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei ou por deliberação da Assembleia Municipal.

2 - Os pareceres emitidos pelo conselho municipal não são vinculativos.

3 - Se o parecer não for emitido dentro dos prazos previstos na alínea b) do nº 1, o órgão que o tenha solicitado fica desvinculado do dever de aguardar a respectiva recepção.

#### Artigo 67º **SECÇÕES OU GRUPOS DE TRABALHO**

1 - O conselho pode funcionar por secções ou grupos de trabalho, sempre que assim o entender, para o estudo de assuntos específicos e solicitar aos restantes órgãos do município a colaboração de técnicos ou de outros funcionários.

2 - As secções ou grupos de trabalho serão convocados pelo presidente do conselho municipal, por sua iniciativa ou a pedido da assembleia ou da Câmara Municipal.

3 - É obrigatória, contudo, a intervenção do plenário para emissão de parecer sobre o plano anual de actividades, relatório e contas da Câmara Municipal e plano director do município.

#### Artigo 68º **COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL**

Compete ao presidente do conselho municipal:

- a) Convocar as sessões e dirigir os trabalhos do plenário;
- b) Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei, pelo regimento ou por deliberação do conselho.

### **CAPITULO IV DISPOSIÇÕES GERAIS**

#### Artigo 69º **PERÍODO DO MANDATO**

O período do mandato dos titulares dos órgãos eleitos das autarquias locais é de 4 anos

Artigo 70<sup>63</sup>**PERDA DO MANDATO**

- 1 - Perdem o mandato os membros eleitos dos órgãos autárquicos que:
  - a) Após a eleição, sejam colocados em situação que os torne inelegíveis ou relativamente aos quais se tornem conhecidos elementos supervenientes reveladores de uma situação de inelegibilidade já existente, mas não detectada, previamente à eleição;
  - b) Após a eleição, se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados ao sufrágio;
  - c) Sem motivo justificado, deixem de comparecer a 2 sessões ou 3 reuniões seguidas ou a 4 sessões ou 6 reuniões interpoladas;
  - d) Se encontrem abrangidos pelo disposto no nº 2 do artigo 81º;
  - e) Incorram, por acção ou omissão, em ilegalidade grave ou numa prática delituosa continuada, verificadas em inspecção, inquérito ou sindicância e expressamente reconhecidas como tais pela entidade tutelar.
- 2 - Compete ao plenário do órgão a declaração de perda do mandato dos seus membros, nos casos previstos no número anterior, precedida obrigatoriamente de audiência do interessado.
- 3 - O presidente do órgão é obrigado a agendar para a reunião imediatamente a seguir à sua apresentação qualquer proposta sobre perda de mandato, devendo a deliberação a que se refere o número anterior ser proferida nessa mesma reunião, salvo se, por motivos relevantes, o órgão decidir adiar para a reunião seguinte a votação final.
- 4 - Da deliberação que declare a perda do mandato cabe recurso para o tribunal administrativo do círculo, a interpor no prazo de 10 dias a contar da notificação ou do conhecimento oficial da deliberação.
- 5 - A interposição do recurso determina a suspensão da executoriedade da deliberação recorrida, ficando, porém, suspenso o mandato do recorrente até à decisão do tribunal.

## Artigo 71º

**RENÚNCIA AO MANDATO**

- 1 - Os membros eleitos de órgãos autárquicos gozam do direito de renúncia ao respectivo mandato.
- 2 - A renúncia deverá ser comunicada, por escrito, ao presidente do órgão respectivo.
- 3 - O renunciante é substituído nos termos do artigo 73º
- 4 - A convocação do membro substituto compete ao presidente do órgão e deverá ter lugar no período que medeia entre a comunicação da renúncia e a realização de nova reunião.

## Artigo 72º

**SUSPENSÃO DO MANDATO**

- 1 - Os membros eleitos dos órgãos das autarquias locais poderão solicitar a suspensão do respectivo mandato.
- 2 - O pedido de suspensão, devidamente fundamentado, deverá ser endereçado ao presidente e apreciado pelo plenário do órgão na reunião imediata à sua apresentação.
- 3 - Entre outros, são motivos de suspensão os seguintes:
  - a) Doença comprovada;
  - b) Afastamento temporário da área da autarquia por período superior a 30 dias.
- 4 - A suspensão não poderá ultrapassar 365 dias no decurso do mandato, sob pena de se considerar como renúncia ao mesmo.
- 5 - Durante o seu impedimento, os membros dos órgãos autárquicos directamente eleitos serão substituídos nos termos do artigo seguinte.

---

<sup>63</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

6 - A convocação do membro substituto, nos termos do número anterior, compete ao presidente do órgão respectivo e deverá ter lugar no período que medeia entre a autorização da suspensão e a realização de uma nova reunião do órgão a que pertence.

#### Artigo 73º

### PREENCHIMENTO DE VAGAS

1 - As vagas ocorridas nos órgãos autárquicos e respeitantes a membros eleitos directamente são preenchidas pelo cidadão imediatamente a seguir na ordem da respectiva lista ou, tratando-se de coligação, pelo cidadão imediatamente a seguir do partido pelo qual havia sido proposto o membro que deu origem à vaga.

2 - Quando, por aplicação da regra contida na parte final do número anterior, se torne impossível o preenchimento da vaga por cidadão proposto pelo mesmo partido, o mandato será conferido ao candidato imediatamente a seguir na ordem de precedência da lista apresentada pela coligação.

#### Artigo 74º

### CONTINUIDADE DO MANDATO

Os titulares dos órgãos das autarquias locais servem pelo período do mandato e mantêm-se em actividade até serem legalmente substituídos.

#### Artigo 75º

### PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA

Os órgãos das autarquias locais são independentes no âmbito da sua competência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na lei.

#### Artigo 76º

### PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições das respectivas autarquias.

#### Artigo 77º

### REVOGAÇÃO, REFORMA E CONVERSÃO DAS DELIBERAÇÕES

As deliberações dos órgãos autárquicos, bem como as decisões dos respectivos titulares, podem ser por eles revogadas, reformadas ou convertidas, nos termos seguintes:

- a) Se não forem constitutivas de direitos, em todos os casos e a todo o tempo;
- b) Se forem constitutivas de direitos, apenas quando ilegais e dentro do prazo fixado na lei para o recurso contencioso ou até à interposição deste.

