



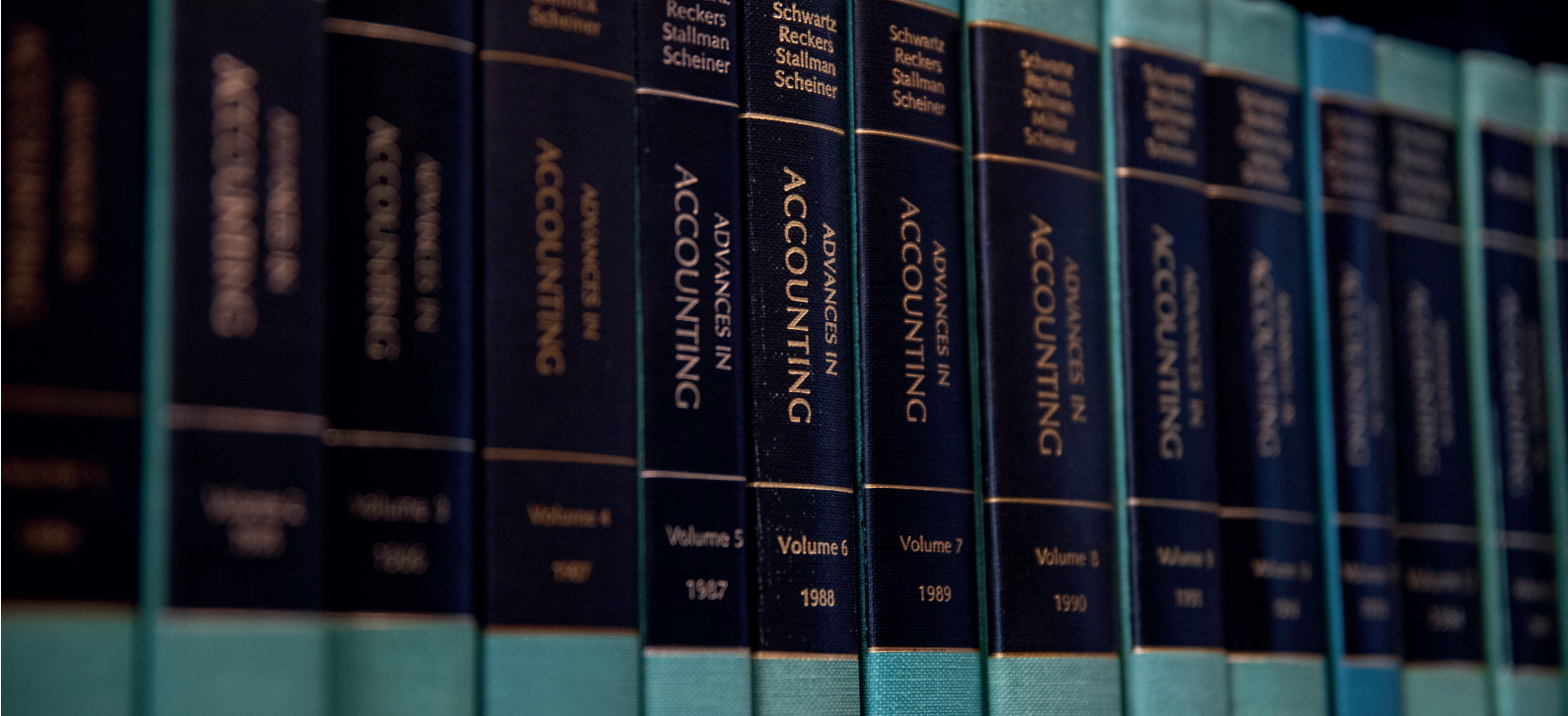
**Coimbra  
Business  
Review**



COIMBRA BUSINESS SCHOOL | ISCAC  
volume | number 3  
2024



# Coimbra Business Review



## Impressão

Registo

ISSN 2183 - 3915

Depósito Legal 515879/23

Tiragem - 300 Unidades

## Correspondência

CBR@iscac.pt

## Próximo número

Mestrado em Gestão Empresarial

## Assessoria de Redação

### Coordenação

Ana Paula Lopes

### Design e Paginação

Ricardo de Castro | FIG- Indústrias Gráficas, SA

Os dados e opiniões inseridos na presente publicação são de exclusiva responsabilidade dos seus autores.

A reprodução, total ou parcial, desta publicação, por fotocópia ou qualquer outro meio, mecânico ou eletrónico, sem prévia autorização escrita dos autores e dos editores, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

# Número 3

## Diretor

Fátima Conde

Diretora do Mestrado em Contabilidade e Gestão Pública

## Conselho Científico

Joana Leite

Diretora do Mestrado em Análise de Dados e Sistemas de Apoio à Decisão

Maria Elisabete Neves

Diretora do Mestrado em Análise Financeira

Georgina Morais

Diretora do Mestrado em Auditoria Empresarial e Pública

Cidália Lopes

Diretora do Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial

Fernanda Alberto

Diretora do Mestrado em Controlo de Gestão

Mário Sacramento

Diretor do Mestrado em Gestão de Empresas Agrícolas

António Calheiros

Diretor do Mestrado em Gestão de Recursos Humanos

Maria da Conceição Marques

Diretora do Mestrado em Gestão Empresarial

Ana Cristina Amaro

Diretora do Mestrado em Inteligência Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento

Anabela Marcos

Diretora do Mestrado em Marketing e Negócios Internacionais

Isabel Pedrosa

Diretora do Mestrado em Sistemas de Informação de Gestão

Pedro Melanda

Diretor do Mestrado em Solicitadoria

# Índice

## A Evolução do Ensino Superior: uma análise comparativa entre Portugal e a Europa

Márcia Silva, Sara Sousa, Lara Mendes,  
Carla Henriques e Fátima Conde

## A contratação pública e o caso paradigmático do ajuste direto – Algumas curiosidades

Sara Moreira, Mariana Calado e Oleksandra Zasinets

## As Gerações e os Diferentes Tipos de Liderança: Estudo de Caso de um Ramo das Forças Armadas Portuguesas

Diana Silva e Rita Silva

## Breve Análise da Política Pública: Pequenos Investimentos na Exploração Agrícola

Miguel Gonçalves e Soraia Oliveira

## Eficiência Relativa das Universidades Públicas Portuguesas: Uma Abordagem Não Paramétrica

Mónica Almeida, Carla Henriques, Sara Sousa,  
Victor Santos e Lara Mendes

## O desenvolvimento económico e social sob a égide da Teoria Institucional - A influência do Empreendedorismo

Júlio Costa

## Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Através de uma Abordagem Integrada no Governo Local O Caso do Município de Soure

Fátima Conde, Júlio Costa, Miguel Lira e Rita Silva

## Perceção dos executivos dos Municípios Portugueses relativamente à materialidade da informação não financeira

Fátima Conde, Ana Cláudia Silva e Adriana Silva

## Do POCAL ao SNC-AP: o Caso de um Município da Região Centro

Raquel Russo da Silva e Maria da Conceição Marques

# Editorial

A presente edição da revista científica Coimbra Business Review, dedicada à contabilidade e gestão pública, é um espaço destinado à divulgação de conhecimento e inovação nestas áreas cruciais para o desenvolvimento sustentável e para a transparência administrativa.

Tendo o Mestrado em Contabilidade e Gestão Pública como objetivo prioritário formar quadros com elevada competência técnica nas respetivas áreas de especialização, bem como a consolidação das competências específicas em cada uma das especializações disponibilizadas a partir do reforço de competências gerais em Contabilidade e Gestão, assumimos que a nossa principal missão é promover o intercâmbio de ideias, incentivar a investigação de ponta e contribuir para o aperfeiçoamento das práticas contabilísticas e de gestão no setor público.

Neste sentido, apresentamos uma seleção criteriosa de artigos que refletem as últimas descobertas e avanços em contabilidade e gestão pública. Os investigadores partilham estudos que abrangem desde a contratação pública, à evolução do ensino superior, às políticas públicas, à normalização, até à Agenda 2030, oferecendo uma visão abrangente e interdisciplinar dos desafios e soluções contemporâneas.

Reconhecemos que a contabilidade e a gestão pública são campos de estudo colaborativos e globais, e, por isso, incentivamos a participação de diversos docentes e estudantes, promovendo a diversidade de perspetivas e abordagens. O nosso compromisso é com a excelência e a relevância, buscando sempre fomentar discussões que avancem o conhecimento e tenham impacto positivo na sociedade.

Convidamos todos a explorar esta edição com curiosidade e espírito crítico, e a envolverem-se nos conteúdos apresentados. Que esta leitura inspire novas pesquisas, colaborações frutíferas e um contínuo avanço nas nossas áreas de interesse.

**Fátima Conde**

Mestrado em Contabilidade e Gestão Pública

# A Evolução do Ensino Superior: uma análise comparativa entre Portugal e a Europa

The evolution of Higher Education: a comparative analysis between Portugal  
and Europe



**M. I. A. Silva<sup>a\*</sup>, S. R. Sousa<sup>b\*</sup>, L. Mendes  
Bacalhau<sup>c\*</sup>, C. O. Henriques<sup>d\*</sup>, M. F. Conde<sup>e\*</sup>**

<sup>a\*</sup>Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, [marciainesilva@gmail.com](mailto:marciainesilva@gmail.com), **Código ORCID: 0009-0008-2935-4087**

<sup>b\*</sup>Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, CERNAS, Portugal, [ssousa@iscac.pt](mailto:ssousa@iscac.pt), **Código ORCID: 0000-0002-7489-779**

<sup>c\*</sup>Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, CEOS.PP, ISCAP, Polytechnic of Porto, [lmendes@iscac.pt](mailto:lmendes@iscac.pt), **Código ORCID: 0000-0001-9674-4167**

<sup>d\*</sup>Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal,, [chenriques@iscac.pt](mailto:chenriques@iscac.pt), **Código ORCID: 0000-0003-4045-6101**

<sup>e\*</sup>Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, CEOS.PP Coimbra, CEPSE, [fconde@iscac.pt](mailto:fconde@iscac.pt), **Código ORCID: 0000-0002-6153-4896**

**Resumo** Este trabalho propõe-se a efetuar uma análise dos dados globais do Ensino Superior na Europa e, mais especificamente, os de Portugal. Existem vários estudos já efetuados a este nível, nomeadamente com análises mais profundas utilizando análises qualitativas e quantitativas, para medir a eficácia e a eficiência das instituições do ensino superior (IES), que serão utilizados no apoio ao trabalho que propomos, cujo dados se referem aos anos entre 2017 e 2021. Em geral, nota-se uma melhoria dos resultados a nível global da Europa e de Portugal, mas neste último, apesar da ligeira recuperação, os valores ainda se encontram abaixo da média europeia.

**Palavras-chave** Ensino Superior. Eficácia. Eficiência. Portugal. Europa.

**Abstract** This work proposes to carry out an analysis of global data on higher education in Europe and more specifically those from Portugal. There are several studies already carried out at this level, namely with deeper analyzes using qualitative and quantitative data analysis, to measure the effectiveness and efficiency of higher education institutions (HEI), which will be used to support the work we propose, whose data refer to the years between 2017 and 2021. Overall, there is an improvement in results at a global level in Europe and Portugal, but in the latter, despite the slight growth, the values are still below the European average.

**Keywords** Higher Education. Effectiveness. Efficiency. Portugal. Europe.

# Introdução

O Ensino Superior (ES) desempenha um papel essencial enquanto promotor do crescimento económico dos países, contribuindo para o aumento da produtividade e para a coesão social. No espaço europeu, o Conselho da União Europeia (EU) reconhece que a educação e formação desempenham um papel crucial na configuração do futuro da Europa, num período em que se torna premente a necessidade de uma sociedade e economia mais coesas, inclusivas, digitais, sustentáveis, verdes e resilientes, garantindo o bem-estar e realização pessoal dos cidadãos, assim como a sua prontidão para enfrentar um mercado de trabalho em constante mutação (Resolução do Conselho da União Europeia 2021/C 66/01). Por este motivo, a generalidade dos países da UE, tal como ocorre em outras nações de outros pontos do globo, financiam os seus sistemas de ES com fundos públicos (Kosor et al., 2019). Os benefícios económico-sociais decorrentes da existência de mão-de-obra qualificada, levaram a que a UE se propusesse a desenvolver um setor de Ensino Superior à escala europeia, onde numa perspetiva supranacional, fosse criado um sistema baseado em valores partilhados, excelência e inclusão, que congregasse as 5.000 instituições de ensino superior (IES) existentes neste bloco territorial, que abrange 17,5 milhões de estudantes, 1,35 milhões de docentes e 1,17 milhões de investigadores neste nível de ensino (European Commission, 2021). Esta aposta da EU levou a que em duas décadas, a percentagem da população da UE-27, entre os 25 e os 64 anos, que tinha completado o ES quase que duplicasse, passando de 18,8% em 2002 para 34,3% em 2022 (PORDATA, 2023i).

Ao longo da próxima década, os estabelecimentos de ES serão instigados pela UE a procurar novas formas de cooperação mais aprofundada, nomeadamente através da formação de alianças transnacionais, da partilha de conhecimentos e recursos, bem como da criação de oportunidades adicionais para a mobilidade e participação de estudantes. Esta colaboração visa ainda fomentar a investigação e inovação, com destaque para o lançamento integral da iniciativa relativa às redes de universidades europeias (Resolução do Conselho da União Europeia 2021/C 66/01). Neste sentido, a European Commission (2021) estabeleceu quatro objetivos específicos que gostaria de ver alcançados através da estreita colaboração entre os organismos da UE e as IES dos diferentes Estados-Membros, a saber:

- Reforçar a dimensão europeia no ES e na investigação;
- Apoiar as universidades como faróis do modo de vida europeu;
- Capacitar as universidades como atores de mudança na dupla transição verde e digital;
- Reforçar as universidades como impulsionadoras do papel e da liderança globais da Europa.

Paralelamente, têm sido desenvolvidos vários estudos com

o objetivo de avaliar a evolução do ES na Europa, dado que em muitos Estados-Membros da UE existe um sentimento crescente de que os sistemas existentes de ES não estão organizados de forma eficiente. Um grande número de estudos empíricos até à data têm tentado definir e medir esta (in)eficiência no Ensino Superior.

Nadoveza Jelić e Gardijan Kedžo (2018) desenvolveram um estudo, com dados da UE, entre 2004 e 2015, para avaliar a eficiência do ES, utilizando a metodologia *Data Envelopment Analysis* (DEA). Os resultados deste estudo mostram que a qualidade do ensino e o desenvolvimento do país afetam as posições relativas dos países no que concerne aos seus *scores* de eficiência. Tendo em consideração o nível de desenvolvimento do país, observa-se que os países menos desenvolvidos da UE conseguem ser eficientes, mas não eficazes, enquanto se verifica o oposto para alguns países desenvolvidos. Quando consideramos os indicadores de qualidade dos resultados (*outputs*), alguns países menos desenvolvidos da UE, que foram caracterizados como eficientes de acordo com o modelo DEA, não conseguem atingir a fronteira de eficiência definida. Encontram-se tendências de melhoria de eficiência e eficácia ao nível global da Europa, incluindo Portugal, mas, neste último caso, com valores abaixo da média.

Na mesma linha, Kosor et al. (2019) utilizando a DEA, esta investigação comparou a eficiência da despesa pública em 28 países europeus (UE-27 mais o Reino Unido (RU)) no período entre 2004 e 2015. A eficiência média na despesa é elevada, embora existam diferenças acentuadas entre os países nos seus *scores* de eficiência. Os países de referência de melhores práticas (*benchmarks*) e os ajustamentos necessários a operar para alcançar a eficiência também revelaram novas abordagens para lidar com as ineficiências. De acordo com este estudo, a eficiência técnica média das despesas públicas no ES na UE-28 (incluindo o RU) foi de 91,4%. Cinco países se destacam como eficientes (Bulgária, Hungria, Irlanda, Luxemburgo e Malta). Portugal apresentava uma eficiência de 89,35%, ou seja, abaixo da média da UE-28 (incluindo o RU).

Stefanova e Velichkov (2020) consideram que a qualidade do ES é fundamental para todos os países, uma vez que implica um investimento no capital humano, conduzindo a muitos efeitos positivos, tanto para os destinatários do serviço como para a economia como um todo. Tal como os estudos anteriores, este baseia-se na metodologia DEA, utiliza dados de 2018 e contempla 11 países do Sudoeste Europeu. Os países que se destacaram como eficientes foram a Roménia seguida da República Checa, Lituânia e Eslovénia, enquanto a Estónia e a Roménia foram classificados como menos eficientes.

No que se refere a Portugal, utilizando dados entre os anos 1998 e 2008, destaca-se o estudo sobre a eficiência e eficácia da despesa pública no ES na UE promovido pela Comissão Europeia (European Commission, 2010), que caracteriza o salto



qualitativo e quantitativo da implementação do Processo de Bolonha, sustentado no Regime Jurídico das IES, aprovado pela Lei n.º 62/2007, que ainda está atualmente em vigor. Como resultados principais deste estudo, destaca-se um aumento de 20% de alunos graduados no ES Português entre 2005 e 2008, estando em linha com a média europeia, mas abaixo dos países mais industrializados. Os resultados ao nível da investigação eram, à data, surpreendentes, tendo alcançado um crescimento de 68% entre 2005 e 2008, considerando o número de publicações científicas internacionais indexadas. Desconhecem-se estudos que abranjam esta temática, para o território nacional para os anos mais recentes, pelo que este artigo visa suprir esta lacuna. Adicionalmente, o presente artigo pretende ainda efetuar uma análise dos dados do ES entre os anos de 2017 e 2021, contrastando o desempenho de Portugal com o da UE.

Este artigo encontra-se organizado do seguinte modo. Na próxima secção descrevem-se as especificidades do ES em Portugal. Na secção seguinte, é brevemente descrita a metodologia adotada para conduzir a análise deste estudo. Seguidamente, analisam-se os principais dados recolhidos e, finalmente, apresenta-se a conclusão e são dadas pistas de trabalho futuro.

## Especificidades do ES em Portugal

O ES em Portugal está estruturado num sistema binário, englobando o Ensino Universitário (com 36 estabelecimentos) e o ensino politécnico (com 61 estabelecimentos). Ambos integram sistemas de ES Público (instituições estatais que seguem as leis governamentais) e ES Privado (instituições privadas e cooperativas). Em 2021, contabilizava-se um total de 411.995 estudantes, 38.667 docentes e 28.846 investigadores (Lei n.º 46/86). Existem critérios regulados por legislação específica, como o acesso ao ES, o sistema de graus académicos, o financiamento das instituições públicas através do Orçamento do Estado, a definição das propinas, o regime de equivalência e reconhecimento de graus académicos, e as políticas de apoio social aos estudantes (Lei n.º 46/86). Os principais objetivos do ES em Portugal são qualificar os portugueses, promovendo

a produção e difusão do conhecimento, além de oferecer formação cultural, artística, tecnológica e científica, alinhada com os padrões europeus.

Em Portugal, as IES públicas são regidas pela Lei n.º 62/2007 (Regime jurídico das instituições de ensino superior, RJIES). O regime jurídico da avaliação da qualidade do ES foi aprovado através da Lei n.º 38/2007, datada de 16 de agosto. Posteriormente, o Estado Português instituiu a Agência de Avaliação e Acreditação do ES (A3ES) através do Decreto-Lei n.º 369/2007.

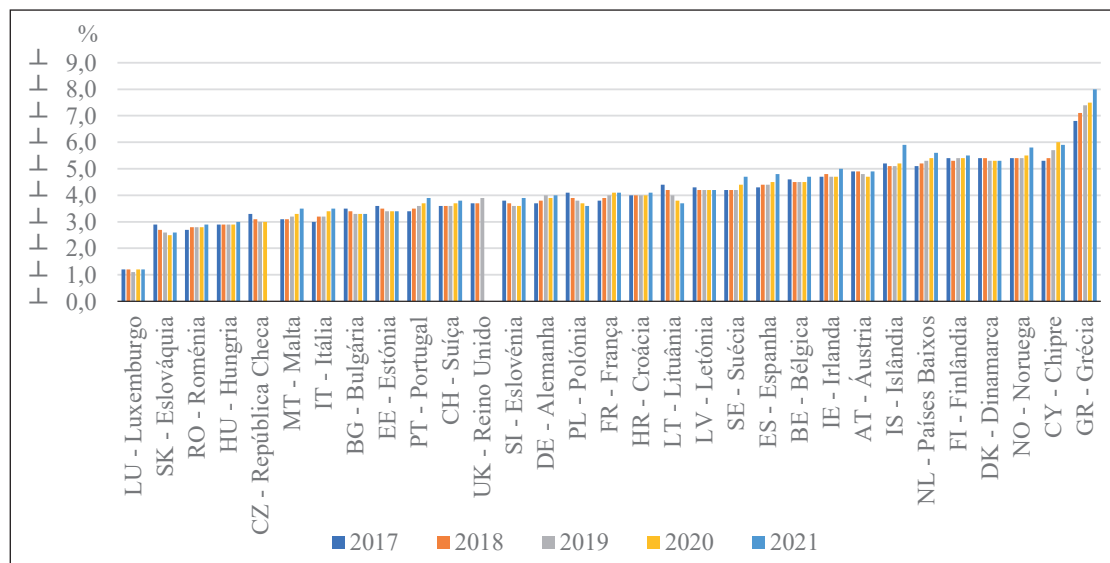
## Metodologia

Segundo Frei Bento Domingues citado por Conselho Nacional de Educação (2019, p. 6), “As medições estatísticas são importantes para detetar alguns sinais de mudança”. Assim, será efetuada uma análise de dados estatísticos, recolhidos, em novembro de 2023, no PORTDATA (2023a, 2023b, 2023c, 2023d, 2023e, 2023f, 2023g, 2023h, 2023i). Foi selecionado o período mais recente possível, entre 2017 e 2021, para tratamento de dados, tanto ao nível da UE como de Portugal. Na análise dos dados dos países europeus, detetaram-se algumas lacunas. Por exemplo, no que diz respeito ao Reino Unido, apenas são indicados dados até 2019, presumivelmente devido ao facto de este país ter saído da UE em 2020. Em termos de tratamento, foi utilizado o Microsoft Excel para compilação da informação, efetuar cálculos e conduzir uma análise gráfica.

## Análise de dados nos países europeus

Na Figura 1, em relação à percentagem da população residente, destacam-se a Grécia e o Luxemburgo com o maior e menor número de alunos matriculados ao longo dos cinco anos. A média dos países europeus durante esse período situa-se entre 4% e 4,1%. Em 2021, a média, em Portugal, era de 3,9%, o que representa, ainda assim, uma proximidade em relação à média dos países europeus. Pode, assim, concluir-se que, apesar de Portugal ter registado um aumento no número de alunos, este ainda não foi suficiente para alcançar a média europeia no período analisado.

**Figura 1 - Alunos Matriculados em Percentagem da População Residente na Europa**

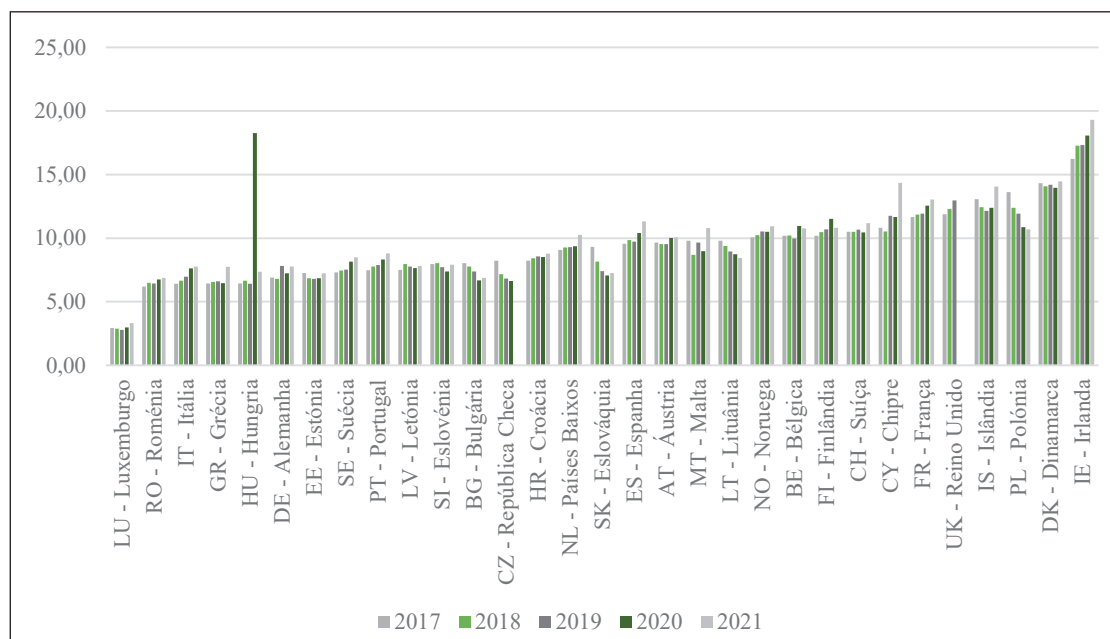


**Fontes de Dados:** Eurostat | UNESCO-UIS | OCDE | Entidades Nacionais - Recolha de Dados UOE  
**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023a)

No que concerne ao número de diplomados por 1.000 habitantes (Figura 2), destacam-se a Irlanda e o Luxemburgo como os países com a maior e menor proporção de diplomados. A média dos países europeus tem vindo a crescer, passando

de 9,26% em 2017 para 9,48% em 2021. Portugal, contudo, mantém-se aquém da média europeia, apesar do aumento progressivo ao longo dos anos. Em 2017, registava 7,48%, alcançando os 8,81% em 2021.

**Figura 2 - Número de Diplomados por 1000 Habitantes na Europa**



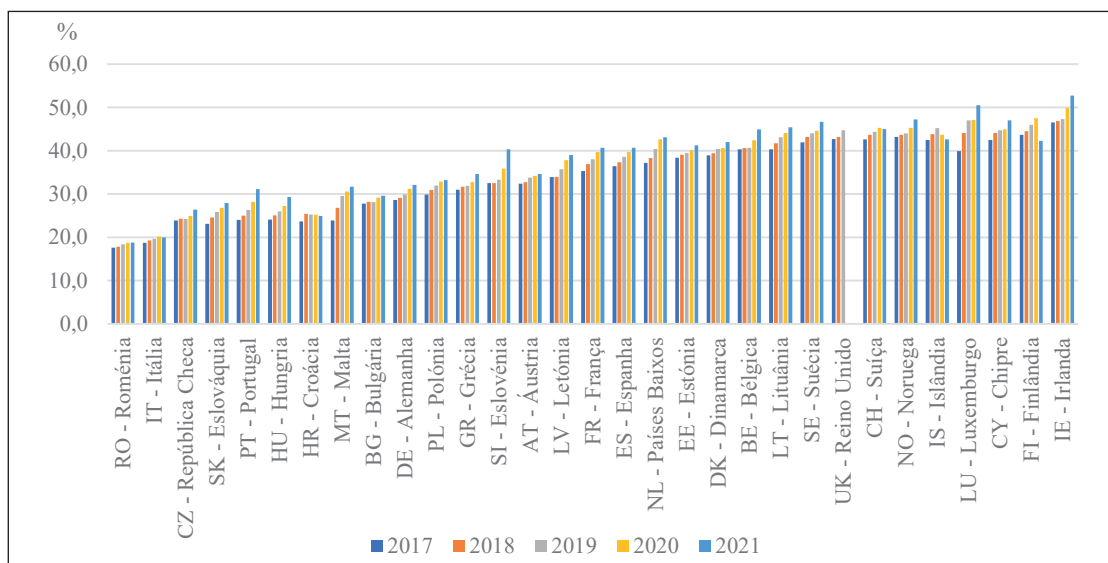
**Fontes de Dados:** Eurostat | UNESCO-UIS | OCDE | Entidades Nacionais - Recolha de Dados UOE  
**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023f)

Na Figura 3, destaca-se a Irlanda como o país com a maior percentagem de população entre os 25 e os 64 anos detentora de ES. Globalmente, observa-se um crescimento consistente na população com ES em todos os países, com exceção da Croácia, que evidencia uma diminuição nesse indicador. Ao

comparar Portugal com os restantes países europeus, é notável o aumento gradual da população com ES ao longo dos anos. Entretanto, é importante salientar que Portugal ainda não atingiu a média europeia, a qual se situa nos 36,3%, enquanto Portugal mantém uma média de 31,1%.



**Figura 3 - População com o ES em Percentagem da População entre os 25 e os 64 Anos na Europa.**



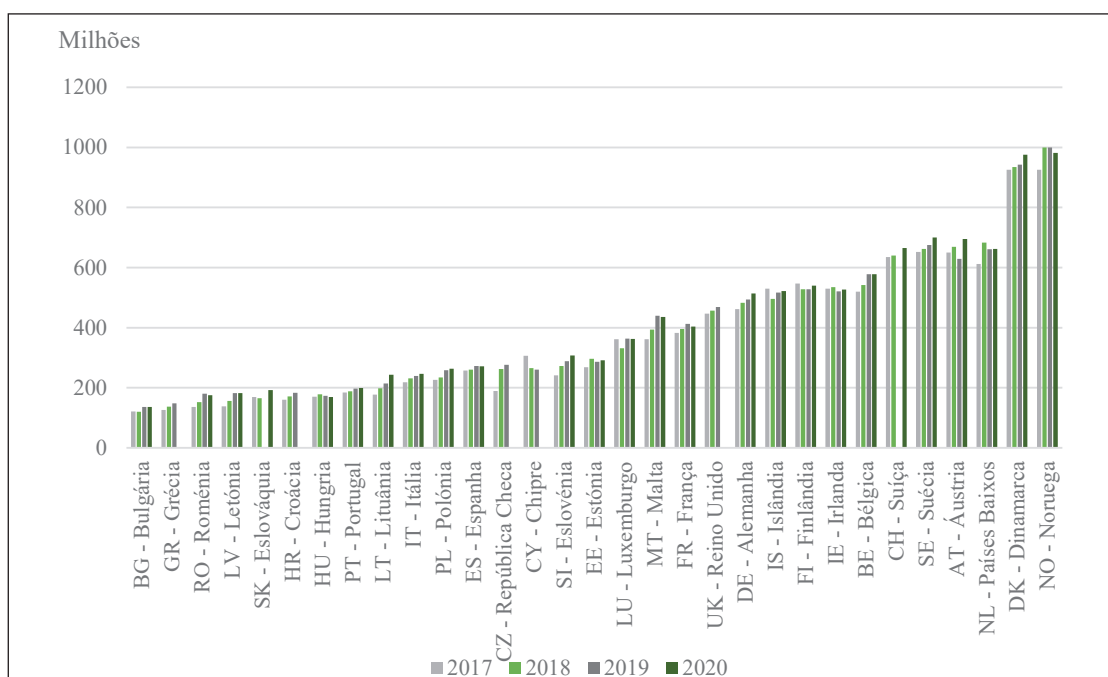
**Fontes de Dados: Eurostat | UNESCO-UIS | OCDE | Entidades Nacionais - Recolha de Dados UOE**

**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023i)

Os países que lideram em termos de gastos no ES, por população residente, são a Dinamarca e a Noruega, conforme evidenciado na Figura 4. A Dinamarca tem apresentado um aumento consistente nos investimentos educacionais ao longo dos anos, seguindo uma tendência ascendente. Na Noruega, destaca-se um crescimento nos anos de 2018 e 2019, seguido por uma diminuição em 2020, possivelmente associada aos impactos da pandemia. Contrastando, Bulgária e Grécia registam os gastos mais

baixos na educação, embora ambos revelem uma tendência de crescimento. Relativamente a Portugal, os gastos públicos na educação têm variado consideravelmente. Entre 2017 e 2018, ocorreu um aumento notável, seguido por uma redução em 2019 e outro aumento em 2020. No entanto, Portugal ainda se encontra abaixo da média dos países europeus, que ronda os 375 milhões anuais. Portugal mantém uma média de aproximadamente 200 milhões de gastos públicos no ES por população residente.

**Figura 4 - Despesa Pública no ES por População Residente na Europa**



**Fontes de Dados: Eurostat | UNESCO-UIS | OCDE | Entidades Nacionais - Recolha de Dados UOE**

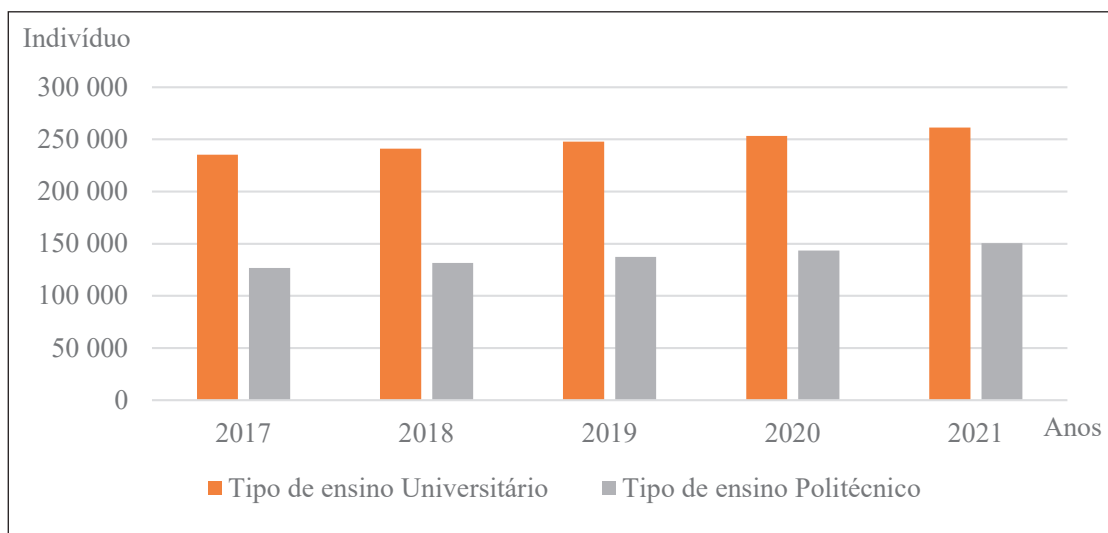
**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023d)

## Análise dos dados globais do ES em Portugal

Após o tratamento dos dados globais dos países europeus, torna-se evidente a posição de Portugal, revelando resulta-

dos inferiores à média europeia. Para melhorar a análise da evolução do ES em Portugal entre 2017 e 2021, esta secção concentra-se no tratamento e análise de dados específicos. Na Figura 5, observa-se um aumento contínuo no número de alunos matriculados no ES, tanto no Ensino Universitário quanto no Ensino Politécnico, desde o ano de 2017 até 2021.

**Figura 5 - Alunos Matriculados no ES por Tipo de Ensino em Portugal**



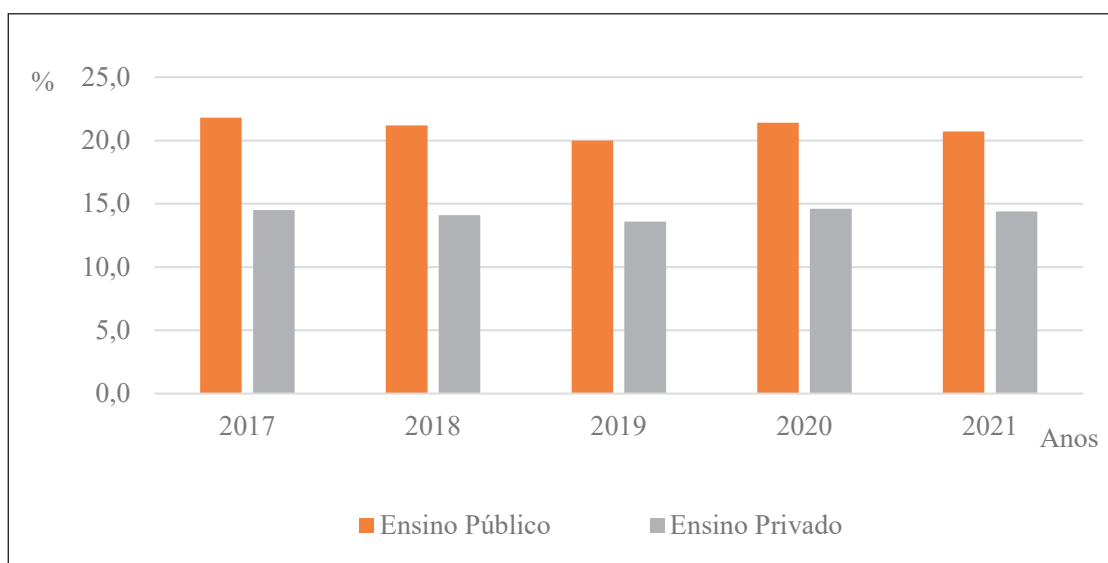
**Fontes de Dados: DGEEC/ME-MCTES - RAIDES**

**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023b)

No que concerne à atribuição de bolsas de estudo para acesso ao ES, nota-se uma diminuição da percentagem de bolseiros em ambos os níveis de ensino, entre 2017 e 2019 (Figura 6). Em 2020, ocorreu um aumento significativo, seguido de uma nova redução em 2021. A variação de

2019 para 2020 é justificada pelo impacto da pandemia de Covid-19. Muitas famílias, de forma abrupta, viram-se privadas de qualquer fonte de rendimento, tornando a obtenção de bolsas a única alternativa para que os filhos pudessem prosseguir os estudos.

**Figura 6 - Bolseiros do ES em Percentagem de Alunos Matriculados no ES Público ou Privado em Portugal**



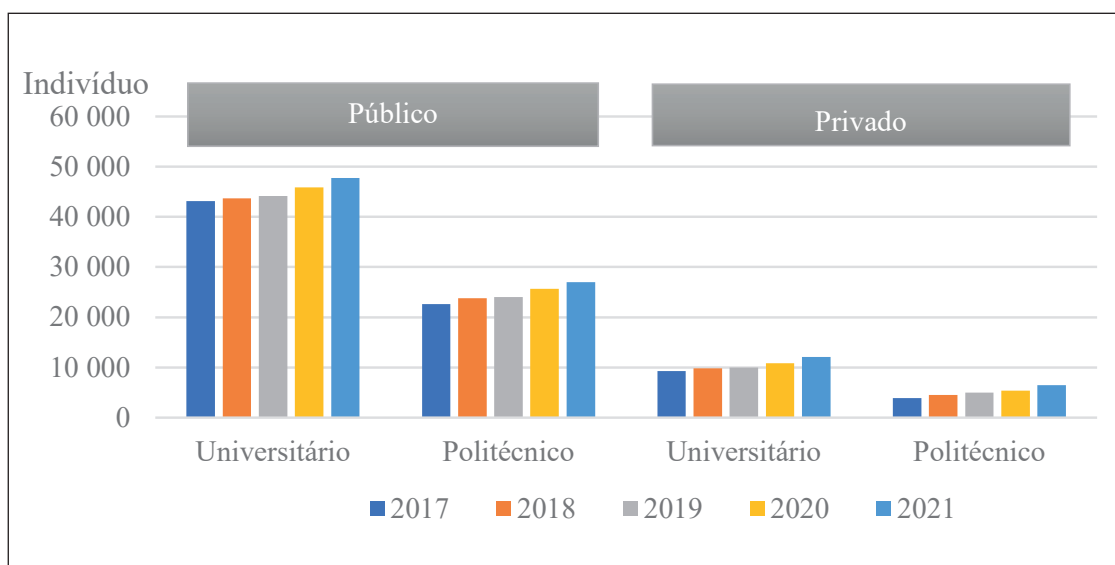
**Fontes de Dados: DGEEC/ME-MCTES - RAIDES**

**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023c)

Quanto ao número de diplomados (Figura 7), observa-se um aumento tanto no ES público como no privado. O ensino pú-

blico universitário destaca-se como a categoria com o maior número de alunos diplomados.

**Figura 7 - Diplomados no ES por Tipo de Ensino, Tanto Público como Privado em Portugal.**



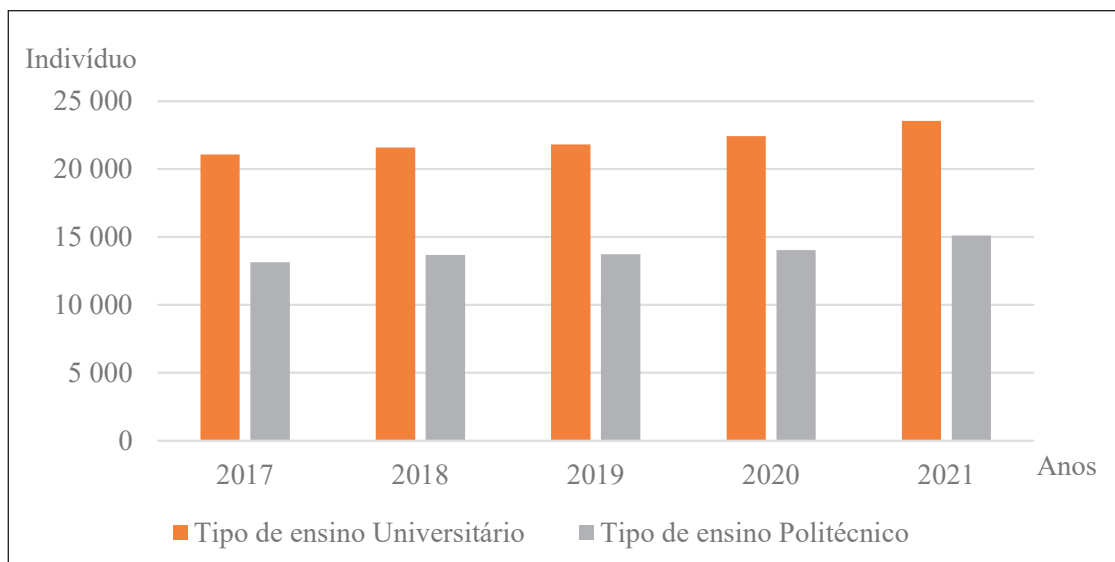
**Fontes de Dados: DGEEC/ME-MCTES - RAIDES**

**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023g)

O número de docentes no ES tem vindo a aumentar ao longo dos anos, como evidenciado na Figura 8. A maioria dos docentes desempenha a sua função no ensino universitário. Este

aumento está relacionado com o reforço da capacidade de resposta, uma vez que o número de alunos está a aumentar a cada ano.