#### Artigo 78º

### PUBLICIDADE DAS REUNIÕES

- 1 - As reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias são públicas.
- 2 - A Câmara Municipal e a junta de freguesia deverão realizar uma reunião pública mensal.
- 3 - A nenhum cidadão é permitido, sob qualquer pretexto, intrometer-se nas discussões e aplaudir ou reprovar as opiniões emitidas, as votações feitas e as deliberações tomadas, sob pena de multa até 5000\$, que será aplicável pelo juiz da comarca, sob participação do respectivo órgão e sem prejuízo da faculdade atribuída ao presidente da mesa de, em caso de quebra da disciplina ou da ordem, mandar sair do local da reunião o prevaricador e sob pena de desobediência nos termos da lei penal.
- 4 - Encerrada a ordem de trabalhos, a Câmara Municipal e a junta de freguesia fixarão um período de intervenção aberto ao público, durante o qual lhe serão prestados os esclarecimentos que solicitar.
- 5 - Nos órgãos deliberativos e na falta de regulamentação expressa constante do regulamento, compete ao plenário a facilidade de deliberar sobre a existência de um período de intervenção aberto ao público.

**Artigo 79º**  
**REQUISITOS DAS REUNIÕES**

1 - As reuniões dos órgãos das autarquias locais não terão lugar quando não esteja presente a maioria do número legal dos seus membros.

2 - Nas reuniões não efectuadas por inexistência de quorum haverá lugar ao registo das presenças, à marcação de faltas e à elaboração de acta.

3 - Nas reuniões extraordinárias só podem os órgãos autárquicos deliberar sobre as matérias para que hajam sido expressamente convocados.

**Artigo 80º**  
**REQUISITOS DAS DELIBERAÇÕES**

1 - As deliberações são tomadas à pluralidade de votos, estando presente a maioria do número legal dos membros do órgão, tendo o presidente voto de qualidade em caso de empate, não contando as abstenções para o apuramento da maioria.

2 - A votação faz-se nominalmente, salvo se o regulamento estipular ou o órgão deliberar, por proposta de qualquer membro, outra forma de votação.

3 - Sempre que se realizem eleições ou estejam em causa juízos de valor sobre pessoas, a votação terá de ser feita por escrutínio secreto.

**Artigo 81º<sup>64</sup>**  
**IMPEDIMENTOS**

1 - Nenhum membro dos órgãos das autarquias locais pode participar na discussão e votação de matérias que lhe digam directamente respeito ou a seus parentes ou afins em linha recta ou até ao 2º grau da linha colateral.

2 - Pode ser declarada a perda do mandato, mediante a prévia instauração de inquérito, ao membro do órgão das autarquias locais que tome parte ou tenha interesse em contrato por esse órgão celebrado, que não seja de adesão, quando se verifique causa de impedimento nos termos do disposto no Decreto-Lei nº 370/83, de 6 de Outubro, sem prejuízo das demais sanções previstas nesse diploma ou em legislação especial.

**Artigo 82º**  
**INDEFERIMENTO POR OMISSÃO**

1 - Os órgãos das autarquias, bem como os respectivos titulares, são obrigados a deliberar sobre requerimentos ou petições apresentados por particulares em matéria da sua competência, no prazo de 60 dias, contado da data da entrada do requerimento.

2 - Salvo nos casos especiais previstos na lei, a falta de deliberação ou de decisão no prazo referido no número anterior equivale, para efeitos de recurso contencioso, a indeferimento tácito, sem prejuízo de ulterior deferimento expresso do pedido.

**Artigo 83º**  
**FUNDAMENTAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

As deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos titulares dos seus órgãos, que indefiram petições de particulares serão obrigatoriamente fundamentadas nos termos da lei geral.

**Artigo 84º**  
**PUBLICIDADE DAS DELIBERAÇÕES E DECISÕES**

As deliberações dos órgãos autárquicos, bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa serão obrigatoriamente publicadas em boletim da autarquia, quando exista, ou em edital afixado nos lugares de estilo, durante 5 dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação ou decisão.

---

<sup>64</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

### Artigo 85º ACTAS

1 - Será lavrada acta que registe o que de essencial se tiver passado nas reuniões, nomeadamente as faltas verificadas, as deliberações tomadas e as posições contra elas assumidas, neste caso a requerimento daqueles que as tiverem perfilhado, e, bem assim, o facto de a acta ter sido lida e aprovada.

2 - As actas serão elaboradas sob responsabilidade do secretário ou de quem o substituir, que as assinará juntamente com o presidente, e submetidas à aprovação do órgão na reunião seguinte, sem prejuízo do disposto no nº 4.

3 - Qualquer membro dos órgãos das autarquias locais pode justificar o seu voto, nos termos do respectivo regimento.

4 - As actas ou texto das deliberações mais importantes podem ser aprovados em minuta, no final das reuniões, desde que tal seja deliberado pela maioria dos membros presentes.

5 - As certidões das actas devem ser passadas, independentemente de despacho, pelo secretário ou por quem o substituir, dentro dos 8 dias seguintes à entrada do respectivo requerimento, salvo se disserem respeito a facto passado há mais de 5 anos, caso em que o prazo será de 15 dias.

6 - As certidões podem ser substituídas por fotocópias autenticadas.

### Artigo 86º EXECUTORIEDADE DAS DELIBERAÇÕES

1 - As deliberações dos órgãos das autarquias locais só se tornam executórias depois de aprovadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas, quando assim tenha sido deliberado.

2 - As actas ou minutas referidas no número anterior são documentos autênticos, que fazem prova plena, nos termos da lei.

### Artigo 87º ALVARÁS

Salvo se a lei prescrever forma especial, o título dos direitos conferidos aos particulares, investindo-os em situações jurídicas duradouras, por deliberação dos órgãos das autarquias locais ou decisão dos seus titulares, será um alvará expedido pelo respectivo presidente.

### Artigo 88º DELIBERAÇÕES NULAS

1 - São nulas, independentemente de declaração dos tribunais, as deliberações dos órgãos autárquicos:

- a) Que forem estranhas às suas atribuições;
- b) Que forem tomadas tumultuosamente ou com infracção do disposto no nº 1 do artigo 79º e no nº 1 do artigo 80º;
- c) Que transgredirem as disposições legais respeitantes ao lançamento de impostos;
- d) Que prorrogarem os prazos de pagamento voluntário dos impostos e de remessa de autos ou certidões de relaxe para os tribunais;
- e) Que carecerem absolutamente de forma legal;
- f) Que nomearem funcionários sem concurso, a quem faltem requisitos exigidos por lei, com preterição de formalidades essenciais ou de preferências legalmente estabelecidas.

2 - As deliberações nulas são impugnáveis, sem dependência de prazo, por via de interposição de recurso contencioso ou de defesa em qualquer processo administrativo ou judicial.

### Artigo 89º DELIBERAÇÕES ANULÁVEIS

1 - São anuláveis pelos tribunais as deliberações de órgãos autárquicos feridas de incompetência, vício de forma, desvio de poder ou violação de lei, regulamento ou contrato administrativo.

2 - As deliberações anuláveis só podem ser impugnadas em recurso contencioso, dentro do prazo legal.

3 - Decorrido o prazo sem que se tenha deduzido impugnação em recurso contencioso, fica sanado o vício da deliberação.