**Figura 8 - Número de Docentes no ES por Tipo de Ensino em Portugal**



**Fontes de Dados: DGEEC/ME-MCTES**

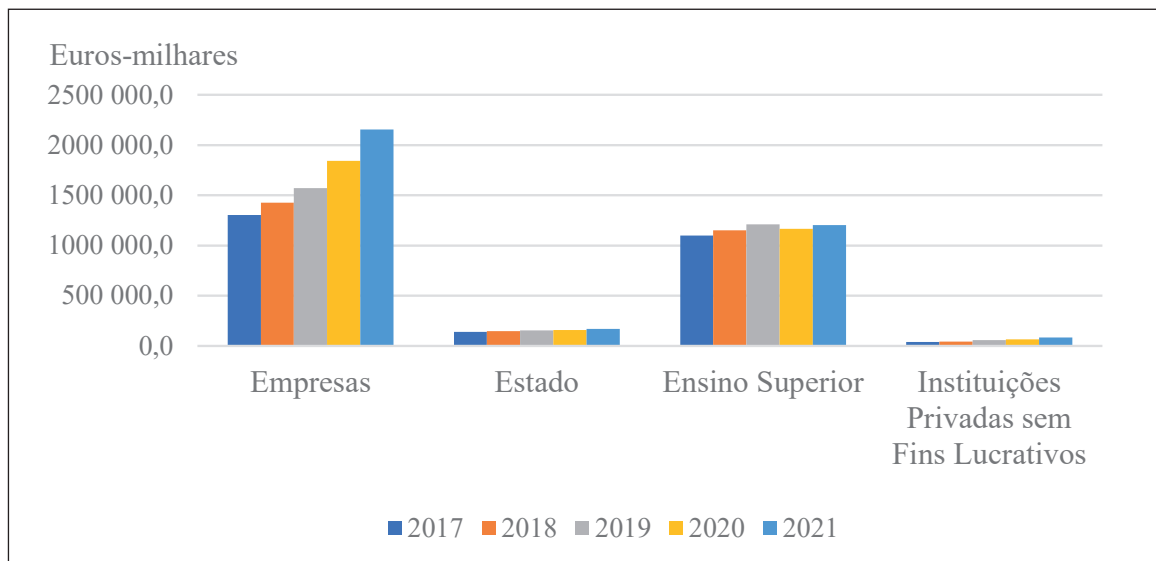
**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023h)

No que diz respeito à despesa em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D), conforme apresentado na Figura 9,

observa-se um aumento reduzido nos investimentos por parte do ES, comparativamente com o setor empresarial.



**Figura 9 - Despesas em Atividades de Investigação e Desenvolvimento (I&D) em Portugal**



**Fontes de Dados: DGEEC/ME-MCTES**

**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de PORDATA (2023e)

## Conclusão

Com base nos dados apresentados, que indicam melhorias globais nos resultados do ensino superior em Portugal e na Europa, constata-se que o país ainda não atingiu a média europeia. Este desempenho abaixo da média destaca a necessidade urgente de implementar medidas políticas que acelerem o crescimento dos resultados e elevem Portugal a um patamar superior.

Não obstante, o crescimento contínuo no número de alunos matriculados reflete uma procura crescente por educação superior, sublinhando a importância de políticas que promovam o acesso e a expansão adequada das instituições de ensino.

A redução na percentagem de bolseiros entre 2017 e 2019, seguida por um aumento em 2020 e nova redução em 2021, destaca a sensibilidade da questão financeira para os estudantes e realça a necessidade de políticas que assegurem um apoio financeiro estável e adaptável a circunstâncias extraordinárias, como as causadas pela pandemia.

O aumento consistente no número de diplomados é positivo, mas a análise revela a predominância do ensino público universitário nesse cenário. Isso sugere a importância de políticas que incentivem a qualidade e diversidade no ensino superior privado, contribuindo para um ecossistema educacional mais robusto e equitativo.

O crescimento no número de docentes, especialmente no ensino universitário público, aponta para a necessidade de políticas que garantam uma oferta educacional sustentável, mantendo padrões elevados de qualidade do corpo docente.

O aumento gradual do investimento empresarial em atividades de I&D é promissor e sugere uma maior sinergia entre o setor académico e empresarial. Políticas que incentivem essa colaboração, proporcionando benefícios fiscais ou subsídios, podem impulsionar a inovação e a competitividade a longo prazo.

Assim, as implicações políticas sugerem não apenas a necessidade de medidas para promover o crescimento quantitativo, mas também a importância de uma abordagem qualitativa, avaliando a eficácia e eficiência das práticas educacionais. Isso pode incluir a implementação de estratégias comprovadas e adaptações específicas ao contexto português, visando a otimização dos recursos disponíveis e o alcance de resultados mais alinhados com os padrões europeus.

Para tal, sugere-se como trabalho futuro a análise dos dados mais recentes em termos de eficácia e eficiência com base em ferramentas DEA, que permitam fornecer *insights* mais realistas sobre os pontos de melhoria necessários.

## Referências

- Conselho Nacional de Educação. (2019). *Estado da Educação 2018*. <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estado-da-educacao/1527-estado-da-educacao-2019>
- Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro (Cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e aprova os respectivos estatutos), 8032 - 8040 § Diário da República n.º 212/2007, Série I de 2007-11-05. <https://diariodarepublica.>

- pt/dr/detalhe/decreto-lei/369-2007-629433
- European Commission. (2010). *Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the EU ANNEX: Country of Portugal* Joint Report by the Economic Policy Committee (Quality of Public Finances) & Directorate-General for Economic and Financial Affairs. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp70\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp70_en.pdf)
- European Commission. (2021). *Higher education initiatives*. European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture - European Education Area. <https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/about-higher-education>
- Kosor, M. M., Perovic, L. M., & Golem, S. (2019). Efficiency of public spending on higher education: a data envelopment analysis for EU-28. *Problems of Education in the 21st Century*, 77(3), 396-409. <https://doi.org/10.33225/pec/19.77.396>
- Lei n.º 38/2007 (Regime jurídico da avaliação do ensino superior), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 94/2019 - 1.ª Série de 2019-09-04, § Diário da República n.º 157/2007, Série I de 2007-08-16. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/38-2007-637179>
- Lei n.º 46/86 (Lei de Bases do Sistema Educativo) com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 115/97 - 1.ª Série de 1997-09-19, Lei n.º 49/2005 - 1.ª Série de 2005-08-30, Lei n.º 85/2009 - 1.ª Série de 2009-08-27 e Lei n.º 16/2023 - 1.ª Série de 2023-04-10, § Diário da República n.º 237/1986, Série I de 1986-10-14. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1986-34444975>
- Lei n.º 62/2007 (Regime jurídico das instituições de ensino superior), § Diário da República n.º 174/2007, Série I de 2007-09-10. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-107985094>
- Nadoveza Jelić, O., & Gardijan Kedžo, M. (2018). Efficiency vs effectiveness: an analysis of tertiary education across Europe. *Public Sector Economics*, 42(4), 381-414. <https://doi.org/10.3326/pse.42.4.2>
- PORDATA. (2023a). *Alunos matriculados em % da população residente: total e por nível de ensino*. <https://www.pordata.pt/europa/alunos+matriculados+em+percentagem+da+populacao+residente+total+e+por+nivel+de+ensino-1658>
- PORDATA. (2023b). *Alunos matriculados no ensino superior: total e por tipo de ensino*. <https://www.pordata.pt/portugal/alunos+matriculados+no+ensino+superior+total+e+por+tipo+de+ensino-1018>
- PORDATA. (2023c). *Bolseiros do ensino superior em % de alunos matriculados no ensino superior: total e por subsistema de ensino*. <https://www.pordata.pt/portugal/bolseiros+do+ensino+superior+em+percentagem+de+alunos+matriculados+no+ensino+superior+total+e+por+subsistema+de+ensino-864>
- PORDATA. (2023d). *Despesa pública em educação: total e por nível de ensino (PPS)*. [https://www.pordata.pt/europa/despesa+publica+em+educacao+total+e+por+nivel+de+ensino+\(pps\)-1351-420](https://www.pordata.pt/europa/despesa+publica+em+educacao+total+e+por+nivel+de+ensino+(pps)-1351-420)
- PORDATA. (2023e). *Despesas em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D): total e por setor de execução*. [https://www.pordata.pt/portugal/despesas+em+atividades+de+investigacao+e+desenvolvimento+\(i+d\)+total+e+por+setor+de+execucao-1106](https://www.pordata.pt/portugal/despesas+em+atividades+de+investigacao+e+desenvolvimento+(i+d)+total+e+por+setor+de+execucao-1106)
- PORDATA. (2023f). *Diplomados no ensino superior (ISCED 5-8)*. [https://www.pordata.pt/europa/diplomados+no+ensino+superior+\(isced+5+8\)+total+e+por+area+de+educacao-1322](https://www.pordata.pt/europa/diplomados+no+ensino+superior+(isced+5+8)+total+e+por+area+de+educacao-1322)
- PORDATA. (2023g). *Diplomados no ensino superior: total e por subsistema e tipo de ensino*. <https://www.pordata.pt/portugal/diplomados+no+ensino+superior+total+e+por+subsistema+e+tipo+de+ensino-429>
- PORDATA. (2023h). *Docentes do ensino superior: total e por tipo de ensino*. <https://www.pordata.pt/portugal/docentes+do+ensino+superior+total+e+por+tipo+de+ensino-352>
- PORDATA. (2023i). *População com o ensino superior (ISCED 5-8) em % da população entre os 25 e os 64 anos: total e por grupo etário 2022*. [https://www.pordata.pt/europa/populacao+com+o+ensino+superior+\(isced+5+8\)+em+percentagem+da+populacao+entre+os+25+e+os+64+anos+total+e+por+grupo+etario-3239](https://www.pordata.pt/europa/populacao+com+o+ensino+superior+(isced+5+8)+em+percentagem+da+populacao+entre+os+25+e+os+64+anos+total+e+por+grupo+etario-3239)
- Resolução do Conselho da União Europeia 2021/C 66/01 (Quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação rumo ao Espaço Europeu da Educação e mais além (2021-2030)), § Jornal Oficial da União Europeia n.º C 66/1 de 26-02-2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021G0226%2801%29>
- Stefanova, K., & Velichkov, N. (2020). Analysis of the Efficiency of Tertiary Education Expenditure in European Union Member States from Central and Eastern Europe: An Efficiency Frontier Approach. *South-Eastern Europe Journal of Economics, Association of Economic Universities of South and Eastern Europe and the Black Sea Region*, 18(1), 115-128. <https://ojs.lib.uom.gr/index.php/seeje/article/view/9698>

# A contratação pública e o caso paradigmático do ajuste direto – Algumas curiosidades

Public Procurement and the paradigmatic case of Direct Contracting  
– Some Curiosities



**Sara Leitão Moreira <sup>a\*</sup>, Mariana Calado <sup>b\*</sup>,  
Oleksandra Zasinets<sup>c\*</sup>**

<sup>a</sup>Instituto Superior de Contabilidade de Administração, Instituto Politécnico de Coimbra; Advogada; Investigadora do Instituto Jurídico Portucalense; Doutoranda em Direito. **Código ORCID:** 0000-0002-0252-038X. [smoreira@iscac.pt](mailto:smoreira@iscac.pt)

<sup>b</sup>Discente do Mestrado em Contabilidade e Gestão Pública. **Código ORCID:** 0009-0007-0195-4382. [marianacostacalado@gmail.com](mailto:marianacostacalado@gmail.com)

<sup>c</sup>Discente do Mestrado em Contabilidade e Gestão Pública. **Código ORCID:** 0009-0001-2184-5091 [alecsandrazaz01@gmail.com](mailto:alecsandrazaz01@gmail.com)

**Resumo** A contratação pública conforme hoje a conhecemos não é isenta de críticas, mas de alguma forma vai-se ajustando – assim o esperamos – às necessidades da sociedade portuguesa. A sua disciplina encontra-se prevista no Código dos Contratos Públicos (e legislação extravagante) e é aqui que encontramos o foco do nosso estudo, o ajuste direto. O ajuste direto é um dos procedimentos concursais previsto, essencialmente, para acudir a necessidades prementes do interesse público e cujo valor não seja, habitualmente, passível de ser abrangido por outra forma concursal. Não obstante o seu afloramento na doutrina jurídica e jurisprudência, ousadamente se considerou que uma abordagem crítica e prática poderia ser profícua para os profissionais que trabalham nesta área, bem como para o meio académico. Para tanto, proceder-se-á enquadramento histórico do ajuste direto, será explanada a sua atual redação, e verificar-se-ão os critérios de fundamentação de escolha do mesmo, designadamente, o critério de valor e o critério material. Por fim, analisar-se-á o ajuste direto simplificado, e respetivas características, bem como os valores dos ajustes diretos compreendidos entre 2019 e 2023, retirados do Portal Base para melhor concretizar esta realidade.

**Palavras-chave** Ajuste direto; Código dos Contratos Públicos; contratação pública; Portal Base.

**Abstract** Public procurement as we know it today is not without criticism, but somehow it is adjusting – we hope – to the needs of the Portuguese society. Its discipline is provided for in the Public Contracts Code (and extravagant legislation) and it is here that we find the focus of our study, direct awarding. Direct award is one of the competitive procedures designed, essentially, to meet pressing needs of the public interest and whose value is not, usually, capable of being covered by another competitive form. Despite its emergence in legal doctrine and jurisprudence, it was boldly considered by us that a critical and practical approach could be beneficial for professionals working in this area, as well as for the academic world. To this end, we will look at the historical framework of direct contracting, its current wording will be explained, and the criteria underlying its choice will be verified, namely the value criterion and the material criterion. Finally, the simplified direct contracting and its characteristics will be analyzed, as well as the value of direct contracting foregone between 2018 and 2022, taken from the Base Portal to better reflect this reality.

**Keywords** Direct Contracting; Public Contracts Code; public procurement; Portal Base



## 1. Nota Introdutória

O Código dos Contratos Públicos (CCP) entrou em vigor com a aprovação do Decreto-Lei (DL) n.º 18/2008 de 29 de janeiro de 2008, o qual foi objeto de diversas revisões, de forma a flexibilizar e desburocratizar os procedimentos de formação de contratos públicos, estando, à data, em força a vigésima versão do diploma. Apesar de as regras da contratação pública não serem novidade, dado que não foram introduzidas no ordenamento jurídico português em 2008, conforme melhor se explicitará infra especificamente quanto ao ajuste direto, constata-se que existem diversas questões em torno da sua interpretação e mobilização. Tal como refere Pedro Sanchez “Não é possível imaginar hoje a hipótese de a Administração Pública própria de um Estado social de Direito, com vocação prestacional, dispensar o recurso a formas contratuais de actuação” (Sanchez, 2020-I, p. 17).

O ajuste direto é um procedimento cada vez mais presente no quotidiano, no entanto, se for mal aplicado, pode ser considerando como uma forma artificiosa de distanciar a contratação pública de alguns dos seus princípios orientadores, designadamente da pretendida uniformização resultante da União Europeia, tais como os princípios da concorrência e transparência (Brito, 2011).

Deste modo, no presente estudo explicitar-se-á, num primeiro momento, o desenvolvimento e contexto histórico do ajuste direto, explicando-se os critérios para a sua adoção, designadamente o critério do valor e o critério material, afinando as regras que existem e os procedimentos que decorrem ao realizar um procedimento desta envergadura.

De referir que as temáticas abordadas neste trabalho são aquelas que se consideram fundamentais para a compreensão deste estudo, porém, de nada se revela despiendo reforçar que todas as situações referidas necessitam de ser completadas com a totalidade da informação presente na legislação aplicável. Será ainda levada a cabo uma análise dos dados dos últimos cinco anos, retirados do Portal Base, considerada como uma franja de tendência, não obstante o período de excepção durante a Pandemia – Covid 19, no que tange aos procedimentos simplistas para aquisição de bens e serviços, empreitadas de obras públicas e contratos de concessão, não obstante os primeiros serem mais evidentes devido à sua expressão fáctica regular. Estes dados serão desconstruídos, com vista a melhor entendermos a realidade presente na contratação pública portuguesa de excepção.

Por fim, serão apresentadas as principais conclusões e uma breve sugestão para estudos futuros.

## 2. Os procedimentos concursais previstos no CCP – apontamento prévio

No art.º 16.º do Código dos Contratos Públicos (doravante CCP) vêm elencados diversos procedimentos concursais, a saber: ajuste direto (arts. 112.º a 129.º do CCP), consulta prévia (arts. 112.º a 129.º do CCP), concurso público (arts. 130.º a 161.º do CCP), concurso limitado por prévia qualificação (arts. 162.º a 192.º do CCP), procedimento de negociação (arts. 193.º a 203.º do CCP), diálogo concorrencial (arts. 204.º a 218.º do CCP), parceria para a inovação (arts. 218.º-A a 218.º-D do CCP). Temos, por conseguinte, procedimentos com e sem fase de selecção concorrencial, designadamente procedimentos de formação de actos administrativos, procedimentos regulados em lei especial, procedimentos não regulados no âmbito do direito público.

A iniciativa de procedimento poderá ser pública, com vista à celebração de um contrato destinado a satisfazer uma necessidade pública – compras públicas ou procura pública -, ou privada, derivada de um pedido de utilização privativa de um bem público ou do domínio público (*ad exemplum* art.º 84.º da CRP).

A contratação pública tem diversos princípios estruturantes e fraturantes, quando comparada com o ensejo de uma contratação privada, por conseguinte, não será novidade elencar que se revela em nada despiendo elencar um princípio que é norteador - o princípio da legalidade procedimental - apesar de existirem desvios ao âmbito de incidência de regras procedimentos, tratando-se de um procedimento de adjudicação não regulado, *qua tale* o disposto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro ou mesmo o regime simplificado do ajuste directo previsto no art.º 128.º do CCP.

Cumprir-nos acrescentar que existem regras de escolha do procedimento de adjudicação, pois, para além da taxatividade (sem embargo de concretizações específicas em sede de lei especial ou extravagante) e da possibilidade de termos contratos mistos, a escolha é determinada em razão de quatro critérios preponderantes: valor estimado do contrato; critérios materiais; tipo de contrato; entidade adjudicante.

Apesar de alguns desvios, a regra será efectivamente a taxatividade dos procedimentos de adjudicação, nos termos previstos no CCP, cumprindo-nos ora enveredar por uma análise mais detalhada do nosso foco principal, o ajuste directo.

## 3. O Ajuste Directo

### 3.1 Nota preambular

Apesar de o ajuste directo implicar uma construção jurídica complexa e adstrita a critérios de legalidade minimamente estritos, certo é que o mesmo talvez será o procedimento concursal previsto no CCP mais conhecido dos portugueses, devido a diversas polémicas que são trazidas ao conhecimento público por intermédio dos meios de comunicação social, praticamente como se este fosse ilegal um eventual “bicho papão”. Mas nada poderia estar mais longe da realidade, pois trata-se de um instrumento muito útil para o regular funcionamento da Administração Pública, sendo efectivamente uma arma imprescindível para a satisfação atempada do interesse público. Apesar deste nosso entendimento, naturalmente que temos plena consciência que a sua banalização pode trazer diversos prejuízos para o interesse público, situação que se encontra largamente vincada na opinião pública. Apesar de ser visto como uma estratégia de dissuasão e prevenção da corrupção, há quem considere as alterações legislativas que têm esse lema como móbil, como apenas “uma lei para inglês ver” (Gonçalves, 2022).

A polémica, na maioria das vezes, resulta do facto de se tratar de um procedimento subtraído do cariz concorrencial que devia caracterizar a contratação pública (Verde de Sousa, 2016), mas tal é uma inevitabilidade, pois nem todas as necessidades que se fazem sentir, por exemplo, no Estado Social, ou carências de economato são compatíveis com as delongas de um, por exemplo, concurso público, por “meia dúzia” de euros. Posto isto, a positivação desta figura possibilita que a entidade adjudicante convide diretamente uma entidade, à sua escolha, a apresentar uma proposta, segundo o disposto no artigo 112º, n.º 2 (CCP).

Este é um procedimento de contratação pública, que se encontra sujeito aos princípios decorrentes da necessidade de proteção do interesse público bem como o da transparência. O ajuste direto adota, assim, um regime legal específico, onde se concretiza com o convite para apresentação de proposta a uma só entidade, e o ajuste direto simplificado. Tal como refere Sanchez (2020, I, 359) “os procedimentos de ajuste directo e consulta prévia distinguem-se de todos os restantes pela circunstância de importarem severas restrições à concorrência”.

### 3.2. Sumaríssima contextualização histórica

Relativamente ao contexto histórico dos ajustes diretos, até ao CCP foram sendo ultrapassadas diversas barreiras jurídicas que viabilizassem uma contratação célere, eficaz e, acima de tudo, legal.

Recuamos até 13 março de 1937, data de publicação do Decreto-Lei n.º 27 563, o qual reconhece a necessidade de

determinar alguns valores para a realização de despesas pelas diversas entidades oficiais. Este diploma não refere a nomenclatura que hoje utilizamos, embora na doutrina já se falasse sobre “ajustes diretos”, uma vez que era permitida a realização de despesas com bens e com a aquisição de géneros e artigos que constituíssem encargo administrativo do serviço “sem concurso público”, “nem contrato escrito”, conforme vem previsto na al. c) do art.º 6.º daquele diploma. Em novembro de 1957, com a publicação do regime legal de despesas com aquisições e obras para os serviços do Estado, Decreto-Lei n.º 41 375 de 19 de novembro de 1957, no artigo 6.º, surge pela primeira vez a palavra ajuste direto no ordenamento jurídico Português. Este artigo refere que este ajuste é realizado em despesas reduzidas e se for inconveniente ao interesse do Estado a realização de concurso. Aquele diploma não estabelece qualquer regulamentação relativa à tramitação dos procedimentos, diferenciando-se do concurso público e do concurso limitado, mas refere no seu artigo 6.º que o ajuste direto carece, sempre que possível, de consulta a pelo menos três entidades,

A 31 janeiro de 1968, é publicado o Decreto-Lei n.º 48 234, que procedeu à revisão das condições em que os serviços do Estado podem realizar despesas com aquisições e obras, em ordem à simplificação da sua atividade e ao aumento da sua eficiência. Neste documento verificam-se duas formas de escolher o co-contratante da Administração Pública: o ajuste direto e o concurso público.

O Decreto-Lei n.º 21 179 de 12 de julho, referente às despesas com obras e aquisição de bens e serviços para o Estado, segundo o artigo 4º, considera ser admissível o procedimento de ajuste direto, em alternativa ao concurso público, dado que até este momento o ajuste direto era apenas admitido a título excecional.

A 25 de fevereiro, foi publicado o Decreto-Lei n.º 24/92 que regula as despesas com obras e aquisição de bens e serviços dos organismos do Estado, e refere no seu artigo 91º que “O ajuste direto só é admitido através de negociação”, permitindo dialogar com as entidades no sentido da obtenção dos resultados economicamente mais vantajosos.

O Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de março, procede à completa regulamentação dos procedimentos de contratação pública, incluindo o ajuste direto, e refere pela primeira vez que no ajuste direto não é necessária uma consulta a vários prestadores de serviços ou fornecedores de bens.

Para finalizar, a 8 de junho entra em vigor o Decreto-Lei n.º 197/99, o último diploma publicando antes do CCP, o qual transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva n.º 97/52/CE de 13 de outubro, e possui como objetivo a simplificação dos procedimentos, a garantia da concorrência e a boa gestão dos dinheiros públicos.

Atualmente no CCP, Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro de 2008, que conta com vinte versões em praticamente dezois anos, o ajuste direto corresponde ao procedimento

de negociação sem publicação de anúncio do concurso, e é realizado através do convite a determinadas entidades.

A penúltima e antepenúltima alterações ao CCP trouxeram efectivamente alterações de monta ao procedimento que ora curaremos, designadamente, a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio e o Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, pelo que se considera profícua a sua análise.

### **3.2.1. Lei n.º 30/2021, de 21 de maio**

No dia 20 de junho de 2021 entrou em vigor a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprovou medidas especiais de contratação pública designadamente em matéria de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, e altera o Código dos Contratos Públicos (CCP). No que diz respeito às alterações ao Código dos Contratos Públicos, estas visam essencialmente a agilização dos procedimentos pré-contratuais, a procura de maior simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos, destacando-se as seguintes alterações nos ajustes diretos:

Possibilidade de adoção de procedimentos de ajuste direto simplificado nos termos do artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos, quando o valor do contrato for igual ou inferior a € 15 000 (alínea c) do artigo 2.º da Lei 30/2021);

A não aplicação do limite imposto pelo n.º 2 do artigo 113.º (CCP) aos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto para a celebração de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços de uso corrente promovidos por autarquias locais desde que verificados determinados pressupostos (conforme alteração ao n.º 4 do artigo 113.º (CCP));

Alteração do prazo máximo de vigência para os contratos celebrados na sequência de ajuste direto simplificado de 1 ano para 3 anos, alínea a) do artigo 129.º (CCP).

Uma das principais alterações referentes a esta matéria foi verificada no artigo 7º, relacionada com os procedimentos pré-contratuais no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, em muito verificada devido às catástrofes ocorridas no trágico verão do ano de 2017.

Assim, segundo este artigo, “as entidades adjudicantes podem iniciar procedimentos de ajuste direto ou de consulta prévia, nos termos do Código dos Contratos Públicos, para a celebração de contratos que tenham por objeto a locação ou a aquisição de bens, a aquisição de serviços ou a realização de empreitadas necessárias para a gestão dos combustíveis no âmbito do SGIFR, quando o valor do contrato seja, simultaneamente, inferior aos limiares referidos nas alíneas a), b) ou c) do n.º 3 ou a) ou b) do n.º 4 do artigo 474.º do mesmo Código, consoante o caso, e inferior a (euro) 750 000”.

### **3.2.2. Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro**

Com o Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, e após “ouvindo os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional de Freguesias, o Tribunal de Contas, a Ordem dos Arquitetos, a Ordem dos Engenheiros, a Ordem dos Engenheiros Técnicos, a Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas, a Associação Portuguesa de Projetistas e Consultores, o Cluster Arquitetura, Engenharia e Construção e a Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública”, o Governo decretou relativamente ao ajuste direto - com entrada em vigor a 1 de dezembro de 2022 - que é possível o acesso a este procedimento quando as propostas existentes forem consideradas inadequadas segundo as diretivas - definição europeia de “propostas inadequadas” prevista na al. a) do n.º 2 do art.º 32.º<sup>1</sup> da Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu de 26 de Fevereiro de 2014, acrescentando assim, ao já disposto no artigo 24º (CCP). Designadamente, quando nenhum concorrente apresente proposta ou nenhum candidato se tenha apresentado.

Juntamente com estas alterações, quanto a contratos inferiores aos limiares das diretivas, é acrescentada a possibilidade de recorrer ao procedimento de ajuste direto caso todas as candidaturas ou propostas tenham sido alvo de exclusão em anterior concurso limitado por prévia qualificação ou concurso público.

### **3.3. Os critérios para a escolha do procedimento por ajuste direto – o critério do valor e o critério material**

O ajuste direto apresenta-se como um procedimento simples e célere, marcado pela ausência excessiva de burocracia e formalidades, inexistindo, por exemplo, um júri de procedimento, o qual se revela despiendo dado que apenas teria de avaliar a proposta remetida pelo concorrente convidado a apresentá-la, dentro dos parâmetros pré-definidos pela entidade adjudicante (art.º 67.º, n.º CCP). Quaisquer atos que se revelem imprescindíveis para a regular tramitação do procedimento, culminando na celebração do contrato, poderão ser conduzidos e assegurados pelo órgão adjudicante.

A tramitação é relativamente simples, contando apenas com um convite, o qual deverá ser remetido por meios electrónicos ou mesmo com recurso às plataformas electrónicas disponíveis. Este convite deverá estar instruído com a regulamentação do procedimento e caderno de encargos, bem como com o fundamento de escolha do procedimento, o prazo e o modo para apresentação da proposta (arts.º 115.º, n.º 1 e 113.º, n.º 2 a 5 do CCP) (Silva, 2018).

<sup>1</sup> “Uma proposta deve ser considerada inadequada quando for irrelevante para o contrato, não permitindo manifestamente satisfazer, sem alterações substanciais, as necessidades e requisitos da autoridade adjudicante conforme especificados nos documentos do concurso. Um pedido de participação deve ser considerado inadequado caso o operador económico em causa deva ser ou possa vir a ser excluído, nos termos do artigo 57.º, ou não preencha os critérios de seleção estabelecidos pela autoridade adjudicante nos termos do artigo 58.º”.



Para este tipo de procedimento, existem dois critérios possíveis de formação de contrato, o critério do valor e o critério material, os quais obrigam a que se proceda a uma apreciação mais cuidada.

Muito sumariamente, quanto ao critério de valor, o contrato a celebrar está sujeito a um valor limite conforme descrito nos artigos de 17º a 22º do CCP, sendo que este é o critério regra para a adoção do ajuste direto.

Já no que se refere ao critério material, critério de exceções expressamente previstas, que permite a adoção do ajuste dire-

to independentemente do valor a contratar, o mesmo critério está expresso nos artigos 24.º a 27.º do CCP (Arsénio, 2019).

### 3.3.1. O Critério de Valor

O critério de valor, ou também referido como critério financeiro, é o critério base para a adoção do ajuste direto, pois este rege-se pelos valores a contratar, que não se podem ultrapassar, referidos nos artigos 19º, 20º, 21º e 31º conforme se pode observar esquematizado na figura 3.

**Figura 1 - Limite valores, formação de contratos – elaboração das Autoras**

Formação de contratos	Valor	Artigo
Para empreitadas de obras públicas	Inferior a 30.000€	Artigo 19º al. d)
Para aquisição ou locação de bens móveis, ou aquisição de serviços	Inferior a 20.000€	Artigo 20º n.º 1 al. d)
Para outro tipo de contratos (que não configurem contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos, ou contratos de sociedade)	Inferior a 50.000€	Artigo 21º n.º 1 al. c)
Concessão de obra públicas ou serviço público	Inferior a 75.000€	Artigo 31º n.º 4

Este critério de valor do contrato, tem implicações não apenas para o ajuste directo, mas também para qualquer procedimento concursal, dado que o valor do contrato é considerado como o critério geral de escolha do tipo de procedimento a adoptar. De acordo com Sanchez (2020, I, 368), “o recurso à fixação de limiares quantitativos para determinar o tipo de procedimento que a entidade adjudicante deve seleccionar constitui o simples resultado de uma ponderação entre princípios contraditórios que o legislador é forçado a realizar”. Este autor refere-se naturalmente ao princípio da igualdade e da concorrência, explicando ainda que os procedimentos não puramente concorrenciais, ou que tenham fases de negociação, não representam qualquer obstáculo à satisfação do interesse público, revelando-se injustificada uma fobia exacerbada, conforme a demonstrada pelo legislador europeu. O valor é encarado como um critério que permite aquilatar, de forma presumida entenda-se, o interesse dos operadores de mercado num determinado procedimento concursal, mas certo é que não nos podemos esquecer que tal é meramente indicativo, dado que podem existir diversos “pequenos” operadores económicos que estejam interessados num procedimento cujo valor de contrato se fixa até aos €15.000,00 (quinze mil euros) e meia dúzia (ou nem tanto) que poderão ter interesse num procedimento concursal cujo valor de contrato se fixa em €100.000,00 (cem mil euros).

À entidade cumprirá, assim, fundamentar a razão pela qual enveredou pela escolha de um determinado procedimento de adjudicação, não obstante não recair sobre si a obrigação de justificar a exclusão de não adopção de outro tipo procedimental, quando bastará a indicação normativa que está na

sua base. Tal como refere Gonçalves (2020, 512) “a indicação legal de que um procedimento pode ser adotado em razão do valor corresponde a uma permissão legislativa para a adoção desse procedimento, dispensando outras explicações”.

Para além desta limitação em relação ao valor, este critério encontra-se ainda sujeito às regras na escolha das entidades convidadas, previstas no artigo 113º (CCP), a qual competirá à entidade adjudicante. Consequentemente, subsistirá o impedimento de convite de apresentação de propostas por entidades adjudicantes que tenham, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, ultrapassado os montantes limites no valor contratual ou acumulado referenciados na figura 3 conforme disposto no n.º 2 do artigo 113º (CCP). No entanto, para os efeitos aqui expressos é necessário atender a que, caso entidade adjudicante seja o Estado ou uma Região Autónoma, apenas serão considerados os contratos celebrados no mesmo gabinete governamental, serviço central ou serviço periférico de cada ministério ou secretaria regional. Já quando a entidade adjudicante seja um município são diferenciados os contratos celebrados no âmbito de cada serviço municipalizado conforme expresso no n.º 3 do artigo 113º (CCP). Se assim não fosse, facilmente seriam atingidos os limiares acima concretizados, vejamos que é incontornável a especialização dos serviços do Estado, a criação de Departamentos e de Divisões nas autarquias locais. Naturalmente que poderá ser criticada esta solução, designadamente pela ultra divisão ou compartimentação dos serviços do Estado e das autarquias locais, mas não nos vamos ater com estes considerandos nesta sede, por se revelarem, de alguma forma, alheios ao objecto do nosso estudo.

As limitações expressas no n.º 2 do artigo 113º (CCP), não se aplicam à formação de contratos no âmbito do n.º 4 do artigo 113º (CCP), quando em autarquias locais a entidade convidada a apresentar proposta seja uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média empresa (certificada enquanto tal nos termos da lei), com sede e atividade efetiva no território do concelho da autarquia, e esta fundamenta que nesse território a entidade convidada a apresentar proposta é a única fornecedora do tipo de bens ou serviços a alocar ou a adquirir.

Cumpra ainda esclarecer que não é permitido o convite a apresentação de propostas a entidades que, no ano económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores, tenham prestado serviços, executado obras ou fornecido bens móveis à entidade adjudicante gratuitamente, salvo se tal tivesse ocorrido ao abrigo do Estatuto do Mecenato, conforme expresso no n.º 5 do artigo 113º (CCP).

Também não é permitido o convite a apresentação de propostas a entidades que partilhem, ainda que parcialmente, sócios e/ou representantes legais, sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo das expressas, como as entidades excluídas pelo n.º 2 e/ou n.º 5 do artigo 113º (CCP). Não podemos deixar de sublinhar que estas situações têm gerado alguma polémica, designadamente por ocorrerem situações em que, por exemplo, o gerente de direito não passa de um/a “testa de ferro”, existindo, no entanto, coincidência do gerente de facto com outras entidades que reuniam as condições de exclusão daquele artigo, que não é facilmente aquilatável. Também tem sido discutido, designadamente na

jurisprudência europeia<sup>2</sup>, a questão das relações de domínio ou de grupo de empresas, podendo, assim, gerar situações de questionável restrição à concorrência, não obstante se pretender precisamente o inverso (Oliveira, 2016).

É deveras discutida a questão do fraccionamento da despesa, com vista à adoção de um procedimento sem cariz concorrencial (veja-se o disposto no n.º 8 do art.º 17.º do CCP). O critério do valor serve, precisamente, como critério orientador e a sua violação implica sancionamento, designadamente pelo Tribunal de Contas, caso contrário estaríamos perante disposições legais vazias de sentido. Tal é precisamente o que decorre do disposto na al. l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC, sendo possível a aplicação de multas a entidades adjudicantes pela “Pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública”. Veja-se com interesse para este critério a sentença proferida pelo Tribunal de Contas n.º 5/2019, 3.ª Secção, no Processo n.º 4/2019-JRF/3.ª Secção, cujo relator fora o Juiz Conselheiro António Francisco Martins<sup>3</sup>.

### 3.3.2. O Critério Material

Conforme referido anteriormente, no que diz respeito ao critério material, é permitida a celebração de contratos de qualquer valor, sem prejuízo das exceções expressamente previstas. No entanto, para que seja possível utilizar este critério, o órgão competente para a decisão de contratar tem de fundamentar de forma clara e objetiva que a situação em concreto reúne os pressupostos constantes das alíneas dos artigos 24.º a 27.º do CCP, conforme sintetizado na figura 2.

**Figura 2 - Critério material (Artigos)**

Artigo 24º	Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos.
Artigo 25º	Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de empreitada de obras públicas.
Artigo 26º	Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis.
Artigo 27º	Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços.

**Fonte:** Autoria própria

<sup>2</sup> Veja-se o acórdão Assitur disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0538>

<sup>3</sup> Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Documents/2019/st005-2019-3s.pdf> que concluiu o seguinte “A violação do princípio da unidade da despesa, do limite do valor para o procedimento por ajuste direto e da proibição de convidar entidades a quem foram adjudicados o mesmo tipo de serviços, por ajuste direto, nos dois anos anteriores e com preço acumulado igual ou superior ao limite previsto no art.º 20º, no 1.º, al. a) do CCP, configura a violação de normas legais relativas à contratação pública, preenchendo a previsão objetiva da infração financeira sancionatória, p. e p. na primeira parte da al. l) do no 1 do art.º 65.º da LOPTC.

Tendo os demandados conhecimento que estavam a contrariar as limitações impostas, por via do valor, para o ajuste direto e a fracionar a despesa do ano económico, assim como a contrariar a proibição de convidar e adjudicar serviços, materialmente à mesma entidade que prestara aqueles serviços nos dois anos económicos anteriores e levando a cabo tais ações, sabendo e aceitando violar e contrariar as disposições legais a que estavam vinculados, agiram os demandados com dolo necessário”.

Na eventualidade de estarmos perante a adoção de um procedimento concursal que viole o princípio da legalidade, ou seja, fundamentado fora dos casos previstos na lei, no que ao critério material diz respeito, este enfermará (em princípio) de nulidade. Assim, é necessário apurar as razões procedimentais que facultam o recurso ao ajuste direto, qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, tal como se encontram concretizadas no art.º 24.º do CCP.

### **3.3.2.1. Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos**

Uma das razões que poderá determinar a escolha pelo ajuste directo, independentemente do valor do contrato a celebrar, será o caso de se tratar de uma situação em que o procedimento concursal fique deserto, nos termos da alínea a), n.º 1 do artigo 24.º (CCP). Nestes casos estamos perante uma situação em que, no concurso limitado por prévia qualificação não foi apresentado qualquer candidato e no caso de um concurso público nenhum concorrente apresentou proposta. Na eventualidade de estarmos perante um concurso deserto, para se enveredar por um ajuste direto o caderno de encargos, se for o caso, e os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira, não podem ser substancialmente alterados em relação aos termos anteriormente apresentados no concurso público, sob pena de estarmos a subverter por completo o princípio da concorrência e a igualdade de oportunidades (Brito, 2011). Quanto ao disposto na alínea b), n.º 1 do artigo 24.º (CCP), necessário se revela que todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas e que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao procedimento que lhe precedeu.

Acresce ainda que, acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º (CCP), é necessária a verificação de três requisitos principais, que se interligam entre si, designadamente i) a existência de “urgência imperiosa”; ii) a existência de “circunstâncias imprevisíveis”; iii) a não imputabilidade dos factos à entidade adjudicante.

Para além destes três requisitos principais, podemos considerar que existem ainda outros dois complementares, designadamente, i) a utilização do ajuste direto apenas pode ser feita na “medida do estritamente necessário”, o que representa uma limitação à extensão do seu âmbito e objeto; ii) recurso ao ajuste direto apenas é possível quando “não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos”, o que constitui um requisito prévio.

Claro que estes conceitos e requisitos carecem de interpretação e de serem densificados, tal como concretizou Tribunal de Contas, no Acórdão do n.º 1/2018, 29-1- 1.ª Secção-Plenário<sup>4</sup>, que concretizou “...não é qualquer urgência que pode funda-

mentar a aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º (CCP), mas apenas a urgência “imperiosa”, isto é, uma urgência de nível superior, a urgência “imprescindível”, aquela urgência que não se discute, que não oferece dúvidas ao “homem médio””. O critério de urgência imperiosa é um dos mais invocados pelas entidades adjudicantes, porém é justamente devido à falta de preenchimento dos respetivos requisitos, que é uma das exceções que mais tem justificado a censura do Tribunal de Contas. Este Tribunal tem entendido que “o ajuste directo é uma modalidade excecional de procedimento concursal assente em requisitos taxativos que como tal devem ser interpretados”<sup>5</sup>.

Maria da Glória Garcia (2012, p. 560) adensa ainda a questão ao salientar que os requisitos principais por vezes não são verificáveis sem mais quando nos diz que “pode acontecer que se esteja perante acontecimentos previsíveis mas de baixa probabilidade – pensemos no caso de intempéries altamente destrutivas em zonas de risco - e se justifique a urgência imperiosa, se avanços científicos demonstrarem a elevação da probabilidade do risco. E pode acontecer também que se esteja perante circunstâncias imputáveis à entidade adjudicante mas que, mesmo assim, se justifique a urgência imperiosa – pensemos no caso de insanidade mental do titular do órgão decisor ou no caso de alteração de uma específica política pública de importância fundamental para o desenvolvimento económico, na sequência de mudança governamental. Em qualquer dos casos, de acordo com o disposto no artigo 24.º, n.º 1, al. c) do Código dos Contratos Públicos, não é possível invocar urgência imperiosa e, no entanto, esta pode justificar-se”. Concluindo-se, assim, que nem sequer o legislador conseguiu concretizar da melhor forma este regime considerado excepcional, devendo remeter para o caso concreto a sua solução, não obstante a existência de um princípio da legalidade e taxatividade dos procedimentos. O Acórdão do n.º 1/2018, 29-1- 1.ª Secção-Plenário, refere que as «Circunstâncias imprevisíveis são aquelas que resultam de acontecimentos que qualquer pessoa, por mais diligente que seja, não pode em qualquer caso prever ou antecipar. Enquadram-se no âmbito deste conceito, as calamidades naturais, por exemplo. Mas não se enquadram nele os incidentes processuais inerentes a um qualquer procedimento aquisitivo, como sejam as reclamações ou os recursos judiciais, que, apesar da sua ocorrência ocasional, são acontecimentos marcados por alguma previsibilidade». Revela-se, assim, acessível que as circunstâncias imprevisíveis deverão ter como ponto de partida a figura do Homem médio, ou, se preferirem, da pessoa razoável.

É ainda possível adotar o ajuste direto por critério material de acordo com a hipótese prevista no n.º 6 do artigo 24.º, conjugado com o n.º 5 do mesmo artigo, quando estejam em causa

<sup>4</sup> Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2018/ac001-2018-1spl.pdf>.

<sup>5</sup> Veja-se o acórdão 012/2017, proferido a 31 de Outubro de 2017, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2017/ac012-2017-1sss.pdf>



entidades dos sectores especiais (ou atividades dos sectores especiais), abrangendo-se também aqui o procedimento de negociação. De acordo com a alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º (CCP), as prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões: i) O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico; ii) Não exista concorrência por motivos técnicos; iii) Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual.

### **3.3.2.1.1. O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico**

Nestes casos, a aquisição de uma obra de arte (diferente de arquitetura) ou contratação de um artista não é passível de ser adquirida a qualquer outro operador económico. Esta é a questão da reputação da obra ou do artista, e os motivos justificativos da aquisição de uma certa obra ou de um certo artista. A Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, refere na alínea b), do artigo 32.º que “quando as obras, os produtos ou os serviços só puderem ser fornecidos por um determinado operador económico, por uma das seguintes razões: i) o objetivo do concurso é a criação ou a aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico únicos”. Assim, neste valor incluem-se todos os bens, serviços ou obras conexas com a obra ou o espetáculo a adquirir, designadamente, a criação, execução e interpretação de obras; os materiais, equipamentos, transporte e processos produtivos de suporte às artes do espetáculo ou do audiovisual; a produção, realização e divulgação de artes do espetáculo ou do audiovisual, incluindo de valorização e divulgação das obras e dos artistas.

### **3.3.2.1.2. Não exista concorrência por motivos técnicos**

Nestes casos, a existência de apenas um operador com a especialidade pretendida ou que dispõe do produto ou serviço pretendido é preponderante. Por conseguinte, a inexistência de alternativa razoável equivalente dará origem ao problema das especificações (técnicas e de outra natureza), que não serão atendíveis por qualquer outro eventual interessado.

Naturalmente que estes tipos de concretizações poderão gerar conflitos ou diferenças de opinião e poderão conduzir a entendimentos, de alguma forma, subjectivos. O Tribunal de Contas considerou que, por exemplo, no Acórdão n.º 15/2021, de 22 de junho, da 1.ª secção, proferido no processo n.º 867/2021, cujo relator fora o Juiz Conselheiro Alziro Antunes Cardoso<sup>6</sup>, que “a opção pelo ajuste direto, por razões técnicas, só é admitida quando no mercado exista ou se mostre habilitada uma empresa ou entidade capaz de executar o contrato”, excluindo desta pretensa exclusividade, não obstante poderem existir especificações alegadamente disponibilizadas por apenas uma entidade, o mercado dos seguros, dado que se trata de um mercado marcadamente concorrencial.

Por conseguinte, revela-se inequívoco que, para ser invocado este critério, tem de ser amplamente justificado, dado que se revela como uma restrição pura ao mercado concorrencial<sup>7</sup>, especialmente quando a excessiva pormenorização tem em vista uma restrição deste<sup>8</sup>.

### **3.3.2.1.3. Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual.**

Neste contexto, podemos incluir os direitos de propriedade industrial ou intelectual, como as marcas e as patentes, entre outros e inexistência de alternativa razoável.

Segundo o n.º 4 do artigo 24.º (CCP): “O ajuste direto com fundamento no disposto nas subalíneas ii) e iii) da alínea e) do n.º 1 só pode ser adotado quando não exista alternativa ou substituto razoável e quando a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar”.

O Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão proferido no processo n.º 011/11, de 21 de junho de 2011, cujo Relator fora do Conselheiro Pires Esteves, decidiu que o ajuste directo com “fundamento na protecção de direitos exclusivos visa proteger os direitos de autor consagrados genericamente no Código dos Direitos de Autor (DL n.º 63/85 de 14/03), valendo por dizer que este critério não poderá ser adotado como forma de obviar às regras da concorrência, dado que presume que ela inexistia<sup>9</sup>. Este critério não deve ainda ser adoptado como fundamento para assegurar a continuidade de uma prestação ou preferência por uma entidade<sup>10</sup>, dado que tal não afasta a

<sup>6</sup> Disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2021/ac015-2021-1sss.pdf>.

<sup>7</sup> Com interesse veja-se o acórdão n.º 1/2020 proferido pelo Tribunal de Contas no processo n.º 60/2020, de 18 de fevereiro de 2020, cujo relator fora o Conselheiro Fernando Oliveira Silva <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2020/ac11-2020-1sss.pdf>.

<sup>8</sup> Neste sentido decidiu o Supremo Tribunal Administrativo, no Acórdão proferido no processo n.º 01576/21.4BEPRT, de 30 de março de 2023, cujo Relator fora o Conselheiro Adriano Cunha “Sem prejuízo da liberdade das entidades adjudicantes na estipulação das especificações técnicas, há limites que não podem ser ultrapassados, nomeadamente quando, através da excessiva pormenorização ou da natureza excessivamente restritiva das especificações técnicas estabelecidas, resulta entravada a concorrência e beneficiado determinado operador – tudo contra o legalmente imposto, a este propósito, no art. 42º n.º 2 da Diretiva 2014/24, refletido no art. 49º n.º 4 do CCP (cfr. Ac. T.JUE de 25/10/2018, C-413/17, “Roche Lietuva”, considerando 29 e segs.)”, disponível em [https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb-f22e1bb1e680256f8e003ea931/a09a2979d4616b8980258988004dc388?OpenDocument&ExpandSection=1#\\_Section1](https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb-f22e1bb1e680256f8e003ea931/a09a2979d4616b8980258988004dc388?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1).

<sup>9</sup> Acórdão disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb-f22e1bb1e680256f8e003ea931/a4b5e327c0c9df58802578bc003b6629?OpenDocument&ExpandSection=1>.

<sup>10</sup> Veja-se com relevância a este respeito o Acórdão do Tribunal de Contas 33/2019, proferido no processo n.º 2270/2019, cujo relator fora o Conselheiro Fernando Oliveira Silva quando nos diz que “A intenção de adjudicação do projeto de arquitetura com natureza intuitus personae a arquiteto de elevado prestígio nacional e internacional não encontra fundamento legal, pois não são válidos os argumentos utilizados pelo Município para justificar que a elaboração do projeto de conceção apenas pode ser confiada àquele arquiteto”, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac033-2019-1sss.pdf>.

possibilidade de um trabalho ou de determinados bens não poderem ser prestados ou fornecidos por outra entidade<sup>11</sup>.

#### **3.3.2.1.4. Outros critérios de escolha do ajuste direto**

Para além dos casos supra enunciados, o legislador permitiu ainda o alargamento do ajuste directo a vários tipos de contratos, uma vez que tal se justificasse, embora enuncie de forma estrita a sua admissibilidade. No caso de contratos de empreitada de obras públicas, é possível adotar o ajuste direto quando exista “um projeto base comum”, nos termos do art.º 25.º do CCP. Nos termos do art.º 26.º do CCP o ajuste directo pode ser igualmente aplicado nos contratos de locação e aquisição de bens móveis, uma vez que tal não implica um ónus permanente, mas meramente transitório para a entidade adjudicante e a possibilidade de se enveredar por um procedimento diferente implicasse, por exemplo, incompatibilidades ou dificuldades técnicas de utilização e manutenção desproporcionada, condições menos vantajosas, ou ao abrigo de um acordo-quadro. Já quanto à aquisição de serviços, à semelhança do que se verificou resultar do artigo 25.º do CCP, é possível adotar o ajuste direto quando exista “um projeto base comum”, conforme referido no ponto i) da alínea a) do n.º1, replicando-se, ainda, a argumentação aduzida para os contratos de locação, que implica, salvo melhor opinião, uma ponderação de oportunidade e consenso para a entidade adjudicante.

### **3.4. Ajuste direto simplificado**

Além do regime geral de ajuste direto, abordado anteriormente, existe ainda o ajuste direto simplificado. Este tipo de procedimento caracteriza-se pela aquisição ou locação de bens móveis, ou de aquisição de serviços a um preço contratual que não pode ultrapassar o valor de 5 000€, ou 10 000€ quando se refere a empreitadas de obras públicas conforme o n.º1 do artigo 128º (CCP), e este preço contratual não pode ser revisto conforme disposto na al. b) do artigo 129º (CCP). Este tipo de procedimento de adjudicação obriga à verificação de determinados pressupostos, designadamente, i) um pressuposto qualitativo, ii) um pressuposto quantitativo – preço contratual, e a iii) um pressuposto temporal – prazo de execução do contrato. No que concerne ao primeiro pressuposto, o regime simplificado, desde a Revisão de 2017, abrange todos os contratos públicos mais frequentemente utilizados na Administração Pública (Sanchez, 2020 II), nos termos do n.º 1 do art.º 128.º do CCP. Quanto ao pressuposto quantitativo,

face aos valores acima identificados o único apontamento de relevo refere-se ao facto de o valor do contrato nunca poder ser revisto durante a execução contratual, conforme positivado no n.º 1 do art.º 128.º e al. b) do art.º 129.º do CCP. Já no que tange ao terceiro pressuposto, o prazo de execução do contrato não pode exceder um ano a contar da data prevista da adjudicação, sendo que este não poderá ser prorrogado, no entanto, no que concerne às obrigações acessórias – uma vez que se tratará de benefícios para a entidade adjudicante – poderão prolongar-se, por exemplo, de acordo com o prazo legal para as mesmas, como é o caso da garantia dos bens adquiridos ou o sigilo (veja-se a al. a) do art.º 129.º do CCP). Por maioria de razão, não podem ser exigidas obrigações acessórias, como as referidas, para além do prazo legalmente previsto para essas.

Esta adjudicação é feita sobre uma fatura ou documento equivalente que pode ser realizada pelo órgão competente para a decisão de contratar. Este procedimento está dispensado de qualquer formalidade, tais como o regime de faturação eletrónica, a publicação, e a designação do gestor de contrato conforme n.º 3 do artigo 128º (CCP). Como refere Sanchez (2020 II, 564) “esta adjudicação equivale à demonstração implícita pelo órgão competente para a decisão de contratar, de que aceita os termos em que os contactos informais com o adjudicatário tiveram lugar e de que os respectivos mérito e legalidade não merecem reparos”.

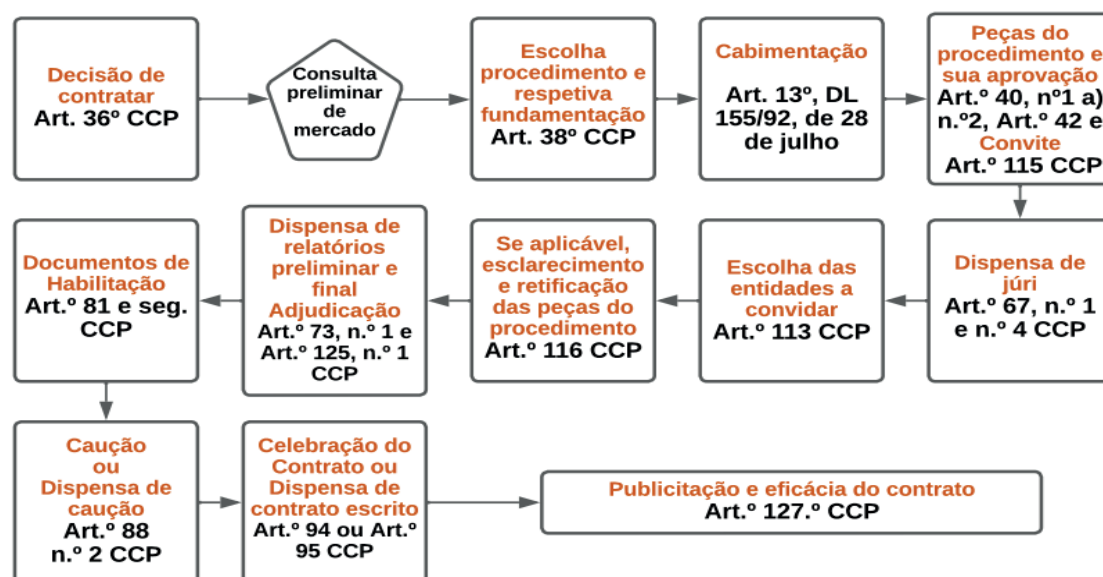
Este procedimento é certamente aquele que conta com menor formalidade e que mais se afasta do regime concorrencial, contudo nada obsta a que a entidade adjudicante consulte mais do que um operador económico, como se de uma consulta informal tratasse, para aquilatar quem providenciará um melhor serviço e satisfará adequadamente o interesse público. De qualquer maneira, convém ter presente o disposto no n.º 3 do art.º 128.º que refere a exoneração de, quanto à fase pós-adjudicatória ou de execução do contrato, “quaisquer outras formalidades previstas no presente Código”.

## **4. Síntese do processo dos ajustes diretos**

No seguimento do explanado anteriormente, e para uma melhor compreensão de toda a temática abordada, verificou-se a necessidade de realizar uma pequena síntese do processo de ajustes diretos, através da esquematização presente na figura 3.

<sup>11</sup> Veja-se o acórdão n.º 18/06 de 14 de Março, recurso ordinário n.º 7/2006, proferido no processo n.º 2765/2005, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2006/ac018-2006-1spl.pdf>

**Figura 3 - Síntese do processo dos ajustes diretos**



Fonte: Autoria própria

Para ser desencadeado qualquer tipo de procedimento de contratação pública, assim como o procedimento de ajuste direto, é necessária a decisão de contratar. Esta decisão é o assumir a existência de uma necessidade da entidade adjudicante, que deve ser fundamentada pelo órgão competente para autorizar a despesa do contrato a celebrar, segundo o n.º1 do artigo 36.º do CCP.

Realiza-se posteriormente uma consulta preliminar do mercado ou consulta informal do mercado, com efeito no artigo 35º-A do CCP. Esta é uma ferramenta de auxílio que visa uma auscultação do mercado para verificar o que o mesmo oferece em matéria de preço, aspetos técnicos, prazos e dados sobre a procura/oferta, com vista à obtenção de uma proposta economicamente mais vantajosa e alcançar os resultados pretendidos para fazer fase a necessidade identificada na fase anterior. Esta consulta não tem uma função vinculativa obrigacional, nem é uma fase obrigatória, mas sim opcional, no entanto revela-se aconselhável realizá-la, sobretudo nos procedimentos de cariz não puramente concorrencial.

A escolha do procedimento de adjudicação é efetuada em função das necessidades da entidade adjudicante, do valor do contrato e da urgência para a satisfação do contrato, e a mesma é fundamentada pelo órgão competente por contratar, conforme o artigo 38º do CCP.

Após estas etapas, é realizada a cabimentação, como consta no artigo 13º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, ou seja, os organismos e serviços realizam um registo de cabimento prévio onde estão estipulados os encargos prováveis e posteriormente é assumido o compromisso. A cabimentação encontra-se prevista na Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26, onde é referido que o cabimento é a reserva de dotação disponível para posterior processamento de despesa, consoante o valor dos encargos prováveis para assegurar que

existirá a dotação necessária para assunção do compromisso. Fundamentando a autorização da despesa, este registo é suportado por um documento interno.

São elaboradas as peças do procedimento para a formação do contrato, aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar conforme o n.º 2 do artigo 40.º do CCP, que, no caso do ajuste direto, tal como consta na alínea a) do n.º 1 do artigo 40.º do CCP será o convite à apresentação de propostas estipulado no artigo 115.º do CCP e o caderno de encargos previsto no artigo 42.º do CCP.

Como tivemos oportunidade de referir, o ajuste direto não obriga à formação de um júri de procedimento, dispensando assim esta figura nos termos do artigo n.º 1 do artigo 67.º do CCP. Por conseguinte, o órgão competente para a decisão de contratar escolhe as entidades a convidar a apresentar proposta, como estipulado pelo n.º 1 do artigo 113º do CCP, tendo em conta todas as regras previstas no artigo 113º do CCP. Naturalmente que o carácter simplificado do procedimento não obsta a que sejam prestados esclarecimentos, sob pena de se esvaziar de garantias ou direitos o sujeito passivo do procedimento, ou seja, o operador económico. Se aplicável é realizado o esclarecimento e retificações das peças do procedimento conforme estabelecido no artigo 116.º do CCP. Atento o regime do ajuste direto é dispensada a elaboração de relatórios preliminar e final de adjudicação. Por conseguinte, nesta fase o órgão competente para a decisão de contratar aceita a proposta apresentada conforme o n.º1 do artigo 73.º do CCP e n.º1 do artigo 125º do CCP.

Posto isto, o órgão competente para a decisão de contratar solicita os documentos de habilitação conforme disposto no artigo 81.º e seguintes do CCP e estipula prazos para o efeito. Estes documentos são a declaração do anexo II do CCP, documentos comprovativos, como o registo criminal ou

equivalente, e é necessário verificar que o candidato não se encontra nas situações previstas nas alíneas b), d) e) e h) do n.º1 do artigo 55.º do CCP. São ainda necessários documentos relativos à situação tributária e contributiva de modo aos mesmos terem a sua situação regularizada e a habilitação, nomeadamente a titularidade de alvará e certificado de empreiteiro de obras públicas, este último apenas no caso de se tratar de um procedimento de formação de contrato de empreitada ou de concessão de obras públicas. Existe a dispensa de apresentação dos comprovativos de não se encontrar nas situações previstas nas alíneas b), d) e) e h) do n.º1 do artigo 55.º (CCP), no caso de a entidade estar registada no Portal Nacional de Fornecedores do Estado conforme disposto no n.º10 do artigo 81º (CCP).

Depois de aceite a proposta pelo órgão competente, e verificada a legalidade do processo, quando aplicável, verifica-se a necessidade de prestação de uma caução que garanta a celebração do contrato e o pontual e exato cumprimento de todas as obrigações legais conforme n.º1 do artigo 88.º (CCP). No caso de o valor contratual ser inferior a €500.000,00 (quinhentos mil euros), ou o adjudicatário ser uma entidade prevista no artigo 2.º e 7.º do CCP ou quando se trata de contratos previstos na alínea c) do n.º1 do artigo 95º do CCP, é dispensada a necessidade de prestação de caução nos termos da alínea a) do n.º2 do artigo 88º do CCP.

Na reta final do procedimento, são verificados os requisitos para a redução, inexigibilidade e dispensa de redução de contrato a escrito para o procedimento. Assim, se estiver prevista a redução do contrato a escrito, o mesmo tem de ser reduzido por escrito com recurso à elaboração de um clausulado em suporte informático com assinaturas digitais, salvo se não tiver sido utilizada uma plataforma eletrónica. Neste último caso, é possível o suporte papel conforme estipulado pelo n.º 1 do artigo 94.º do CCP, todas as despesas e encargos inerentes à redução a escrito, são da responsabilidade da entidade adjudicante, salvo disposição em contrário no programa de procedimentos, não sendo aplicáveis impostos legalmente devidos pelo adjudicatário nos termos do n.º 2 do artigo 94.º do CCP. Pode também ser inexigível ou dispensada a redução do contrato a escrito conforme o estipulado do artigo 95º do CCP. Por fim, realiza-se a publicação no portal dos contratos públicos (Portal BASE), no caso do ajuste direto regime geral, excetuando o ajuste direto regime simplificado, através da ficha modelo constante da portaria dos membros do governo, e assume-se assim a eficácia do contrato, independentemente da redução por escrito ou não, nos termos do n.º 1 e n.º 3 do artigo 127.º (CCP).

## 5. Curiosidades do Portal BASE

Denominado Portal BASE, o portal dos contratos públicos, destina-se a divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos, de acordo com o previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou e republicou o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

O portal BASE tem como função primordial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, permitindo assim o seu acompanhamento e monitorização.

Este portal é de importância inegável para a transparência na Administração Pública, através da divulgação de informação alargada sobre contratação pública. De acordo com o disposto no artigo 127.º do CCP, a “publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos. A publicitação dos contratos ocorre na sequência da comunicação, efetuada pela entidade adjudicante, do respetivo Relatório de Contratação (para contratos relacionados com obras públicas) ou do Relatório de Formação de Contrato (para contratos relacionados com bens e serviços).”

Relativamente ao tema em estudo, no ajuste direto (regime geral), é obrigatória a divulgação no Portal BASE, para contratos de qualquer valor, de acordo com o artigo 127.º (CCP). No caso do regime simplificado, essa publicitação é dispensada, nos termos do n.º 3 do artigo 128.º.

### 5.1. Análise do ajuste direto (regime geral) no Portal BASE

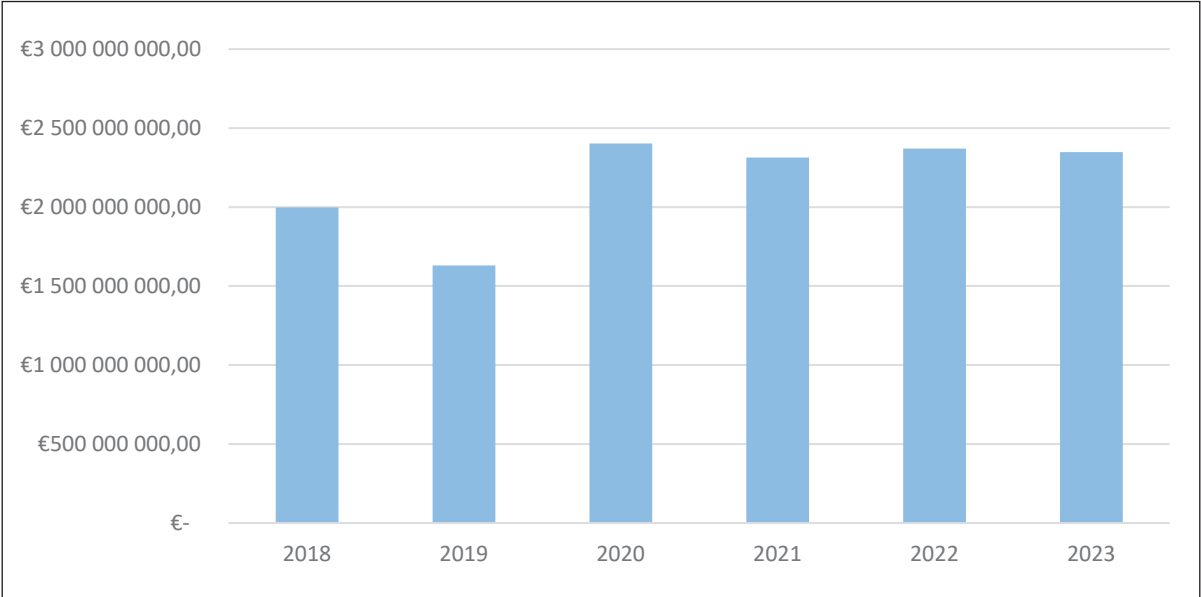
Analisando os dados disponíveis no portal BASE relativamente ao ajuste direto, verificar-se-á a evolução e comparação aproximadamente dos últimos 6 anos, de janeiro de 2018 a dezembro de 2022. Os dados analisados do portal Base (<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/>, consultado a 14 de janeiro de 2024) são os totais à data, porém, como existem contratos que são publicados em data bastante posterior à da celebração do contrato - neste período concreto existem casos em que a diferença entre a data da contratação e a data da publicação no



portal é superior a 2100 dias - podem surgir novos elementos referentes ao período em análise, que ainda não se encontrem publicados. De acordo com o CCP e a portaria n.º 318-B/2023 de 25 de outubro, os dados devem de ser publicados até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito ou 20 dias úteis após o início da sua execução caso o mesmo não tenha

sido outorgado por escrito, porém da análise não se verifica (em parte) o cumprimento do estabelecido. De acordo com os dados do gráfico 1 podemos verificar um aumento significativo em 2020, em muito influenciado com a necessidade de utilização dos ajustes diretos no âmbito da pandemia mundial Covid-19.

Gráfico 1 - Total de preço contratual em ajuste direto regime geral, entre 2018 e 2023



Fonte: Autoria própria Dados: PortalBASE

Decorrente da análise anterior, surgiu a necessidade de verificar a quantidade de contratos superiores a 1.000.000,00€, no período igualmente referente aos últimos 6 anos, e tentar enquadrar a sua evolução e fundamentação. Assim, de acordo com a figura 6, podemos verificar que 2023

foi o ano no qual se realizaram o maior número de contratos superiores a 1.000.000,00€, porém em 2020 apesar de o número de contratos ser inferior, o valor foi o mais alto do período analisado.

Figura 4 - Ajuste direto (Regime geral) n.º de contratos realizados superiores a 1.000.000,00€ e respetivo valor (2018-2023)

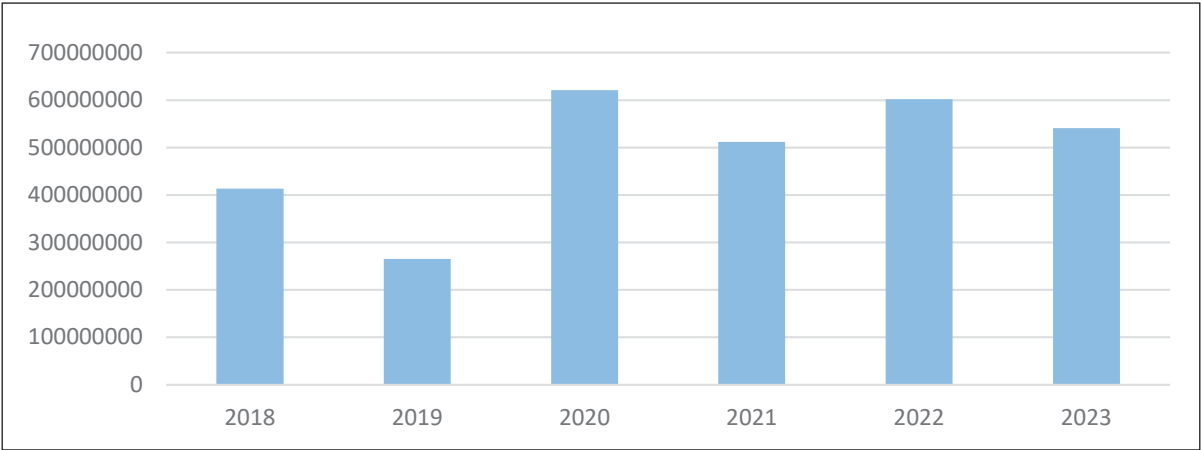
Ano	Preço Contratual	Nº Contratos
2018	413 533 310,27 €	127
2019	265 519 124,46 €	102
2020	620 684 458,33 €	169
2021	512 134 672,49 €	181
2022	601 801 018,47 €	209
2023	540 689 503,25 €	216

Fonte: Autoria própria Dados: PortalBASE

Da análise do gráfico 2, podemos concluir que ao longo dos últimos 4 anos (2020 – 2023), o somatório do valor dos

contratos superiores a 1.000.000,00€ foi sempre superior a 500.000.000,00€.

Gráfico 2 - Ajuste direto (Regime geral) em contratos superiores a 1.000.000,00€ (2018-2023)



Fonte: Autoria própria Dados: PortalBASE

As empresas que obtiveram o maior número de contratos superiores a 1.000.000,00€ durante 2018 e 2023, foram empresas relacionadas com a área da saúde, conforme elenca a figura 5.

Figura 5 - Empresas com maior número de contratos superiores a 1.000.000,00€ entre 2018 e 2023

Empresa	Somatório Preço Contratual	Nº de Contratos
Alnypt, Sociedade Unipessoal, Lda. (514799633)	93 894 298,64 €	31
Vertex Pharmaceuticals (Portugal), Unipessoal Lda (513481613)	44 132 941,70 €	15
Lab. Pfizer, Lda. (500162166)	30 812 531,60 €	11

Fonte: Autoria própria Dados: PortalBASE

Nesse mesmo período, nas empresas com os valores dos contratos mais elevados, verificamos laboratórios farmacêuticos, relacionados com a vacinação de combate à pandemia Covid-19, conforme elenca a figura 6.

Figura 6 - Empresas com os valores contratuais mais elevados, entre 2018 e 2023

Empresa	Somatório do Preço Contratual
Alnypt, Sociedade Unipessoal, Lda. (514799633)	93 894 298,64
Pfizer Biofarmacêutica, Sociedade Unipessoal, Lda (513300376)	92 360 998,00
Siemens Mobility Unipessoal, Lda. (514750901)	55 616 466,36
Moderna Switzerland GmbH (CHE344522989)	46 027 155,00

Fonte: Autoria própria Dados: PortalBASE

Decorrente da análise dos dados da figura 7, verificamos que a fundamentação mais utilizada nos contratos com valores superiores a 1.000.000,00€ é a urgência imperiosa, de acordo com a alínea c) do n.º1, do artigo 24º (CCP).

**Figura 7 - Fundamentação dos contratos de valor superiores a 1.000.000,00€ (2018-2023)**

<b>Fundamentação</b>	<b>Somatório Preço Contratual</b>	<b>Contratos Realizados</b>
Artigo 24.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos	966 659 132,80 €	334
Artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea ii) do Código dos Contratos Públicos	509 460 712,96 €	193
Artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea iii) do Código dos Contratos Públicos	496 375 732,67 €	173
Artigo 2º, n.º 1 do DL . n.º 10-A/2020, de 13.03	326 224 292,34 €	77
Artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos	107 339 225,55 €	29
Artigo 24.º, n.º 1, alínea e) do Código dos Contratos Públicos	59 007 140,16 €	27
Artigo 27.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	46 374 855,93 €	26
Artigo 24.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	37 269 367,50 €	20
Artigo 27.º, n.º 1, alínea g) do Código dos Contratos Públicos	20 076 686,00 €	15
Artigo 258.º do Código dos Contratos Públicos	30 222 002,87 €	13
Artigo 26.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	16 284 664,96 €	12
Artigo 21.º, n.º 2 do Código dos Contratos Públicos	18 860 037,40 €	7
Artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do CCP versão D.L.n.º 78/2022	13 185 799,18 €	7
Artigo 25.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	29 972 543,57 €	7
Artigo 21.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos	10 958 027,43 €	6
Artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	16 609 491,43 €	5
Artigo 26.º, n.º 1, alínea c) do Código dos Contratos Públicos	4 686 440,86 €	4
Artigo 26.º, n.º 1, alínea f) do Código dos Contratos Públicos	12 594 895,76 €	4
Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	18 714 342,68 €	3
Artigo 2.º, do DL n.º 168/2019, de 29.11	56 032 782,41 €	3
Artigo 2.º, n.º 1 do DL nº 87/2017, de 27.07	5 474 527,37 €	3
Artigo 24.º, n.º 1, alínea f) do Código dos Contratos Públicos	5 763 313,69 €	3
Artigo 26.º, n.º 1, alínea e) do Código dos Contratos Públicos	12 824 600,00 €	3
Artigo 27.º, n.º 1, alínea h) do Código dos Contratos Públicos	21 510 142,32 €	3
Artigo 149.º, n.º 1, da Lei 12/2022, de 27.06	5 303 937,62 €	2
Artigo 16.º, alínea e) do DL n.º 104/2011, de 06.10	25 218 698,53 €	2
Artigo 19.º, alínea d) do Código dos Contratos Públicos	6 195 000,00 €	2
Artigo 2.º-B, n.º 1, alínea c), do DL10-A/2020, de 13.03	2 576 550,72 €	2
Artigo 20.º, n.º 1, alínea d) do Código dos Contratos Públicos	2 859 864,00 €	2
Artigo 24.º, n.º 1, alínea d) do Código dos Contratos Públicos	7 811 095,87 €	2
Artigo 24.º, n.º 8 do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29.12	3 966 825,00 €	2
Artigo 5.º, n.º 2 do Regulamento (CE) nº1370/2007, de 23.10	12 523 125,33 €	2
Artigo 118.º, n.º 1, da Lei n.º 24-D/2022, de 30.12	4 285 094,23 €	1
Artigo 19.º, alínea a) do Código dos Contratos Públicos e artigo 4.º, nº 1 do DLR nº 34/2008/M, de 14.08	3 797 640,66 €	1
Artigo 22.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	1 950 000,00 €	1
Artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) do Código dos Contratos Públicos	1 101 405,00 €	1
Artigo 24.º, n.º 2, alínea b) do Código dos Contratos Públicos	2 226 383,06 €	1
Artigo 24.º, n.º 4 do Código dos Contratos Públicos	1 200 000,00 €	1
Artigo 252.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos	2 601 911,74 €	1
Artigo 26.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos	1 682 196,00 €	1
Artigo 27.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos	2 664 290,44 €	1
Artigo 35.º, nº 1 do DL nº 29-A/2011, de 01.03	3 069 024,23 €	1
Código dos Contratos Públicos e artigo 38.º do DLR 27/2015/A, de 29.12	20 848 287,00 €	1
Total:	2 954 362 087,27 €	1004

**Fonte:** Autoria própria **Dados:** PortalBASE

Apesar do aumento verificado no valor dos ajustes diretos em 2020 - em muito influenciado pela Covid-19 - a diminuição verificada nos anos seguintes não é relevante e efetivamente relacionada com a sua exceção criada neste âmbito.

Ainda que existam autores, como Pedro Gonçalves (2022) que considera que existe uma preferência avultada do procedimento do ajuste direto conforme referido num dos seus artigos, “a ideia que se colhe agora é de que este legislador avulso tem uma preferência pelo ajuste direto, que fomenta sempre que entende fazê-lo e até aos limites em que tal lhe é consentido pelo direito da União Europeia. E assim se cria e promove um direito da contratação pública baseado no ajuste direto e, ao mesmo tempo, um Estado que privilegia a contratação por convite e que, sem critério, rejeita submeter-se ao concurso público”. Dada a nossa análise, no portal base podemos verificar que o concurso público continua a ser o procedimento mais adotado, porém verificamos nos anos em análise um grande aumento da utilização do ajuste direto, em muito por situações derivadas de urgências efetivamente imperiosas.

Gonçalves (2022), considera que “é uma lei de bom espírito, de afirmação dos princípios certos e de solenes proclamações, que, de forma expressa, desincentiva o ajuste direto como estratégia de prevenção da corrupção”, a realidade é que por outro lado, os ajustes diretos carecem de publicação, tal como encontra-se estabelecido que os contratos celebrados no âmbito deste procedimento não produzem qualquer efeito se não publicados no portal dos contratos públicos (BASE). Portanto é de referir que relativamente aos princípios da transparência este procedimento vai em conta ao estabelecido nos princípios do CCP o que permite uma maior atenção para a questão da corrupção.

## 6. Conclusões interlocutórias

O Código dos Contratos Públicos visa flexibilizar, desburocratizar e regulamentar os procedimentos de contratação pública. Neste estudo o procedimento em análise foi o ajuste direto, conceito positivado de forma clara pela primeira vez em novembro de 1957, decorrente de diversas alterações até aos dias de hoje.

O ajuste direto é um procedimento que de facto suscita forte debate relativamente à sua concordância com os princípios do Código dos Contratos Públicos. A realidade é que se este for mal aplicado pode ser uma forma ardilosa de obviar ao princípio da concorrência, no entanto, a obrigatoriedade da publicitação no portal dos contratos públicos e a transparência de dados existente, torna possível ao cidadão proceder à análise crítica de todos estes dados. Revela-se incontornável, no entanto, que a escolha por este procedimento seja devi-

damente fundamentada, precisamente para demonstrar que a postergação dos pilares da contratação pública, designadamente os princípios da igualdade e da transparência, é essencial para a satisfação do interesse público, dado que o ajuste directo é a melhor opção, por ser necessário e imprescindível para a formação do contrato.

Conseguimos, ainda, concluir que, perante a explanação dos critérios referentes à fundamentação da escolha deste procedimento, os critérios do valor e material, com recurso pontual a decisões dos nossos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas, bem como aos dados do portal BASE, existem motivos diferentes para recorrer ao ajuste directo.

Deste modo, através desta análise foi possível concluir que o ajuste direto foi bastante utilizado durante o período de 2020, em muito devido à urgência imperiosa prevista no critério material, e aplicado às necessidades de combate à pandemia mundial Covid-19. Em 2022 verifica-se que foram utilizados €1.978.035.174,65 em contratos de ajuste direto. De facto, o valor é inferior ao de 2021, porém relativamente aos contratos de valores superior a 1.000.000,00€ verificou-se um aumento dos mesmos. Denota-se existir uma tendência de decréscimo do ajuste directo em 2023, embora não tivesse uma expressão significativa, nem explicação preponderante. Apesar de se verificarem diversas opiniões divergentes relativamente à escolha do procedimento do ajuste direto, tendo em conta o facto de os dados serem publicados no portal base e ainda o Tribunal de Contas, em valores superiores a 750.000,00€, fiscalizar os procedimentos, podemos concluir que, em parte, o ajuste direto é eficaz e controlado de forma a poder cumprir integralmente os princípios e regras do CCP. Para sugestão de estudo futuro, consideramos profícua uma abordagem mais abrangente para aferir se Portugal, atendendo à uniformização havida, rumará no mesmo sentido que os outros Estados-Membro da União Europeia, designadamente no que concerne à tendência de adopção de procedimentos de foro concorrencial.

## Referências Bibliográficas

### Bibliografia:

- Arsénio, T. (2019). O princípio da concorrência na consulta prévia e no ajuste direto.
- Gonçalves, P. (2003). O Contrato Administrativo (Uma instituição do direito administrativo do nosso tempo). Coimbra Editora.
- Gonçalves, P. (2020, 1). Direito dos Contratos Públicos. Almedina (4).
- Gonçalves, P. (2020). Ajustes diretos de contratos públicos: equívocos perigosos.
- Neves, A. (2011). Os Princípios da Contratação Pública.



*Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia – Vol. II.* Coimbra Editora.

Oliveira, R. (2010). Os Princípios Gerais da Contratação Pública. Estudos de Contratação Pública – I. Coimbra Editora.

Sanchez, P. F. (2020). Direito da Contratação Pública – Volume I. AAFDL, Editora.

Sanchez, P. F. (2020). Direito da Contratação Pública – Volume II. AAFDL, Editora.

Santos, A., Gonçalves, M., Marques, M. (2016). Direito Económico. Almedina (7).

Sousa, L. V. (2016). Relatório de análise e de reflexão crítica sobre o Anteprojeto de Revisão do Código dos Contratos Públicos - Alterações ao ajuste direto e o (re)surgimento da consulta prévia. *Centro de Estudos de Direito Público e Regulação da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*.

## Webgrafia:

Brito, M. (2011). Os Princípios Jurídicos dos Procedimentos Concurrais. [https://www.contratacaopublica.com.pt/xms/files/Bibliografia/os\\_principios\\_juridicos\\_dos\\_procedimentos\\_concurrais.pdf](https://www.contratacaopublica.com.pt/xms/files/Bibliografia/os_principios_juridicos_dos_procedimentos_concurrais.pdf).

Garcia, M. (2012). A Urgência nos Procedimentos Pré-contratuais. *V Encontro dos professores portugueses de direito público. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. 123 – 140. [http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_encontrodp\\_final2.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrodp_final2.pdf).

Gonçalves, P. (2022). A lamentável generalização dos ajustes diretos. <https://observador.pt/opiniao/a-lamentavel-generalizacao-dos-ajustes-diretos/>.

Inês, P. (2018). Os princípios da contratação pública: O princípio da concorrência. Cedipre online. [https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public\\_34.pdf](https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public_34.pdf).

Oliveira, R. (2016). Restrições à participação em procedimentos de contratação pública. *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 1. [https://www.vda.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigo\\_REO\\_revista1\\_Cedipre.pdf](https://www.vda.pt/xms/files/v1/Publicacoes/Artigo_REO_revista1_Cedipre.pdf).

Silva, C. (2018). Manual de Procedimentos Contratação Pública de Bens e Serviços. <https://www.eng.uminho.pt/pt/divulgacaoinstitucional/downloads/Documents/Downloads/GAEF/ManualProcedimentosCCP.pdf>.

## Jurisprudência:

Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 21-06-2011, proferido no processo n.º 011/1, disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a4b5e327c0c9df58802578bc003b6629?OpenDocument&ExpandSection=1>;

Ac. Do Supremo Tribunal Administrativo, de 30-03-

2023, proferido no processo n.º 01576/21.4BEPRT, disponível em [https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a09a2979d4616b-8980258988004dc388?OpenDocument&ExpandSection=1#\\_Section1](https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a09a2979d4616b-8980258988004dc388?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1);

Ac. do Tribunal de Contas n.º 33/2019, proferido no processo n.º 2270/2019, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2019/ac033-2019-1sss.pdf>;

Ac. do Tribunal de Contas, n.º 18/06, de 14-03-2006, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2006/ac018-2006-1spl.pdf>;

Ac. do Tribunal de Contas n.º 1/2018, de 29-01-2018, da 1.ª Secção-Plenário disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2018/ac001-2018-1spl.pdf>;

Ac. do Tribunal de Contas n.º 012/2017, de 31-10-2017, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2017/ac012-2017-1sss.pdf>;

Ac. do Tribunal de Contas n.º 15/2021, de 22-06-2021, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2021/ac015-2021-1sss.pdf>;

Ac. do Tribunal de Contas n.º 1/2020, de 18-02-2020, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2020/ac11-2020-1sss.pdf>.

# As Gerações e os Diferentes Tipos de Liderança: Estudo de Caso de um Ramo das Forças Armadas Portuguesas

Generations and Different Types of Leadership: Case Study of a Branch of the Portuguese Armed Forces



**Diana Silva <sup>a\*</sup>; Rita Silva <sup>b\*</sup>**

<sup>a\*</sup>Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School | ISCAC, Coimbra, Portugal; Coimbra, Portugal, [diana\\_7silva@hotmail.com](mailto:diana_7silva@hotmail.com), Código ORCID: 0009-0003-0916-5645

<sup>b\*</sup>Lisbon Accounting & Business School - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa - Instituto Politécnico de Lisboa, [risilva@iscal.ipl.pt](mailto:risilva@iscal.ipl.pt), Código ORCID: 0000-0003-4177-825X

**Resumo** Nos dias de hoje, cada vez mais somos confrontados, com um ambiente de desmotivação generalizado. Uma organização, não é apenas constituída por pessoas, mas sim também é constituída por gerações e as questões geracionais que daí advém. Todas as gerações apresentam valores e motivações distintos. E as gerações sendo diferentes entre si, é expectável que as mesmas apresentem estilos de liderança distintos, também. O principal objetivo deste estudo é tentar compreender a relação, entre as gerações X e Y, e os estilos de liderança assumindo as questões motivacionais um papel moderador das relações em estudo, efetuando entrevistas estruturadas a elementos de um ramo das Forças Armadas Portuguesas. A metodologia a ser utilizada é um estudo de caso exploratório, qualitativo, com recurso a entrevistas estruturadas a fim de obter a informação relevante sobre as relações gerações X e Y e estilos de liderança. As principais conclusões encontradas são que existe uma relação entre os três fatores mencionados, o tipo de geração influencia o estilo de liderança o que por si influencia a motivação dos colaboradores.