#### Artigo 90º

##### **RESPONSABILIDADE FUNCIONAL**

1 - As autarquias locais respondem civilmente perante terceiros por ofensa de direitos destes ou de disposições legais destinadas a proteger os seus interesses, resultante de actos ilícitos culposamente praticados pelos respectivos órgãos ou agentes no exercício das suas funções ou por causa desse exercício.

2 - Quando satisfizerem qualquer indemnização nos termos do número anterior, as autarquias locais gozam do direito de regresso contra os titulares dos órgãos ou os agentes culpados, se estes houverem procedido com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se achavam obrigados em razão do cargo.

#### Artigo 91º

##### **RESPONSABILIDADE PESSOAL**

1 - Os titulares dos órgãos e os agentes das autarquias locais respondem civilmente perante terceiros pela prática de actos ilícitos que ofendam direitos destes ou disposições legais destinadas a proteger os interesses deles, se tiverem excedido os limites das suas funções ou se, no desempenho destas ou por causa delas, tiverem procedido dolosamente.

2 - Em caso de procedimento doloso, as autarquias locais são sempre solidariamente responsáveis com os titulares dos seus órgãos ou os seus agentes.

#### Artigo 92º

##### **FORMALIDADES DOS REQUERIMENTOS DE CONVOCAÇÃO DE SESSÕES**

##### **EXTRAORDINÁRIAS**

1 - Os requerimentos a que se reportam a alínea c) do artigo 12º e a alínea c) do nº 1 do artigo 37º serão acompanhados de certidões comprovativas da qualidade de cidadão recenseado na área da respectiva autarquia.

2 - As certidões referidas no número anterior serão passadas no prazo de 8 dias pela Câmara Municipal e estão isentas, bem como os reconhecimentos notariais necessários, de quaisquer taxas, emolumentos e do imposto do selo.

3 - A apresentação do pedido das certidões deverá ser acompanhado de uma lista contendo as assinaturas, notarialmente reconhecidas, dos cidadãos que pretendem requerer a convocação da sessão extraordinária.

#### Artigo 93º

##### **APOIO AOS ÓRGÃOS DELIBERATIVOS**

Os serviços dependentes dos órgãos executivos das autarquias locais prestarão o necessário apoio administrativo aos respectivos órgãos deliberativos.

#### Artigo 94º

##### **SEDE E SERVIÇOS**

1 - Poderá o Governo colaborar com os municípios e com as freguesias no sentido de dotar estas últimas de instalações adequadas ao respectivo funcionamento, sob a forma e de acordo com os critérios legalmente definidos.

2 - Nas regiões autónomas caberão aos governos regionais as competências previstas no número anterior.

#### Artigo 95º

##### **REMUNERAÇÕES E ABONOS**

As remunerações e abonos percebidos pelos titulares dos órgãos autárquicos são estabelecidos em legislação especial.

## CAPITULO V DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

### Artigo 96º MUNICÍPIOS DE LISBOA E PORTO

Mantém-se em vigor a legislação especial aplicável aos Municípios de Lisboa e Porto em tudo o que não contrarie o disposto no presente diploma.

### Artigo 97º<sup>65</sup> NORMA REVOGATÓRIA

- 1 - São revogados os artigos 1º a 81º e 95º a 115º da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro.
- 2 - Ficam igualmente revogadas todas as disposições do Código Administrativo e demais legislação contrárias ao disposto no presente diploma.

### Artigo 98º ENTRADA EM VIGOR

- 1 - O presente diploma entra em vigor 30 dias após a sua publicação.
- 2 - As disposições inovadoras relativas ao número de membros dos órgãos autárquicos e ao período do mandato só entram em vigor com a realização, a nível nacional, de novas eleições dos titulares desses órgãos.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 28 de Fevereiro de 1984  
Mário Soares - Carlos Alberto da Mota Pinto - António de Almeida Santos - Eduardo Ribeiro Pereira.  
Promulgado em 20 de Março de 1984.  
Publique-se.  
O Presidente da República. António Ramalho Eanes  
Referendado em 20 de Março de 1984.  
Primeiro Ministro. Mário Soares.

---

<sup>65</sup>Redacção introduzida pela Lei nº 25/85 de 12 de Agosto.

## APÊNDICE B - Organização dos Serviços Municipais

### Decreto Lei nº 116/84, de 6 de Abril

1. A estrutura e a organização dos municípios têm continuado a reger-se pelas normas do Código Administrativo, cuja filosofia centralizadora contraria os princípios constitucionais vigentes sobre a autonomia das autarquias locais e a consagração do poder local.

2. A consolidação daqueles princípios pressupõe a organização dos serviços municipais em moldes que permitam aos municípios dar resposta, de forma eficaz e eficiente, às solicitações decorrentes das suas novas atribuições e das competências acrescidas dos respectivos órgãos.

3. Neste contexto, procura-se que o presente Decreto-lei se articule com o conjunto de diplomas sobre reorganização do poder autárquico, recentemente aprovado, estabelecendo os princípios gerais de organização e gestão que deverão orientar os órgãos autárquicos a definir, nos termos da competência exclusiva que passam a deter, a estrutura e funcionamento dos serviços que melhor se adequem à prossecução das suas atribuições.

4. Deste modo, a par de se abandonar a classificação administrativa dos municípios, libertando-os das discriminações por ela impostas em matéria de carreiras e categorias de pessoal, preconizou-se uma tipologia para os cargos de direcção e chefia que permitirá às autarquias, sem outras restrições que não as exclusivamente decorrentes de critérios objectivos de avaliação do nível das responsabilidades e qualificações exigidas para o desempenho dos cargos, dotar-se, em igualdade de situações com a administração central, de dirigentes habilitados.

5. A autonomia da decisão tem como contrapartida uma responsabilização mais directa dos autarcas, consubstanciada, designadamente, no reforço dos seus poderes de superintendência sobre a gestão das actividades camarárias.

Sem prejuízo da flexibilidade que sistematicamente se procurou instituir, houve, pois, a preocupação de introduzir regras que garantam a racionalidade e operacionalidade das estruturas e que travem a tendência para o excessivo empolamento dos quadros.

6. Por outro lado, no sentido de garantir o melhor aproveitamento dos recursos humanos existentes nos diversos níveis da Administração Pública, procurou-se ir tão longe quanto possível na instituição da intercomunicabilidade dos quadros, garantindo, desde já, que a transição da administração central para os quadros das autarquias se poderá processar sem perda de vínculo àquela.

7. Procurou-se ainda privilegiar a colocação de pessoal nas zonas mais carenciadas, objectivo a prosseguir através da regulamentação a que se procederá em consonância com a política que neste domínio irá ser implementada em toda a função pública.

Não só neste caso como em toda a legislação regulamentar que decorrerá dos Decretos-lei nº 41/84, 42/84, 43/84 e 44/84, de 3 de Fevereiro, procurar-se-á explorar ao máximo as virtualidades existentes no conjunto de diplomas referidos para propiciar uma mais estreita adequação às reconhecidas especificidades do exercício de funções nas autarquias locais.