**Palavras-chave** Geração, Liderança, Motivação

**Abstract** Nowadays, we are increasingly faced with an environment of generalised demotivation. An organisation is not just made up of people, it is also made up of generations and the generational issues that come with that. All generations have different values and motivations. And since the generations are different from each other, it is to be expected that they will also have different leadership Styles. The main aim of this study is to try to understand the relationship between generations X and Y and leadership styles, with motivational issues playing a moderating role in the relationships under study, by carrying out structured interviews with members of a branch of the Portuguese Armed Forces. The methodology used is an exploratory, qualitative case study, using structured interviews to obtain relevant information on the relationship between generations X and Y and leadership Styles. The main conclusions are that there is a relationship between the three factors mentioned, the type of generation influences the leadership style, which in turn influences employee motivation.

**Keywords** Generation, Leadership, Motivation

# 1. Introdução

As diferentes gerações apresentam valores e motivações distintos que acabam por criar um certo conflito de uma geração para a outra, pois, a maneira como cada uma entende a vida, persegue os seus sonhos e objetivos, apresenta conceitos diferentes de justiça e igualdade e até de política em si, são todas diferentes. Ou seja, cada geração apresenta as suas particularidades e é isso que as torna tão diferentes<sup>1</sup>.

Tendo em conta que uma organização, não é só constituída por pessoas, mas por gerações e das questões geracionais que daí advém. Segundo Borges<sup>1</sup> as chefias e os subordinados dos anos 70s tinham visões e ideais de expandir e crescer diferente das chefias e dos subordinados dos anos 2000s. Porquê? Por diversos motivos, um deles as questões políticas que estavam presentes em Portugal nas duas épocas, os avanços tecnológicos que alavancaram o crescimento das organizações, e que possibilitaram as mesmas a se expandir não só dentro do país como fora, outra eram as questões educacionais e o nível de escolaridade presente em ambas as gerações, etc.

Como já foi referido, as gerações apresentam imensas diferenças, uma delas são os estilos de Liderança. Estes estilos variam muito consoante o tipo de chefia, a personalidade da chefia e o modo como a mesma acha que é o mais benéfico para conseguir concretizar os seus objetivos e os da organização<sup>2</sup>. O principal objetivo deste estudo é tentar compreender a relação, entre as gerações X e Y, e os estilos de liderança assumindo as questões motivacionais um papel moderador das relações em estudo, efetuando entrevistas estruturadas a elementos de um ramo das Forças Armadas Portuguesas. Este ensaio pretende contribuir para a discussão relativa aos estilos de liderança nas gerações X e Y num ramo das Forças Armadas Portuguesas.

Este artigo começa por referir o que a literatura tem destacado no domínio da liderança. Depois, introduzimos a discussão a motivação e seu impacto na liderança. Em seguida, fazemos uma abordagem às diferentes gerações e aos diferentes estilos de liderança a elas associadas. Por último, discutimos as maiores contribuições teóricas do ensaio e referimos implicações práticas na avaliação dos resultados obtidos.

# 2. Liderança e Motivação

Relativamente à Liderança, a mesma compreende, não só o seu conceito primário, como todos os conceitos dos subtemas inerentes no trabalho, que são: o conceito de carreira, o conceito de organização, o conceito de liderança, tipos e modelos de liderança e o conceito de motivação. Para as Gerações: o conceito de geração e os tipos de gerações.

## 2.1. O Conceito de Liderança

Há que tentar perceber diversos conceitos antes de abordar as questões principais do tema. Um desses conceitos é o de carreira, sendo *"entendida como a trajetória de um indivíduo na sua vida profissional"*<sup>2</sup>. A carreira é um conceito que se deve entender como uma ocupação que requer treino e habilidade num determinado domínio específico e apresenta uma estruturação que implique que os interesses do profissional sejam alcançados quanto melhor for a sua performance e ele servir os clientes<sup>3</sup>.

De seguida temos o conceito de organização, que é descrito como um conjunto de sistemas vivos, que trabalham, pensam, se orientam, lutam e se estruturam por condutas sociais capazes de conseguir atingir os seus objetivos em prol da coletividade e que este é um conceito complexo pois uma organização não se refere apenas a empresas, mas pode também significar famílias, por exemplo.

Passando para o conceito de liderança, a mesma é descrita como *"a capacidade de um indivíduo para influenciar, motivar, promover o empenhamento dos outros de modo a contribuir para a eficácia e sucesso das organizações a que pertencem"*<sup>4</sup>, por sua vez Cunha et al.<sup>5</sup> refere-se à *"...liderança como a capacidade de suscitar a participação voluntária das pessoas ou grupos na prossecução de objectivos definidos"*. Por sua vez, Hillier<sup>6</sup> defende que a Liderança compreende cinco aspetos, todos de igual importância, que passamos a citar: *A systems perspective, Major leadership functions, Individual and distributed leadership and direct and indirect influence, the nature of leadership and command, management and leadership*. Nas tabelas seguintes vamos analisar cada uma das seguintes perspetivas:

<sup>1</sup> Borges, B. As Gerações X e Y e As Suas Âncoras De Carreira: Diferenças Intergeracionais. Universidade De Lisboa - Faculdade De Psicologia. Lisboa, 2016. Caeiro, L. (10 de setembro de 2021). Atualidade APD. Liderar na Era das Disrupções – O Papel dos Líderes na Mudança Radical.

<sup>2</sup> Borges, B. As Gerações X e Y e As Suas Âncoras De Carreira: Diferenças Intergeracionais. Lisboa, 2016 Universidade De Lisboa - Faculdade De Psicologia, pgs2.

<sup>3</sup> Rouco, J.. Modelo de gestão de desenvolvimento de competências de liderança em contexto militar. Lisboa, 2012.

<sup>4</sup> Fraga, T. M. R.. O impacto da liderança na performance organizacional (Master dissertation), 2018, pg.3.

<sup>5</sup> Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C., & Neves, P.. Manual de comportamento organizacional e gestão. Lisboa, Editora Rh Lda, 2007, pg.332.

<sup>6</sup> Hillier, R.. National Defence - Canadian Forces Leadership Institute. Leadership in the Canadian Forces: Conceptual Foundations, 2005, p. 164.

**Tabela 1 – Perspetivas de Liderança<sup>6</sup>**

Perspetivas de Liderança	
<b>A Systems Perspective</b>	<p>Considera que o desempenho individual e coletivo de uma organização se baseia em três variáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Caraterísticas individuais;</li> <li>- Caraterísticas de grupo;</li> <li>- Caraterísticas Institucionais;</li> </ul> <p>A estrutura, a forma de comunicar, as softskills, habilidades e qualidades pessoais de cada pessoa, assim como a estrutura de grupo, o ambiente laboral, a união presente no grupo e uma estruturação de funções correta de cada grupo, e a força da instituição, as políticas de recursos humanos,</p>
Perspetivas de Liderança	
<b>A Systems Perspective</b>	as tecnologias institucionais são os fatores cruciais para que existam condições de liderança numa organização. Se algum destes fatores falhar ou não se encontrar presente, a questão de liderança ou não funciona ou tem tendência a que a instituição não consiga atingir a sua máxima performance.
Major Leadership Functions	Considera que as funções laborais em que um líder possa estar inserido diferem de acordo com a crescente complexidade das tarefas e da responsabilidade por elas acrescida. Afirma que vários líderes podem estar enquadrados em diferentes patamares de chefia e liderança, por exemplo, alguém que chefie uma área ou repartição não acarreta as mesmas responsabilidades ou funções que alguém que chefie um grupo ou direção. Realça que apesar de se poderem encontrar em diferentes partes da organização, todos eles lutam e almejam executar as tarefas que lhes são impostas e cumprir a missão que lhes é atribuída. Menciona que, há medida que o posto aumenta, também aumenta a responsabilidade de liderar a instituição em vez de liderar pessoas. Por fim, menciona que os líderes, na sua fase inicial de formação, devem concentrar-se em desenvolver as suas capacidades para liderar equipas, unidades e formações superiores.
Individual and Distributed Leadership and Direct and Indirect Influence	Considera que as funções laborais em que um líder possa estar inserido diferem de acordo com a crescente complexidade das tarefas e da responsabilidade por elas acrescida. Afirma que vários líderes podem estar enquadrados em diferentes patamares de chefia e liderança, por exemplo, alguém que chefie uma área ou repartição não acarreta as mesmas responsabilidades ou funções que alguém que chefie um grupo ou direção. Realça que apesar de se poderem encontrar em diferentes partes da organização, todos eles lutam e almejam executar as tarefas que lhes são impostas e cumprir a missão que lhes é atribuída. Menciona que, há medida que o posto aumenta, também aumenta a responsabilidade de liderar a instituição em vez de liderar pessoas. Por fim, menciona que os líderes, na sua fase inicial de formação, devem concentrar-se em
<b>Major Leadership Functions</b>	<b>Perspetivas de Liderança</b>
	desenvolver as suas capacidades para liderar equipas, unidades e formações superiores.
	Considera que as funções laborais em que um líder possa estar inserido diferem de acordo com a crescente complexidade das tarefas e da responsabilidade por elas acrescida. Afirma que vários líderes podem estar enquadrados em diferentes patamares de chefia e liderança, por exemplo, alguém que chefie uma área ou repartição não acarreta as mesmas responsabilidades ou funções que alguém que chefie um grupo ou direção. Realça que apesar de se poderem encontrar em diferentes partes da organização, todos eles lutam e almejam executar as tarefas que lhes são impostas e cumprir a missão que lhes é atribuída. Menciona que, há medida que o posto aumenta, também aumenta a responsabilidade de liderar a instituição em vez de liderar pessoas. Por fim, menciona que os líderes, na sua fase inicial de formação, devem concentrar-se em desenvolver as suas capacidades para liderar equipas, unidades e formações superiores.
<b>Individual And Distributed Leadership And Direct And Indirect Influence</b>	Considera que os líderes podem apresentar uma liderança individual, isto é, uma pessoa singular efetuar determinado feito histórico e os seus esforços servirem para alterar circunstâncias ou moldar eventos de forma dramática e, para o autor, esta singularidade não dura muito tempo pois ninguém consegue controlar tudo sozinho e quanto maior for a organização, maior será o fardo e afirma que nem é razoável que alguém o faça. Outro aspeto que considera é uma liderança coletiva, isto é, o líder saber partilhar responsabilidades de liderança dentro da sua equipa. A influência direta significa que é algo que tem um efeito imediato nas habilidades, motivações, comportamento, desempenho, atitude e estado psicológico. Está ligada à liderança individual e coletiva. A influência indireta significa que pode ser executada por meios



Conceitos	Perspetivas de Liderança
<b>Individual And Distributed Leadership And Direct And Indirect Influence</b>	diferentes da influência direta, isto é, alterações nas tarefas, alterações no grupo de trabalho, alterações no sistema, na instituição e estas alterações conseguem afetar o comportamento e o desempenho. Está ligada à liderança individual e coletiva também.
<b>The Nature Of Leadership</b>	Considera que o conceito de Liderança um processo de influência que ocorre em grupos coletivos de pessoas e que, as que mais fazem no grupo são as que assumem os papéis de liderança. Existem diversos conceitos de liderança e até diversas lideranças e, o autor, considera que os conceitos também variam devido ao fato de existirem essas diferentes lideranças que variam consoante os propósitos sociais e/ou culturais e, afirma então que a Liderança pode ser o resultado de uma influência direta e/ou indireta para com os outros de forma a conseguir atingir um propósito pessoal ou até mútuo.
<b>Command, Management, And Leadership</b>	Para o autor, a definição de comando é a que a OTAN indica, sendo a autoridade que é depositada em um indivíduo das forças armadas para direção, coordenação e controle das forças militares. Isto pode ser também introduzido para as diferentes organizações. Considera que comandar não é o mesmo que liderar, mas que liderar necessita de comando. Pois, comandar implica exercer comando de algo que está abaixo, enquanto que liderar implicar exercer comando de algo que está abaixo, de lado e acima, a liderança não encontra limitações no que toca ao aspeto de comando, pois podem influenciar colegas e até superiores.

Para compreender de facto o conceito de liderança, é relevante analisar os diversos tipos e modelos de liderança que existem.

## 2.2. Modelos de Liderança

Após todos análise os diversos conceitos de líder e liderança ainda há algumas questões a serem respondidas. Existe um só

tipo de líder ou é mais correto se questionar se existem vários estilos de liderança? Há mais que um? Como são esses estilos? Na literatura existem diversos conceitos e definições que especificam os tipos de liderança que subsistem nos dias de hoje. Com isso, temos: Autoritária, Coercitiva, Liberal, Paternalista, Tutorial, Diretiva, Democrática, Participativa, Transacional, Transformacional e Laissez-Faire, que iremos descrever na tabela seguinte:

**Tabela 2 – Modelos de Liderança<sup>7</sup>**

Modelos de Liderança	Conceito
<b>Liderança Autoritária</b>	É uma liderança que mobiliza as pessoas através de uma visão ou de um sentido específico. São indivíduos/as que apresentam características elevadas de auto-confiança, determinação, coragem e são catalisadores de mudança.
<b>Liderança Coercitiva</b>	É uma liderança que procura uma imediata obediência sem transparecer, para o colaborador, que a sua opinião ou possível experiência seja válido. É um líder que estabelece regras, colegas de trabalho, tarefas, objetivos e indica a forma de resolução de determinadas tarefas não dando oportunidade ao colaborador de poder ser autónomo na resolução das mesmas.
<b>Liderança Paternalista</b>	É o estilo mais empático, que valoriza bastante as pessoas e as coloca em primeiro lugar. São os líderes que criam harmonia entre os colaboradores, promovem convívios e festejos para todos se conhecerem e se darem bem, valorizam bastante a comunicação entre pares e apresentam um impacto positivo no desempenho organizacional.
Modelos de Liderança	Conceito
<b>Liderança Tutorial</b>	A liderança tutorial tem como principal característica o desenvolvimento dos colaboradores. Para ele, são pessoas que têm bastantes capacidades para serem mais e melhor do que já são. Este líder que proporciona o crescimento e desenvolvimento dos colaboradores.
<b>Liderança Diretiva</b>	É um líder que estimula os colaboradores a seguirem regras e padrões de desempenho da forma como acha que melhor o modo como devem efetuar determinada tarefa ou serviço.
<b>Liderança Democrática</b>	Na liderança democrática o consenso é fomentado através da participação, ou seja, o líder solicita aos colaboradores opiniões e pontos de vista relativamente a um determinado assunto, construindo assim um alicerce na comunicação entre ambos e na valorização do empregado, pois o mesmo começa a associar que a sua opinião tem importância para a tomada de decisões relevantes dentro da organização
<b>Liderança Participativa</b>	Este líder é bastante participativo, ou seja, consulta os colaboradores pedindo opiniões e ideias relativamente a uma decisão que necessita de tomar e, quando chega a altura de apresentar alguma conclusão, avalia e tem em conta estas ideias e opiniões.
<b>Liderança Transacional</b>	Neste estilo de liderança está presente a questão do dar e receber. O líder delimita ao seguidor o que este deve fazer para depois vir a ser recompensado pelo seu esforço. O líder supervisiona e monitoriza o trabalho dos seguidores e, caso estes não atinjam os objetivos pretendidos, os mesmos são punidos ou estabelecidas e tomadas ações corretivas.
Modelos de Liderança	Conceito
<b>Liderança Transformacional</b>	A liderança transformacional, tal como o nome indica, é um tipo de liderança que ocorre quando um líder se preocupa com os seus colaboradores e estes decidem segui-lo. Os seguidores sentem respeito, admiração, confiança e lealdade pelo líder. Sentem-se inspirados a conseguir atingir os objetivos e a darem o melhor de si pois o seu líder assim o transmite e não o querem desapontar.
<b>Liderança <i>Laissez-Faire</i></b>	O estilo de liderança <i>laissez-faire</i> é um estilo em que o líder não interfere no trabalho dos colaboradores, dando-lhes autonomia para trabalhar e solucionar os problemas existentes na organização. É a liderança que pode ser definida pela expressão “máxima liberdade, máxima responsabilidade”. É um líder, que se pode dizer, tem uma extrema confiança no trabalho dos colaboradores e, acima de tudo, tem uma extrema confiança em si e no seu trabalho, pois sabe que qualquer erro cometido é sua culpa e sabe também que qualquer erro cometido facilmente se resolve.

Todos estes modelos descritos na tabela ajudam a compreender melhor os conceitos anteriormente mencionados *uma vez* que existe mais que um estilo de liderança pois as

pessoas também não são todas iguais, nem as organizações o são, logo o que funciona para determinada organização pode não funcionar para outra. E aqui emerge uma grande

<sup>7</sup> Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C., & Neves, P.. Manual de comportamento organizacional e gestão. Lisboa, Editora Rh Lda, 2007. Ferreira, C.. Os Estilos de Liderança e a sua Influência nas Relações Humanas: Um estudo de caso numa escola da Região Autónoma da Madeira (RAM). Madeira. 2020.

multiplicidade de outros fatores ou perspetivas, como o meio ambiente, o estado emocional e saúde de cada um, que nos remete para o conceito de motivação.

### 2.3. A Motivação

George e Jones<sup>8</sup> afirmam que a motivação é algo psicológico, que se resume a forças internas de uma pessoa que conseguem determinar a direção do seu comportamento, o seu nível de esforço e a sua persistência face aos diversos obstáculos. O conceito de motivação é algo bastante difícil de se descrever, pois, trata-se de uma construção de fatores adjacentes à ciência humana. O conceito de motivação, foi desenvolvido por Atkinson em 1958 e investigado nos anos de 1961 a 1965 por McClelland, tendo por base estudo das necessidades humanas de Murray desenvolvido em 1938. Este conceito só conseguiu assumir maior destaque devido à revolução industrial no século XIX pelo conseguinte aumento de problemas sociais, diminuição do analfabetismo e crescimento educacional e ao aumento da qualidade de vida da população em geral. As pessoas começaram a verificar que a motivação é um tipo de combustível, que para se ter êxito ou sucesso em determinada profissão ou tarefa que era necessário existir um elevado nível motivacional para chegar à meta final, algo que no passado não era sequer posto em causa porque, como já foi referido, só recentemente se remeteu maior importância às condições laborais e isso no passado não era algo que seria sequer tangível para quem trabalhava<sup>9</sup>.

Pinder<sup>10</sup> refere-se ao conceito de motivação como:

*"O conjunto de forças energéticas que têm origem quer no indivíduo que fora dele, e que dão origem ao comportamento de trabalho, determinando a sua forma, direcção, intensidade e duração."*

Por sua vez George e Jones<sup>7</sup> definem motivação como:

*"As forças psicológicas internas de um indivíduo que determinam a direção do seu comportamento, o seu nível de esforço e a sua persistência face aos obstáculos."*

Já Cunha et al.<sup>11</sup> apresenta os elementos associados ao conceito de motivação: "um elemento de estimulação, um elemento de ação e esforço, um elemento de recompensa e um elemento de movimento e persistência. A motivação é frequentemente apresentada como o conceito central em comportamento organizacional. É um elemento de estimulação, um elemento de

ação e esforço, um elemento de movimento e persistência e um elemento de recompensa. Dentro do conceito de motivação já descrito existe ainda a motivação intrínseca e a motivação extrínseca. A motivação intrínseca é aquela que acontece quando determinado agente ou sujeito/a apresenta comportamentos que são estimulados pela adrenalina e entusiasmo que o trabalho ou serviço lhe suscita enquanto o executa. Já a motivação extrínseca é aquela que acontece quando determinado agente ou sujeito/a efetua um trabalho ou serviço com a finalidade de obter alguma recompensa material ou social, ou seja, é a motivação que se obtém para se ser recompensado por algo<sup>7,10,8</sup>.

Este conceito de motivação causa algumas questões, nomeadamente a predominância da motivação nas diferentes gerações.

## 3. Gerações

Nos dias que correm, é notável de se verificar que se vivem momentos muito desafiadores recorrentes de mudanças económicas, políticas, sociais e da crescente mudança que se verifica com o desenvolvimento tecnológico. Os líderes do século XXI vêem-se inseridos num contexto profissional revolucionário, isto é, lideram várias gerações ao mesmo tempo. Todos nós vivemos, possivelmente pela primeira vez, numa época em que diferentes gerações trabalham todas em conjunto no mesmo ambiente profissional e isto é algo muito desafiante liderar, perfis e formas de pensar, agir, comunicar, interagir completamente diferentes.

### 3.1. Conceito de Geração

Segundo Filipe<sup>12</sup> *"uma geração é um conjunto de vivências históricas compartilhadas, princípios e vida, visão, valores comuns, formas de relacionamento e de lidar com o trabalho e a vida."* e *"As gerações são resultado de eventos históricos que tiveram influências sobre os valores e a visão do mundo dos seus membros."* Gonçalves<sup>13</sup> estabelece quatro perspetivas que classificam e definem o termo "geração", que são:

- Perspetiva Sociológica;
- Perspetiva Genealógica;
- Perspetiva de Rituais Comuns e de Passagem;
- Perspetiva Biológica.

No quadro que se encontra a seguir estão descritos os diferentes conceitos das perspetivas mencionadas:

<sup>8</sup> George, J., & Jones, G.. Understanding and managing organizational behavior, Vol. 2nd ed., M. A.-W. Reading, Ed., 1999, pg. 183.

<sup>9</sup> Verissimo, V. A Influência das Lideranças na Motivação dos Colaboradores: Aplicação num Call Center. Évora, 2021.

<sup>10</sup> Pinder, C.. Work Motivation in organizational behavior. Upper Saddle River. NJ: Prentice-Hall. 1998, pg. 11.

<sup>11</sup> Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C., & Neves, P.. Manual de comportamento organizacional e gestão. Lisboa, Editora Rh Lda, 2007.

<sup>12</sup> Filipe, M.. Geração X Versus Geração Y: Uma comparação sobre o Comprometimento Organizacional. Santarém. 2021, pg. 25-26.

<sup>13</sup> Gonçalves, T.. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra 2021.

**Tabela 3 – Diferentes Perspetivas do Conceito de Gerações<sup>14</sup>**

<b>Modelos de Liderança</b>	<b>Conceito</b>
<b>Perspetiva Sociológica</b>	<i>"Para compreender a visão da geração é necessário compreender os eventos e as vivências sociais e históricas dos membros."</i>
<b>Perspetiva Genealógica</b>	<i>"Defende que as gerações são definidas através de uma hierarquia ou ascendência familiar ou organizacional, na qual a geração é determinada pelo enquadramento familiar/ organizacional."</i>
<b>Perspetiva de Rituais e de Passagem</b>	<i>"As pessoas vivenciam acontecimentos semelhantes em momentos de vida semelhantes."</i>
<b>Perspetiva Biológica</b>	<i>"As gerações são definidas tendo por base a idade biológica/ ano de nascimento."</i>

Por sua vez, Dâmaso<sup>15</sup> realça que o mundo que conhecemos encontra-se em constante mutação, sendo que, o capital humano é o principal ativo de qualquer entidade.

*"As pessoas deixaram de ser simples recursos (humanos) organizacionais para serem abordadas como seres dotados de inteligência, conhecimentos, habilidades, personalidades, aspirações e percepções"*

Mas, no seio organizacional existem vários fatores que influenciam em muito o sucesso de qualquer organização. Um destes fatores é o fato de que, as organizações ao serem constituídas por pessoas, apresentam particularidades no que diz respeito à forma como as pessoas lidam com o meio organizacional e se relacionam entre si, pois vivemos numa Era em que várias gerações se encontram a trabalhar conjuntamente no mesmo meio laboral.

*"Mudanças sociais, culturais, económicas e tecnológicas, levam indivíduos de diferentes gerações a adquirir características distintas, que se refletem na sua forma de pensar e de agir, tanto na vida pessoal como na vida profissional."*<sup>16</sup>  
*"Com as organizações, isso não é exceção, portanto as pessoas têm tendência para desenvolver ligações distintas com as organizações que as empregam. Ligações essas, que poderão desencadear vários tipos de intenções, afetos, percepções e ações nos colaboradores."*<sup>17</sup>

Com isto, é notável de se aludir que, indivíduos de gerações

distintas possuam formas de pensar, objetivos, estilos de vida e características distintos pois, cada geração acaba por se comportar e agir de forma diferente consoante as circunstâncias de vida e/ou as dificuldades sofridas.

### 3.2. Tipos de Gerações

Foram identificados ao longo dos anos vários tipos de gerações que. De um modo geral,

*"pode-se distinguir as diferentes gerações através de um conjunto de fatores ligados à faixa etária, à partilha de experiências semelhantes, aos eventos e aos acontecimentos sociais significativos e a um conjunto de características, pensamentos e comportamentos predispostos em fases marcantes do seu desenvolvimento"*<sup>18</sup>.

Para obter um melhor entendimento entre gerações é necessário que se compreenda como cada geração cria um conjunto de crenças, valores, padrões, consequências diretas da época em que se desenvolveram e percebê-las de um ponto de vista sociocognitivo – cultural<sup>19</sup>.

Existem vários tipos de gerações, em que, no caso em estudo irão ser mencionadas a geração *Baby Boomer*, a geração X, a geração Y ou *Millennials* e a geração Z as quais representam diversas faixas etárias e vivências distintas com imensos eventos sociais e económicos diferentes e impactantes<sup>20</sup>.

Segundo Manso<sup>21</sup> o termo "*Baby boomer*" ou "*Baby Boom*" é a denominação atribuída à geração de indivíduos que nasceram

<sup>14</sup> Gonçalves, T.. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra 2021.

<sup>15</sup> Dâmaso, P. A Geração Y: Implicações para as Forças Armadas. Pedrouços. 2019, pg.1.

<sup>16</sup> Borges, B.. As Gerações X E Y E As Suas Âncoras De Carreira: Diferenças Intergeracionais. Lisboa: Universidade De Lisboa - Faculdade De Psicologia. 2016, pg.1

<sup>17</sup> Carvalho, S.. O Comprometimento Organizacional e a Satisfação Laboral: análise da influência das variáveis socioprofissionais O caso da ASSF - Associação de Solidariedade Social de Farminhão. Viseu: Politécnico de Viseu - Tecnologia e Gestão Lamego, 2021, pg. 39.

<sup>18</sup> Gonçalves, T. (2021). A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021, pg.3.

<sup>19</sup> Pereira, D. A Geração Millennials e o Mercado de Trabalho: Análise exploratória dos fatores associados à satisfação profissional e expectativas relativas à gestão do trabalho e da carreira profissional. Coimbra. 2020, pg.8.

<sup>20</sup> Filipe, M.. Geração X Versus Geração Y: Uma comparação sobre o Comprometimento Organizacional. Santarém. 2021. Gonçalves, T. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021. Oliveira, A.. YClient. As Gerações e a segmentação. 2019.

<sup>21</sup> Manso, I.. Representações Emocionais Do Fado - Um Estudo Intergeracional. Lisboa.2020..



até 1964, ou seja, estão diretamente relacionados com o fato de terem nascido após a II guerra mundial pois, segundo o autor “Baby Boom” significa “explosão de bebés”. Foi o nome designado para esta geração que cresceu após a guerra visto que se deu um grande crescimento/explosão populacional comparativamente com as outras gerações.

Segundo Gonçalves<sup>22</sup>:

*“Durante o seu desenvolvimento, foram pautados por um conjunto de acontecimentos de origem cultural, política*

*e económica como a II Guerra Mundial, os movimentos feministas e pelos direitos civis, que contribuíram para as suas condutas, pensamentos e formas de estar”*

Trata-se de uma geração muito competitiva e viciados no trabalho, pelo que valorizam também a ética e o compromisso máximos no local de trabalho. Para o efeito apresentamos na tabela seguinte as características positivas e negativas associadas a esta geração, nascida até 1964.

**Tabela 4 – Características da Geração Baby Boomer<sup>22</sup>**

Geração	Caraterísticas Positivas	Caraterísticas Negativas
Baby Boomer (Até 1964)	- Capacidade de trabalhar em equipa;	- Dificuldade em lidar com recursos eletrónicos devido a não saberem
Geração	Caraterísticas Positivas	Caraterísticas Negativas
Baby Boomer (Até 1964)	- São mais ponderados; - São mais submissos em termos laborais; - Têm uma necessidade de “crescer” e evoluir; - Valorizam o status e o crescimento profissional dentro da empresa; - São leais à organização onde trabalham;	utilizar os aparelhos e o seu fraco interesse na mudança; - Inflexibilidade com a vida pessoal e profissional; - Passividade e Cinismo em contexto laboral;

Por sua vez, a geração X, constituída por indivíduos que nasceram entre 1965 e 1980, é conhecida como os filhos dos “Baby Boomers” e, transmitiram aos seus descendentes os princípios que achavam ser os mais importantes relevantes, nomeadamente, a ideia que para se ser bem-sucedido na vida é necessário trabalhar afincadamente e,

consequentemente, a Geração X procura essencialmente a sua independência financeira e pessoal, e reveste-se de características próprias nomeadamente o equilíbrio entre a vida profissional e pessoal<sup>23</sup>. Esta geração tem um conjunto de características diferentes da anterior que apontamos na tabela seguinte.

<sup>22</sup> Gonçalves, T. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021, pg.4.

<sup>23</sup> Manso, I.. Representações Emocionais Do Fado - Um Estudo Intergeracional. Lisboa.2020. pg. 22. Gonçalves, T. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021. Filipe, M.. Geração X Versus Geração Y: Uma comparação sobre o Comprometimento Organizacional. Santarém. 2021, pg.26.

**Tabela 5 – Caraterísticas da Geração X<sup>24</sup>**

Geração	Caraterísticas Positivas	Caraterísticas Negativas
X (1965 e 1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gostam de diversidade no trabalho, desafios e oportunidades.</li> <li>- Valorizam a liberdade “máxima liberdade, máxima responsabilidade</li> </ul>	
Geração	Caraterísticas Positivas	Caraterísticas Negativas
X (1965 e 1980)	<ul style="list-style-type: none"> <li>valorizam a flexibilidade horária;</li> <li>- Procuram conciliar a vida pessoal /familiar com a profissional;</li> <li>- Valorizam uma organização com estrutura hierárquica e ambiente informal;</li> <li>- São ambiciosos e gostam de aprender novas competências para crescerem profissionalmente e atingirem posições de liderança;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendem a ser egocêntrica e irreverentes no local de trabalho;</li> <li>- São e apresentam uma postura cética em relação ao emprego;</li> <li>- São inseguros e temem a instabilidade por receio de que indivíduos mais jovens os venham substituir;</li> <li>- Mostram-se resistentes à mudança;</li> <li>- São materialistas e apresentam uma certa aversão à supervisão no contexto laboral;</li> </ul>

A geração seguinte designada por geração Y ou *millennials*, compreende indivíduos que nasceram entre os anos 1980 e 2000, e apresenta maior flexibilidade e dinamismo face às gerações anteriores, quer no seio familiar quer no económico e são muitas vezes apelidados pela “*geração internet*” que em parte contribuiu para a sua dependência tecnológica e para a ausência de *skills* relacionadas com a comunicação<sup>25</sup>.

Segundo Filipe<sup>26</sup> a geração Y é das mais ativa socialmente, preocupada com o ambiente e com maior formação académica,

o que fez com que crescessem com a convicção de que a sua cuidadosa preparação lhes garantiria um futuro confortável.

Vivendo num clima de liberdade política e prosperidade económica, também vive numa nova configuração familiar, bastante distinta das anteriores, onde as mulheres ganharam mais espaço e importância no mercado e local de trabalho<sup>23</sup>. Apontamos para o efeito Caraterísticas da Geração Y ou *millennials* como comumente designados na tabela seguinte:

**Tabela 6 – Caraterísticas da Geração Y ou Millennials<sup>27</sup>**

Geração	Caraterísticas Positivas	Caraterísticas Negativas
Y (1980 -2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- São ambiciosos e preocupados com o meio ambiente e com os direitos humanos;</li> <li>- Procuram variedade, desafios e novas oportunidades. Procuram trabalhos em que possam ajudar os outros e que consigam fazer a diferença no mundo;</li> <li>- Diferem das anteriores gerações pois aceitam a diversidade e conseguem conviver saudavelmente com as diferenças de etnia, sexo, religião e nacionalidades nos seus círculos de relação;</li> <li>- Valorizam muito a comunicação no local de trabalho, por meios eletrónicos e não só. Gostam de ser avaliados constantemente e receber feedback e instruções das tarefas que precisam de fazer;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendem a ser individualistas e apresentam uma necessidade de agirem sem autorização consideram-se por vezes instáveis;</li> <li>- São competitivos pois têm muitas ambições no local de trabalho e anseiam por atingir cargos de topo e serem reconhecidos pelos seus esforços;</li> <li>- São muito dependentes dos recursos tecnológicos e acaba por os tornar mais depressivos e se isolarem mais;</li> </ul>

<sup>24</sup> Gonçalves, T. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021, pg.4. Pereira, D. A Geração Millennials e o Mercado de Trabalho: Análise exploratória dos fatores associados à satisfação profissional e expectativas relativas à gestão do trabalho e da carreira profissional. Coimbra. 2020, pg.8.

<sup>25</sup> Pereira, D. A Geração Millennials e o Mercado de Trabalho: Análise exploratória dos fatores associados à satisfação profissional e expectativas relativas à gestão do trabalho e da carreira profissional. Coimbra. 2020. Manso, I.. Representações Emocionais Do Fado - Um Estudo Intergeracional. Lisboa.2020, p.23.

<sup>26</sup> Filipe, M.. Geração X Versus Geração Y: Uma comparação sobre o Comprometimento Organizacional. Santarém. 2021, pg. 29-30.

Descendentes das gerações anteriores, surge no mercado de trabalho uma nova geração que nasceu após o ano 2000 - a geração Z. Pese embora, Gonçalves<sup>27</sup> e Silva<sup>28</sup> remetam o seu início para o ano 1995, Manso<sup>19</sup> remete a sua origem para o ano 2000 marcando o início do segundo milénio, sendo isso que a qualifica. Embora o ano final do intervalo temporal que a representa, ainda não se encontra definido, uma vez que se acredita que o período temporal da geração Z ainda estar a decorrer.

Segundo Borges<sup>29</sup> a geração Z apresenta-se com uma maior tendência para o imediatismo, o contacto rápido com outras pessoas através da Internet, a abertura ao diálogo, a velocidade e a globalidade. Nenhuma outra geração está tão adaptada a interagir e a comunicar num mundo tão conectado, como a geração Z, desconhecendo o mundo sem internet. Porém, sentimentos de precaridade, desemprego, crise e terrorismo são palavras do quotidiano desta geração, que devido a estes acontecimentos experimentam diariamente a sensação de permanente mudança, desenvolvendo para o efeito uma grande capacidade de adaptação<sup>30</sup>.

Devido aos ambientes incertos e ambíguos em que vivem, as suas perceções sobre o trabalho são dúbias, procurando sempre quer o desenvolvimento, quer o crescimento pessoal e profissional. Tratando-se de uma geração que está sempre online, até os relacionamentos interpessoais são realizados através de recursos eletrónicos<sup>31</sup>.

## 4. Metodologia

O presente estudo caracteriza-se como um estudo de caso exploratório, uma vez que a literatura existente se revela insuficiente para estudar a relação, entre as gerações X e Y, e os estilos de liderança. De acordo com a tipologia de Yin<sup>32</sup>, trata-se de um estudo de caso tipo 2, caso único incorporado, compreendendo múltiplas unidades de análise – as gerações X e Y, as questões motivacionais e os estilos de liderança.

O estudo seguiu uma abordagem eminentemente qualitativa, compreendendo duas fases: a primeira fase, de revisão de literatura, e uma segunda fase que consistiu na realização de entrevistas a oficiais de um ramo das Forças Armadas Portuguesas (FFAA), com o objetivo de compreender a relação, entre as gerações X e Y, e os estilos de liderança assumindo

as questões motivacionais um papel moderador das relações em estudo.

Foram escolhidos 6 militares, com funções de Direção ou Chefia e que as desempenham numa determinada Unidade Militar Portuguesa. A função de Direção ou Chefia foi a escolhida, nomeadamente comandante ou chefes de companhia/esquadra/secção, atendendo à liderança implícita dos cargos em questão. Estes militares reportam a uma única chefia. Os dados foram recolhidos com recurso a entrevista estruturada constituída por 12 questões, elaboradas tendo em conta o que reporta literatura sobre a temática das gerações X e Y, liderança e motivação<sup>33</sup>.

## 5. Análise e Discussão dos Resultados

Tendo em conta os dados obtidos nas 6 entrevistas e estabelecendo as devidas correspondências entre Geração X e Y, motivações e estilos de liderança.

Afirmarões como: *"...se eu olhar puro e duro para o que eu faço eu gosto mesmo do que faço"* *"...eu gosto muito daquilo que faço, se não gostasse muito daquilo que faço, já tinha pedido abate ao quadro..."* *"tenho a motivação diária que me leva a desempenhar o meu trabalho"* concluiu-se que a geração X apresenta um elevado nível motivacional para chegar à meta final um elemento de ação e esforço, um elemento de recompensa de movimento e persistência e que se afirma como sendo um fator crucial e de elevada importância na resolução de tarefas laborais como também nas tarefas pessoais<sup>8 e 5</sup>. Por sua vez os entrevistados da Geração Y quando questionados remetem incertezas sobre o futuro, admitindo desmotivação e que vive o dia a dia não fazendo o que estudou para ser pelo que admitem que *"a motivação não é muita"* e *"... por força das situações em que estamos, acabamos por desmotivar..."* e *"não trabalhamos naquilo que queremos, naquilo que gostamos, porque infelizmente a vida não o permite..."*<sup>34</sup>.

No que diz respeito aos estilos de liderança, os 3 entrevistados da geração X apresentam 3 diferentes tipos de liderança nomeadamente: liderança diretiva, tutorial e transformacional. O entrevistado 1 demonstra um liderança predominantemente diretiva uma vez que afirma que *"orienta e acompanha os cola-*

<sup>27</sup> Gonçalves, T. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021, pg. 7. Filipe, M.. Geração X Versus Geração Y: Uma comparação sobre o Comprometimento Organizacional. Santarém. 2021. Filipe, M.. Geração X Versus Geração Y: Uma comparação sobre o Comprometimento Organizacional. Santarém

<sup>28</sup> Silva. Os Jovens da Geração Z e o Consumo: os Outros e o Eu na Formação das Perceções Sobre a Marca. Braga. 2017, pg 53.

<sup>29</sup> Borges, B, As Gerações X E Y E As Suas Âncoras De Carreira: Diferenças Intergeracionais. Universidade De Lisboa - Faculdade De Psicologia. Lisboa, 2016.

<sup>30</sup> Silva. Os Jovens da Geração Z e o Consumo: os Outros e o Eu na Formação das Perceções Sobre a Marca. Braga. 2017

<sup>31</sup> Gonçalves, T. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021

<sup>32</sup> Yin R. K.. Estudo de Caso - Planeamento e Métodos. (5.ª Ed.). Artmed Editora S.A.. São Paulo, 2015.

<sup>33</sup> Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. Metodologia de pesquisa. 5th Ed. Mc Graw-Hill. 2022.

<sup>34</sup> Gonçalves, T. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021. Pereira, D. A Geração Millennials e o Mercado de Trabalho: Análise exploratória dos fatores associados à satisfação profissional e expectativas relativas à gestão do trabalho e da carreira profissional. Coimbra. 2020.

boradores para o que devem fazer e o modo como devem efetuar determinada função ou serviço", sendo um líder que, também solicita opiniões quando acha oportuno, mas a decisão final é dele/a, seguindo uma direção que acha a mais correta, no caso, a da organização, não afastando de todo a importância que o seu pessoal ocupa, mas que sabe que há metas que têm que ser cumpridas no final do dia. "Eu discordo daquelas pessoas que acham que o líder não tem que decidir que tem de deixar a decisão nos seus subordinados", "Eu acho que devemos incutir a responsabilidade, mas há determinado tipo de decisões que nós temos que ser nós a tomar se não estamos ali a fazer nada" e "obviamente que o líder tem de olhar para a organização como um todo" são algumas afirmações que nos levam a concluir o estilo de liderança deste entrevistado.

Por sua vez o entrevistado 2 revela um estilo de liderança tutorial, apresentando como principal característica a importância do "desenvolvimento dos colaboradores", procurando "proporcionar o seu crescimento." afirmando que "é atento a um subordinado seu, que possa não estar tão bem ou a atingir níveis tão bons e vai conseguir motivá-lo a ele elevar esse nível de desempenho", conseguindo "...estabelecer uma relação de empatia com os seus liderados..." e "...que genuinamente se preocupa com os seus liderados, saber genuinamente o que é que os motiva".

Já o entrevistado 4 afirma no que diz respeito aos seus colaboradores, que é "um líder se preocupa com os seus colaboradores" e "é o líder que transforma os seguidores a se tornarem nas suas melhores versões..." referindo para o efeito "...que elogiar porque é importante" e "Se correr mal, é sentar-se com a pessoa e falar com ela e fazer o tal debriefing para explicar olha correu bem, correu mal, o que é que achas que se pode fazer?" e segundo o entrevistado o "próprio líder vai aprender com isso porque o líder tem também que ter consciência que não sabe tudo e também vai errar e que tem que ter humildade para admitir que errou" estas afirmações vão de encontro à definição de liderança transformacional<sup>35</sup>.

Apesar de pertencerem ao mesmo grupo geracional e com isso apresentarem semelhanças na sua motivação como já foi referido, porém os entrevistados da Geração X têm estilos de liderança diferente.