8. Quanto à extinção do quadro geral administrativo, que, por imperativo constitucional e como forma de reconhecer expressamente a plena gestão autónoma dos quadros próprios das autarquias locais, houve que prever, teve-se sempre presente a indispensabilidade de acautelar os legítimos interesses e salvaguardar os direitos adquiridos pelo respectivo pessoal, estabelecendo adequados mecanismos de transição relativamente aos quais houve o cuidado de auscultar todos os interessados. Neste como noutros capítulos, as soluções que acabaram por se consagrar foram precedidas de consulta e nelas foram acolhidas, na medida do possível e aconselhável, as sugestões apresentadas. Destaca-se a este propósito a garantia dos direitos dos funcionários titulares de lugares do quadro geral administrativo que, por causas a que eram totalmente alheios, se viram obrigados ao desempenho de funções em regime de interinidade.

Assim:

No uso da autorização legislativa concedida pela Lei nº 19/83, de 6 de Setembro, o Governo decreta, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 201º da Constituição, o seguinte:

**Artigo 1º**  
**(OBJECTO E ÂMBITO)**

1 - O presente diploma estabelece os princípios a que obedece a organização dos serviços municipais.

2 - Mantém-se em vigor a legislação especial aplicável aos Municípios de Lisboa e Porto em tudo o que não contrarie o presente diploma.

**Artigo 2º**  
**(PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS)**

1 - A organização dos serviços municipais deverá ser estabelecida por deliberação da Assembleia Municipal, mediante proposta fundamentada da respectiva Câmara Municipal, no sentido da prossecução das atribuições legalmente cometidas aos municípios, designadamente pelo artigo 2º do Decreto Lei nº 100/84, de 29 de Março, e das necessidades correspondentes de pessoal.

2 - A estrutura e o funcionamento dos serviços municipais adequar-se-ão aos objectivos de carácter permanente do município, bem como, com a necessária flexibilidade, aos objectivos postos pelo desenvolvimento municipal e inter municipal.

3 - A organização municipal reflectirá a interligação funcional entre os órgãos e serviços da administração autárquica e os periféricos e centrais da administração central.

**Artigo 3º**  
**(PRINCÍPIOS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS)**

A gestão dos serviços municipais deve respeitar:

- a) A correlação entre o plano de actividades e o orçamento do município, no sentido da obtenção da maior eficácia e eficiência dos serviços municipais;
- b) O princípio da prioridade das actividades operativas sobre as actividades instrumentais, devendo estas orientar-se essencialmente para o apoio administrativo daquelas;
- c) O princípio da utilização de gestão por projectos quando a realização de missões com finalidade económico-social e carácter interdisciplinar integrado não possa ser eficaz e eficientemente alcançado com recurso a estruturas verticais permanentes.

**Artigo 4º**  
**(PODERES DE SUPERINTENDÊNCIA)**

A superintendência da gestão das actividades enquadradas pelos níveis de direcção e chefia a que se reporta o nº 1 do artigo 7º será cometida ao presidente da Câmara Municipal e aos vereadores.

**Artigo 5º**  
**(QUADROS PRÓPRIOS DOS MUNICÍPIOS)**

1 - Os municípios disporão de quadros de pessoal próprios, nos termos do artigo 244º da Constituição, os quais deverão ser estruturados de acordo com as necessidades permanentes do município.

2 - Os quadros municipais serão intercomunicáveis, devendo a regulamentação sobre as regras de mobilidade entre os quadros privilegiar a colocação de pessoal nas zonas de média e extrema periferia legalmente definidas.

3 - Os funcionários dos quadros da administração central que ingressem nos quadros próprios dos municípios não perdem, por força da transição, o vínculo à função pública.

**Artigo 6º**  
**(RESTRICÇÕES À ADMISSÃO DE PESSOAL NÃO VINCULADO)**

As restrições à admissão de pessoal não vinculado à função pública, bem como os respectivos efeitos, devem ser entendidas sem prejuízo das situações de constituição de reservas de recrutamento nos termos da Portaria nº 800/82, de 24 de Agosto, bem como de outras situações que venham a constituir-se ao abrigo de disposições regulamentares que promovam a adaptação à administração local do Decreto Lei nº 44/84, de 3 de Fevereiro.

### Artigo 7º (PESSOAL DIRIGENTE)

1 - Para direcção das actividades organizadas no âmbito dos municípios com vista à prossecução dos seus objectivos, os serviços municipais poderão dispor dos cargos de direcção e chefia constantes do mapa 1 anexo, para além dos já previstos no anexo 1 ao Decreto Lei nº 406/82, de 27 de Setembro.

2 - Os cargos dirigentes não poderão ser criados sem a existência da correspondente unidade orgânica, devidamente estruturada, quer essa unidade seja de natureza permanente quer tenha a natureza de projecto.

3 - Os cargos dirigentes a que se refere o presente artigo são exercidos em comissão de serviço, sendo lhes aplicável, com as necessárias adaptações, o regime definido na lei geral para cargos dirigentes de vencimento equiparado.

4 - O cargo de director de projecto municipal será exercido em comissão de serviço por tempo indeterminado, cessando a respectiva comissão com o termo do projecto.

5 - O recrutamento do pessoal dirigente far-se-á de entre indivíduos vinculados à administração local e central possuidores das necessárias qualificações e especializações, obedecendo às seguintes regras :

- a) Director municipal ou de departamento municipal, de entre licenciados com curso superior adequado, assessores autárquicos, letras C e D, chefes de secretaria das assembleias distritais, bem como diplomados pelo CEFA, em condições a regulamentar por diploma legal;
- b) Chefes de divisão municipal, de entre indivíduos habilitados com curso superior adequado, assessores autárquicos, letra F, chefes de secretaria das assembleias distritais, bem como diplomados pelo CEFA, em condições a regulamentar por diploma legal.

6 - Os chefes de repartição poderão ser recrutados de entre indivíduos com habilitações nas condições referidas nas alíneas a) e b) do número anterior e de entre chefes de secção e tesoureiros, letras G e H, em qualquer dos casos com pelo menos 3 anos de bom e efectivo serviço na categoria, bem como de entre assessores autárquicos, letras F e G, não se lhes aplicando o disposto no nº 3 do presente artigo.

7 - Excepcionalmente e por razões devidamente fundamentadas em função do perfil do cargo a prover ou do grau de especialização exigida, poderá ser dispensada, mediante diploma adequado, sob proposta da câmara aprovada pela Assembleia Municipal, a vinculação à função pública ou a posse das habilitações literárias normalmente exigidas, para os cargos referidos no nº 5 .

### Artigo 8º (GABINETE DE APOIO PESSOAL)

1 - Os presidentes das câmaras municipais poderão constituir um gabinete de apoio pessoal, composto por um adjunto e um secretário, com remuneração correspondente, respectivamente, a 80 % e 60 % do subsídio legalmente previsto para os vereadores em regime de permanência, tendo ainda direito aos restantes abonos genericamente atribuídos para a função pública.

2 - OS membros do gabinete são livremente providos e exonerados pelo presidente da Câmara Municipal, sendo dado por findo o exercício das suas funções com a cessação do mandato do presidente.

3 - Os membros do gabinete são providos em regime de comissão de serviço, com a faculdade de optarem pelas remunerações correspondentes aos lugares ou cargos de origem, mantendo o direito a estes, bem como às promoções, ao acesso a concursos, às regalias ou qualificações, aos benefícios sociais e a qualquer outro direito adquirido.

4 - Os membros do gabinete não podem beneficiar de quaisquer gratificações atribuídas a título de trabalho extraordinário.

5 - Ao exercício das funções de adjunto do gabinete é aplicável o disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 5º do Decreto Lei nº 191-F/79, de 26 de Junho.

**Artigo 9º**  
**(ASSESSORIA TÉCNICA)**

1 - Sempre que os municípios careçam de pessoal especializada deverão, preferencialmente, recorrer à assessoria dos Gabinetes de Apoio Técnico, criados nos termos do Decreto Lei nº 58/79, de 9 de Março, com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 10/80, de 19 de Junho.

2 - A assessoria técnica no âmbito dos gabinetes referidos no número anterior poderá ser ampliada de acordo com modalidades a acordar caso a caso, participando os municípios do agrupamento e a administração central no aumento das despesas daí decorrentes, nos termos do nº 1 do artigo 10º do Decreto Lei nº 58/79, de 9 de Março.

**Artigo 10º**  
**(LIMITE DOS ENCARGOS)**

1 - As despesas efectuadas com o pessoal do quadro da nova estrutura não poderão exceder 60 % das receitas correntes do ano económico anterior ao respectivo exercício.

2 - As despesas com o pessoal pago pela rubrica «Pessoal em qualquer outra situação» não podem ultrapassar 25% do limite dos encargos referidos no número anterior.

3 - Se as despesas realizadas com o pessoal do quadro existente em 31 de Dezembro de 1985 forem superiores ao limite fixado no nº 1, será a respectiva diferença suportada pelo montante referido no número anterior, com a correspondente redução da verba disponível para despesas com pessoal em qualquer outra situação.

4 - A estrutura adoptada e o preenchimento do correspondente quadro de pessoal poderão ser implementados por fases, desde que em cada ano sejam respeitados os limites previstos nos números anteriores.

**Artigo 11º**  
**(EFICÁCIA E TRAMITAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES)**

1 - A verificação do cumprimento dos limites referidos no artigo 10º será efectuada pelo Ministério da Administração Interna com base nos elementos apurados nas contas de gerência, no prazo de 60 dias.

2 - É condição de eficácia das deliberações da Assembleia Municipal sobre a estrutura e a organização dos serviços e respectivos quadros de pessoal a sua publicação no Diário da República, 2ª série.

3 - Considera-se ilegalidade grave, constituindo fundamento para a dissolução do órgão ou órgãos responsáveis por tal facto, a violação do disposto no artigo anterior.

**Artigo 12º**  
**(APOIO À ORGANIZAÇÃO)**

O Ministério da Administração Interna prestará apoio técnico no âmbito da reorganização dos serviços dos municípios, nomeadamente emitindo parecer, sempre que solicitado, sobre o projecto de estrutura a submeter pelo executivo à aprovação da Assembleia Municipal.

**Artigo 13º**  
**(EXTINÇÃO DO QUADRO GERAL ADMINISTRATIVO)**

1 - É extinto o quadro geral administrativo dos serviços externos do Ministério da Administração Interna, criado nos termos do Decreto Lei nº 27424, de 31 de Dezembro de 1936, na parte correspondente às autarquias locais.

2 - O pessoal provido nas categorias do quadro geral administrativo dos serviços externos do Ministério da Administração Interna mantém as actuais categorias, continuando no exercício das suas funções nos quadros próprios dos municípios.

3 - As competências cometidas ao Ministério da Administração Interna relativamente ao pessoal do quadro geral administrativo passam a ser exercidas pelos órgãos executivos municipais, que procederão à sua gestão com respeito pelas normas específicas que regem o ingresso e a progressão na carreira.

4 - A salvaguarda do direito de regresso à actividade do pessoal do quadro geral administrativo que se encontra em situação de licença sem vencimento ou ilimitada reportar-se-á ao quadro do município onde exercia funções à data em que foi autorizada a respectiva licença.

5 - Aos funcionários providos na categoria de chefe de secretaria é assegurado o direito ao provimento na categoria de assessor autárquico, de acordo com o mapa II anexo, que se reportará aos quadros dos municípios em que aqueles se encontrem a exercer funções.

6 - Nos quadros actualmente existentes de cada município serão aditados os lugares necessários à execução do disposto no número anterior, os quais serão extintos à medida que vagarem.

7 - Os funcionários referidos no nº 5 poderão continuar a exercer funções notariais sempre que o órgão executivo do município o julgue conveniente, não podendo auferir anualmente, a título de participação emolumentar, bem como de custos fiscais, remuneração superior a 70% do seu vencimento base como assessores autárquicos.

8 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, será aplicável àquelas remunerações acessórias o regime definido nos diplomas que estabelecem a tabela de vencimentos dos funcionários e agentes da administração pública central e local.

9 - Sem prejuízo do disposto no nº 7, o recrutamento de notários privativos para o município deverá recair em indivíduos licenciados em Direito, habilitados com estágio de notariado, podendo ainda as funções notariais ser cometidas a notários pertencentes aos quadros da Direcção Geral dos Registos e do Notariado.

10 - As competências atribuídas aos chefes de secretaria nos termos do artigo 137º do Código Administrativo e demais legislação em vigor passarão a ser asseguradas pelos assessores autárquicos até à reorganização dos serviços, processada nos termos do presente diploma.

11 - Após a reorganização dos serviços, de acordo com o disposto no presente diploma, as competências atribuídas aos chefes de secretaria, nos termos do artigo 137º do Código Administrativo e demais legislação em vigor, passarão a ser asseguradas, nos termos a fixar caso a caso, por deliberação do executivo municipal.

12 - Nas câmaras municipais em que não haja assessor autárquico as competências referidas no nº 10 serão asseguradas pelo funcionário que as vinha exercendo e que auferirá, a esse título, vencimento e participação emolumentar correspondente à categoria de assessor autárquico.

#### Artigo 13º-A (CONCURSOS)

1 - Mantém-se a validade dos concursos abertos até à data da entrada em vigor deste diploma para as categorias do quadro geral administrativo.

2 - O provimento resultante da aprovação nos concursos referidos no número anterior será feito em lugares correspondentes dos quadros próprios dos municípios.