Os entrevistados 3, 5 e 6 apresentam o mesmo estilo de liderança: Liderança Autoritária, como podemos verificar nas afirmações por eles proferidas<sup>36</sup>:

Entrevistado 3: "mobilizo as pessoas através de uma visão ou de um sentido específico" e "costumam ser bastante valiosos em situações que as organizações necessitem de alguém que assuma

uma posição e a leve para a frente a fim de poder concretizar os melhores resultados em prol da missão e visão da organização". "consegue perfeitamente dizer à equipa: o que vocês estão a fazer é isto, e isto faz parte disto que é maior e o objetivo final é este..." e "Para mim o líder é uma pessoa, que para já percebe que é líder e tem noção que há coisas em que compete ao líder, portanto ele não vai poder ir buscar as respostas todas aos seus subordinados".

O Entrevistado 5: "é uma pessoa que sabe ser fria nos momentos em que tem de ser fria como ser humana nos momentos em que tem de ser humana", "essencialmente, uma pessoa que, "saiba dar o exemplo e o exemplo positivo aos subordinados" e "não só mandar fazer, mas também mostrar que ele também o faz e que é possível fazer-se",

Entrevistado 6: "... é o líder que guia para o melhor caminho". "uma pessoa justa, assertiva, coesa, empática, que consegue ler as pessoas e que consegue perceber e que também sabe mostrar às pessoas qual é que é o rumo mais correto, uma pessoa profissional, competente..."

Como podemos verificar nas afirmações por eles proferidas o estilo de liderança mais predominante é o estilo de liderança autoritário, pese embora apresentem baixa motivação. Como podemos verificar anseiam serem reconhecidos pelos seus esforços, refletindo algum individualismo e ambição. <sup>37</sup>.

## 6. Conclusões

Atendendo à relação entre o sucesso numa determinada profissão e a motivação, assumindo a motivação, um elemento de estimulação, ação e esforço, recompensa e um elemento de movimento e persistência que se afirma como sendo um fator crucial e de elevada importância para o dia a dia, não só na resolução de tarefas laborais como também nas tarefas pessoais procurou-se compreender a relação, entre as gerações X e Y, nas Forças Armadas Portuguesas os seus estilos de liderança moderada pela motivação<sup>38</sup>.

Conclui-se para o efeito que a Geração X apresenta uma elevada motivação que se reflete em estilos de liderança distintos - Diretiva; Tutorial e Transformacional. Já a Geração Y apresenta baixa motivação e o mesmo estilo de liderança – Autoritário.

Deste modo, confirma-se diferenças geracionais que conseguem moldar os dias de hoje e moldar as organizações, ou seja, influenciam as questões motivacionais devido ao fato de que existirem muitas diferenças nos conceitos que cada uma

<sup>35</sup> Ferreira, C.. Os Estilos de Liderança e a sua Influência nas Relações Humanas: Um estudo de caso numa escola da Região Autónoma da Madeira (RAM). Madeira. 2020. Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C., & Neves, P. Manual de comportamento organizacional e gestão. Lisboa, Editora Rh Lda, 2007.

<sup>36</sup> Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C., & Neves, P. Manual de comportamento organizacional e gestão. Lisboa, Editora Rh Lda, 2007.

<sup>37</sup> Gonçalves, T. A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção. Coimbra. 2021. Filipe, M.. Geração X Versus Geração Y: Uma comparação sobre o Comprometimento Organizacional. Santarém. 2021. Borges, B, As Gerações X E Y E As Suas Âncoras De Carreira: Diferenças Intergeracionais. Universidade De Lisboa - Faculdade De Psicologia. Lisboa, 2016.

<sup>38</sup> Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C., & Neves, P. Manual de comportamento organizacional e gestão. Lisboa, Editora Rh Lda, 2007. Veríssimo, V. A Influência das Lideranças na Motivação dos Colaboradores: Aplicação num Call Center. Évora, 2021.



considera sobre liderança e, os conceitos de chefia, o que assumem. O que foi possível determinar é que todas estas diferenças tornam muito difícil a evolução da organização em estudo e por conseguinte a evolução do próprio país.

As gerações admitem, de uma forma geral, que gostam de se sentir valorizadas, que a motivação é muito importante e que a questão humana é essencial, porém apresentam motivações distintas. Gostam de sentir que fazem parte do projeto, da missão e que o líder os vê, não só como profissionais, mas como pessoas que estão lá para ajudar, contudo querem ser reconhecidas por isso.

No que diz respeito a algumas limitações que possam ter sido identificadas com a elaboração deste trabalho, as mesmas são: dificuldades em se encontrar literatura referente à questão geracional, dificuldade em conseguir especificar bem os assuntos a abordar no trabalho devido a fatores externos. Por fim, é importante mencionar temas que não foram abordados por limitação temporal e que poderiam merecer uma atenção futura: Tentar entender se a motivação provém de valores transmitidos pelas gerações, ou seja, se os valores que uma geração tem ciente conseguem ser um combustível para a motivação individual de cada pessoa. Segundo diversos autores, como já foi mencionado, todas as pessoas conseguem ser líderes. Uma futura investigação iria procurar perceber quais os traços de personalidade associados a cada estilo de liderança.

## Bibliografia

Alves, A., Nascimento, A., Ulhôa, A., Batista, B., Capela, C., Venturine, C., . . . Silva, P. (março de 2021). UA Editora. *Reflexões em torno de Metodologias de Investigação - Recolha de dados*.

Batista, E., Matos, L., & Nascimento, A. (outubro de 2017). Revista Interdisciplinar Científica Aplicada. *A Entrevista Como Técnica De Investigação Na Pesquisa Qualitativa*.

Beaumont, M. (2016). *Identificação do tipo de liderança das chefias e a sua influência na satisfação dos profissionais de saúde do Hospital Geral de Luanda: Estudo de Caso*. Tomar.

Borges, B. (2016). *As Gerações X E Y E As Suas Âncoras De Carreira: Diferenças Intergeracionais*. Lisboa: Universidade De Lisboa - Faculdade De Psicologia.

Caeiro, L. (10 de setembro de 2021). Atualidade APD. *Liderar na Era das Disrupções – O Papel dos Líderes na Mudança Radical*.

Carvalho, S. (2021). *O Comprometimento Organizacional e a Satisfação Laboral: análise da influência das variáveis socioprofissionais O caso da ASSF - Associação de Solidariedade Social de Farminhão*. Viseu: Politecnico de Viseu - Tecnologia e Gestão Lamego.

Castro, C. (2017). *Um estudo exploratório acerca das vivências*

*da liderança: As representações e o sistema medo do líder organizacional*. Porto.

Chagas, F. (2021). *Gestão De Carreiras: Carreiras Inteligentes - Um Estudo De Caso*. Coimbra.

Costa, A. (2012). *A Avaliação da Formalão: Uma Questão Motivacional?* Lisboa.

Dâmaso, P. (2019). *A Geração Y: Implicações para as Forças Armadas*. Pedrouços.

DL n.º 90/2015, de 29 de Maio. (29 de maio de 2015). *Estatuto Dos Militares Das Forças Armadas*. Portugal. Obtido de [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2369&tabela=leis&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2369&tabela=leis&so_miolo=)

Domingues, J. (2022). *Uma aplicação do Balanced Scorecard no Hotel Fátima*. Coimbra.

Fernandes, M. (2019). *A Relação entre as Práticas da Gestão de Carreiras sobre a Satisfação no Trabalho: O Papel da Motivação no Trabalho e do Stress Ocupacional*. Tomar.

Ferreira, C. (2020). *Os Estilos de Liderança e a sua Influência nas Relações Humanas Um estudo de caso numa escola da Região Autónoma da Madeira (RAM)*. Madeira: Universidade da Madeira.

Ferreira, C. (2020). *Os Estilos de Liderança e a sua Influência nas Relações Humanas: Um estudo de caso numa escola da Região Autónoma da Madeira (RAM)*. Madeira.

Figueiredo, M., & Amendoeira, J. (2018). Revista da UIIPS. *O Estudo de Caso como Método de Investigação em Enfermagem*, pp. 102-107.

Filipe, M. (2021). *Geração X Versus Geração Y: Uma comparação sobre o Comprometimento Organizacional*. Santarém.

Fraga, T. M. R. (2018). O impacto da liderança na performance organizacional (Master dissertation).

George, J., & Jones, G. (1999). *Understanding and managing organizational behavior* (Vol. 2nd ed.). (M. A.-W. Reading, Ed.)

Gonçalves, T. (2021). *A Perceção da geração Baby Boomers, Geração X e Millennials à Utilização da Inteligência Artificial nos Processos de Recrutamento e Seleção*. Coimbra.

Hillier, R. (2005). National Defence - Canadian Forces Leadership Institute. *Leadership in the Canadian Forces: Conceptual Foundations*, p. 164.

Hillier, R. (2007). Canadian Defense Academy - Canadian Forces Leadership Institute. *Leadership in the Canadian Forces: Leading People*, p. 98.

Manso, I. (2020). *Representações Emocionais Do Fado - Um Estudo Intergeracional*. Lisboa.

Maximino, J. (2018). *Motivação de Recursos Humanos na Administração Pública*. Coimbra.

Mumfor, M., Zaccaro, S., Harding, F., Jacobs, T., & Fleishman, E. (2000a). *Leadership skills for a changing world: Solving complex social problems* (Vols. II-35). Leadership Quarterly.

Nunes, M. (2021). *O Impacto da Motivação na Qualidade de Vida no Trabalho*. Tomar.

Oliveira, A. (17 de abril de 2019). *As Gerações e a segmentação*. Vila Nova de Gaia, Porto, Portugal: YCLIENT.

Oliveira, A. (17 de Abril de 2019). YClient. *As Gerações e a segmentação*.

Pereira, D. (2020). *A Geração Millennials e o Mercado de Trabalho: Análise exploratória dos fatores associados à satisfação profissional e expectativas relativas à gestão do trabalho e da carreira profissional*. Coimbra.

Pinder, C. (1998). *Work Motivation in organizational behavior*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Rego, A., & Cunha, M. P. (2019). *Que líder sou eu?* Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Rego, A., Cunha, M. P., Cunha, R. C., & Cabral-Cardoso, C. (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. Lisboa: Editora Rh Lda.

Rodrigues, S. (2021). *Estudo de caso sobre a importância do bem-estar no trabalho: sua relação com os comportamentos de cidadania organizacional e a intenção de rotatividade*. Coimbra.

Rosado, A. (2015). *A Comunicação No Relacionamento Profissional: O Caso Líder E Liderado*. Lisboa.

Rouco, J. (2012). *Modelo de gestão de desenvolvimento de competências de liderança em contexto militar*. Lisboa.

Saloratto, G., Gaschler, T., Aguiar, V., & Oliveira, M. (2019). Produção Online. *Geração Z E Os Seus Impactos Na Cultura Organizacional*, Pp. 1027-1047.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2022). *Metodologia de pesquisa*. (5th Ed). Mc Graw-Hill.

Sequesseque, R. (2019). *A motivação para o desempenho profissional: Caso de Estudo*. Setúbal.

Silva, T. (2017). *Os Jovens da Geração Z e o Consumo: os Outros e o Eu na Formação das Percepções Sobre a Marca*. Braga.

Veiga, P. (3 de abril de 2022). *Revista do Empreendedor. Liderar para todas as gerações*.

Venâncio, P. (2017). *Liderança e Motivação nas Organizações: O Papel do Líder na Construção da Imagem Institucional*. Lisboa.

Veríssimo, V. (2021). *A Influência das Lideranças na Motivação dos Colaboradores: Aplicação num Call Center*. Évora.

Vilhena, I. (2022). *A Percepção De Suporte Das Chefias Na Prevenção Da Intenção De Turnover Dos Colaboradores Do Setor Turístico*. Lisboa.

Yin R. K. (2015). *Estudo de Caso - Planeamento e Métodos*. (5.ª Ed.). São Paulo: Artmed Editora S.A..

Yukl, G. (2013). *Leadership in organizations*. Pearson.

# Breve Análise da Política Pública: Pequenos Investimentos na Exploração Agrícola

Brief Analysis of Public Policy: Small Farm Investments



**Miguel Gonçalves <sup>a\*</sup> e Soraia Oliveira <sup>b\*</sup>**

<sup>a</sup> Professor Adjunto Convidado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, Portugal, [mfgoncalves@iscac.pt](mailto:mfgoncalves@iscac.pt), Código ORCID: 0009-0002-8497-6977

<sup>b</sup> Mestre em Contabilidade e Gestão Pública, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, Portugal, [iscac17903@alumni.iscac.pt](mailto:iscac17903@alumni.iscac.pt), Código ORCID: 0009-0005-1648-7372

**Resumo** O presente artigo propõe analisar e investigar uma política pública setorial, designadamente, a medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas, inserida no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural 2020. Recorrendo ao método bibliográfico, nomeadamente, a legislação: Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio e a Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho, o artigo contém secções fundamentais, tais como: Programa de Desenvolvimento Rural, Medida 10.2. – Implementação das Estratégias e a LEADER e a Medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas. Nesta secção, são respondidas questões como: quem é que pode beneficiar desta medida, quais as condições, quais os critérios de elegibilidade, quais as despesas que são consideradas elegíveis e não elegíveis, a quem é que as candidaturas têm de ser apresentadas e qual a percentagem de elegibilidade que esta medida pode fornecer. Complementarmente, o artigo incorpora uma análise exploratória entre a Política Pública Setorial e a Agricultura, sustentada pela PORDATA.

**Palavras-chave** Política Pública Setorial. Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas. Programa de Desenvolvimento Rural 2020. Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio. Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho.

**Abstract** The present article aims to analyze and investigate a specific sectoral public policy, namely measure 10.2.1.1. – Small Investments in Agricultural Ventures, within the scope of the Rural Development Program 2020. Employing the bibliographic method, particularly consulting legislation, such as Decree No. 152/2016 of May 25 and Decree No. 158/2023 of June 7, the article is structured into fundamental sections, including: Rural Development Program, Measure 10.2. – Implementation of Strategies, LEADER, and Measure 10.2.1.1. – Small Investments in Agricultural Ventures. In this section, questions are addressed, such as: who can benefit from this measure, the conditions, eligibility criteria, eligible and ineligible expenses, to whom applications must be submitted, and the percentage of eligibility that this measure can provide. Additionally, the article incorporates an exploratory analysis between Sectoral Public Policy and Agriculture, supported by PORDATA.

**Keywords** Sectoral Public Policy. Small Investments in Agricultural Ventures. Rural Development Program 2020. Decree No. 152/2016, dated May 25. Decree No. 158/2023, dated June 7.

# 1. Introdução

O artigo apresenta como primordial propósito a análise e investigação de uma política pública setorial, nomeadamente, na área da agricultura, em particular a medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos na Exploração Agrícola, que faz parte do Programa de Desenvolvimento Rural.

Este artigo tem como propósito uma análise a uma política pública setorial, nomeadamente, o regime da aplicação da ação n.º 10.2, “Implementação das estratégias”, integrada na medida n.º 10, “LEADER”, da área n.º 4, “Desenvolvimento Local” do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente, abreviadamente designado por PDR 2020.

Neste âmbito, foram criadas seis secções tendo em vista a clarificação da tal medida. A primeira seção tem como objetivo abordar o Programa de Desenvolvimento Rural que surge na sequência da Estratégia Europa 2020, visando a sua forma de crescimento inteligente, sustentável, inclusivo e o seu financiamento.

A segunda secção visa identificar a medida 10.2. – Implementação das Estratégias, a sua Ligação entre Ações de Desenvolvimento Rural, apresentando uma breve evolução histórica, os objetivos do seu aparecimento e os pilares da Ligação entre Ações de Desenvolvimento Rural (LEADER).

A secção três tem como foco a medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas, que faz parte da medida 10.2. – Implementação das Estratégias, integrando o PDR 2020, que diz respeito ao Programa de Desenvolvimento Rural no território continental. Esta medida é regulada, atualmente, pela Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho que revoga a Portaria n.º 152/2016 de 25 de maio. Ainda nesta secção é referida as condições de atribuição do apoio, designadamente, quem é que pode ser beneficiado com esta medida, as condições de elegibilidade dos candidatos, quais os critérios de elegibilidade dos projetos, quais as despesas que são consideradas elegíveis e não elegíveis, a quem é que as candidaturas têm de ser apresentadas e qual o apoio financeiro máximo de elegibilidade.

A quarta secção consiste numa análise exploratória entre a política pública setorial e a agricultura.

A quinta secção, serão elencadas as respetivas conclusões. Quanto à sexta e última serão identificadas e às limitações e/ou dificuldades sentidas, bem como as futuras linhas de investigação.

## 2. Programa de desenvolvimento Rural

O PDR surge na sequência da **estratégia Europa 2020**, que de acordo com o artigo n.º 5 do Regulamento UE n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de

dezembro de 2013, tinha em vista o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

De acordo com European Anti-Poverty Network (2011), o programa estratégia Europa 2020 direciona-se em cinco áreas distintas, sendo elas: o emprego, a investigação e desenvolvimento, as alterações climáticas e sustentabilidade energética, a educação e a luta contra a pobreza e exclusão social.

No que diz respeito à área de emprego, o objetivo da presente medida pretende elevar para 75% a taxa de emprego, com inclusão dos mais jovens, bem como os mais velhos, com menores qualificações e ainda melhorar a integração dos migrantes legais.

Relativamente a investigação e desenvolvimento era necessário melhorar as condições, para isso tinham como objetivo elevar para 3% o Produto Interno Bruto (PIB) o nível de investimento conjugando os sectores públicos e privados.

No que concerne à área das alterações climáticas e sustentabilidade energética, é necessário reduzir as emissões de gases com efeitos de estufa em 20% (em comparação ao ano de 1990) e aumentar em 20% a eficácia energética e as energias renováveis.

Na área da educação, o programa de Estratégia 2020 veio salientar que era fundamental melhorar os níveis de educação, para isso procurava-se reduzir a taxa de abandono escolar para menos de 10% e aumentar em pelo menos 40% o número de pessoas com idades compreendidas entre os 30 a 34 anos que concluíssem o ensino superior ou equivalente.

Por último, a quinta área é alusiva à luta contra a pobreza e exclusão social, cujo intuito é retirar cerca de 20 milhões de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social (European Anti-Poverty Network, 2011).

Relativamente ao financiamento do PDR, a entidade responsável pela sua execução é o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e em conformidade com o Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro, este fundo encontra-se distribuído por três programas, a saber: (A) o primeiro o PDR 2020, que diz respeito ao desenvolvimento rural do continente; (B) o segundo o PRORURAL+, que abrange a Região Autónoma dos Açores; e (C) o terceiro programa o PRODERAM 2020, que compreende a Região Autónoma da Madeira.

De acordo com o artigo n.º 2 da Comissão Europeia – Decisão C de 12 de dezembro de 2014, a contribuição máxima que Portugal pode receber do FEADER é de 3.583.056.823€ (três biliões, quinhentos e oitenta e três milhões, cinquenta e seis mil, oitocentos e vinte e três euros).

Tendo em conta a presente temática salienta-se que o PDR 2020 foi aprovado pela decisão da Comissão Europeia – Decisão C de 12 de dezembro de 2014 e pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este programa vai ao encontro ao artigo n.º 10 do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013. Assim, o artigo refere que os Estados-

-Membros devem apresentar à Comissão uma proposta de programa de desenvolvimento rural. Portugal apresentou a candidatura a 5 de maio de 2014, ao programa cujo propósito versa no desenvolvimento rural do território português, bem como o crescimento sustentável do sector agroflorestal. O programa foi analisado e avaliado pela Comissão e a 8 de agosto de 2014, foram emitidas algumas observações o que levou a que Portugal alterasse determinados procedimentos e a 26 de novembro de 2014, volta-se a apresentar o programa já revisto.

### 3. Medida 10.2. – Implementação das Estratégias e a LEADER

A medida 10.2. – Implementação das Estratégias surge na sequência da medida n.º 10 da LEADER, mais concretamente da área n.º 4 que é referente ao Desenvolvimento Local, segundo a Portaria 158/2023, de 7 de junho.

De acordo com Canaveira (2018) a implementação do LEADER em Portugal, surge praticamente após a entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia (CEE), pois era expectável uma estratégia para o desenvolvimento das áreas rurais. Em conformidade com o site LEADER 2020 – Minha Terra, o objetivo principal desta medida era o desenvolvimento de zonas rurais. Os pilares eram, na sua essência, a estratégia, as parcerias entre o público e o privado, a criação do Grupo de Ação Local (GAL), as ações integradas e multissetoriais, a inovação, a cooperação e a ligação em rede.

O LEADER teve três fases de crescimento. A primeira fase ocorreu entre 1991 e 1993 e foi denominada de LEADER I, que de acordo com Moreno (2007) citado por Canaveira (2018)

excedeu as expectativas, porque estavam previstas a apresentação de 10 a 12 candidaturas de projetos de ação local; no entanto, constataram-se 49; sendo apenas 20 aprovadas e reconhecidas como GAL.

A segunda fase decorreu entre 1994 e 1999 e ficou conhecida como a LEADER II, o número de GAL passou para 48, de acordo com Diniz e Nogueira (2000) citado por Canaveira (2018). Quanto à terceira fase, denominado de LEADER +, resultou entre os anos 2000 e 2006, e passou a ser constituída por 52 GAL (Canaveira, 2018).

Entre 2007 até 2013 o LEADER, passou a integrar mais um GAL, o que totalizou 53 GAL, correspondendo a 91% do território. O LEADER passou a ser incluída nos programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural, e passou a ser financiado pelo FEADER (Canaveira, 2018).

A partir de 2014, surge o Programa 2014-2020 ou PDR 2020 que segue a abordagem LEADER no ano de 2007 a 2013, e surgem mais 7 novos GAL.

Posto isto, e conforme o disposto no artigo n.º 2 da Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho, a medida 10.2. – Implementação das Estratégias, compreende os seguintes apoios:

- 10.2.1.1. - Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas;
- 10.2.1.2. - Pequenos Investimentos na Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas;
- 10.2.1.3. - Diversificação de Atividades na Exploração Agrícola;
- 10.2.1.4. - Cadeias Curtas e Mercados Locais;
- 10.2.1.5. - Promoção de Produtos de Qualidade Locais;
- 10.2.1.6. - Renovação de Aldeias.

O artigo n.º 3 da mesma Portaria, salienta que os apoios previstos apenas são aplicáveis na área geográfica que corresponde ao GAL, conforme o designado e exposto na Tabela 1 e Figura 1.

**Tabela 1 - Grupo de Ação Local**

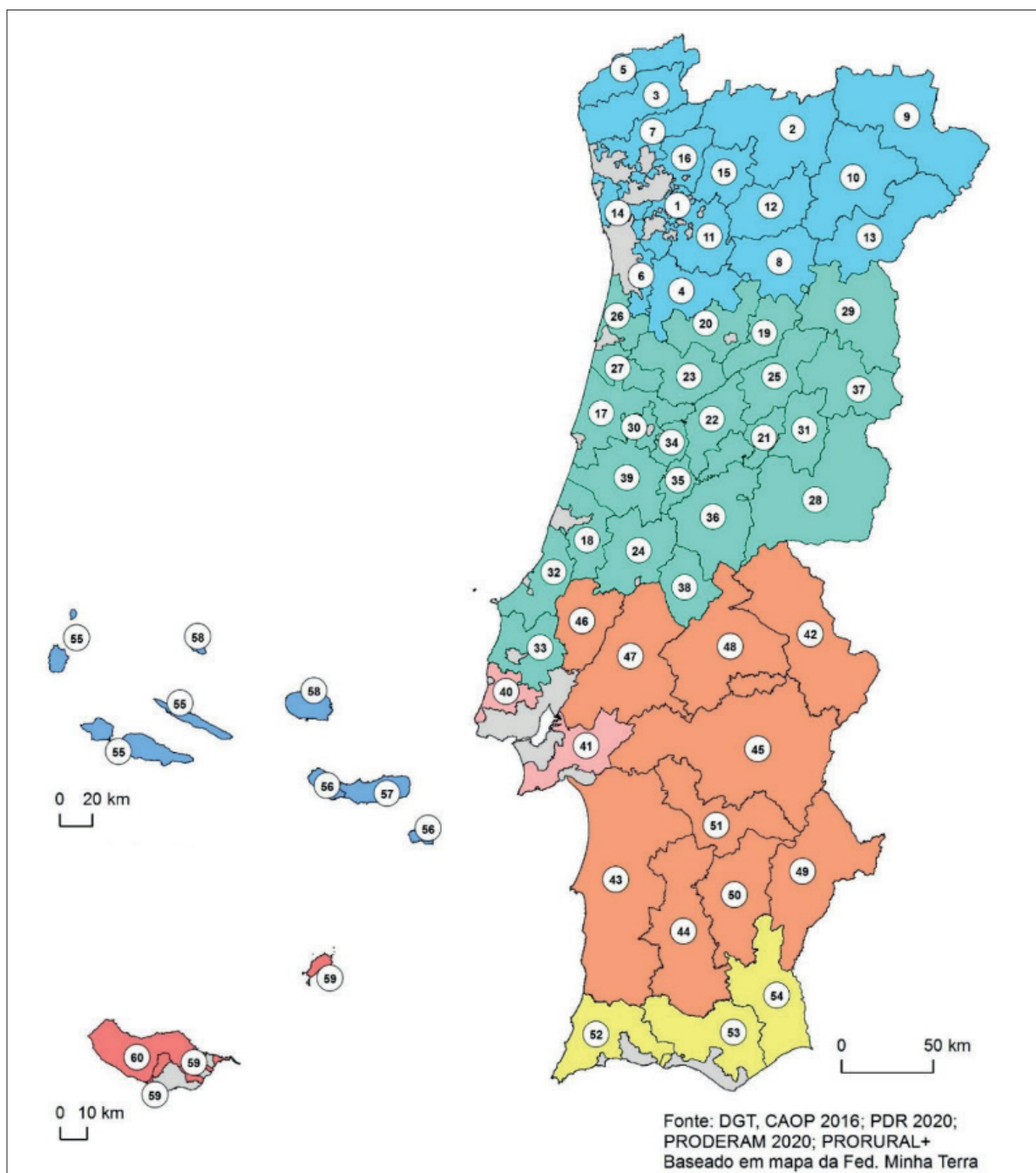
Norte	
1. ADER-Sousa – Associação de Desenvolvimento Rural das Terras de Sousa	9. CoraNE – Associação de Desenvolvimento dos Concelhos da Raia Nordestina
2. ADRAT – Associação de Desenvolvimento da Região do Alto Tâmega	10. DESTEQUE – Associação para o Desenvolvimento da Terra Quente
3. ADRIL – Associação de Desenvolvimento Rural Integrado do Lima	11. DOLMEN – Desenvolvimento Local e Regional, Crl
4. ADRIMAG – Associação de Desenvolvimento Rural Integrado das serras do Montemuro, Arada e Gralheira	12. Douro Histórico – Associação do Douro Histórico
5. ADRIMINHO – Associação de Desenvolvimento Rural Integrado do Vale do Minho	13. Douro Superior - Douro Superior, Associação de Desenvolvimento
6. ADRITEM – Associação de Desenvolvimento Regional Integrado das Terras de Santa Maria	14. Litoral Rural – Associação de Desenvolvimento Regional
7. ATAHCA – Associação de Desenvolvimento das Terras Altas do Homem, Cávado e Ave	15. PROBASTO – Associação de Desenvolvimento Rural de Basto
8. Beira Douro – Associação de Desenvolvimento do Vale do Douro	16. Sol do Ave – Associação para o Desenvolvimento Integrado do Vale do Ave



<b>Centro</b>	
17. AD ELO – Associação de Desenvolvimento Local da Bairrada e Mondego	28. BIS 2020 – Associação para o Desenvolvimento da Raia Centro-Sul
18. ADAE Rural 2020 – Associação de Desenvolvimento da Alta Estremadura	29. Raia Histórica – Associação de Desenvolvimento do Nordeste da Beira
19. ADD 2020 – Associação de Desenvolvimento do Dão	30. Coimbra Mais Futuro – Associação de Desenvolvimento Local de Coimbra
20. ADDLAP – Associação de Desenvolvimento Dão, Lafões e Alto Paiva	31. Cova da Beira 2020 – Associação de Desenvolvimento Rural
21. ADERES Estrela Sul – Associação de Desenvolvimento Rural Estrela-Sul	32. DLBC Alto Oeste – Associação para o Desenvolvimento e Promoção Rural do Oeste
22. ADIBER/ Beira Serra 14-20 – Associação de Desenvolvimento Integrado da Beira Serra	33. DLBC Baixo Oeste – Associação para o Desenvolvimento e Promoção Rural do Oeste
23. ADICES – Associação de Desenvolvimento Local	34. DUECEIRA – Associação de Desenvolvimento do Ceira e Dueça
24. ADIRN – Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Norte	35. Pinhais do Zêzere – Associação para o Desenvolvimento
25. ADRUSE – Associação de Desenvolvimento Rural da Serra da Estrela	36. Pinhal Maior – Associação de Desenvolvimento do Pinhal Interior Sul
26. Aveiro Norte – Câmara de Comércio e Indústria do Distrito de Aveiro	37. Pró-Raia – Associação de Desenvolvimento Integrado da Raia Centro Norte
27. Aveiro Sul – Câmara de Comércio e Indústria do Distrito de Aveiro	38. TAGUS – Associação para o Desenvolvimento Integrado do Ribatejo Interior
	39. Terras de Sicó 2020 – Associação de Desenvolvimento
<b>Lisboa</b>	
40. A2S – Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Região Saloia	41. ADREPES Rural – Associação de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal
<b>Alentejo</b>	
42. ADER-AL – Associação para o Desenvolvimento em espaço Rural do Norte Alentejano	47. Charneca Ribatejana – Associação para a Promoção Rural da Charneca Ribatejana
43. ADL – Associação de Desenvolvimento do Litoral Alentejano	48. LEADERSOR- Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado do Sôr
44. AI SUD ESMIDE- Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste	49. Margem Esquerda do Guadiana – Associação de Desenvolvimento Integrado
45. Alentejo Central – Desenvolvimento Alentejano Central, A. C.E.	50. Pró-Rural – Associação de Desenvolvimento Integrado do Meio Rural
46. APRODER – Associação para a Promoção do Desenvolvimento Rural do Ribatejo	51. Terras Dentro 2020 – Associação para o Desenvolvimento Integrado
<b>Algarve</b>	
52. Adere 2020 – Associação para o Desenvolvimento do Sudoeste	54. Terras do Baixo Guadiana – Associação Terras do Baixo Guadiana
53. Interior Do Algarve Central – Intervenção, Formação, Estudos para o Desenvolvimento Local	
<b>Açores</b>	
55. ADELIAÇOR – Associação para o Desenvolvimento Local da Ilhas dos Açores	57. ASDEPR – Associação para o Desenvolvimento e Promoção Rural
56. ARDE – Associação Regional para o Desenvolvimento	58. GRATER – Associação de Desenvolvimento Regional
<b>Madeira</b>	
59. ACAPORAMA – Associação de Casas do Povo da Região Autónoma da Madeira	60. ADRAMA – Associação de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira

**Fonte:** Canaveira (2018)

**Figura 1 - Grupos de Ação Local**



Fonte: Canaveira (2018)

## 4. Medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas

A medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas, resulta da medida 10.2. – Implementação das Estratégias, que por sua vez faz parte do PDR 2020. Está regulamentada e enquadra-se na Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho, e de acordo com o consagrado no artigo n.º 6, é objetivo crucial melhorar as condições de vida, de trabalho e de produção dos agricultores, bem como contribuir para a

modernização das empresas agrícolas.

Segundo o artigo n.º 7 da citada Portaria, podem ser beneficiários deste apoio, todas as pessoas individuais ou coletivas que realizem trabalhos no setor da agricultura.

Os candidatos interessados neste tipo de apoio têm de reunir determinadas condições de elegibilidade para que a sua candidatura seja deferida. Conforme o designado no artigo n.º 8 da Portaria referida anteriormente, os critérios de elegibilidade passam por:

- Os candidatos têm de se encontrar legalmente constituídos, isto é, quando a declaração de início de atividade já se depara entregue à Autoridade Tributária;
- Têm de ser cumpridas as condições legais para a realização

da atividade;

- É necessário que os candidatos tenham a sua situação tributária e contributiva regularizada até à data da apresentação do primeiro pedido de pagamento;
- É necessário que tenham a situação regularizada em matéria de reposições no âmbito do financiamento do Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) ou terem uma garantia a favor do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP);
- Não podem ter sido condenados em processo crime no âmbito de apoios financeiros dos FEADER e do FEAGA;
- É obrigatório que os candidatos utilizem uma contabilidade organizada ou simplificada;
- Os requerentes têm de ser titulares da exploração agrícola e devem realizar um registo no Sistema de Identificação Parcelar (SIP); e
- No ano anterior da submissão da candidatura, o volume de negócios não pode ultrapassar o valor de 100.000€, este valor é verificado na declaração de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)/ Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC);

De mencionar que de acordo com a Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho a alínea i) e j) da Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio foram revogadas. Acresce ainda salientar que de acordo com a Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio era ainda exigido aos beneficiários que os mesmos exercessem a atividade agrícola há mais de um ano ou serem jovens agricultores. No entanto, para estarem abrangidos por esse estatuto era condição obrigatória a sua aprovação ao abrigo da ação 3.1. – Jovens agricultores do PDR 2020, constante na Portaria n.º 31/2015

de 12 de fevereiro, e que os candidatos tivessem domicílio fiscal num concelho abrangidos pela área geográfica do GAL (Figura 1 e Tabela I – Grupos de Ação Local).

É importante referir e de acordo com Canaveira (2018), que o GAL abrange praticamente todo o território português, e é constituído por 60 grupos de ação, como consta na tabela 1 e na figura 1.

Relativamente aos critérios de elegibilidade dos projetos, e em conformidade com o artigo n.º 9 da Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho os projetos devem:

- Ter um custo total elegível, igual ou superior a 1.000€ e inferior ou igual a 40.000€, no entanto, existiu alterações com a publicação da Portaria n.º 187/2021 de 7 de setembro e atualmente com a Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho o que levou a que o custo total elegível seja compreendido entre os 100€ e os 50.000€;
- O projeto tem de ser localizado numa área de intervenção do GAL, como consta na tabela I e na Figura 1;
- É necessário que o projeto tenha início após a data de apresentação da candidatura;
- Têm ainda de apresentar uma coerência técnica, segunda a Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho e uma coerência económica e financeira, segunda a Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio (atualmente revogada).
- É obrigatório que sejam cumpridas todas as leis no projeto em questão.

O artigo n.º 10, conjuntamente com o anexo I da Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho de maio determina quais são as despesas elegíveis e não elegíveis. Face ao exposto as despesas elegíveis e as despesas não elegíveis são as que se identificam na tabela 2.

**Tabela 2 - Despesas Elegíveis e Não Elegíveis**

Despesas	
Elegíveis	Não Elegíveis
Bens Imóveis	Investimentos Materiais
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preparação de terrenos;</li> <li>▪ Edifícios e construções;</li> <li>▪ Adaptações de instalações;</li> <li>▪ Preparação do solo;</li> <li>▪ Plantações plurianuais, porém, a vida útil tem de ser superior a dois anos;</li> <li>▪ Instalação de pastagens permanentes;</li> <li>▪ Sistemas de rega, no entanto, é obrigatório que esta instalação tenha um contador;</li> <li>▪ Despesas de consolidação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bens de equipamento em segunda mão;</li> <li>▪ Compra de terrenos e prédios urbanos;</li> <li>▪ Compra de animais;</li> <li>▪ Obras provisórias não ligadas à atividade;</li> <li>▪ Meio de transporte externo;</li> <li>▪ Direitos de produção agrícola;</li> <li>▪ Direitos ao pagamento;</li> <li>▪ Trabalhos de reparação e de manutenção;</li> <li>▪ Substituição de alguns equipamentos;</li> <li>▪ Infraestruturas de serviços públicos;</li> <li>▪ Vedação, no entanto, existe uma exceção para a pecuária;</li> </ul>
Bens móveis	Investimentos Imateriais e Outros
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Compra de novas máquinas para a prevenção de eventuais roubos;</li> <li>▪ Equipamentos de transporte interno, como as caixas e paletes, no entanto têm de ter uma duração de vida superior a um ano;</li> <li>▪ Equipamentos visando a valorização dos subprodutos e resíduos da atividade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promoção de marcas e mensagens publicitárias;</li> <li>▪ Juros durante a realização do investimento e fundos de maneio;</li> <li>▪ Custos de contratos de locação financeira;</li> <li>▪ Despesas de pré-financiamento e de preparação de processos de contratação de empréstimos bancários e outros encargos financeiros;</li> <li>▪ IVA a recuperar.</li> </ul>
Outras despesas	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Na aplicação de equipamentos que visem a eficiência energética e as energias renováveis;</li> <li>▪ <i>Software</i>;</li> <li>▪ Propriedade industrial;</li> <li>▪ Planos de <i>marketing</i>, <i>branding</i> e estudos de viabilidade;</li> <li>▪ Projetos de arquitetura.</li> </ul>	

**Fonte:** Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho

Os critérios de seleção das candidaturas estão consagrados no artigo n.º 11 da Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio, cujas candidaturas têm de ser apresentadas por um membro de agrupamento ou por uma organização de produtores que seja reconhecida no sector agrícola, ou por um jovem agricultor em primeira instalação, cujo requisito é ter uma idade compreendida entre os 18 e os 40 anos. A mesma Portaria refere que as candidaturas com investimento em melhoramentos fundiários e plantações ou investimento relacionados com a proteção e utilização eficiente de recursos, também é considerado um critério de seleção, bem como o nível de contribuição da candidatura para os objetivos da Estratégia de Desenvolvimento Local (EDL). É de destacar que com a atualização da Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio, para a Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho, foram aditados os seguintes critérios para seleção das candidaturas:

- O montante de pagamentos direitos recebidos pelo beneficiário, no ano anterior da candidatura;

- A candidatura apresentada por pessoa singular ou coletiva reconhecida como estatuto de agricultor familiar ou de jovem empresário rural; e
- A exportação com certificação e sob controlo em modo de produção biológico.

O artigo nº 12 concomitantemente com o anexo II da Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho refere que o nível de apoio para a medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas nas regiões menos desenvolvidas e nas zonas com condicionantes naturais ou outras específicas é de 50% do investimento total elegível; para as restantes regiões é de 40% do investimento total elegível. É ainda de realçar que o n.º 3 do artigo 12 da Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio, que limita o apoio máximo em 25.000€ por cada beneficiário e durante o período de programação; atualmente, e tendo em conta que o n.º 3 do artigo 12 da Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho se encontra revogada, supõem-se que deixa de ter um limite máximo de apoio a conceder ao beneficiário.

## 5. Análise exploratória entre a Política Pública Setorial e a Agricultura

O PDR 2020, surgiu no ano de 2014 e o mesmo tinha como desígnio melhorar as condições de vida, de trabalho e de produção dos agricultores, bem como contribuir para a modernização das empresas agrícolas, o que por consequência levou ao desenvolvimento da política pública setorial: 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas. Assim, torna-se relevante proceder à análise, embora exploratória, entre a política pública setorial e a agricultura; recorrendo a dados secundários existentes no Instituto Nacional de Estatística: PORDATA (2023). Deste modo, a análise teve como suporte os dados recolhidos, cujo limite temporal foi do ano civil 1989 a 2019, que se encontram explanados em três tabelas, nomeadamente a tabela n.º 3, tabela n.º 4 e tabela n.º 5.

A tabela 3 reflete que: (a) Existe uma descida corrente ao longo dos anos, tanto no género masculino como no género feminino, no que respeita ao número de trabalhadores que exercem atividade agrícola; (b) Existe uma prevalência de trabalhadores no género masculino em comparação com o

género feminino; e (c) Do ano civil de 2016 a 2019 constata-se um aumento de trabalhadores do género masculino e verifica-se uma contínua descida de presença do género feminino no setor da agricultura.

No que concerne à tabela n.º 4 destaca-se que (a) A maioria dos agricultores possui uma idade igual ou superior a 55 anos; (b) Se verifica uma clara descida do número de jovens no que toca à dar continuidade da atividade no setor da agricultura; e (c) De 2016 a 2019 verifica-se uma tendência positiva de jovens a pretenderem desenvolver esta atividade.

Quanto ao nível de instrução, os agricultores, predominantemente, possuem formação de ensino básico. No entanto, salienta-se o facto de existir um aumento de agricultores no nível de ensino secundário e no nível de ensino superior, conforme evidenciado na tabela n.º 5.

A tabela n.º 6 traduz o vencimento médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem da Agricultura, Pesca e Floresta. Neste contexto, pode-se observar que, desde o ano de 2014, data de implementação do Programa de Desenvolvimento Rural 2020, o salário médio mensal dos trabalhadores tem aumentado, de forma consecutiva, denotando-se, porém, que o género feminino apresenta uma remuneração média inferior ao género masculino.