3 - O provimento resultante da aprovação em concurso para chefe de secretaria será feito no lugar de assessor autárquico correspondente, aditado para o efeito ao quadro próprio do município, de acordo com o mapa II anexo.

#### Artigo 14º (TRANSIÇÃO)

1 - Os mecanismos de transição do pessoal para os lugares dos quadros próprios dos municípios que vierem a ser criados ao abrigo do presente diploma serão definidos no âmbito da legislação que regular o regime jurídico do funcionalismo autárquico, sem prejuízo das letras de vencimento actualmente detidas, designadamente nos diplomas regulamentares que adaptarem à administração local as medidas sobre mobilidade de recursos humanos e os princípios de recrutamento e selecção de pessoal a que se referem os Decretos-lei nº 41/84 e 44/84, de 3 de Fevereiro.

2 - Os funcionários titulares de lugares do quadro geral administrativo que, à data da publicação da Lei nº 19/83, de 6 de Setembro, se encontrassem a ocupar ou tivessem ocupado lugares do mesmo quadro em regime de interinidade consideram-se providos, a título definitivo, nesses lugares, desde que tenham bom e efectivo serviço nos mesmos.

3 - Os funcionários titulares de lugares do quadro geral administrativo que, à data da publicação da Lei nº 19/83, de 6 de Setembro, se encontrassem a desempenhar ou tivessem

desempenhado cargos do mesmo quadro em regime de substituição consideram se providos na categoria imediatamente superior à categoria de origem, até à de 1º oficial inclusive.

4 - Os funcionários do quadro geral administrativo que, à data da publicação da Lei nº 19/83, de 6 de Setembro, se encontrassem a desempenhar funções em regime de requisição ou destacamento serão providos, a título definitivo, em lugares correspondentes às funções que vinham exercendo, mediante deliberação dos municípios interessados e a anuência dos funcionários.

5 - Para a execução do disposto nos nºs 2, 3 e 4, os quadros de pessoal dos municípios serão aumentados em tantos lugares quantos os necessários, os quais se extinguirão à medida que vagarem.

#### Artigo 15º (REGULAMENTAÇÃO)

A regulamentação das matérias constantes do presente Decreto-lei será objecto de decreto regulamentar da responsabilidade conjunta dos Ministros da Administração Interna e das Finanças e do Plano e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública.

#### Artigo 16º (ACTUALIZAÇÃO DE VENCIMENTOS)

Os vencimentos fixados pelo presente diploma serão actualizados pela forma prevista no diploma de vencimentos da função pública.

#### Artigo 17º (REGIÕES AUTÓNOMAS)

O presente diploma aplica-se às regiões autónomas, sem prejuízo de, por decreto das respectivas assembleias regionais, ser objecto da adaptação justificada pelas especificidades regionais.

#### Artigo 17º-A (NORMA INTERPRETATIVA)

Consideram-se indevidamente recebidas as remunerações que, com base na interpretação do artigo 30º do Decreto Lei nº 466/79, de 7 de Dezembro, conjugada com a dos artigos 33º, nº 1, e 26º do Decreto Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio, ultrapassarem o limite máximo de vencimento sucessivamente estabelecido nos diplomas reguladores das remunerações dos membros do Governo.

#### Artigo 17º-B (PRAZO PARA A REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS)

Os municípios deverão reorganizar os seus serviços, de acordo com os princípios definidos no presente diploma, até 31 de Dezembro de 1986.

#### Artigo 18º (NORMA REVOGATÓRIA)

Ficam revogadas as disposições do Código Administrativo e demais legislação contrárias ao presente diploma.

#### Artigo 19º (ENTRADA EM VIGOR)

O presente diploma entra em vigor 30 dias após a sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 28 de Fevereiro de 1984. - Mário Soares - Carlos Alberto da Mota Pinto - António de Almeida Santos - Eduardo Ribeiro Pereira - Ernâni Rodrigues Lopes.

Promulgado em 25 de Março de 1984.

Publique-se.

O Presidente da República, ANTÓNIO RAMALHO EANES.

Referendado em 28 de Março de 1984.

O Primeiro Ministro, Mário Soares.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLISON, G. T. (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, vol 63, nº 3, pp 689-718.
- AMARAL, D. F. (1988), *Direito Administrativo*, Vol II, Lisboa, edição avulsa.
- AMARAL, D. F. (1993), *Curso de Direito Administrativo*, Vol I (reimpressão), Coimbra, Livraria Almedina.
- ANDERSON, P. A. (1983), "Decision Making by Objection and the Cuban Missile Crisis", *Administrative Science Quarterly*, Vol 28, pp 201-222.
- ARROW, K. (1963), *Social Choice and Individual Values*, New York, Willey.
- BABO, A. P. (1989), "O Plano de Desenvolvimento Regional, os Contratos-Programa entre a Administração Central e Local e os Planos Directores Municipais: um equívoco nacional", *Cadernos Municipais*, Ano 10, nº 49, pp 45-52.
- BARNARD, C. I. (1938), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- BERMAN, E. M. & WEST, J. P. (1995), "Municipal Commitment to Total Quality Management: a survey of recent progress", *Public Administration Review*, Vol 55, nº 1, pp 57-66.
- BEHN, R. D. (1995), "The Big Questions of Public Management", *Public Administration Review*, Vol 55, nº 4, pp 313-324.
- BIGGART, N. W. & HAMILTON, G. G. (1984), "The Power of Obedience", *Administrative Science Quarterly*, Vol 29, pp 540-549.
- BRUNSSON, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*, Chichester, John Wiley & Sons.
- BUCHANAN, J. A. (1967), *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- BUTLER, R.J. (1990), "Studying Deciding: An Exchange of Views Between Mintzberg and Waters, Pettigrew, and Butler" *Organization Studies*, vol 11/1, pp 1-16.

- BUTLER, R.J. (1991), *Designing Organizations: a decision-making perspective*, London, Routledge.
- BUTLER, R.J., DAVIES, L., PIKE, R. & SHARP, J. (1993), *Strategic Investment Decisions: theory, practice & process*, London, Routledge.
- CABRAL-CARDOSO, C. (1995a), *O Comportamento Político nas Organizações*, Série Documentos de Trabalho, D.T. nº 16/95 - GAP, Braga, Universidade do Minho.
- CABRAL-CARDOSO, C. (1995b), "A Utilização Simbólica e Política de Informação Técnica: estudo de processos de decisão em I&D", *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol 1, nº 1, pp 77-90.
- CASTRO, M<sup>a</sup> J. A. (1990), "Novo Regime de PDM: novas esperanças, velhos impasses", *Cadernos Municipais*, Ano 11, nº 53, pp 49-55.
- CASTRO, M<sup>a</sup> J. A. (1992), "Administração Local: cinco problemas avulso para uma tragédia sem solução à vista", *Cadernos Municipais*, Ano 12, nº 58, pp 12-17.
- CHANDLER, J. A. (1988), *Public Policy-Making for Local Government*, London, Croom Helm.
- CHAPMAN, R. A. (1990), "Decision Making Revisited", *Public Administration*, Vol 68, Autumn, pp 353-367.
- CHEVALIER, J. & LOSCHAK, D. (1980), *A Ciência Administrativa*, Coleção Saber, Mem Martins, Publicações Europa-América.
- CHIA, R. (1994), "The concept of decision: a deconstructive analysis", *Journal of Management Studies*, 31, November, pp 781-806.
- CHISHOLM, D. (1987), "Ill-structured problems, informal mechanisms and the design of public organizations", in Lane, J.-E. (editor), *Bureaucracy and Public Choice*, pp 76-93, London, Sage Publications.
- COHEN, M.D., MARCH J. e OLSEN, P.J. (1972), "A garbage can model of the organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol 17, pp 17:1-25.

- CRAY, D., MALLORY, G.R., BUTLER, R.J., HICKSON, D.J. & WILSON, D.C. (1988), "Sporadic, constricted and fluid processes: three types of strategic decision making in organizations", *Journal of Management Studies*, Vol 25, January, pp 13-39.
- CRAY, D., MALLORY, G.R., BUTLER, R.J., HICKSON, D.J. & WILSON, D.C. (1991), "Explaining decision processes" *Journal of Management Studies*, Vol 28, nº 3, 227-251.
- CROZIER, M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, The University of Chicago Press.
- CYERT, R. & MARCH, J.G. (1963), *The Behavioral Theory of the Firm*, 2nd ed., Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- DAMÁSIO, A. R. (1995), *O Erro de Descartes: emoção, razão e cérebro humano*, Forum da Ciência, Mem Martins, Publicações Europa-América.
- DEAN Jr, J. W. & SHARFMAN, M. P. (1993), "Procedural Rationality in the Strategic Decision-Making Process", *Journal of Management Studies*, Vol 30, nº 4, pp 587-610.
- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper Brothers.
- DRUMMOND, H. (1994), "Too Little Too Late: a case study of escalation in decision making", *Organization Studies*, Vol.14, nº 4, pp 591-607.
- ETZIONI, A. (1989), 'Humble Decision Making', *Harvard Business Review*, Jul-Aug, pp 122-126.
- FRIEDBERG, E. (1995), *O Poder e a Regra: dinâmicas da acção organizada*, Col. Epistemologia e Sociedade, Lisboa, Instituto Piaget.
- GAIO, C. M. (1993), "A Mudança Organizacional nas Autarquias Locais - desafios e interrogações", in COSTA, M. S. e & NEVES, J. P. (coord), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, pp 27-37, Biblioteca de Ciências do Homem, Lisboa, Edições Afrontamento.
- GALBRAITH, J. K. (1983), *Anatomia do Poder*, 2ª ed., Lisboa, Difel.

- GORE, AI (1994), *Reinventar a Administração Pública: da burocracia à eficácia*, Lisboa, Quetzal Editores.
- GOURNAY, B. (1978), *Introdução à Ciência Administrativa*, Biblioteca Universitária, Mem Martins, Publicações Europa-América.
- HELLER, F., DRENTH, P., KOOPMAN, P. & RUS, V. (1988), *Decision in Organizations: a three-country comparative study*, London, Sage Publications.
- HILLS, F. S. & MAHONEY, T. A. (1978), "University Budgeting and Organizational Decision Making", *Administrative Science Quarterly*, Vol 23, nº 3, pp 454-465.
- KOONTZ, H. & WEIHRICH, H. (1993), *Management: a global perspective*, 10th ed., New York, Mc Graw-Hil.
- KRIGER, M. P. & BARNES, L. B. (1992), "Organizational Decision-Making as hierarchical levels of drama", *Journal of Management Studies*, vol 29, nº 4, pp 439-457.
- KUHN, T. S. (1994), *A Estrutura das Revoluções Científicas*, 3ª ed., Col. Debates, São Paulo, Editora Perspectiva.
- LANE, J.-E. (1987), Introduction: the concept of bureaucracy, in Lane, J.-E. (editor), *Bureaucracy and Public Choice*, pp 1-31, London, Sage Publications.
- LANGLEY, A. (1989), "In Search of Rationality: the purposes behind the use of formal analysis in organizations", *Administrative Science Quarterly*, Vol 34, pp 598-631.
- LEITÃO, S. P., (1993a), "A Decisão na Academia I", *Revista de Administração Pública*, Vol 27, nº 1, pp 69-86.
- LEITÃO, S. P., (1993b), "A Decisão na Academia II", *Revista de Administração Pública*, Vol 27, nº 2, pp 158-182.
- LEITÃO, S. P., (1993c), "Capacidade Decisória em Decisões Não-Estruturadas: uma proposta", *Revista de Administração Pública*, Vol 27, nº 4, pp 21-35.
- LINDBLOM, C. E. (1959), "The science of muddling through", *Public Administration Review*, vol 19, nº 2, pp 79-88.
- LINDBLOM, C. E. (1980), *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

- MAQUIAVEL, N. (1976), **O Príncipe**, Col. Livros de Bolso, 2ª ed., Mem Martins, Publicações Europa América.
- MARCH, J. G. & SIMON, H. A. (1958), **Organizations**, New York, Wiley.
- MARCH, J. G. (1988), **Decisions and Organizations**, Oxford, Blackwell.
- MARCH, J. G. (1994), **A Primer on Decision Making: how decisions hapen**, New York, Free Press.
- McCLINTOCK, C., BRANNON, D. & MAYNARD-MOODY, S. (1979), "Applying the Logic of Sample Surveys to Qualitative Case Studies", **Administrative Science Quarterly**, Vol 24, nº 4, pp 612-629.
- MENY, Y. & THOENIG, J.-C., (1992), **Las Políticas Públicas**, Barcelona, Editoria Ariel.
- MINTZBERG, H. (1990), "The Manager's Job: folklore and fact", **Harvard Business Review**, March-April, pp. 163-176.
- MINTZBERG, H. (1995), **Estrutura e Dinâmica das Organizações**, Col. Gestão e Inovação, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- MINTZBERG, H., RAISINGHANI, O. & THÉORÉT, A. (1976), "The structure of unstructured decision process", **Administrative Science Quarterly**, Vol 21, nº 2, pp 246-275.
- MINTZBERG, H. (1990), "The Manager's Job: folklore and fact", **Harvard Business Review**, March-April, pp. 163-176.
- MÓNICA, M. F. (1993), **Visitas ao Poder**, 2ª ed., Lisboa Quetzal Editores.
- MONTALVO, A. R. (1994), "O Estatuto do Pessoal Dirigente e o Problema da Responsabilidade dos Eleitos Municipais", **Revista de Administração Local**, Ano 17, nº 142, 469-477.
- MOREIRA, A. (1989), **Ciência Política**, Coimbra, Livraria Almedina.
- MOZZICAFREDDO, J. & GUERRA, I. & FERNANDES, M. A. & QUINTELA, J. G. (1991), **Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local**, Colecção Estudos, Lisboa, Escher.
- NIGRO, L. G. (1984), **Decision Making in Public Sector**, New York, Marcel Dekker (edited by).
- NISKANEN, W. A. (1971), **Bureaucracy and Representative Govrenment**, Chicago, Aldine Publishing Co.