Tabela 3 - Mão de Obra Agrícola

Anos	Sexo		
	Total	Masculino	Feminino
1989	1.560.990	833.046	727.944
1993	1.289.332	688.879	600.453
1995	1.182.767	630.043	552.724
1997	1.080.967	574.030	506.937
1999	1.083.838	575.271	508.567
2003	911.322	482.280	429.042
2005	806.847	429.766	377.081
2007	682.292	362.684	319.608
2009	708.076	386.681	321.395
2013	626.393	346.896	279.496
2016	604.511	343.962	260.549
2019	648.252	364.866	283.386

Fonte: PORDATA (2023)



**Tabela n.º 4 - Mão de Obra Agrícola: Grupos Etários**

Anos	Grupos etários					
	Total	Menos de 24	25-34	35-44	45-54	55 ou mais
1989	1.560.990	307.830	161.560	199.585	285.988	606.027
1993	1.289.332	238.740	155.399	141.130	205.873	548.190
1995	1.182.767	194.419	121.864	144.317	198.705	523.462
1997	1.080.967	166.200	108.246	127.917	180.710	497.894
1999	1.083.838	159.368	111.047	135.173	178.554	499.696
2003	911.322	108.898	88.575	108.952	148.393	456.504
2005	806.847	85.784	74.409	95.098	133.368	418.189
2007	682.292	65.062	60.909	76.489	112.620	367.212
2009	708.076	43.849	59.456	84.116	127.250	393.405
2013	626.393	36.238	48.836	75.776	112.571	352.972
2016	604.511	26.935	42.228	70.384	104.624	360.340
2019	648.252	29.253	43.717	76.829	111.599	386.854

Fonte: PORDATA (2023)

**Tabela 5 - Mão de Obra Agrícola - Nível de Instrução**

Anos	Níveis de Instrução					
	Total	Não sabe ler nem escrever	Ensino básico	Ensino secundário	Ensino superior	Outros e ignorados
1989	1.560.990	594.558	797.690	79.507	12.818	76.417
1993	1.289.332	454.018	678.140	76.134	15.471	65.569
1995	1.182.767	397.176	653.651	48.052	22.097	61.791
1997	1.080.967	348.070	598.397	50.313	23.833	60.355
1999	1.083.838	309.729	626.169	59.469	36.336	52.135
2003	911.322	252.944	522.887	54.324	34.802	46.365
2005	806.847	196.410	479.360	51.212	37.155	42.709
2007	682.292	144.975	418.210	45.640	34.903	38.563
2009	708.076	130.564	438.085	54.323	43.208	41.896
2013	626.393	92.087	377.070	61.297	46.547	49.391
2016	604.511	75.593	361.111	59.721	45.002	63.085
2019	648.252	52.673	380.538	85.105	72.662	57.274

Fonte: PORDATA (2023)

**Tabela 6 - Salário médio mensal dos trabalhadores**

Anos	Remuneração base média			Ganho médio		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
2013	683,9	721,8	600,6	788,3	830,1	696,4
2014	↓687,9	↓719,5	↓617,3	↓794,6	↓829,9	↓715,7
2015	701,3	734,8	624,6	802,7	839,3	718,6
2016	726,5	759,1	650,1	832,8	868,9	748,3
2017	738,4	766,0	673,2	850,4	881,3	777,6
2018	773,2	800,7	707,0	896,4	928,3	819,8
2019	823,1	856,1	741,3	945,6	981,3	857,1
2020	823,1	842,3	773,1	949,7	971,0	894,1
2021	872,7	892,1	821,7	1.011,4	1.034,3	951,3

Fonte: PORDATA (2023)

## 6. Conclusão

Este trabalho pretendeu dar a conhecer a medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas. O método utilizado na realização deste artigo foi o método bibliográfico, com recurso a fontes secundárias, em especial legislação, relatório de estágio e o PORDATA. Importa referir que a elaboração deste trabalho se apoiou fundamentalmente na Portaria n.º 152/2016, de 25 de maio e na Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho.

O artigo começou por abordar o Programa de Desenvolvimento Rural, que surge na sequência da estratégia Europa 2020, deste modo, ficou a saber-se que o PDR está dividido em mais três programas, sendo elas: PDR 2020, o PRORURAL + e o PRODERAM 2020, de notar, que estes programas são apoiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). O PDR tem por base o programa LEADER, e este teve três grandes fases de crescimento, a saber: (a) Na primeira fase foram reconhecidos 20 GAL; (2) Na segunda fase 48 GAL; e (c) Na terceira fase já constavam 52 GAL. Atualmente o GAL é constituído por 60 GAL, o que corresponde praticamente a todo o território português.

Foi constatado que todas as pessoas individuais ou coletivas que exercem trabalhos no sector da agricultura podem beneficiar do apoio fornecida à medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas. No entanto, os candidatos

e os projetos necessitam de reunir determinadas condições. Adicionalmente, procedeu-se à apuração das despesas que se enquadram nas categorias de elegibilidade e não elegibilidade. Quanto à entidade responsável pela apresentação da candidatura, destaca-se que a mesma deve ser efetuada por um membro de agrupamento ou por uma organização de produtores que sejam reconhecidas no sector da agricultura. Pode-se afirmar que o apoio previsto da medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos nas Explorações Agrícolas nas regiões menos desenvolvidas e nas zonas com condicionantes naturais ou outras específicas é de 50% do investimento total elegível, enquanto, para as restantes regiões é de 40% do investimento total elegível.

Para finalizar, constata-se que a maioria dos trabalhadores agrícolas possuem idades iguais ou superiores a 55 anos de idade, revelando-se, na faixa etária mais jovem (25 e 34 anos), uma tendência de afastamento da atividade agrícola. Outra possível constatação versa na predominância do género masculino em detrimento do género feminino, assim como na sua remuneração base média. É ainda pertinente salientar, que se verificou um incremento significativo no número de agricultores com formação no nível de ensino secundário e no nível de ensino superior. Destaca-se ainda que os salários médios mensais dos trabalhadores agrícolas têm vindo a aumentar, de forma consistente, o que pode indicar uma influência positiva com o desenvolvimento do PDR em 2014.

## 7. Limitações sobre o tema e futuras linhas de investigação

O presente artigo é referente ao estudo da medida 10.2.1.1. – Pequenos Investimentos na Exploração Agrícola, que faz parte do Programa de Desenvolvimento Rural, mais concretamente do PDR 2020, deste modo, a principal dificuldade/limitação sentida residiu na escassez de materiais de estudo, tais como a existência de artigos científicos, acesso a bases de dados e pouca informação atualizada.

Em termos de futuras linhas de investigação, sugere-se a realização de entrevistas, complementadas com aplicação de um inquérito junto dos candidatos que foram alvo desta medida de apoio no sentido de apurar qual o contributo de melhoria das suas condições de vida, de trabalho e em que medida fomentou o desenvolvimento de produção dos agricultores, bem como, até que ponto, este apoio fomentou o reforço da economia rural e no setor da agricultura.

## Bibliografia

Canaveira, D. (2018). *Desenvolvimento Local de Base Comunitária: Tendências e Perspetivas a partir da Federação Minha Terra*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa. Obtido de <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/36228>

Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro. Diário da República: I série, n.º 176. (2014). Obtido de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/137-2014-56747378>

European Anti-Poverty Network. (2011). *A Estratégia Europa 2020*. Obtido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjSrM--prKCAxVAUaQEHQ5iA4EQ-FnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fieftp.eapn.pt%2Fdocs%2FEstrategia\\_Europa\\_2020.pdf&usg=AOvVaw1n-pTifWGNUyFGHJztPJrC&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjSrM--prKCAxVAUaQEHQ5iA4EQ-FnoECBEQAQ&url=https%3A%2F%2Fieftp.eapn.pt%2Fdocs%2FEstrategia_Europa_2020.pdf&usg=AOvVaw1n-pTifWGNUyFGHJztPJrC&opi=89978449)

Jornal da União Europeia. (2013). *Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013*. Obtido de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi9yPSez-v2AhWUSPEDHaWABmsQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FPT%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCELEX%3A32013R1305%26from%3Dro&usg=AOvVaw1GUsZgUA>

Jornal Oficial da União Europeia. (2016). *Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia*. Obtido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjEiOG4i-72AhWtQ\\_EDHccsBNcQ-FnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Fresource.html%3Furi%3Dcellar%3A9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01%2FDOC\\_3%26format%3DPDF&usg=AOv](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjEiOG4i-72AhWtQ_EDHccsBNcQ-FnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Fresource.html%3Furi%3Dcellar%3A9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01%2FDOC_3%26format%3DPDF&usg=AOv)

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjEiOG4i-72AhWtQ\\_EDHccsBNcQ-FnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Fresource.html%3Furi%3Dcellar%3A9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01%2FDOC\\_3%26format%3DPDF&usg=AOv](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjEiOG4i-72AhWtQ_EDHccsBNcQ-FnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Fresource.html%3Furi%3Dcellar%3A9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01%2FDOC_3%26format%3DPDF&usg=AOv)

LEADER 2020 - Minha Terra. (2020). *LEADER 2020*. Obtido de <http://leader2020.minhaterra.pt/leader-2020.T2.php>

PORDATA. (30 de dezembro de 2022). *Salário médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem da Agricultura, Pesca e Floresta: remuneração base e ganho por sexo*. Obtido de <https://www.pordata.pt/portugal/salario+medio+mensal+dos+trabalhadores+por+conta+de+outrem+da+agricultura++pesca+e+floresta+remuneracao+base+e+ganho+por+sexo-895>

PORDATA. (25 de janeiro de 2023). *Mão de obra agrícola: total e por nível de instrução*. Obtido de <https://www.pordata.pt/portugal/mao+de+obra+agricola+total+e+por+nivel+de+instrucao-3436>

PORDATA. (25 de janeiro de 2023). *Mão de obra agrícola: total e por grupo etário*. Obtido de <https://www.pordata.pt/portugal/mao+de+obra+agricola+total+e+por+grupo+etario-3435>

PORDATA. (25 de janeiro de 2023). *Mão de obra agrícola: total e por sexo*. Obtido de <https://www.pordata.pt/portugal/mao+de+obra+agricola+total+e+por+sexo-3434>

Portaria n.º 1522016 do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural. (s.d.). Diário da República: I série, n.º 101. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/152-2016-74539108>

Portaria n.º 158/2023, de 7 de junho. Diário da República: I série, n.º 110. (2023). Obtido de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/158-2023-214100367>

Portaria n.º 187/2021 do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural. (2021). Diário da República: I série, n.º 174. Obtido de <https://dre.tretas.org/dre/4651133/portaria-187-2021-de-7-de-setembro>

Portaria n.º 31/2015 do Ministério da Agricultura e do Mar. (2015). Diário da República: I série, n.º 30. Obtido de <https://dre.tretas.org/dre/418343/portaria-31-2015-de-12-de-fevereiro>

Programa de Desenvolvimento Rural. (2005). *Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)*. Obtido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjK4I3az-v2AhUDR\\_EDHYuHD24QFnoECAwQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.proder.pt%2FResourcesUser%2FLegisla%25C3%25A7%-25C3%25A3o%2FComunit%25C3%25A1ria%2FVersao\\_Consolidada%2FRegul](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjK4I3az-v2AhUDR_EDHYuHD24QFnoECAwQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.proder.pt%2FResourcesUser%2FLegisla%25C3%25A7%-25C3%25A3o%2FComunit%25C3%25A1ria%2FVersao_Consolidada%2FRegul)

Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020.

(2014). Decisão de Execução da Comissão de 12.12.2014 que aprova o programa de desenvolvimento rural de Portugal - Continente, para apoio pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural . Obtido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiFjladzuv2AhUB1xoKHWQNCkcQ-FnoECAUQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.pdr-2020.pt%2Fcontent%2Fdownload%2F757%2F5315%2Fversion%2F1%2Ffile%2FDecis%25C3%25A3o%2B-CE\\_2014\\_9896\\_PT\\_ACTE](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiFjladzuv2AhUB1xoKHWQNCkcQ-FnoECAUQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.pdr-2020.pt%2Fcontent%2Fdownload%2F757%2F5315%2Fversion%2F1%2Ffile%2FDecis%25C3%25A3o%2B-CE_2014_9896_PT_ACTE)

# Eficiência Relativa das Universidades Públicas Portuguesas: Uma Abordagem Não Paramétrica

Relative Efficiency of Portuguese Public Universities: A Non-Parametric Approach



**M. R. S. Almeida <sup>a\*</sup>, C. O. Henriques <sup>b\*</sup>,  
S. R. Sousa <sup>c\*</sup>, V. Santos <sup>d\*</sup>, L. Mendes Bacalhau <sup>e\*</sup>**

<sup>a\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, [a2023107135@alumni.iscac.pt](mailto:a2023107135@alumni.iscac.pt), Código ORCID: 0009-0003-3138-3366

<sup>b\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, [chenriques@iscac.pt](mailto:chenriques@iscac.pt), Código ORCID: 0000-0003-4045-6101

<sup>c\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, CERNAS, Portugal, [ssousa@iscac.pt](mailto:ssousa@iscac.pt), Código ORCID: 0000-0002-7489-779

<sup>d\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, [vsantos@iscac.pt](mailto:vsantos@iscac.pt), Código ORCID: 0000-0003-3399-5414

<sup>e\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School, Quinta Agrícola - Bencanta, 3045-231 Coimbra, Portugal, CEOS.PP, ISCAP, Polytechnic of Porto, [lmendes@iscac.pt](mailto:lmendes@iscac.pt), Código ORCID: 0000-0001-9674-4167

**Resumo** Neste trabalho procura-se avaliar a eficiência relativa das universidades públicas portuguesas através da utilização do método *Data Envelopment Analysis*, utilizando o modelo proposto por Banker et al. (1984). Os *inputs* utilizados para esse efeito são o número de trabalhadores por aluno e os gastos por aluno, enquanto os *outputs* são o número de diplomados e o número de teses de doutoramento concluídas. Concluiu-se que, em média, as universidades públicas portuguesas poderiam reduzir os seus custos em 18,8%, sem comprometer o seu desempenho. Por outro lado, poderiam produzir 44,6% mais diplomados e teses de doutoramento com os mesmos recursos. Esta poupança de recursos poderia ser utilizada para melhorar a qualidade do ensino e da investigação. Finalmente, os fracos resultados obtidos em termos de *outputs* reforçam a necessidade de melhorar a gestão dos recursos, através de uma maior cooperação entre as universidades ou através de uma reforma dos currículos académicos.

**Palavras-chave** Eficiência, Universidades Públicas, *Data Envelopment Analysis* (DEA), Portugal

**Abstract** In this work, we seek to assess the relative efficiency of Portuguese public universities using the Data Envelopment Analysis method, specifically the model proposed by Banker et al. (1984). The inputs used for this purpose are the number of staff per student and the expenses per student, while the outputs are the number of graduates and the number of completed doctoral theses. It was concluded that, on average, Portuguese public universities could reduce their costs by 18.8% without compromising their performance. On the other hand, they could produce 44.6% more graduates and doctoral theses with the same resources. This resource saving could be used to improve the quality of teaching and research. Finally, the poor results in terms of outputs reinforce the need to improve resource management, either through greater cooperation between universities or through a reform of academic curricula.

**Keywords** Efficiency, Public Universities, *Data Envelopment Analysis* (DEA), Portugal



# Introdução

Atualmente, restam poucas dúvidas sobre o papel crucial da educação no crescimento económico e desenvolvimento dos países (Hanushek e Woessmann, 2007). De facto, constata-se que os países que mais investiram na educação alcançaram maiores níveis de produtividade e, por outro lado, menores assimetrias na distribuição quer do rendimento quer no acesso a bens de natureza social e cultural (Carrasqueira, 2016). A partir de 1986, com a entrada de Portugal para a então Comunidade Económica Europeia (CEE), assistiu-se a um aumento da procura da educação, a qual se encontrava com um significativo atraso em relação a outros países, em particular dos países centrais do espaço europeu (Faria, 2011). No contexto educacional nacional, as universidades têm vindo a oferecer um contributo inestimável à sociedade portuguesa, cumprindo a sua responsabilidade social em diversas dimensões (ORSIES, 2018).

Neste contexto, importa perceber e analisar, de forma devidamente fundamentada, qual o desempenho do ensino superior público em Portugal. Apesar de ser uma questão essencial, constata-se que não é suficientemente estudada a explorada de forma desagregada na literatura científica da área. De facto, constata-se que os estudos existentes que abordam e analisam o desempenho das universidades, procedem a análises comparativas entre diferentes países com diferentes contextos e realidades distintas.

Neste sentido, com vista a completar a informação científica sobre esta temática, este estudo propõe-se a mensurar e analisar a eficiência relativa das universidades públicas nacionais. Para tal, serão analisadas as medidas de eficiência que comparam os recursos públicos - despesa por aluno e número de trabalhadores - utilizados pelas universidades públicas portuguesas, juntamente com indicadores de produção, tais como o número de diplomados e o número de teses de doutoramento registadas. Recorrendo ao método *Data Envelopment Analysis* (DEA), o estudo foca-se na proximidade das universidades públicas em relação à fronteira de eficiência. Os dados analisados referem-se ao ano de 2021 (por escassez de informação mais recente), para o conjunto de 11 das 14 universidades públicas portuguesas. A diferente dimensão das Universidades dos Açores, Madeira e Aberta foi motivo de exclusão das mesmas, por forma a evitar a utilização de unidades de decisão pouco homogéneas.

Nas secções que se seguem, a estrutura do artigo é delineada da seguinte forma. Na secção um, é feito um breve enquadramento da problemática, procedendo-se à revisão da literatura mais recente sobre a eficiência na educação, em particular no ensino superior. A secção dois apresenta a metodologia utilizada. Segue-se a secção 3, com a descrição dos dados recolhidos. Na secção quatro procede-se à análise

e discussão dos resultados obtidos. O artigo termina com as conclusões e considerações finais.

## 1. Enquadramento e revisão da literatura

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2023), em 2020, Portugal gastou em educação um valor semelhante à média dos países da OCDE, mas a despesa por estudante é 14% mais baixa em Portugal, rondando os 10 mil euros contra 11,7 mil euros da média da OCDE. Importa, contudo, sublinhar que, apesar de inferior, o valor gasto em Portugal representa um esforço maior, já que a despesa por estudante equivale a 31% do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, enquanto a média da OCDE é de 27%. Do total do financiamento na educação, apenas 25% destinou-se a financiar cursos do ensino superior – licenciaturas, mestrados e doutoramentos. Relativamente ao ensino superior, os países membros da OCDE gastam, em média, 1,4% do seu PIB enquanto, em Portugal, esta despesa (inclui Estado e famílias) é de 1,1%. Considerando apenas a despesa direta do Estado, a média da OCDE é de 0,9% e a de Portugal 0,7% (OCDE, 2023).

Para a grande maioria dos países, constata-se que é o Estado que financia o ensino superior. Já a importância das propinas pagas pelos estudantes, bem como os apoios que os estudantes recebem nesse pagamento, varia consideravelmente entre os países. Em Portugal, o financiamento é predominantemente baseado em métodos históricos, o que, segundo Aguiar-Conraria et al. (2022), tem a grande vantagem de proporcionar estabilidade financeira, mas limita consideravelmente o dinamismo e o crescimento de instituições de ensino superior mais recentes. Ainda segundo aqueles autores, a transparência nos mecanismos de financiamento é crucial, sendo proposta uma distinção clara entre as necessidades de fundos para o ensino e outras atividades, possivelmente através de contratos-programa. Importa, assim, esclarecer certos custos, como os relacionados com a insularidade ou interioridade, bem como a justificação para as diferenças orçamentais entre estudantes de cursos semelhantes em diferentes instituições (Aguiar-Conraria et al., 2022).

Com o propósito de conhecer os diferentes estudos que aprofundam esta temática, recorrendo à metodologia DEA, procedeu-se a uma pesquisa da literatura disponível na base *Scopus*, para as palavras-chave DEA, *university* e *efficiency* (sem filtros), tendo sido devolvidos 719 resultados sobre o tema, pelo que pareceu pertinente uma análise bibliométrica, com a utilização do *software VOSviewer 1.6.20*. Assim, foi possível selecionar os dez autores com mais citações nesta matéria, listados na Tabela 1.

Tabela 1 - Autores com maior número de citações

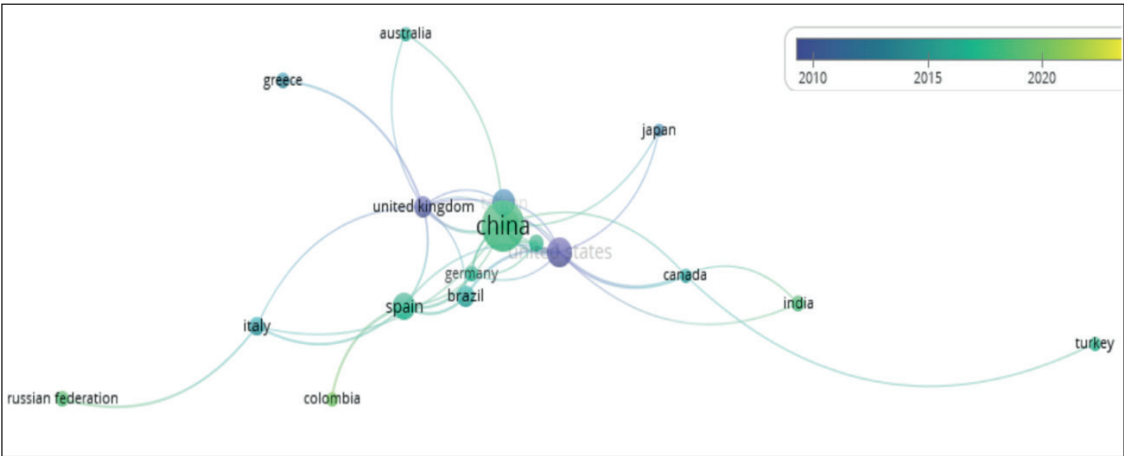
Autores	Publicações	Citações
Cooper et al. (2006)	1	762
Johnes (2006)	4	548
Kuosmanen e Kortelainen (2008)	1	435
Avkiran (2001)	1	386
Thursby e Kemp (2002)	1	341
Chapple et al. (2005)	1	335
Picazo-Tadeo et al. (2011)	1	293
Anderson et al. (2007)	1	236
Korhonen e Syrjänen (2004)	1	212
Kao e Hung (2008)	1	194

Fonte: Elaboração própria

Concluiu-se, também, que há uma ligeira dispersão de clusters ao nível dos países onde estes estudos têm origem. No entanto, é evidente um grande volume de produção de publicações sobre o tema oriundas da China e Estados Unidos, conforme se pode

verificar na Figura 1 (que tem em consideração os trabalhos publicados apenas entre 2010 e 2023). A partir da análise da Figura 1 é demonstrada a parca existência de trabalho científico sobre a realidade portuguesa.

Figura 1 - Visualização das publicações entre 2010 e 2023 agregada por país



Fonte: Elaboração própria, retirada do VOSviewer

Algumas das variáveis de *input* frequentemente utilizadas na literatura incluem, por exemplo, o número de funcionários, a proporção de alunos por funcionários, despesa total e gastos por aluno (e.g. Aguiar-Conraria et al., 2022; Ferreira, 2019; Vasquez, 2013). No que diz respeito às variáveis de *output*, os indicadores mais comuns são a taxa de retenção dos estudantes, a taxa de retenção de estudantes inscritos pela 1ª vez, o número de estudantes, incluindo de pós-graduação, o total de diplomados, as publicações e respetivas citações (e.g. Fernandes et al., 2021)

## 2. Metodologia utilizada

Esta análise teve como base de trabalho a metodologia DEA, método não paramétrico de programação linear, desenvol-

vido para avaliar a eficiência relativa das unidades avaliadas, designadas por unidades de decisão (DMUs). Desde a sua introdução, com o modelo pioneiro Charnes Cooper Rhodes (CCR), em 1978 (Charnes et al., 1978), seguido pelo modelo Banker Charles Cooper (BCC) (Banker et al., 1984), a DEA foi imediatamente reconhecida como uma ferramenta moderna para a gestão de desempenho (Gameiro, 2016). Enquanto o modelo CCR assume retornos constantes à escala, o modelo BCC assume Retornos Variáveis à Escala (RVE), o que permite o uso da DEA em problemas nos quais aumentos nos *inputs* resultam em aumentos não proporcionais nos *outputs* (e vice-versa). As características mais atrativas da DEA passam pela permissão do uso de múltiplos critérios para determinar a eficiência e a seleção de variáveis relevantes, que são (na maioria dos modelos) invariáveis à unidade, sem

o uso de pesos predefinidos. Além disso, todas as avaliações são relativas, dada a quantidade finita de DMUs comparáveis. Adaptando-se às necessidades específicas do contexto de investigação, muitos modelos foram desenvolvidos no âmbito da abordagem DEA para se adequar e capturar a natureza do problema em análise, proporcionando, assim, uma ótima ferramenta para diferentes tipos de análise de eficiência. Além disso, a popularidade da DEA e o número de suas aplicações estão em crescimento (Emrouznejad e Yang, 2018).

O propósito de um problema orientado a *inputs* é examinar o potencial de redução dos *inputs* sem alterar as quantidades de produção resultantes. Em contrapartida, ao calcular resultados orientados a *outputs*, também é possível avaliar o quanto as quantidades de produção podem ser proporcionalmente aumentadas sem alterar as quantidades de *inputs* utilizadas. Ambas as medidas apresentam resultados idênticos sob retornos constantes de escala, mas geram valores distintos sob retornos variáveis de escala. Contudo, dado que o cálculo utiliza programação linear, que não está sujeita a problemas estatísticos e erros de especificação, os modelos orientados a *output* e *input* identificarão o mesmo conjunto de DMUs eficientes/ineficientes.

A descrição analítica do problema de programação linear a ser resolvido, sob a premissa de RVE, está esboçada abaixo para uma formulação orientada a *inputs*. Supondo  $k$  *inputs*,  $m$  *outputs* para  $n$  DMUs. Para a DMU <sub>$i$</sub> ,  $y_i$  representa o vetor coluna dos *inputs*, e  $x_i$  o vetor coluna dos *outputs*. Adicionalmente, podemos definir  $X$  como a matriz de *inputs* ( $k \times n$ ) e  $Y$  como a matriz de *outputs* ( $m \times n$ ). O modelo DEA é então especificado mediante os seguintes problemas de programação matemática (consoante a orientação), para uma determinada DMU <sub>$i$</sub> :

$$\begin{aligned} &\text{Min} \\ &\theta, \lambda \\ &\text{s.t. } \theta^* x_i - X\lambda \geq 0, \\ &Y\lambda - y_i \geq 0, \\ &e^T \lambda = 1, \\ &\lambda \geq 0, \quad (1) \end{aligned}$$

Modelo orientado a *input*

$$\begin{aligned} &\text{Max} \\ &\eta, \lambda \\ &\text{s.a. } x_i - X\lambda \geq 0, \\ &Y\lambda - \eta y_i \geq 0, \\ &e^T \lambda = 1, \\ &\lambda \geq 0, \quad (2) \end{aligned}$$

Modelo orientado a *output*

No âmbito do problema (1),  $\theta$  representa um valor de escala ( $\theta \leq 1$ ), sendo especificamente o índice de eficiência que avalia a eficiência técnica. Este índice mede a distância entre uma universidade e a fronteira de eficiência, definida como uma combinação linear das observações de melhores práticas. Quando  $\theta < 1$ , a universidade é considerada ineficiente, enquanto  $\theta = 1$  indica que a universidade está na fronteira e, portanto, é eficiente. O vetor  $\lambda$  é composto por constantes e possui dimensões ( $n \times 1$ ), representando os pesos usados para calcular a posição de uma DMU ineficiente caso alcance eficiência. Essa DMU ineficiente seria posicionada na fronteira

de eficiência através uma combinação linear desses pesos, relacionados com os *benchmarks* da DMU ineficiente. Por fim, é um vetor de dimensão  $n$  composto por uns. A restrição garante a convexidade da fronteira, considerando os RVE. A remoção dessa restrição equivaleria a assumir que os retornos de escala são constantes.

Por outro lado, no problema (2) um *score* de eficiência igual a 1 indica que a DMU está a operar de forma eficiente em relação aos seus *outputs*. Um *score* inferior a 1 implica um potencial de aumento dos *outputs* sem ser necessário adicionar recursos. Enquanto  $\theta^*$  (valor ótimo do problema (1)) estabelece uma taxa de redução de *inputs*,  $\eta^*$  (valor ótimo do problema (2)) estabelece a taxa de expansão dos *outputs*.

Um dos resultados obtidos com base na abordagem DEA é o conjunto de referência (ou seja, o conjunto de DMUs consideradas como unidades de referência de melhores práticas) que permite às DMUs ineficientes saberem os ajustamentos que deverão operar nos indicadores para se tornarem eficientes. Para o modelo orientado a *inputs*, se a DMU for ineficiente, isso significa que haverá excesso de *inputs*, dados por  $s^- = \theta x_o - X\lambda$  e/ou défices de *outputs*, dados por  $s^+ = y_o - Y\lambda$  e/ou défices de *outputs*, dados por  $s^+ = y_o - Y\lambda$ . Analogamente, para o modelo orientado a *output*, se o DMU for ineficiente, haverá excessos de *inputs*, dados como  $s^- = x_o - X\lambda$  e/ou défices de *outputs*, dados por  $s^+ = \eta y_o - Y\lambda$ . Em ambos os casos, com  $s^- \geq 0, s^+ \geq 0$ , para qualquer solução admissível para os problemas (1) e (2), respetivamente.

Para calcular os potenciais excessos de *inputs* e défices de *outputs*, é necessário resolver os seguintes problemas de programação linear:

$$\begin{aligned} &\text{Max } e_o^T s^- + e_i^T s^+ \\ &\text{s.t. } \theta^* x_o = X\lambda + s^-, \\ &y_o = Y\lambda - s^+, \\ &e^T \lambda = 1, \\ &\lambda \geq 0, s^- \geq 0, s^+ \geq 0, \quad (3) \end{aligned}$$

Modelo orientado a *input*

$$\begin{aligned} &\text{Max } e_o^T s^- + e_i^T s^+ \\ &\text{s.t. } x_o = X\lambda + s^-, \\ &\eta y_o = Y\lambda - s^+, \\ &e^T \lambda = 1, \\ &\lambda \geq 0, s^- \geq 0, s^+ \geq 0, \quad (4) \end{aligned}$$

Modelo orientado a *output*

em que  $e_o, e_i$  e  $e$  são vetores de uns com dimensões convenientes e  $s^-$  e  $s^+$  são variáveis *slack* e *surplus* referindo-se, respetivamente, ao excesso de *inputs* utilizados e à escassez de *outputs* para a DMU ineficiente sob avaliação.

O objetivo dos problemas (3) e (4) é obter uma solução que maximize a soma dos excessos de *inputs* e das insuficiências de *outputs*, mantendo simultaneamente  $\theta = \theta^*$  e  $\eta = \eta^*$  (Cooper et al., 2007).

Sejam, e as soluções ótimas para os problemas (3) e (4) para os modelos orientados a *input* e a *output*, respetivamente, então o conjunto de referência das DMUs eficientes para a DMU <sub>$i$</sub>  ineficiente é obtido considerando:

$$E_o = \{j: \lambda_j^* > 0, j = 1, \dots, n\}.$$

Portanto, o ponto da fronteira eficiente (a projeção) que pode ser visto como uma DMU alvo para o  $DMU_i$  ineficiente no modelo orientado a *inputs* é:

$$(\hat{x}_0, \hat{y}_0) = (\theta^* x_0, s^{+*}, y_0 + s^{+*}) = (\sum_{j \in EO} \lambda_j^* x_j, \sum_{j \in EO} \lambda_j^* y_j)$$

e para a  $DMU_i$  ineficiente no modelo orientado a *outputs* é:

$$(\hat{x}_0, \hat{y}_0) = (x_0, s^{+*}, \eta^* y_0 + s^{+*}) = (\sum_{j \in EO} \lambda_j^* x_j, \sum_{j \in EO} \lambda_j^* y_j)$$

### 3. Dados e pressupostos

No presente estudo, analisou-se a eficiência de 11 instituições de ensino superior públicas portuguesas no ano de 2021. A seleção das instituições para análise levou em consideração a prática comum de agregação de faculdades ou institutos em muitas universidades portuguesas. Por exemplo, a Universidade Técnica de Lisboa é organizada em institutos, enquanto a Universidade do Porto é estruturada em faculdades. Limitações de dados impediram a inclusão de informações específicas das várias faculdades e institutos, bem como de cursos ou departamentos, o que teria proporcionado uma amostra mais homogênea. Devido às variações internas observadas e à necessidade de realizar uma análise comparativa entre unidades de proporções e dimensões semelhantes, optou-se por assumir RVE. Além disso, devido à sensibilidade do DEA a observações extremas, as DMUs que apresentam uma ou mais observações consideradas atípicas, e que poderiam causar distorções na determinação da fronteira de eficiência, devem ser excluídas da especificação. Assim, no presente estudo não foram consideradas as Universidades dos Açores e Madeira, com dados bastante diferentes das demais, talvez devido a efeitos da insularidade, bem como a Universidade Aberta com um ensino eminentemente à distância, também muito distinto face às demais. Importa ressaltar que o *software* utilizado para o processamento dos cálculos do modelo foi o *Data Envelopment Analysis Online Software* (DEAOS Engine).

Quanto à escolha de *outputs* e *inputs*, de acordo com uma regra geral, é recomendável ter pelo menos três DMUs para cada fator de *input* e *output* utilizado no modelo (Bowlin,

1998). Isso é importante porque, com menos de três DMUs por *input* e *output*, existe o risco de que muitas DMUs sejam categorizadas como eficientes. Essa abordagem proporciona graus de liberdade suficientes ao aplicar a metodologia DEA. Portanto, considerando que temos 11 DMUs será viável utilizar um número total de 4 fatores. Além disso, é crucial ter DMUs relativamente homogêneas. A ausência de valor para qualquer *input* ou *output* implica a exclusão da respectiva DMU do conjunto de dados.

Este trabalho centrou-se na obtenção de dados, considerando a importância de medir a eficiência dos recursos empregues pelas Universidades na obtenção dos resultados de produção educacional. A análise foi desenvolvida utilizando o modelo DEA orientado a *outputs*, mas também a *inputs*. A premissa básica deste modelo é maximizar os resultados gerados, dados os *inputs* utilizados. Não obstante, não deixa de ser importante a percepção do gasto ineficiente para um determinado *output*. É certo que, como mencionado por Afonso e Santos (2008), uma análise orientada a *outputs* é mais fácil de transmitir, uma vez que as DMUs ficam mais condicionadas no que concerne à alteração de gastos e quadro de pessoal. Contudo, não se pode descartar a possibilidade de alterações reais nos *inputs*, seja por iniciativa das universidades, o que é possível, ou por iniciativa do governo, o que é mais provável, nesta amostra de instituições públicas de ensino superior. Para isso, foram incorporadas variáveis que representam tanto a mão de obra ( $x_2$ ) quanto o capital ( $x_1$ ) na oferta dos serviços educacionais. As variáveis utilizadas como *proxy* dos resultados foram o número de diplomados dos diferentes ciclos no ano em análise e o número de teses de doutoramento registadas. Consideram-se exclusivamente as teses de doutoramento obtidas efetivamente em Portugal, excluindo as equivalências atribuídas a certificados obtidos no exterior, com o objetivo de melhor avaliar a utilização interna de recursos financeiros e físicos associados. É relevante notar que as informações estavam uniformemente disponíveis de uma única fonte para o número de certificados de doutoramento, mas não para o número de estudantes de doutoramento. Infelizmente, outro resultado valioso, ou seja, as publicações e respectivas citações, não está disponível de forma uniforme para todas as DMUs. As variáveis consideradas foram as descritas na Tabela 2.

**Tabela 2 - Descrição das variáveis utilizadas para medir a eficiência das Universidades Públicas Portuguesas**

	Legenda	Variável	Fonte (ano de referência)
Outputs	$y_1$	Diplomados no Ensino Superior em 2021/2022	DGEEC - Diplomados no Ensino Superior em 2021/2022
	$y_2$	Teses de doutoramento registadas em 2021	RENATES - Registo Nacional de Teses e Dissertações_2021
Inputs	$x_1$	Rácio de gastos totais da Universidades em 2021 por aluno inscrito	DGEEC - Inscritos no ano letivo 2021/2022 e Relatórios de contas das Universidades analisadas
	$x_2$	Rácio do nº de alunos por trabalhador da universidade	DGEEC - Informação individual pública anual de docentes e investigadores do Ensino Superior

**Fonte:** Elaboração própria, adaptado de Almeida e Gasparini (2011)

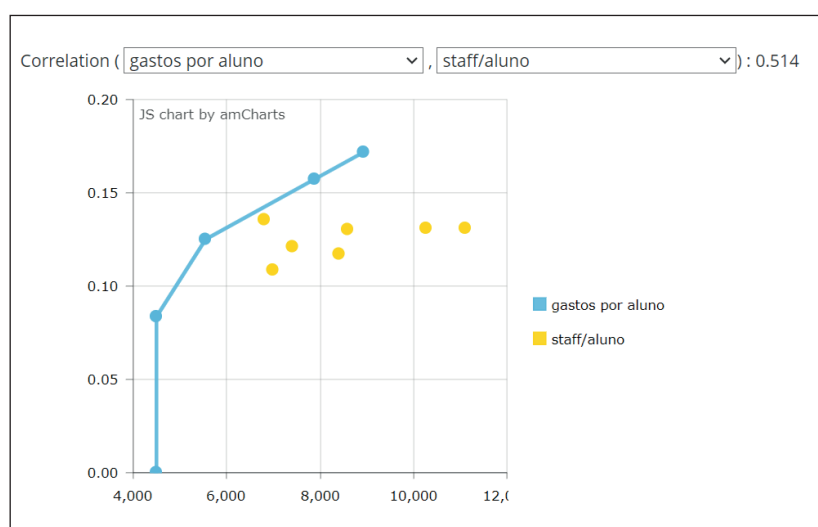
### 3. Análise dos resultados

Da recolha de dados conforme explanado no ponto anterior e da aplicação do método, obtemos os resultados que se encontram resumidos na Tabela 3.

Um ponto a ser observado (*vide* Figura 2) é o facto de que

algum grau de correlação (51,4%) não pode ser evitado entre os *inputs* utilizados, considerando que num contexto de análise DEA uma correlação positiva indica que, à medida que um input aumenta, o outro também tende a aumentar (o que neste modelo é facilmente perceptível, uma vez que um aumento dos gastos poderá significar um acréscimo de pessoal em funções).

**Figura 2 - Correlação entre as variáveis de input**



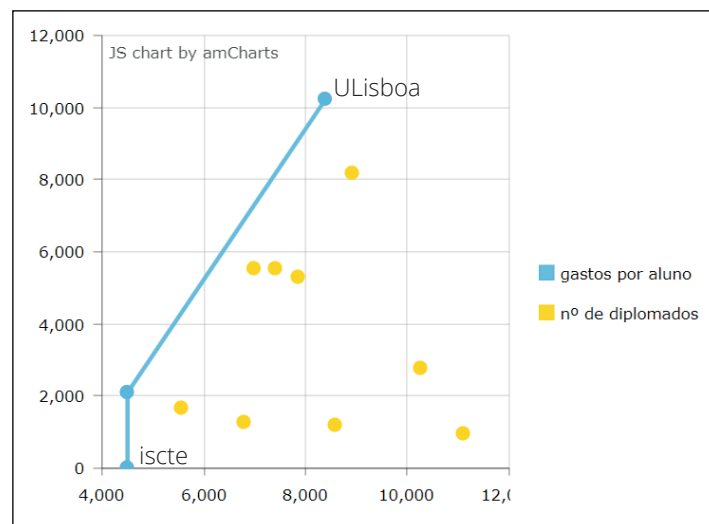
**Fonte:** Elaboração própria

Dos resultados, observamos que, em ambas as orientações, a fronteira de eficiência inclui duas DMUs: a Universidade de

Lisboa e o ISCTE (*vide* Figura 3).



**Figura 3 - Fronteira de eficiência**



Fonte: Elaboração própria

Atrás da fronteira de eficiência estão todas as universidades ineficientes. Pode ser observado que quanto mais próximas daquela, mais eficientes são.

**Tabela 3 - Resultados da aplicação do método**

DMU	Orientado a <i>Input</i>	Orientado a <i>Output</i>	Benchmark
UNL	0,787618255	0,629884571	ulisboa,iscte
UC	0,898207303	0,757748944	ulisboa,iscte
UAveiro	0,663156058	0,308755760	ulisboa,iscte
UÉvora	0,639776523	0,147465438	Iscte
UBI	0,810801080	0,384621212	Iscte
ULisboa	1,000000000	1,000000000	Ulisboa
UTAD	0,662255551	0,181734750	Iscte
UAlgarve	0,636314539	0,093707250	Iscte
UMinho	0,829158072	0,676102719	ulisboa,iscte
UPorto	0,893666123	0,917050691	ulisboa,iscte
ISCTE	1,000000000	1,000000000	Iscte
Média	0,801904864	0,554279212	

Fonte: Elaboração própria

Na Tabela 3, observamos que a média de eficiência dos *inputs* é 80,2%, o que implica que, em média, em princípio, as universidades na amostra podem conseguir um nível semelhante de desempenho utilizando 18,8% menos recursos do que estavam a ser empregues.

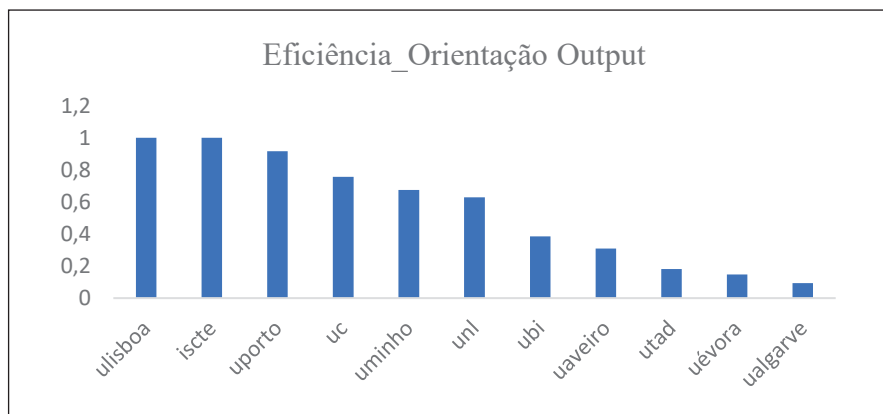
Do mesmo modo, podemos aferir que a média de eficiência dos *outputs* é de 55,4%, o que implica que, em média, em princípio, as universidades na amostra podem, com os mesmos *inputs*, estar a conseguir um nível de desempenho 44,6% inferior ao que seria possível se estivessem na fronteira de

possibilidades de produção.

A margem para melhoria da eficiência tanto de *inputs* quanto de *outputs* parece ser relevante para algumas universidades, pois os seus níveis de eficiência estão abaixo das pontuações médias.

Além disso, deve-se notar que, das duas Universidades eficientes, é a Universidade de Lisboa que serve de referência (*benchmark*) a todas as outras, seguindo-se o ISCTE. Esse resultado deve ser interpretado com cautela, dadas as questões de heterogeneidade mencionadas na amostra.

**Figura 4 - Ranking de eficiência no modelo direcionado para output**



**Fonte:** Elaboração própria

Este estudo examinou o *score* de eficiência numa escala de 0 a 1, representando 1, totalmente eficiente e, de forma decrescente, quanto mais próximo de zero, menos eficiente. Os resultados foram compilados na Figura 4, sendo evidente que nove universidades apresentaram um desempenho abaixo do esperado em relação aos recursos empregues na prossecução dos seus fins.