- NUTT, P. C. (1984), "Types of organizational decision processes" *Administrative Science Quarterly*, Vol 29, nº 3, pp 414-450.
- NUTT, P. C. (1993), "Flexible Decisions Styles and the Choice of Top Executives", *Journal of Management Studies*, Vol 30, nº 5, pp 695-721.
- OLIVEIRA, A. C. (1993), "Autarquias Locais e Desenvolvimento: novos e importantes desafios" in COSTA, M. S. e & NEVES, J. P. (coord), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, pp 17-26, Biblioteca de Ciências do Homem, Lisboa, Edições Afrontamento.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1994), *O Que É a Filosofia*, Lisboa, Cotovia.
- PADGETT, J. F. (1980), "Managing Garbage Can Hierarchies", *Administrative Science Quarterly*, Vol 25, pp 583-604.
- PEREIRA, A. & ALMEIDA, C. (1985), *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto, Porto Editora.
- PEREIRA, A. (1989), "O Governo Local é o Mais Capaz de Inovação", *Município*, pp 56-62.
- PETERS, G. B. (1987), "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making", in Lane, J.-E. (editor), *Bureaucracy and Public Choice*, pp 256-282, London, Sage Publications.
- PETERS, T. J. & WATERMAN, R. H. Jr. (1987), *In Search of Excellence (Na senda da excelência)*, 2ª ed., Col Biblioteca de Economia e Gestão, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- PETTIGREW, A. (1973), *The Politics of Organizational Decision Making*, London, Tavistok.
- PETTIGREW, A. (1990), "Studying Deciding: An Exchange of Views Between Mintzberg and Waters, Pettigrew, and Butler" *Organization Studies*, vol 11, nº 1, pp 1-16.
- PFEFFER, J (1995), *Gerir com Poder: políticas e influência nas organizações*, Lisboa, Bertrand Editora.
- PFEFFER, J. & SALANCIK, G. R. (1974), "Organizational Decision Making as a Political Process: the case of University budget", *Administrative Science Quarterly*, Vol 19, nº 2, pp 135-151.

- PFEFFER, J. & MOORE, W. L. (1980), "Power in University Budgeting: a replication and Extension", *Administrative Science Quarterly*, Vol 25, nº 4, pp 637-653.
- PIKE, R. (1988), "An Empirical Study of the Adoption of Sophisticated Capital Budgeting Practices and the Decision-Making Effectiveness", *Accounting and Business Research*, Vol 18, nº 72, 341-351.
- PINFIELD, L. T. (1986), "A Field Evaluation of Perspectives on Organizational Decision Making" *Administrative Science Quarterly*, Vol 31, nº 3, pp 365-388.
- POPPER, K. R. (1991), *Um Mundo de Propensões*, Col. Problemas, Lisboa, Editorial Fragmentos.
- POISTER, T. & STREIB, G. (1995), "MBO in Municipal Government: variations on a traditional management tool", *Public Administration Review*, Vol 55, nº 1, pp 48-56.
- QUIVY, R. & CAMPENHOUDT, L. V. (1988), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Col. Trajectos, Lisboa, Gradiva.
- ROCHA, J. A. O. (1991), *Princípios de Gestão Pública*, Biblioteca de Gestão Moderna, Lisboa, Editorial Presença.
- ROCHA, J. A. O. (1994), "O Papel dos Eleitos Locais na Gestão dos Recursos Humanos", *Revista de Administração Local*, nº 139, Ano 17, Jan/Fev, pp 15-20.
- RODRIGUES, F. C. & RAMOS, L. (1995), *Ontem Um Anjo Disse-me: diálogos para o século XXI*, Lisboa, Publicações Europa-América.
- ROMAGNI, P. (1994), *O Lobbying: viagem ao centro dos grupos de pressão e dos circuitos de influência - guia prático da arte de influenciar uma decisão*, Biblioteca de Economia, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- ROSENBLOOM, D. H. (1989), *Public Administration: understanding management, politics, and law in public sector*, Political Science Series, 2nd ed., MacGraw-Hill.
- ROWE, C. (1989), "Analysing Management Decision-Making: further thoughts after the Bradford Studies", *Journal of Management Studies*, Vol 26, January, pp 29-46.

- RUSSEL, B. (1990), *O Poder: uma nova análise social*, 2ª Ed., Col. Problemas, Lisboa, Editorial Fragmentos.
- SAGAN, C. (1994), *O Cérebro de Broca*, Lisboa, Gradiva.
- SCHNEIDER, M. & TESKE, Paul (1994), "The Bureaucratic Entrepreneur: the case of city managers", *Public Administration Review*, Vol 54, nº 4, pp 331-340.
- SILVA, A. C. (1978), "Políticos Burocratas e Economistas", *Economia*, Vol II, nº 3, pp 491-502.
- SIMON, H. A. (1947), *Administrative Behavior*, New York, Free Press.
- SIMON, H. A. (1965), "Decision-Making and Administrative Organization", *Administrative Behavior*, New York, Free Press.
- SIMON, H. A. (1983), *A Razão nas Coisas Sociais*, Col. Trajectos, Lisboa, Gradiva.
- SIMON, H. A. (1987), "Making management decisions: the of intuition and emotion", *Academy of Management Executive*, Vol 1, pp 57-64.
- SIMON, H. A. (1990), "A Racionalidade Humana e Seus Limites", in Gil, Fernando (org.), *Balanço do Século* - ciclo de conferências promovidas pelo Presidente da República, Col. Estudos Gerais Série Universitária, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- SMITH, S. L. & STUPAK, R. J. (1994), "Public Sector Downsizing Decision-Making in the 1990's: moving beyond the mixed scanning model", *Public Administration Quarterly*, Vol 18, nº 4, pp 359-379.
- STIGLITZ, J. E. (1988), *Economics of the Public Sector*, 2nd ed., New York/London, W. W. Norton & Company.
- TULLOCK, G. (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press.
- VERGARA, S. C. (1993), "Sobre a intuição na tomada de decisão", *Revista de Administração Pública*, Vol 27, nº 2, pp 130:157.
- WHITELEY, P. (1986), *Political Control of the Macroeconomy*, London, Sage Publications.
- YIN, R. K. (1994), *Case Study: design and methods*, 2nd ed, Newbury Park, Sage Publications.