Numa primeira análise, podemos concluir que as diferenças de resultados em ambas as abordagens, orientação para os *inputs* e orientação para os *outputs*, são notórias, mas mais discrepantes para as universidades menos eficientes. Também importa salientar que os resultados na abordagem orientada a *inputs* são mais satisfatórios e homogêneos entre as universidades analisadas, o que faz transparecer uma política semelhante na aplicação de recursos neste setor. Por outro lado, os resultados obtidos no modelo orientado a *outputs* revelam grandes diferenças de eficiência entre as Universidades.

Três exemplos destacados são as Universidades do Algarve, Évora e Trás-os-Montes e Alto Douro, que obtiveram o resultado mais desfavorável, indicando que, considerando os *inputs* utilizados, as instituições geraram menos do que 20% do que poderia conseguir em termos de produção académica.

O contraditório resultado obtido leva a que se infira que na base desta interpretação estarão outros fatores não considerados na presente análise e que poderão influir os resultados, como a qualidade dos recursos, a qualidade do ensino e dos próprios estudantes, e até mesmo fatores geográficos, como o afastamento relativamente aos principais centros urbanos, uma vez que, como referido anteriormente, em termos quantitativos, a variação relativa dos *inputs* não é tão significativa. Poder-se-á concluir, também, que no seu esforço de captação de estudantes para o interior do país e zonas menos procuradas, aquelas instituições empreguem mais recursos, seja em incentivos para fixação dos estudantes residentes ou em apoios aos estudantes deslocados. Não menos importante, e ainda relativamente à qualidade dos estudantes, é um facto constatado que, por norma, os que

conseguem médias mais altas no final do ensino secundário, procuram as universidades com melhor colocação nos *rankings* do setor. Conclusões semelhantes poderão ser aplicadas aos docentes e investigadores: as melhores universidades atraem os melhores profissionais. Este poderá ser, portanto, um indicador da necessidade de intervenção adicional das políticas educacionais do Estado. Por sua vez, as universidades mais próximas das grandes concentrações urbanas têm um melhor desempenho pelo que tal como era expectável, as universidades *benchmark* se situam na capital do país, Lisboa. Também podemos observar que parece existir um efeito ‘antiguidade’, considerando que as universidades com melhor desempenho são mais antigas na sua existência do que as demais, tendo, por isso, uma experiência acumulada que permite uma melhor gestão e emprego dos seus recursos.

Embora não tenha sido possível, no âmbito deste estudo, uma análise desagregada por faculdades e institutos e até mesmo ao nível dos próprios cursos, não deixa de ser pertinente mencionar o peso que alguns, como Medicina, por exemplo, no que toca à quantidade de recursos financeiros e humanos necessários para a formação dos estudantes. Assim, o mesmo *input* empregue numa universidade com cursos menos dispendiosos poderá resultar num nível de eficiência superior ao de uma universidade com cursos mais consumidores de recursos. Assim, podemos relativizar, por exemplo, o nível de eficiência da Universidade de Coimbra (75,77%), onde os cursos relacionados com a área da saúde têm uma presença mais significativa que na maioria das universidades analisadas. Interessa também analisar o peso relativo (*weights*) de cada variável na obtenção dos resultados de eficiência das 11 universidades em estudo.

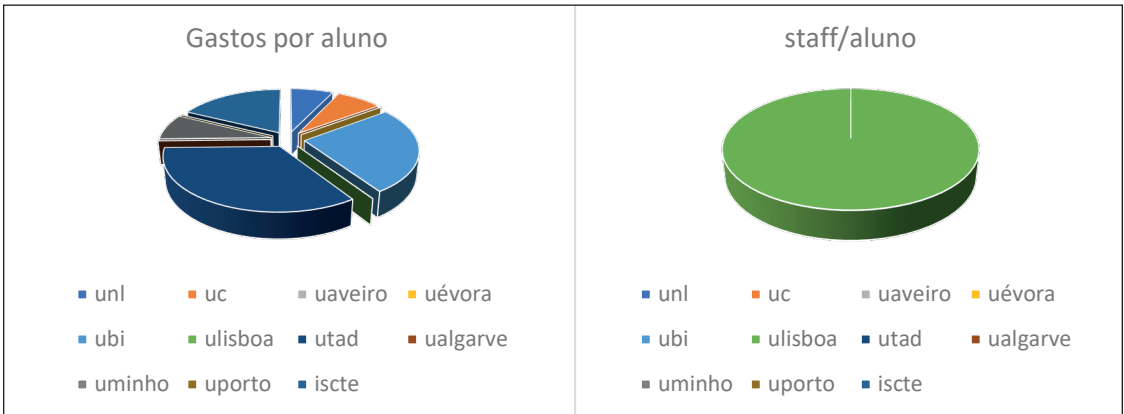
Na metodologia DEA, os “*weights*” referem-se aos pesos atribuídos aos diferentes *inputs* e *outputs* das DMUs e indicam a importância relativa de cada variável no processo de produção. Os pesos são calculados de maneira a maximizar a eficiência das unidades.

De uma análise simples aos gráficos abaixo (Figura 5), ilustrativos dos pesos das quatro variáveis utilizadas no modelo para

cada universidade, podem extrair-se algumas conclusões: a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) obtém o seu melhor desempenho possível, dando enfoque aos gastos por aluno (onde não tem que fazer ajustamentos – ver Tabela 4); o indicador ‘staff por aluno’ é pouco relevante na obtenção

dos resultados de eficiência, com exceção da Universidade de Lisboa, já eficiente; a Universidade do Algarve dá um peso importante ao número de diplomados; a Universidade de Évora atribui um maior peso ao número de teses de doutoramento registadas.

Figura 5 - Representação dos pesos das variáveis no cálculo da eficiência



Fonte: Elaboração própria

Ainda no seguimento das melhorias que podem ser implementadas, a aplicação do método numa ótica de *output*, que assume algum protagonismo neste estudo, devolve-nos valores estimados que podem ser tidos como balizadores para as várias unidades de decisão do nosso estudo (Tabela 4).

Na Tabela 4, os valores destacados a vermelho representam os dados recolhidos para as variáveis abordadas neste estudo. Já os valores a verde são obtidos por meio da aplicação do método e são considerados como metas ideais a serem alcançadas para que as universidades em questão alcancem a eficiência.

Tabela 4 - Ajustamentos necessários para alcançar a eficiência

	gastos por aluno	staff/aluno	nº de diplomados	nº teses doutoramento registadas
unl	7871 to 7871	0.157 to 0.113	5285 to 9139.465	245 to 388.96
uc	6998 to 6998	0.109 to 0.105	5541 to 7312.448	208 to 313.779
uaveiro	10275 to 8394	0.131 to 0.117	2761 to 10234	134 to 434
uévora	8581 to 8394	0.13 to 0.117	1200 to 10234	64 to 434
ubi	5555 to 5555	0.125 to 0.093	1651 to 4292.535	60 to 189.51
ulisboa	8394 to 8394	0.117 to 0.117	10234 to 10234	434 to 434
utad	6801 to 6801	0.136 to 0.103	1254 to 6900.166	36 to 296.814
ualgarve	11116 to 8394	0.131 to 0.117	959 to 10234	25 to 434
uminho	7415 to 7415	0.121 to 0.109	5534 to 8185.147	183 to 349.69
uporto	8925 to 8394	0.171 to 0.117	8156 to 10234	398 to 434
iscte	4504 to 4504	0.083 to 0.083	2093 to 2093	99 to 99

Fonte: Elaboração própria

Mais uma vez, e como já referido anteriormente, a análise desta informação deve ser cautelosa, na medida em que, para que o estudo permitisse a retirada de conclusões mais sólidas, mais indicadores seriam utilizados e feita uma análise desagregada, por faculdades, institutos e cursos, com todas as suas características salvaguardadas.

## Conclusão

Este artigo adota uma abordagem não paramétrica, o modelo DEA BCC, para avaliar a eficiência relativa das universidades públicas portuguesas com base em dados reportados em 2021. As variáveis *input* foram o número de trabalhadores por

aluno e os gastos da universidade por aluno. Como variáveis *output*, utilizámos o número de diplomados e o número de dissertações de doutoramento registadas.

Os resultados da presente análise empírica na avaliação da eficiência das universidades públicas portuguesas permitiram calcular *scores* de eficiência para cada universidade, incluindo estimativas de ajustamentos necessários às universidades ineficientes para se tornarem eficientes, identificando os seus *benchmarks*.

As DMUs eficientes são a Universidade de Lisboa e o ISCTE. A eficiência geral dos *inputs* é em torno de 80,2%, indicando que, em média, as universidades poderiam alcançar o mesmo desempenho utilizando 18,8% menos recursos empregues. Quanto à eficiência de *output*, a pontuação média é de 55,4%, sugerindo que, com os mesmos *inputs*, a média das universidades parece obter um desempenho 44,6% abaixo do que seria possível se estivesse na fronteira de eficiência.

Estes resultados devem ser considerados como um primeiro passo para avaliar a eficiência dos gastos com o ensino superior público em Portugal, e as conclusões baseadas nas evidências apresentadas devem ser interpretadas com cautela. Em termos gerais, é sensato lembrar que investir mais dinheiro numa atividade promissora, como o ensino superior, não garante necessariamente uma melhoria proporcional nos *outputs*.

Naturalmente, algumas universidades têm um número relativamente maior de estudantes do que outras, assim como uma maior ou menor orientação para a produção científica, o que pode ser devido a diferentes orientações e/ou posicionamentos no mercado de ensino superior.

Além disso, torna-se pertinente apontar várias possíveis direções para pesquisas futuras. Como mencionado anteriormente, um conjunto de dados mais abrangente, que incluía a produção de investigação do corpo docente - como artigos avaliados em revistas internacionais - contribuiria para melhorar esta análise. Dados específicos sobre os departamentos universitários também seriam bem-vindos, já que os resultados de eficiência são inevitavelmente, e até certo ponto, obscurecidos ao agregar dados por universidade. Além disso, expandir a análise para o segmento politécnico do sistema público de ensino superior pode ser considerado como um trabalho futuro. Seria também útil avaliar se as universidades aqui avaliadas, como estando distantes da fronteira de eficiência, permanecem nessa posição, de forma consistente, ao longo do tempo. Neste caso, seria necessário conduzir uma análise com base em janelas temporais.

Por fim, como trabalho futuro, as ineficiências poderiam ser explicadas através da utilização de variáveis contextuais. Esta não seria uma tarefa direta, dada a dificuldade na seleção de tais variáveis, que, teoricamente, estão fora do controle da universidade. Variáveis candidatas úteis incluiriam, por exemplo, a proporção de corpo docente com doutoramento, a qualidade dos estudantes, a localização da universidade,

restrições regulatórias ou condições económicas, mas isso está além do escopo do estudo atual.

## Bibliografia

- Afonso, A., & Santos, M. (2008). A DEA approach to the relative efficiency of Portuguese public universities. *Portuguese Journal of Management Studies*, XIII(1), 67-88. <https://doi.org/10.2139/ssrn.744464>
- Aguiar-Conraria, L., Cerdeira, M. L., & Sarrico, C. S. (2022). *Financiamento Público do Ensino Superior em Portugal*. Universidade do Minho. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/81109>
- Almeida, A. T. C., & Gasparini, C. E. (2011). Gastos Públicos Municipais e Educação Fundamental na Paraíba: Uma Avaliação usando DEA. *Revista Econômica do Nordeste*, 42(3), 621-640. <https://doi.org/10.61673/ren.2011.163>
- Anderson, T. R., Daim, T. U., & Lavoie, F. F. (2007). Measuring the efficiency of university technology transfer. *Technovation*, 27(5), 306-318. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2006.10.003>
- Avkiran, N. K. (2001). Investigating technical and scale efficiencies of Australian Universities through data envelopment analysis. *Socio-Economic Planning Sciences*, 35(1), 57-80. [https://doi.org/10.1016/s0038-0121\(00\)00010-0](https://doi.org/10.1016/s0038-0121(00)00010-0)
- Banker, R. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*, 30(9), 1078-1092. <https://doi.org/10.1287/mnsc.30.9.1078>
- Bowlin, W. F. (1998). Measuring Performance: An Introduction to Data Envelopment Analysis (DEA). *The Journal of Cost Analysis*, 15(2), 3-27. <https://doi.org/10.1080/08823871.1998.10462318>
- Carrasqueira, H. (2016). *Economia e educação* [Working paper]. ESGHT-UALg. <http://hdl.handle.net/10400.1/8389>
- Chapple, W., Lockett, A., Siegel, D., & Wright, M. (2005). Assessing the relative performance of U.K. university technology transfer offices: parametric and non-parametric evidence. *Research Policy*, 34(3), 369-384. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.01.007>
- Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-444. [https://doi.org/10.1016/0377-2217\(78\)90138-8](https://doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8)
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Tone, K. (2006). *Introduction to Data Envelopment Analysis and Its Uses: With DEA-Solver Software and References*. Springer New York, NY. <https://doi.org/10.1007/0-387-29122-9>
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Springer

US. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/b109347>

Emrouznejad, A., & Yang, G.-I. (2018). A survey and analysis of the first 40 years of scholarly literature in DEA: 1978–2016. *Socio-Economic Planning Sciences*, 61, 4-8. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2017.01.008>

Faria, M. R. M. d. (2011). *A Face Misteriosa das Escolas: um estudo sobre alunos com dificuldades de aprendizagem em Apoios Educativo no 1º Ciclo do Ensino Básico na Escola Pública* [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho]. <https://hdl.handle.net/1822/19107>

Fernandes, A. F., Gonçalves, Â., Bento, C., Mourato, J., & Teixeira, P. (2021). *Relatório sobre o Acesso ao Ensino Superior*. Direção Geral de Ensino Superior. [https://wwwcdn.dges.gov.pt/sites/default/files/relatorio\\_acesso\\_ensino\\_superior\\_2021.pdf](https://wwwcdn.dges.gov.pt/sites/default/files/relatorio_acesso_ensino_superior_2021.pdf)

Ferreira, E. C. d. C. (2019). *Importância das Instituições de Ensino Superior no Desenvolvimento Regional em Portugal* [Tese de Doutoramento em Gestão, Universidade de Évora]. <http://hdl.handle.net/10174/25457>

Gameiro, V. C. (2016). *Métodos e Modelos de Distriminação na Metodologia DEA* [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Lisboa]. <https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/7223/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20%28vers%C3%A3o%20definitiva%29%20-%20Vivian%20Gameiro.pdf>

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2007). *The Role of Education Quality for Economic Growth. Policy Research* [Working Paper; No. 4122]. <http://hdl.handle.net/10986/7154>

Johnes, J. (2006). Data envelopment analysis and its application to the measurement of efficiency in higher education. *Economics of Education Review*, 25(3), 273-288. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2005.02.005>

Kao, C., & Hung, H. (2008). Efficiency analysis of university departments: An empirical study. *Omega*, 36(4), 653-664. <https://doi.org/10.1016/j.omega.2006.02.003>

Korhonen, P., & Syrjänen, M. (2004). Resource Allocation Based on Efficiency Analysis. *Management Science*, 50(8), 1134-1144. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1040.0244>

Kuosmanen, T., & Kortelainen, M. (2008). Measuring Eco-efficiency of Production with Data Envelopment Analysis. *Journal of Industrial Ecology*, 9(4), 59-72. <https://doi.org/10.1162/108819805775247846>

OCDE. (2023). *Education at a Glance 2023 : OECD Indicators*. OCDE: Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm?refcode=20190209ig>

ORSIES. (2018). *Livro verde sobre Responsabilidade social e instituições de ensino superior*. Gabinete de Estudos OPP: Observatório sobre Responsabilidade Social e Instituições de Ensino Superior.

Picazo-Tadeo, A. J., Gomez-Limon, J. A., & Reig-Martinez, E. (2011, Apr). Assessing farming eco-efficiency: a

Data Envelopment Analysis approach. *J Environ Manage*, 92(4), 1154-1164. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2010.11.025>

Thursby, J. G., & Kemp, S. (2002). Growth and productive efficiency of university intellectual property licensing. *Research Policy*, 31(1), 109-124. [https://doi.org/10.1016/s0048-7333\(00\)00160-8](https://doi.org/10.1016/s0048-7333(00)00160-8)

Vasquez, M. C. (2013). *Eficiência e produtividade no ensino superior público* [Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na Especialidade de Administração Pública, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas]. <http://hdl.handle.net/10400.5/6183>



# O desenvolvimento económico e social sob a égide da Teoria Institucional A influência do Empreendedorismo

Economic and social development under the aegis of Institutional Theory  
The influence of Entrepreneurship



**Júlio Costa** <sup>a\*</sup>

<sup>a\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School | ISCAC, Coimbra, Portugal; NECE-UBI, Research Centre for Business Sciences, [jmcosta@iscac.pt](mailto:jmcosta@iscac.pt), Código ORCID: 0000-0002-4286-1373

**Resumo** A Teoria Institucional, arquitetada por North, apresenta especial interesse para aquilatar das desigualdades de desenvolvimento económico e social nos diferentes territórios. Quando se questionam os modelos de sociedade importa avaliar quais os fatores mais relevantes para a definição dos mesmos e de que forma impactam com o desenvolvimento económico e social. Tendo por base a Revisão Sistemática da Literatura efetuada, para a Teoria Institucional, os fatores a analisar são os seguintes: instituições, educação, empreendedorismo, contexto social e setor formal e setor informal. Mais se refere que à medida que prospera o desenvolvimento económico e social mais as instituições formais se normalizam, menos os agentes consideram o uso de laços informais. O empreendedorismo apresenta-me como o grande motor para a inovação e, concomitantemente, para o desenvolvimento económico e social.

**Palavras-chave** Teoria Institucional. Desenvolvimento económico e social. Empreendedorismo. Instituições.

**Abstract** The Institutional Theory, developed by North, has a special interest to assess the inequalities of economic and social development in the different territories. When the models of society are put into question, it is important to evaluate which factors are most relevant to their definition and how they impact economic and social development. Based on the Systematic Literature Review carried out, for the Institutional Theory, the factors to be analyzed are the following: institutions, education, entrepreneurship, social context and formal and informal sector. To note that with the thrive of the economic and social development, more the formal institutions become normalized, the less agents consider the use of informal ties. Entrepreneurship is the main factor for innovation and, at the same time, for economic and social development.

**Keywords** Institutional Theory. Economic and social development. Entrepreneurship. Institutions.

# Introdução

A crise económica com início em 2020, em resultado da pandemia COVID19, exacerbou as tensões e as contestações sobre a globalização e se esta beneficia o desenvolvimento económico, pois os países encaram constrangimentos para ampliar as oportunidades económicas por meio da globalização tendo também, em contraciclo, a existência de movimentos populistas que respaldam o mercado interno (Aissaoui & Fabian, 2022). Segundo North (1990), verifica-se uma tensão perseverante nas ciências sociais entre as teorias que erigimos e as evidências que coligimos sobre a interação humana no mundo ao nosso redor. É mais perturbante na economia, onde o confronto entre as implicações lógicas da teoria neoclássica e o desempenho das economias é surpreendente.

Como tal, para Ahlstrom et al. (2019), o crescimento económico dos últimos dois séculos não é um quesito trivial, isto é, não é apenas o incremento da prosperidade que o mundo concretizou, mas também proeminentes melhorias nos padrões de vida, saúde, segurança do trabalhador e uma duplicação ou quase triplicação das expectativas de vida em quase todos os países do mundo.

A crise económica (financeira, real e da dívida) depauperou os mercados internos, principalmente nos países desenvolvidos, e impeliu os negócios para a atividade exportadora como forma de subsistência (Carrasco-Monteagudo & Buendia-Martinez, 2013). A teoria institucional converge para apreensão de como as instituições se relacionam com a atividade empreendedora, disciplinando os comportamentos e as regras de ação das empresas. (Nave & Rodrigues, 2022).

Para North (1991) e Urbano et al. (2016), os fatores institucionais podem ser categorizados como formais (procedimentos, leis, regulamentos, constituições etc.) e informais (modelos, valores, crenças e atitudes comumente conhecidos como cultura). Simultaneamente, para Carrasco-Monteagudo & Buendia-Martinez (2013), o quadro institucional está a transformar-se: o poder dos Estados-Nação está debilitado, enquanto instituições não governamentais e novos órgãos internacionais de autorregulação estão a emergir.

No contexto de afirmação do pluralismo institucional recomendam instituições robustas, incluindo o Estado e a regulação do mercado, que são restritas na realização das suas próprias funções. Isso significa que instituições fortes e pluralistas providenciam meios de proteção contra qualquer tipo de conduta de oportunidade, entre outros de todas as formas de

comportamento desregulado, abuso da regulação estatal, e várias paralisações da atividade institucional (Delibasic, 2016). Corradini et al. (2022) vem salientar que, apesar dos esforços políticos que contribuem para níveis cada vez mais elevados de educação, as economias avançadas continuam a ser caracterizadas por uma escassez significativa e persistente de competências, lacunas e desajustes que lesam a produtividade e o crescimento.

Hoje, o desenvolvimento económico dos territórios encontra-se mais subordinado à produção, distribuição, acumulação e implementação do conhecimento do que no passado (Uyar et al., 2022). No entanto, segundo Delibasic (2016), percebe-se que fatores institucionais deficientes e degenerados são o cerne do mecanismo impeditivo, que há duas décadas e meia, bloqueia o ambicionado crescimento e desenvolvimento económico da maioria das economias em desenvolvimento. Besser & Miller (2011) empregam a teoria institucional para desenvolver a posição de que o desempenho social empresarial tem raízes coletivistas. A promoção de regras e contratos impessoais significa a ascensão do Estado e, com ele, a repartição distinta do poder coercivo. Isso consagra o ensejo para que indivíduos com poder coercivo elevado empreguem as regras a seu favor, independentemente dos seus resultados na eficiência (North, 1989).

Fundamenta-se nas mesmas concepções primordiais que a natureza do comportamento humano e o processo de transformação social expressam a interpretação institucionalista da história evolutiva das modernas economias industriais. O desenvolvimento é concebido como um processo cultural intrincado e não como um sistema estável de estímulos contrabalançados e regulados por um mecanismo de mercado fluido e auto-ajustável (Street, 1987). Neste sentido, North (1991), define as instituições como restrições concebidas pelo homem que organizam a interação política, económica e social. Para Felix et al. (2019), a liderança aparenta ser um processo preeminente entre os indivíduos e, numa interpretação mais avançada, a liderança é a propriedade compartilhada de um sistema social que inclui correlações entre indivíduos e organizações. North (2016), acrescenta as instituições como uma limitação crítica e analisa o papel dos custos de transação como a concatenação entre as instituições e os custos de produção.

Até à presente data foram realizadas três revisões sistemáticas da literatura cujas características a seguir se descrevem na tabela infra.

**Tabela 1 - Revisões Sistemáticas da Literatura sobre a Teoria Institucional**

Autor	Publicação	Contributos
Gambus & Almeida, (2018)	Journal of Economic Issues	A investigação institucional do desenvolvimento económico ainda é um campo fértil uma vez que todas as regiões em desenvolvimento em todo o mundo têm sido objeto de investigação. Essa reavaliação identificou novos contributos fornecidos por institucionalistas que contribuíram para a compreensão processual da economia.
Urbano et al. (2019)	Small Business Economics	Perceber o fenómeno do empreendedorismo e do crescimento económico em conjunto poderia estimular melhor o discernimento da dinâmica tanto no campo empresarial quanto no económico (nos níveis micro e macro).
Cuervo-Cazurra & Li, (2021)	Journal of World Business	As empresas públicas diferem das empresas privadas na sua internacionalização; elas são motivadas por objetivos estratégicos nacionais, selecionam países mais desafiadores e usam aquisições de forma mais intensa, apesar das reações adversas do mercado.

Tendo por base a lacuna identificada por Cuervo-Cazurra & Li (2021) e Urbano et al. (2019), procede-se à realização de uma revisão sistemática da literatura para avaliar quais os fatores, aos olhos da Teoria Institucional, que influenciam o desenvolvimento económico e social, com uma abordagem centrada no Empreendedorismo.

Conforme a pesquisa desenvolvida, segundo a Teoria Institucional, os factores que mais influenciam do Desenvolvimento Económico e Social são: instituições (Adkisson & Steiner, 2016; Aissaoui & Fabian, 2022; Akwei & Nwachukwu, 2022; Aljarah et al., 2018; Ansar, 2018; Ayob & Saiyed, 2020; Besser & Miller, 2011; Brown et al., 2021; Burhan et al., 2020; Canales, 2016; Carrasco-Monteagudo & Buendia-Martinez, 2013; Cuervo-Cazurra & Li, 2021; Delibasic, 2016; Elliot et al., 2019; Gorynia et al., 2019; Graaf, 2018; Hou et al., 2016; Imarhiagbe et al., 2021; Jensen & Berg, 2012; Liebhafsky, 1960; Lin et al., 2020; Lin et al., 2021; Liu et al., 2020; Meil & Salzman, 2017; Ngoasong, 2014; Nie et al., 2022; Rao-Nicholson & Khan, 2017; Sahin et al., 2022; Sattari et al., 2022; Sun et al., 2015; Szczepaniak & Szulc-Obloza, 2019; Tang et al., 2022; Uyar et al., 2021, 2022; Vorster et al., 2020; Wang et al., 2016; Wong et al., 2018; Wu & Deng, 2020); contexto social (Amoros et al., 2019; Basyariah et al., 2021; Baughn et al., 2010; Bednarz & Markiewicz, 2015; Brieger et al., 2020; Castellano & Garcia-Quero, 2012; Draskovic et al., 2017; Felix et al., 2019; Ferguson, 2011; Gambus & Almeida, 2018; Horak & Taube, 2016; Huggins, 2016; Jeong, 2015; Kuklin & Kryvoruchko, 2019; Laffranchini et al., 2018; Sakovska et al., 2018; Smallbone et al., 2022; Street, 1987; Tang & Tang, 2018; Urbano et al., 2016); empreendedorismo (Audretsch et al., 2022; Beynon et al., 2021; Chowdhury et al., 2015; Liu et al., 2019; Moore et al., 2020; Munoz-Fernandez et al., 2019; Naguib, 2022; Nave & Rodrigues, 2022; Nguyen & Canh, 2021; Nguyen et al., 2022; Sendra-Pons et al., 2022; Urbano et al., 2019; Wales et al., 2021; Wannamakok et al., 2020; Weiss et al., 2022; Williams, 2020; Yu et al., 2020); educação (Ahlstrom et al., 2019; Beznin & Dimoni, 2020; Corradini et al., 2022; Green et al., 2021; Kohler, 2018; Markusen, 2001; Rafiqui, 2009; Ritchie, 2016); e setor formal e informal (Hoicka

& MacArthur, 2018; Williams & Kedir, 2018a, 2018b, 2019; Williams & Liu, 2019; Williams & Krasniqi, 2021).

A necessidade de explicação destes fatores persiste em parte porque os estudos de mudança institucional têm-se baseado principalmente em metamorfoses passadas, rastreando as ações bem-sucedidas, visíveis e documentadas de agentes de mudança claramente identificados. Embora isso tenha fornecido muita clareza sobre os processos de institucionalização só consente identificar as práticas institucionais depois de apresentarem sucesso (Canales, 2016).

A investigação institucional, no âmbito do desenvolvimento económico e social, ainda é um quadro fértil considerando que todas as regiões em desenvolvimento em todo o mundo têm sido objeto de investigação (Gambus & Almeida, 2018). Tradicionalmente, a definição de desenvolvimento social tem sido estribada em termos económicos (orientados ao PIB). No entanto, uma abordagem mais direcionada para as pessoas tem atraído a atenção dos estudiosos nos últimos anos (Urbano et al., 2016). Para Sendra-Pons et al. (2022), os fatores institucionais equivalem à estrutura formal e às normas provenientes do poder regulatório, dos órgãos governamentais e das práticas culturais e sociais vigentes.

## Método de investigação

A revisão sistemática da literatura sobre o Teoria Institucional e a sua relação com o desenvolvimento económico e social, centrada no empreendedorismo, instruída neste artigo, inclui uma análise bibliométrica e de conteúdo. A base de dados selecionada foi a ISI Web of Science da Thomson Reuters por ser um recurso que apresenta um conjunto de elementos: resumos, autores, instituições, número de citações, referências citadas, fator de impacto da publicação, entre outros, que são primordiais para a concretização da análise bibliográfica (Gomes et al., 2018).

No âmbito da pesquisa inicial da ISI Web of Science da Thomson Reuters foram considerados os seguintes temas: "*insti*"

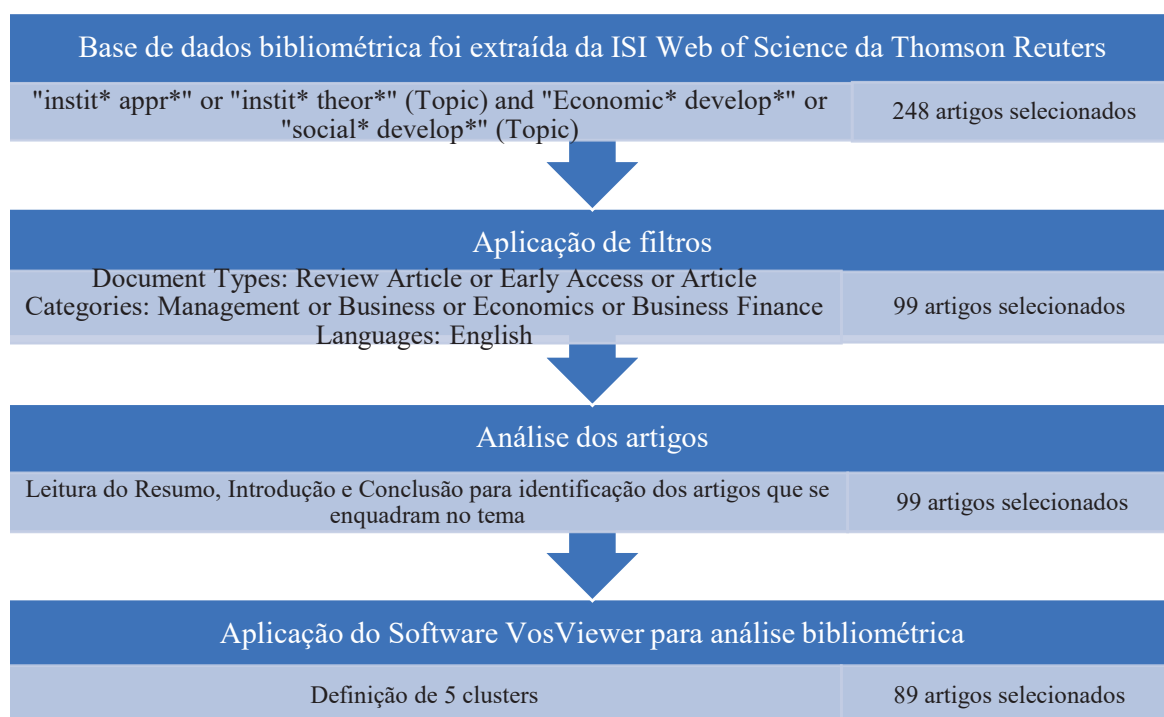
*appr\** or *"instit\* theor\*"* (Topic) e *"Economic\* develop\*"* or *"social\* develop\*"* (Topic). Utilizou-se a expressão *"instit\* appr\*"* or *"instit\* theor\*"* para serem identificadas as diferentes variantes que pudessem ser utilizadas nos diferentes artigos em resultado do contexto empregue. Relativamente à utilização alargada das terminologias *"Economic\* develop\*"* or *"social\* develop\*"* resulta da necessidade de apreender o desenvolvimento económico e social como um todo que, através da leitura dos diferentes artigos, possibilitará a analisar a influência específica do empreendedorismo, sendo concretizada uma avaliação do geral para o particular. Desta primeira pesquisa foram obtidos 248 artigos.

De forma a refinar a pesquisa, tendo por base artigos que foram objeto de revisão, foram empregues os seguintes fil-

tros: *Review Article* ou *Early Access* ou *Article*. Sendo a área de Gestão o objeto de estudo, foram selecionados os artigos que incorporam as seguintes categorias: *Management* ou *Business* ou *Economics* ou *Business Finance*. Por fim, procedeu-se à escolha dos artigos redigidos em língua inglesa, tendo-se assim obtidos 99 artigos.

Após extração da base de dados e obtenção dos artigos, procedeu à leitura do resumo, introdução e conclusão dos 99 artigos da amostra não tendo sido excluído qualquer artigo. Assim, a amostra final é constituída por 99 artigos cujo período de publicação está compreendido entre 1960 e 2022. A figura 1 que a seguir se apresenta descreve, de forma gráfica, a metodologia utilizada, no âmbito deste estudo, para a seleção dos artigos que o integram.

**Figura 1 - Fases da revisão sistemática da literatura**



Os artigos da amostra foram dissecados e foram destacados, no âmbito da presente revisão sistemática da literatura, os principais tópicos: definição e principais eixos de influência da Teoria Institucional no desenvolvimento económico e social sob a órbita do Empreendedorismo.

## Perfil da Pesquisa

Um dos resultados da análise bibliométrica patenteou a evolução do número de artigos ao longo dos anos tendo-se consumado a identificação dos 12 periódicos responsáveis

pela publicação de sensivelmente 41% dos artigos da amostra. A Tabela 1 apresenta o número de artigos publicados por década para esses 12 periódicos, de 1960 a 2022, bem como o fator de impacto do periódico (2021).

**Tabela 2 - Número de artigos por publicação e por década**

Publicação	JCR 2021	1960	1987	1999	2000 a 2009	2010 a 2019	2020 a 2022	Total
Baltic Journal of Economic Studies	JCI					3	2	5
Asia Pacific Journal of Management	4.500					2	2	4
Journal of Economic Issues	0.854		1			3		4
International Business Review	8.047					2	1	3
International Entrepreneurship and Management Journal	6.150					2	1	3
Employee Relations	2.688					1	1	2
Energy Policy	7.576					2		2
International Journal of Human Resource Management	6.026					1	1	2
Journal of Business Research	10.969						2	2
Journal of Macromarketing	1.979					1	1	2
Regional Studies	4.595						2	2
Small Business Economics	7.096					1	1	2
Outras publicações		1		1	3	34	27	58

Importa desde já destacar que o tema tem sido objeto de uma análise mais minuciosa nos anos mais recentes conforme demonstra a evolução dos artigos publicados.

Um dos mais relevantes critérios da análise bibliométrica é constatar o número de vezes que um determinado artigo é citado por outros, permitindo fundamentar a preponderância desse artigo no tema em apreço. Face ao exposto, não renunciando, contudo, de salvaguardar que os artigos mais

recentes podem ser penalizados pela aplicação deste critério, quanto maior for o número de citações de um artigo, maior será o seu contributo para o tema.

A partir das informações sobre o número de vezes que um artigo é citado procedeu-se à elaboração de uma lista dos artigos mais pertinentes do conjunto dos 99 artigos selecionados. A Tabela 2 lista os 25 artigos com mais de cem citações e o respetivo fator de impacto da publicação (JCR 2021).



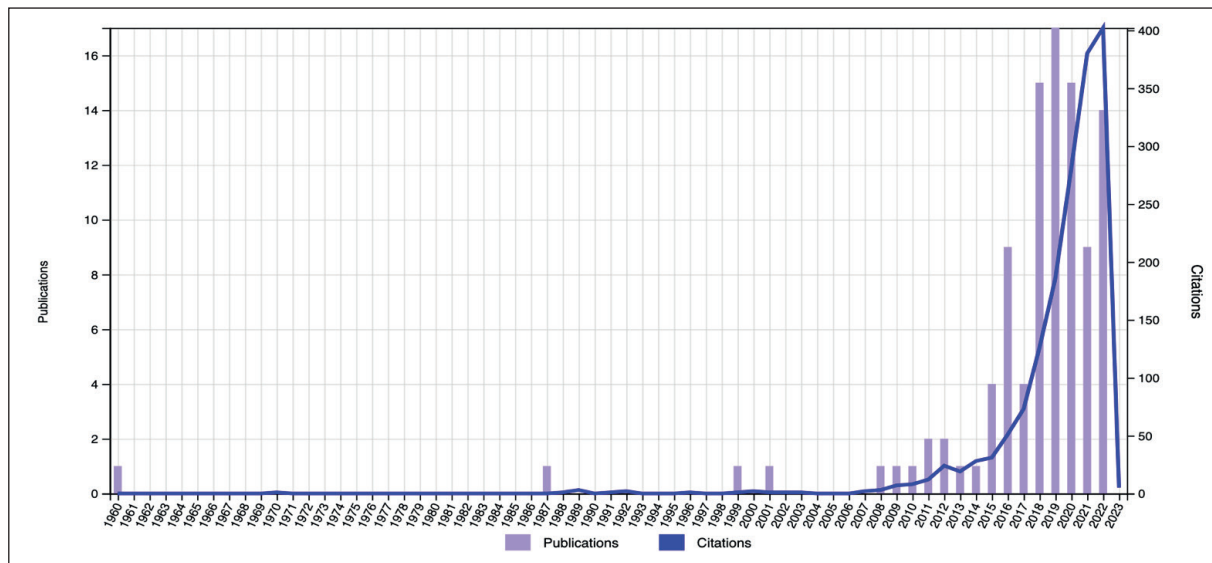
**Tabela 3 - Artigos com 110 citações ou mais**

Artigo	Publicação	Citações	% Citações	JCR (2021)
Urbano et al. (2019)	Small Business Economics	295	6,49%	7.096
Sendra-Pons et al. (2022)	European Research on Management and Business Economics	196	4,31%	4.750
Urbano et al. (2016)	Journal of Evolutionary Economics	177	3,89%	1.962
Brieger et al. (2020)	International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research	160	3,52%	5.995
Cuervo-Cazurra & Li (2021)	Journal of World Business	160	3,52%	8.635
Moore et al. (2020)	Journal of Management Studies	155	3,41%	9.720
Elliot et al. (2019)	Journal of Macromarketing	153	3,36%	1.979
Aljarah et al. (2018)	Social Responsibility Journal	153	3,36%	JCI
Hou et al. (2016)	Asia Pacific Journal of Management	146	3,21%	4.500
Lin et al. (2021)	Journal of Corporate Finance	143	3,14%	5.107
Lin et al. (2020)	Journal of Product and Brand Management	143	3,14%	5.248
Huggins (2016)	Cambridge Journal of Regions Economy and Society	137	3,01%	5.176
Felix et al. (2019)	Journal of Small Business and Enterprise Development	134	2,95%	JCI
Akwei & Nwachukwu (2022)	International Journal of Human Resource Management	131	2,88%	7.576
Ritchie (2016)	World Development	131	2,88%	6.678
Rafiqui (2009)	Journal of Economic Geography	129	2,84%	5.117
Hoicka & MacArthur (2018)	Energy Policy	123	2,71%	8.047
Vorster et al. (2020)	Journal of Macromarketing	123	2,71%	1.979
Corradini et al. (2022)	Regional Studies	123	2,71%	4.595
Graaf (2018)	Journal of Management History	121	2,66%	JCI
Aissaoui & Fabian (2022)	Journal of International Business Policy	119	2,62%	JCI
Nguyen et al. (2022)	Structural Change and Economic Dynamics	116	2,55%	5.059
Brown et al. (2021)	International Entrepreneurship and Management Journal	115	2,53%	2.688
Wales et al. (2021)	Global Strategy Journal	110	2,42%	7.393
Castellano & Garcia-Quero (2012)	Journal of Economic Issues	110	2,42%	JCI

Não menos relevante é demonstrar graficamente a progresso do número de publicações e as respetivas citações ao longo do período.

Aquando da análise de um determinado tema, é preponderante proceder à identificação das principais definições sobre o mesmo e a respetiva evolução temporal.

**Figura 2 - Evolução do número de publicações e citações**



Na tabela 4 procedeu-se à identificação de definições mais relevantes de Teoria Institucional incluindo uma perspectiva de evolução temporal da mesma.

**Tabela 4 - Definição de Teoria Institucional**

Artigo	Definição de Teoria Institucional
North (1990)	"Institutions are the rules of the game of a society, or, more formally, are the humanly devised constraints that structure human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic" (p. 3)
Rafiqui (2009)	"...the institutional concept by distinguishing institutions from organizations and routines is beneficial for economic geography, as it allows for a dynamic and non-deterministic description of the structure–agency relationship." (p. 337)
Baughn et al. (2010)	"Institutional theory focuses on the role of social, political, and economic systems that surround firms and grant them legitimacy." (p. 17)
Hou et al. (2016)	"Institutional theory mainly focuses on the external system environment, such as social, political, and economic systems, that surround organizations and grant them legitimacy statu." (p. 199)
Sendra-Pons et al. (2022)	"Institutional theory deals with the regulatory, social, and cultural aspects that influence organizations and promote their survival and legitimacy" (p. 2)

Conforme pode ser assimilado pela própria análise à definição de Teoria Institucional, deve-se proceder a uma análise holística sobre a mesma de forma a possibilitar a sua compreensão integral.

## Grupos temáticos

Nas subseções seguintes, põe-se em prática a análise dos

distintos clusters, cujos autores que os integram se encontram evidenciados no Anexo I, em resultado da análise bibliométrica realizada, de forma a responder à questão de pesquisa formulada: quais os principais fatores, segundo a Teoria Institucional, que influenciam o Desenvolvimento Económico e Social, com especial relevância do empreendedorismo. Como se pode observar, o cluster central, com interligação aos restantes, é o Empreendedorismo.

[illegible]

Segundo a Teoria Institucional, as organizações estão incorporadas num sistema abrangente de instituições políticas, financeiras, educacionais, culturais e económicas que praticam pressão institucional sobre elas (Jensen & Berg, 2012). Para Canales (2016), diferentes estágios de transformação institucional reclamam diferentes tipos de competências e, por extensão, diferentes indivíduos. Podemos assim, imputar a origem da mutação aos sujeitos inadequados e às ações desacertadas, especialmente considerando o facto de que as narrativas públicas e de arquivo são frequentemente ferramentas esboçadas de forma estratégica e não descrições precisas de um processo de institucionalização.

As pressões competitivas de metamorfismos institucionais, progressos tecnológicos e desregulamentação, segundo Burhan et al. (2020), persuadem cada vez mais o crescimento sustentado. Até recentemente, fontes tradicionais (por exemplo, capital, tecnologia, economias de escala) têm sido primordiais para a obtenção de vantagem competitiva, mas esses recursos são cada vez mais imitáveis. No entanto, para Canales (2016), qualquer tipo de inovação ou empreendedorismo é um fator diferenciador, mas envolve experimentação e fracasso significativos.

económico (PIB per capita), o nível de tecnologia e competências (patentes) e cultura são controladas. Para tal, segundo Ayob & Saiyed (2020) e Brown et al. (2021), é relevante que as regulamentações comerciais sejam fortes pois são mais favoráveis ao empreendedorismo formal e são menos relevantes para o empreendedorismo informal.

Se adotarmos comportamento oportunista, incerteza, risco, desenvolvimento anterior, capital sociocultural, direitos de propriedade desprotegidos e não especificados, aumento dos custos de transação, contratos incompletos, influência da política, instituições alternativas e ambiente global, etc., torna-se claro o quão incomensurável é a lacuna entre os modelos teóricos de comportamento institucional e sua implementação real (Delibasic, 2016).

No entanto, é relevante ter em consideração, na formulação de normas e políticas, que a existência de um genuíno espírito de liberdade de investigação e de privação de conformidade são importantes para o progresso económico (Liebhafsky, 1960; Adkisson & Steiner, 2016), pois a inovação é um importante instigador do crescimento económico e social (Brown et al., 2021; Lin et al., 2021; Meil & Salzman, 2017).

Instituições inflexíveis elucidam com precisão o que é permitido e, portanto, não deixam espaço para reações flexíveis dos atores do mercado (Szczepaniak & Szulc-Obloza, 2019). A teoria institucional argumenta que as organizações diligenciam práticas de gestão que aparentam ser socialmente legítimas para os seus pares ou partes interessadas (Aljarah et al., 2018; Ayob & Saiyed, 2020; Carrasco-Monteagudo & Buendia-Martinez, 2013; Sun et al., 2015). A mudança institucional, segundo Ansar (2018), Graaf (2018) e Wang et al. (2016), pode ser relacionada aos indivíduos por meio da assimilação do cenário institucional e da estrutura de administração, embora perdure a pendência de saber se a gestão pode ser considerada separadamente nesse processo.

A teoria institucional explica que os ambientes institucionais são contingências cruciais que podem transfigurar a preponderância das instituições no desempenho da economia (Hou et al., 2016; Rao-Nicholson & Khan, 2017). Nesta ótica,

as empresas públicas apresentam identidade dupla: como atores económicos que devem submeter-se aos mecanismos de mercado e como agentes do governo que devem arregar as responsabilidades políticas e sociais necessárias (Cervo-Cazurra & Li, 2021; Tang et al., 2022). Para as empresas públicas, segundo Sahin et al. (2022), as pressões normativas são mais importantes para legitimar os países anfitriões do que as pressões regulatórias e cognitivas.

As empresas públicas pretendem muitas vezes aceder a economias emergentes. Estas economias, apresentam como principais características a sua capacidade de investimento, ambiente económico volátil, força institucional, sistemas educacionais, sofisticação das operações comerciais, crescimento do PIB, urbanização e infraestrutura, demografia, taxas de produtividade e corrupção institucional (Akwei & Nwachukwu, 2022; Elliot et al., 2019; Wu & Deng, 2020).

Esta abordagem holística sobre desenvolvimento económico tem tido reflexo sobre a necessidade de fomentar a responsabilidade social corporativa. Para Sattari et al. (2022), as compras públicas são legitimadas como uma ferramenta para estimular a responsabilidade social corporativa e um veículo para coadjuvar os governos a alcançar os seus objetivos de desenvolvimento social. Devido ao seu poder de intervenção e sua dependência dos recursos dos impostos, as organizações do setor público estão focadas em propagar a inclusão da responsabilidade social nas estratégias de compras públicas. A teoria institucional sugere que os concorrentes e as partes interessadas estão a institucionalizar e a pressionar as empresas a serem ambientalmente responsáveis (Wong et al., 2018). A questão acima pode estar enraizada nos desafios aos regulamentos, políticas, padrões e diretrizes impostos por processos de aquisição cada vez mais complexos que incluem responsabilidade social (Sattari et al., 2022).

Considerando a gradual consciencialização da necessidade de aportar múltiplas questões sociais nas compras, vem conquistando visibilidade o valor e a magnitude da responsabilidade social corporativa e as suas implicações de bem-estar social (Liu et al., 2020; Sattari et al., 2022; Vorster et al., 2020). Segundo Hou et al. (2016) e Ngoasong (2014), a empresa com melhor desempenho social pode conquistar mais recursos intangíveis, incluindo cultura organizacional, reputação e recursos humanos que lhes consagram uma vantagem competitiva.

O institucionalismo organizacional, a conformidade com as normas formais e informais é motivada em parte pela convicção do principal decisor da organização na adequação das normas e uma mentalidade que não pode conjeturar outra maneira de se comportar, além de recompensas por conformidade e punição por não conformidade. Assim, as empresas atuam de maneira socialmente responsável, não apenas para evitar sanções e obter recompensas, mas porque seus principais decisores estão comprometidos com os valores e convicções que sustentam os negócios (Besser & Miller, 2011).

À medida que a prosperidade aumenta, as pressões coercivas

das instituições formais perdem a sua eficácia em favor de um papel mais forte das forças normativas e cognitivas. Logo, as políticas devem abdicar de correlacionar-se com aqueles atores hábeis em decretar e aplicar regras e regulamentos para aqueles cuja legitimidade lhes proporciona as ferramentas para persuadir normas e orientar comportamentos (Aissaoui & Fabian, 2022).

Para Uyar et al. (2022), esta nova forma de legitimidade proporciona a que, por um lado, a investigação científica promova o crescimento económico, enquanto, por outro lado, o crescimento económico diligencia maior produção de investigação, sugerindo uma relação causal bidirecional entre ambiente macroeconómico e produtividade de investigação.

Em linha com a teoria institucional, esta conceção apoia a noção de que países economicamente mais desenvolvidos têm mais potencial para apoiar atividades de investigação e imputar mais recursos em investigação científica do que nações economicamente menos desenvolvidas (Uyar et al., 2022).

Concluindo, a política económica deve estimular tanto a competitividade das empresas nacionais em mercados externos quanto a competitividade no mercado interno aberto onde também enfrentam rivais estrangeiros (Gorynia et al., 2019). Para tal, as empresas têm que ter presente o seu espírito empreendedor de forma a permitir a manutenção da competitividade.

## 4.2. Teoria Institucional e o Contexto Social

A literatura tem introduzido e dissecado o conceito de orientação para o progresso social, examinando os fatores que persuadem a atividade inovadora à luz de uma abordagem institucional (Urbano et al., 2016). A abordagem institucional, segundo Baughn et al. (2010) e Felix et al. (2019), defende que as crenças, valores e atitudes de uma sociedade determinam a conduta dos seus membros, o que pode influenciar significativamente as suas decisões. Os decisores que tentam aumentar as taxas de empreendedorismo devem levar em conta níveis de satisfação com a vida dos empreendedores, e não apenas com o trabalho, que dependem do ambiente institucional mais amplo (Brieger et al., 2020).

Para Urbano et al. (2016), é relevante analisar o contexto social para entender os determinantes do empreendedorismo inovador e outros tipos de atividade empreendedora. Dada a grande importância do desenvolvimento do empreendedorismo na economia, importa reconhecer a atividade das instituições públicas no apoio a iniciativas de cooperação entre as empresas (Bednarz & Markiewicz, 2015).

Este reconhecimento específico deve-se ao facto do fenómeno inovador ter um impacto positivo na conceção de desenvolvimento económico e aprimoramento social ao nível do país (Kuklin & Kryvoruchko, 2019; Urbano et al., 2016). Tang & Tang (2018) realçam que a democracia desfruta de uma vantagem intrínseca quando se trata de crescimento por meio

da inovação. Fundamentalmente, ao resguardar a liberdade, a democracia protege os direitos de inovar e transforma, portanto, também a nossa expectativa de evolução contínua. Segundo Urbano et al. (2016), urge conceber políticas de promoção do empreendedorismo com base na inovação e estratégias públicas de controle da atividade empreendedora impulsionada pela necessidade.

Como uma extensão da teoria institucionalista geral, a teoria do desenvolvimento contemporâneo atribui o crescimento retardado no Terceiro Mundo à preponderância de instituições sociais arcaicas e, conseqüentemente, ao fracasso em empregar o conhecimento e as competências técnicas disponíveis (Smallbone et al., 2022; Street, 1987). Segundo Horak & Taube (2016), as redes informais estão extremamente enraizadas no respetivo contexto cultural e, portanto, são orientadas culturalmente; assim, como a cultura é bastante rígida e não se modifica rapidamente, as redes informais provavelmente persistirão. Salientam ainda que, outros investigadores argumentam que quanto mais uma economia se desenvolve e quanto mais as instituições formais se estabilizam, menos as pessoas considerarão o uso de laços informais. Entre fatores essenciais para melhorar o clima de investimento estão a estabilidade macroeconómica e as instituições governamentais (Basyariah et al., 2021; Bednarz & Markiewicz, 2015; Brieger et al., 2020; Huggins, 2016).

Assim, importa descrever os termos gerais sobre a ideia de instituição, o papel do Estado e os processos de mudança institucional e desenvolvimento económico (Amoros et al., 2019; Brieger et al., 2020; Castellano & Garcia-Quero, 2012; Huggins, 2016; Jeong, 2015). Embora as autocracias possam alcançar um crescimento robusto por um determinado período, por meio de investimentos pesados em infraestruturas físicas, equipamentos pesados, saúde, educação e ciência e tecnologia, as autocracias não podem competir com as democracias durante períodos longos de crescimento, por meio da inovação, uma vez que as democracias se apoiam na inovação e autocracias são inerentemente hostis a ela, seja ela tecnológicas ou institucionais (Tang & Tang, 2018). Com uma visão de longo prazo, é necessário projetar e edificar uma estrutura institucional eficiente que auxilie na criação de um forte sistema de inovação (Smallbone et al., 2022). As relações apoiadas na cooperação ocorrem neste ambiente institucional (Sakovska et al., 2018). No contexto da propensão ao desenvolvimento, envolvendo as empresas numa cooperação mais ampla, os esforços de organizações e instituições devem assentar na criação de programas de intercâmbio, rede de contatos e transferência de conhecimento (Bednarz & Markiewicz, 2015).

Segundo Brieger et al. (2020), Draskovic et al. (2017) e Jeong (2015), a implementação bem-sucedida desta transição decorre das circunstâncias e reservas sociais, económicas, políticas e institucionais existentes. Resultados positivos só são exequíveis por meio de mutações positivas de valores,

mentalidade e comportamento e em conformidade com as conquistas civilizacionais.

Os pilares regulatórios e normativos proporcionados pelas instituições interagem com a cognição da cultura dominante em cada país e criam ambientes que facilitam (ou dificultam) o investimento (Laffranchini et al., 2018). Assim, depara-se com interferências contextuais significativas para instituições informais e formais como pré-requisitos para análises mais ou menos sofisticadas de falhas de mercado, sucesso de mercado e política (Ferguson, 2011).

Nesse sentido, a liberdade afigura-se como um elemento imprescindível num estágio relativamente avançado de desenvolvimento económico (Tang & Tang, 2018). Assim, para Tang & Tang (2018), o desafio fundamental das sociedades mais liberais não é meramente reconciliar liberdade com autoridade, mas sim alcançar um equilíbrio entre liberdade e autoridade para almejar o resultado social mais desejável.

#### 4.3. Teoria Institucional e o Empreendedorismo

O empreendedorismo, segundo Naguib (2022), é um fenómeno complexo e multidimensional que está agregado à conceção de valor e considerado um motor do desenvolvimento económico. As mudanças disruptivas engendradas por empresas empreendedoras podem rejuvenescer uma economia estagnada, aumentando substancialmente a competitividade de uma região, estado ou país (Wannamakok et al., 2020). A qualidade institucional e a integração económica global de um país também são importantes para a compreensão do empreendedorismo (Nguyen et al., 2022; Yu et al., 2020).

Os efeitos de fatores institucionais sobre o nível de empreendedorismo modificam de acordo com as características socioeconómicas de cada país (Nave & Rodrigues, 2022; Nguyen et al., 2022; Wales et al., 2021). Assim, apreender não só as relações complexas que existem nas sociedades e as suas prováveis consequências é útil para o planeamento de estratégias e políticas públicas (Urbano et al., 2019). O ambiente institucional de um país é materializado em três dimensões principais: instituições regulatórias, cognitivas e normativas. Estas três dimensões institucionais modelam consideravelmente o empreendedorismo dos indivíduos e os seus propósitos para iniciar um negócio, regulando as suas perceções sobre os processos de criação de novos empreendimentos (Sendra-Pons et al., 2022; Wannamakok et al., 2020).

A teoria institucional explora como o contexto institucional conforma a atividade empreendedora em todos os países, reconhece como as complexidades causais subjacentes das instituições fornecem um entendimento aprofundado das combinações institucionais regulatórias, normativas e cultural-cognitivas relevantes (Beynon et al., 2021; Yu et al., 2020). Vários estudos assentam no pressuposto de que as instituições tendem a ser mais robustas em países desenvolvidos, paten-



teando ambientes mais favoráveis para empreendedores. Por outro lado, as economias emergentes costumam ostentar vazios institucionais, ambientes mais perniciosos para as empresas e podem sofrer mais flutuações e mudanças nas suas instituições do que as economias desenvolvidas (Nave & Rodrigues, 2022).

Nesta linha de pensamento, a corrupção reflete um ambiente institucional precário (Chowdhury et al., 2015; Liu et al., 2019). A predominância da corrupção e do suborno em países menos desenvolvidos suportou a recetividade da corrupção dentro da cultura socioeconómica. Nestes países, para Munoz-Fernandez et al. (2019), lidar com corrupção e suborno, para realizar negócios, pode ser um recurso indispensável. Embora a corrupção subsista em todo o mundo, ela não é homogênea, e as suas exteriorizações podem influenciar os gestores de diferentes modos, inclusive por género (Audretsch et al., 2022).

Há um crescente reconhecimento de que o empreendedorismo tem a potencialidade de impelir o desenvolvimento socioeconómico, criar empregos e, geralmente, contribuir para o crescimento da produção económica das economias (Moore et al., 2020; Weiss et al., 2022; Wannamakok et al., 2020). Há firmes evidências na literatura económica de que o empreendedorismo é declaradamente um fenómeno de grande retorno à sociedade pelos inúmeros benefícios relacionados com o crescimento económico, inovação, competitividade e desenvolvimento. Assim, para além dos atributos individuais dos empreendedores, é fundamental que as economias concebam condições para persuadir as taxas de empreendedorismo (Chowdhury et al., 2015; Liu et al., 2019; Nave & Rodrigues, 2022; Nguyen & Canh, 2021). No entanto, para Williams (2020), atraí-los para ambientes com instituições formais frágeis, como a má aplicação de leis, regulamentos e direitos de propriedade e instituições informais que não veem o empreendedorismo de forma positiva, é um desafio. No entanto, para Sendra-Pons et al. (2022), devido ao funcionamento das sociedades corruptas, o empreendedorismo deve ser incentivado como empreendedorismo por oportunidade e não por necessidade. Essa transformação é relevante porque a literatura elucida que o empreendedorismo por oportunidade, estimulado por instituições formais, concorre mais para o desenvolvimento económico de um país do que o empreendedorismo por necessidade.

Em países com estruturas institucionais débeis, a corrupção pode auxiliar na criação de negócios ao simplificar os procedimentos. Por outro lado, em países com um nível de desenvolvimento acima da média e baixos níveis de corrupção, evidenciando uma estrutura institucional caracterizada por um governo eficiente, qualidade regulatória, uma estrutura robusta do estado de direito, os procedimentos burocráticos simples e com acesso ao crédito são propícios ao empreendedorismo (Sendra-Pons et al., 2022).

Um alto nível institucional é compreendido quando o país

chega ao estágio de inovação, entendido como um arcabouço legal sustentado que garante as condições necessárias para o estabelecimento de novos negócios (Nave & Rodrigues, 2022).

#### 4.4. Teoria Institucional e a educação

Embora muitos fatores afetem o crescimento económico, é amplamente aceito hoje que o empreendedorismo desempenha um papel fundamental na promoção do crescimento e na melhoria das condições de vida (Ahlstrom et al., 2019). A dinâmica nacional e transnacional de acumulação de capital, os sistemas de relações de poder, os processos de formação ideológica e as estruturas institucionais historicamente consolidadas exercem grandes ascendências determinantes sobre as relações laborais quotidianas (Kohler, 2018). Portanto, uma geografia económica evolutiva carece de abordar os efeitos associados da dependência tecnológica e institucional da trajetória na evolução económica, bem como estes podem diferir entre regiões e níveis de agregação (Ahlstrom et al., 2019; Rafiqui, 2009). Estas contendidas têm uma dimensão espacial marcada, sendo as competências e a insuficiência de competências caracterizada por uma heterogeneidade persistente nos países desenvolvidos (Corradini et al., 2022). A presença e persistência de uma “armadilha de equilíbrio de baixa qualificação” em algumas regiões converte-se numa importante preocupação política e tem implicações expressivas para a produtividade e prosperidade regional (Corradini et al., 2022; Green et al., 2021).

A literatura há muito assevera que cidades e aglomerações maiores predisõem a fornecer níveis mais elevados de competências e melhor concatenação de competências entre as ocupações (Corradini et al., 2022; Ritchie, 2016). Níveis mais reduzidos de competências regionais estão arrolados a um menor crescimento do emprego e menor resiliência a choques económicos (Corradini et al., 2022; Green et al., 2021). Segundo Green et al. (2021), esses debates exprimem uma perturbação de longo prazo com desigualdades regionais persistentes em emprego, crescimento e produtividade.

O impacto específico da insuficiência de competências na produtividade regional, duração do desemprego e incompatibilidade de emprego foi enfatizado ainda mais em estudos recentes, distanciando-se de medidas genéricas de educação para métricas mais específicas de deficiências de competências (Corradini et al., 2022; Green et al., 2021).

Corradini et al. (2022) alegam que a assimilação da política de competências dentro de uma perspetiva regional é basilar para asseverar que a natureza localizada dos desequilíbrios de competências esteja conectada ao cenário dinâmico do desenvolvimento regional.

Em regiões em que as empresas estão arraigadas em modelos de baixa qualificação e baixos salários perpetuam armadilhas regionais de equilíbrio de baixa qualificação. Isto tem implicações relevantes para a política. Talvez a “alavanca” mais espontânea

para encorajar os empregadores a se desprenderem de uma posição de baixo custo seja através do incremento gradual do salário mínimo legal, embora os formuladores de políticas harmonizem tal aumento com possíveis impactos negativos no emprego (Green et al., 2021).

No entanto, sublinha ainda Green et al. (2021), a importância da conjuntura institucional nacional, e particularmente o papel da regulação do mercado de trabalho, para afetar os modelos de negócios dos empregadores assentes em baixas qualificações e baixos rendimentos. A continuação do diálogo social bipartido entre os principais sindicatos e associações patronais aludem para um interesse comum de reconhecimento mútuo, legitimidade, acordos estáveis de negociação e recursos organizacionais (Kohler, 2018).

Segundo Corradini et al. (2022), as competências devem ser incorporadas nas estratégias de desenvolvimento regional, uma vez que, os estudantes prosseguem a aprendizagem concebendo as suas próprias inovações de desenvolvimento económico a partir de investigações orientadas para o valor (Markusen, 2001). Uma questão primordial é como instituições obsoletas, mas bem estabelecidas, podem ser propositadamente transformadas por indivíduos que estão enraizados nessas instituições (Beznin & Dimoni, 2020; Kohler, 2018; Rafiqui, 2009). A preocupação principal assenta no processo de transformação dinâmica do cenário económico (Rafiqui, 2009).

#### 4.5. Teoria Institucional na relação com o setor formal e informal

A abordagem do empreendedorismo na economia pode ser estabelecida na ótica do setor formal e o setor informal. Existem várias correntes teóricas que elucidam a prevalência de cada setor na economia. Para a teoria da modernização a existência de empresas informais (ou não registadas) será superior onde há subdesenvolvimento económico e falta de modernização da governação; para a teoria neoliberal as empresas informais existirão em maior número enquanto houver impostos elevados e excesso de interferência estatal; contrariamente, a teoria da economia política considera que a informalidade é maior quando há intervenção estatal inadequada para proteger os trabalhadores da pobreza e, por fim, a teoria institucional afirma que quanto maior for a assimetria entre as leis e os regulamentos de instituições formais e as regras não escritas socialmente partilhadas de instituições informais, maior é o nível de informalidade (Williams & Kedir, 2018a; Williams & Kedir, 2018b).

Nem todas essas teorias são reciprocamente exclusivas. Compreender as variabilidades transnacionais no empreendedorismo informal requer que as teorias de modernização, economia política e institucional sejam concertadas (Williams & Kedir, 2018a; Williams & Kedir, 2018b; Williams & Liu, 2019). São perspetivas imprescindíveis, mas insuficientes, que precisem ser sintetizadas (Williams & Kedir, 2018a). Refletindo as

descobertas acima, pode-se afirmar que o nível de não registo no início é mais elevado em países onde há um nível mais reduzido de desenvolvimento económico, menor qualidade de administração, níveis mais baixos de intervenção estatal e níveis mais altos de incongruência institucional (Williams & Kedir, 2018a; Williams & Kedir, 2018b; Williams & Kedir, 2019; Williams & Krasniqi, 2021).

Existem duas abordagens para a diminuição da informalidade na economia. A abordagem de que as autoridades de fiscalização, como as administrações tributária e do trabalho, empreguem desincentivos para combater o setor informal e uma abordagem para aumentar os benefícios da formalização em vez de focar apenas nos custos da informalidade (Williams & Kedir, 2019; Williams & Liu, 2019). Recentemente, além disso, mais atenção tem sido empregue à alteração da relação custo/benefício, aperfeiçoando os benefícios da formalização para incentivar o empreendedorismo do setor formal (Williams & Kedir, 2018a; Williams & Kedir, 2018b; Williams & Kedir, 2019). A possibilidade de empresas formais competirem com empresas informais é maior em países onde o PIB per capita é menor, há níveis mais elevados de corrupção, o nível de regulamentação é menor, a receita tributária em relação ao PIB é menor e a despesa do governo como percentagem do PIB é menor (Williams & Kedir, 2018b; Williams & Kedir, 2019; Williams & Liu, 2019).

Portanto, além do desenvolvimento económico, o nível de assimetria institucional precisa ser encarado (Hoicka & MacArthur, 2018). Por um lado, podem ser feitas experiências para transformar as normas, valores e crenças dos empreendedores com recurso a iniciativas de educação e sensibilização sobre os benefícios da formalidade e as desvantagens da informalidade. No entanto, em muitos países, é inverosímil que essas instituições informais se transformem, a menos que haja modificações nas instituições formais (Williams & Kedir, 2019; Williams & Krasniqi, 2021; Williams & Liu, 2019). Por outro lado, portanto, há a necessidade de transformar as instituições formais.

Isso requer maior justiça processual para que os empresários acreditem que estão a pagar uma parte equitativa e que são tratados pelas autoridades de forma responsável, respeitosa e imparcial (Williams & Kedir, 2019; Williams & Liu, 2019).

## Agenda de investigação

A Teoria Institucional permite elencar um conjunto muito diversificado de linhas futuras de investigação.

No âmbito do factor Instituições, propõe-se a realização de uma abordagem de estudo de caso de um país, pois, mesmo na situação de congruência de alguns dos fatores investigados, é bastante provável que eles possam ocultar disparidades económicas, sociológicas, políticas e sociais.

Quando analisamos o factor Contexto Social, poder-se-á ex-

plorar a relação entre exportação, importação e licenças de tecnologia sobre os graus de inovação, de modo a extrair-se os efeitos dessas variáveis diferem ou não, para inovações incrementais e radicais.

No âmbito do Empreendedorismo será pertinente estudar a importância das diferenças culturais na determinação da validade da teoria institucional como meio de testar as intenções empreendedoras.

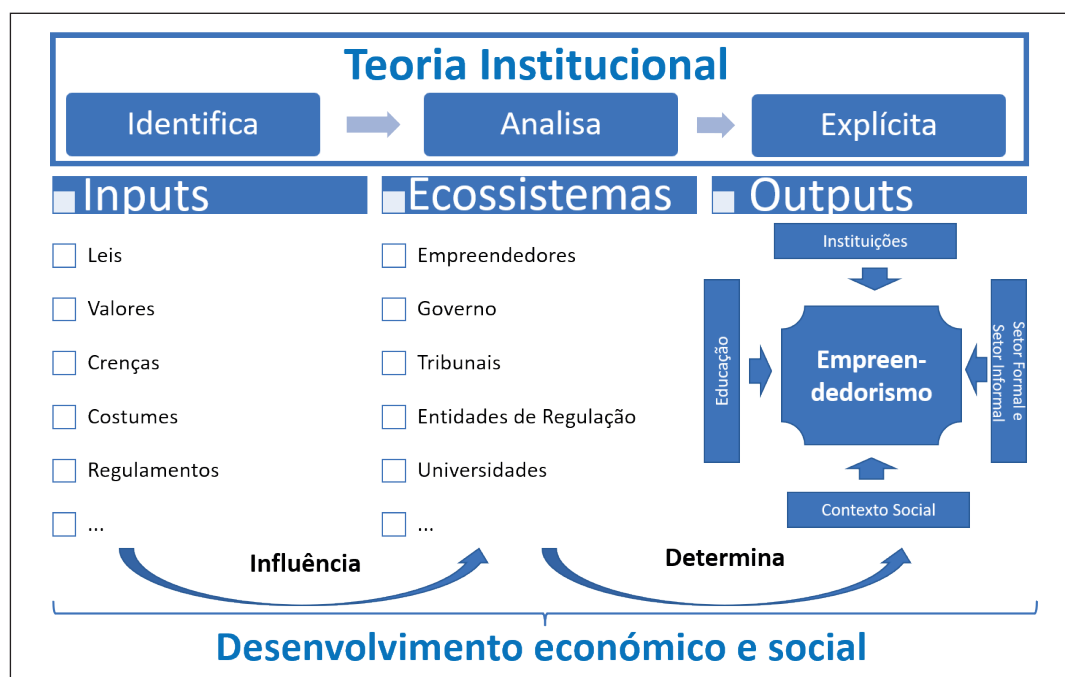
A Educação não poderá ser dissociada deste processo. Assim, refinar como as regiões abordam, relativamente à procura atual e futura por competências, em conjunto com a política industrial enfatiza o passo complexo de identificar a natureza dinâmica da mudança estrutural e as necessidades de competências.

Por fim, no que concerne ao Setor Formal e Setor Informal, deve-se estimular os investigadores do empreendedorismo a avançar ainda mais nas suas explicações sobre as variações transnacionais na extensão do empreendedorismo informal, sintetizando as teorias de modernização, economia política e institucional.

## Framework

Com base na Framework infra podemos compreender que a Teoria Institucional identifica quais os fatores que influem os diferentes ecossistemas e a forma como os mesmos determinam os fatores que influenciam o empreendedorismo.

**Figura 4 - Framework**



Esta análise holística efetuada, com base na Teoria Institucional, permite apreender de que forma se processa o desenvolvimento económico e social centrado no empreendedorismo.

## Conclusão, implicações e limitações

Uma abordagem holística do desenvolvimento económico provou ser relevante a compreensão do processo de crescimento em diferentes contextos geográficos e culturais. A estabilidade política, eficácia do governo, regulamentação, estado de direito, burocracia e acesso ao crédito, são fatores que moldam a estrutura económica, financeira, política e legal de um país (Sendra-Pons et al., 2022). Por conseguinte, para

Naguib (2022), tanto os investigadores quanto os decisores de políticas precisam desenvolver estruturas conceptuais e mecanismos práticos, extraídos do contexto local e do setor de atividade específico.

Isso significa que melhorar a qualidade das instituições formais é um passo fundamental para garantir que os indivíduos empreendam esforços empresariais para procurar oportunidades, e não apenas para suprir necessidades (Amoros et al., 2019). Segundo Chowdhury et al. (2015), a confiança e a legitimidade são elementos relevantes para o governo. Confiança e legitimidade auxiliam os governos a instituir normas sociais, limites e eficiência para que as contribuições dos contribuintes sejam empregues adequadamente e levem a uma maior eficácia das políticas.

A estrutura institucional de um país é um pilar capital na promoção do empreendedorismo, que estimula o cresci-

mento económico. Incentivar um nível mínimo de certeza em ambientes ambíguos, caracterizados pela tomada de riscos, é importante. (Sendra-Pons et al., 2022).

Uma ideia fundamental da nova teoria institucional, segundo Kuklin & Kryvoruchko, (2019), é a presunção de que um mercado hostil aos ambientes político e jurídico aumenta o custo das transações para os agentes económicos, o que tem um impacto negativo na atividade empresarial. Como resultado, instituições pouco desenvolvidas fomentam a existência e o desenvolvimento de uma economia paralela. O nível de desenvolvimento económico, o índice da corrupção e o grau da educação de um país são fatores que influem as decisões nos negócios. (Munoz-Fernandez et al., 2019). A preponderância das instituições informais reduz à medida que um país se desenvolve a par com as suas instituições económicas e políticas (Horak & Taube, 2016). Assim, conforme atestam Amoros et al. (2019) e Nave & Rodrigues (2022), existe uma relação entre a qualidade das instituições e os níveis de desenvolvimento económico. Isso impõe que os decisores de políticas reflitam as prioridades institucionais, em particular, considerando as instituições informais que influenciam as perceções de oportunidades empreendedoras (Williams, 2020).

Assim, segundo Urbano et al. (2019), é fundamental a formulação de estratégias e políticas públicas, particularmente aquelas estratégias que robusteçam a conceção sustentável de novos negócios e que melhorem o padrão de vida não apenas dos empresários, mas também de toda a sociedade. A investigação científica coopera para fomentar níveis mais elevados de inovação, crescimento e desenvolvimento industrial e económico de um país através da criação de novos e completos conhecimentos, permitindo o surgimento de novas ideias, métodos e tecnologias, promovendo a inovação e melhorando a qualidade do capital humano (Uyar et al., 2022). Estimular o empreendedorismo, para Wannamakok et al. (2020), é uma estratégia eficaz para minimizar as taxas de desemprego e facilitar o crescimento económico. Maior nível de confiança na sociedade ou nos atores envolvidos na atividade económica aumenta a confiabilidade e reduz os custos de transação (Chowdhury et al., 2015).

Assim, segundo a Teoria Institucional, o desenvolvimento económico e social pressupõe uma análise das instituições, do sistema formativo, do contexto social, das motivações empreendedoras e do setor formal e setor informal.

Portanto, pode-se sugerir estratégias para melhorar a imagem do país, que incluem o reforço do estado de direito e a eficiência dos sistemas judiciais, promovendo a confiabilidade da empresa e punindo a desonestidade da mesma, bem como direcionar as empresas para o bem-estar dos stakeholders (Lin et al., 2020).

Como limitações da presente revisão sistemática da literatura sugere-se o facto de se cingir à base de dados da *ISI Web of Science* da *Thomson Reuters* e à equação de pesquisa definida conforme o explicitado na metodologia.

## Bibliografia

- Adkisson, R. v., & Steiner, R. L. (2016). Matching Economic Development Policy to the Local Context: Must We? *JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES*, 50(2), 620–629. <https://doi.org/10.1080/00213624.2016.1179072>
- Ahlstrom, D., Chang, A. Y., & Cheung, J. S. T. (2019). Encouraging Entrepreneurship and Economic Growth. *JOURNAL OF RISK AND FINANCIAL MANAGEMENT*, 12(4). <https://doi.org/10.3390/jrfm12040178>
- Aissaoui, R., & Fabian, F. (2022). Globalization, economic development, and corruption: A cross-lagged contingency perspective. *JOURNAL OF INTERNATIONAL BUSINESS POLICY*, 5(1), 1–28. <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00091-5>
- Akwei, C., & Nwachukwu, C. (2022). An exploration of contextual factors affecting the nexus of competitive strategy and human resource management practices in Nigeria emerging economy context. *The International Journal of Human Resource Management*, 1–44. <https://doi.org/10.1080/09585192.2022.2104128>
- Aljarah, A., Emeagwali, L., Ibrahim, B., & Ababneh, B. (2018). Does corporate social responsibility really increase customer relationship quality? A meta-analytic review. *SOCIAL RESPONSIBILITY JOURNAL*, 16(1), 28–49. <https://doi.org/10.1108/SRJ-08-2018-0205>
- Amoros, J. E., Ciravegna, L., Mandakovic, V., & Stenholm, P. (2019). Necessity or Opportunity? The Effects of State Fragility and Economic Development on Entrepreneurial Efforts. *ENTREPRENEURSHIP THEORY AND PRACTICE*, 43(4), 725–750. <https://doi.org/10.1177/1042258717736857>
- Ansar, A. (2018). The fate of ideals in the real world: A long view on Philip Selznick's classic on the Tennessee Valley Authority (TVA). *INTERNATIONAL JOURNAL OF PROJECT MANAGEMENT*, 36(2), 385–395. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.03.005>
- Audretsch, D. B., Belitski, M., Chowdhury, F., & Desai, S. (2022). CEO gender, institutional context and firm exports. *INTERNATIONAL BUSINESS REVIEW*, 31(5). <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2022.102008>
- Ayob, A., & Saiyed, A. A. (2020). Islam, institutions and entrepreneurship: evidence from Muslim populations across nations. *INTERNATIONAL JOURNAL OF ISLAMIC AND MIDDLE EASTERN FINANCE AND MANAGEMENT*, 13(4), 635–653. <https://doi.org/10.1108/IMEFM-11-2019-0472>
- Basyariah, N., Kusuma, H., & Qizam, I. (2021). Determinants of Sukuk Market Development: Macroeconomic Stability and Institutional Approach. *JOURNAL OF ASIAN FINANCE ECONOMICS AND BUSINESS*, 8(2), 201–211. <https://doi.org/10.13106/jafeb.2021.vol8.no2.0201>
- Baughn, C., Bodie, N. L., Buchanan, M. A., & Bixby, M. B. (2010). Bribery in International Business Transactions. *JOURNAL OF BUSINESS ETHICS*, 92(1), 15–32. <https://doi.org/10.1007/s10551-009-0136-7>



- Bednarz, J., & Markiewicz, M. (2015). From Confrontation to Cooperation - Institutional Support in Building Cooperation of Polish Enterprises. *OECONOMIA COPERNICANA*, 6(3), 89–115. <https://doi.org/10.12775/OeC.2015.023>
- Besser, T. L., & Miller, N. J. (2011). The Company They Keep: How Formal Associations Impact Business Social Performance. *BUSINESS ETHICS QUARTERLY*, 21(3), 503–525. <https://doi.org/10.5840/beq201121328>
- Beynon, M., Battisti, M., Jones, P., & Pickernell, D. (2021). How Institutions Matter in the Context of Business Exit: A Country Comparison Using GEM Data and fsQCA. *BRITISH JOURNAL OF MANAGEMENT*, 32(3), 832–851. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12438>
- Beznin, M. A., & Dimoni, T. M. (2020). Collective Capitalist Property in the Institutional Structure of Russia in the 1930s-1980s. *ECONOMIC AND SOCIAL CHANGES-FACTS TRENDS FORECAST*, 13(4), 186–201. <https://doi.org/10.15838/esc.2020.4.70.11>
- Brieger, S. A., de Clercq, D., Hessels, J., & Pfeifer, C. (2020). Greater fit and a greater gap How environmental support for entrepreneurship increases the life satisfaction gap between entrepreneurs and employees. *INTERNATIONAL JOURNAL OF ENTREPRENEURIAL BEHAVIOR & RESEARCH*, 26(4), 561–594. <https://doi.org/10.1108/IJEBR-03-2019-0185>
- Brown, A., Meriton, R., Devinney, T., Kafouros, M., Gerardo, F. S., & Bhandal, R. (2021). Migrant human and political capitals value in entrepreneur enterprise performance. A comparative study of four emerging markets. *INTERNATIONAL ENTREPRENEURSHIP AND MANAGEMENT JOURNAL*, 17(2), 665–692. <https://doi.org/10.1007/s11365-020-00710-w>
- Burhan, M., Swailes, S., Hameed, Z., & Ali, I. (2020). HRM formality differences in Pakistani SMEs: a three-sector comparative study. *Employee Relations: The International Journal*, 42(6), 1513–1529. <https://doi.org/10.1108/ER-11-2019-0440>
- Canales, R. (2016). From Ideals to Institutions: Institutional Entrepreneurship and the Growth of Mexican Small Business Finance. *ORGANIZATION SCIENCE*, 27(6), 1548–1573. <https://doi.org/10.1287/orsc.2016.1093>
- Carrasco-Monteagudo, I., & Buendia-Martinez, I. (2013). Corporate social responsibility: a crossroad between changing values, innovation and internationalisation. *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL MANAGEMENT*, 7(3), 295–314. <https://doi.org/10.1504/EJIM.2013.054327>
- Castellano, F. L., & Garcia-Quero, F. (2012). Institutional Approaches to Economic Development: The Current Status of the Debate. *JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES*, 46(4), 921–940. <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624460405>
- Chowdhury, F., Audretsch, D. B., & Belitski, M. (2015). Does corruption matter for international entrepreneurship? *INTERNATIONAL ENTREPRENEURSHIP AND MANAGEMENT JOURNAL*, 11(4), 959–980. <https://doi.org/10.1007/s11365-015-0372-5>
- Corradini, C., Morris, D., & Vanino, E. (2022). Towards a regional approach for skills policy. *Regional Studies*, 1–12. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2031950>
- Cuervo-Cazurra, A., & Li, C. (2021). State ownership and internationalization: The advantage and disadvantage of stateness. *Journal of World Business*, 56(1), 101112. <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2020.101112>
- Delibasic, M. (2016). Hypothetical Matrix for Institutional Modeling of the Basis for Economic Development in the Countries of Southeast Europe. *MONTENEGRIN JOURNAL OF ECONOMICS*, 12(2), 147–159. <https://doi.org/10.14254/1800-5845.2016/12-1/9>
- Draskovic, V., Popov, E., & Peleckis, K. K. (2017). Modelling of Institutional Changes in Transition Countries the Gap Between the Theory and Practice. *MONTENEGRIN JOURNAL OF ECONOMICS*, 13(1), 125–140. <https://doi.org/10.14254/1800-5845/2017.13-1.9>
- Elliot, E. A., Zhu, Z., & Wang, F. L. (2019). Inter-firm Trust between Emerging Markets: Chinese Firms in Africa. *JOURNAL OF MACROMARKETING*, 39(3), 304–333. <https://doi.org/10.1177/0276146719842225>
- Felix, C., Aparicio, S., & Urbano, D. (2019). Leadership as a driver of entrepreneurship: an international exploratory study. *JOURNAL OF SMALL BUSINESS AND ENTERPRISE DEVELOPMENT*, 26(3), 397–420. <https://doi.org/10.1108/JSBED-03-2018-0106>
- Ferguson, W. D. (2011). Curriculum for the Twenty-First Century: Recent Advances in Economic Theory and Undergraduate Economics. *JOURNAL OF ECONOMIC EDUCATION*, 42(1), 31–50. <https://doi.org/10.1080/00220485.2011.536488>
- Gambus, I., & Almeida, F. (2018). Three Decades After James Street's "The Institutional Theory of Economic Development": What Does Institutional Approach to Economic Development Mean Today? *JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES*, 52(2), 455–463. <https://doi.org/10.1080/00213624.2018.1469902>
- Gomes, L. A. de V., Facin, A. L. F., Salerno, M. S., & Ikenami, R. K. (2018). Unpacking the innovation ecosystem construct: Evolution, gaps and trends. *Technological Forecasting and Social Change*, 136, 30–48. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.11.009>
- Gorynia, M., Nowak, J., Trapczynski, P., & Wolniak, R. (2019). Friend or Foe? On the role of institutional reforms in the investment development path of Central and East European economies. *INTERNATIONAL BUSINESS REVIEW*, 28(3), 575–587. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2018.12.003>
- Graaf, F. J. (2018). Competing logics: financialisation and a Dutch cooperative bank. *JOURNAL OF MANAGEMENT*



- HISTORY*, 24(3), 316–339. <https://doi.org/10.1108/JMH-08-2017-0040>
- Green, A. E., Sissons, P., Broughton, K., & Qamar, A. (2021). Public policy for addressing the low-skills low-wage trap: insights from business case studies in the Birmingham city-region, UK. *REGIONAL STUDIES*, 55(2), 333–344. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1802005>
- Hoicka, C. E., & MacArthur, J. L. (2018). From tip to toes: Mapping community energy models in Canada and New Zealand. *ENERGY POLICY*, 121, 162–174. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.06.002>
- Horak, S., & Taube, M. (2016). Same but different? Similarities and fundamental differences of informal social networks in China (guanxi) and Korea (yongo). *ASIA PACIFIC JOURNAL OF MANAGEMENT*, 33(3), 595–616. <https://doi.org/10.1007/s10490-015-9452-x>
- Hou, M. J., Liu, H., Fan, P. H., & Wei, Z. L. (2016). Does CSR practice pay off in East Asian firms? A meta-analytic investigation. *ASIA PACIFIC JOURNAL OF MANAGEMENT*, 33(1), 195–228. <https://doi.org/10.1007/s10490-015-9431-2>
- Huggins, R. (2016). Capital, institutions and urban growth systems. *CAMBRIDGE JOURNAL OF REGIONS ECONOMY AND SOCIETY*, 9(2), 443–463. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsw010>
- Imarhiagbe, B. O., Smallbone, D., Saridakis, G., Blackburn, R., & Mohammed, A. M. (2021). Access to finance for SMEs in post-socialist countries: the Baltic States and the South Caucasus compared. *JOURNAL OF SMALL BUSINESS AND ENTERPRISE DEVELOPMENT*, 28(5), 744–774. <https://doi.org/10.1108/JSBED-01-2021-0036>
- Jensen, J. C., & Berg, N. (2012). Determinants of Traditional Sustainability Reporting Versus Integrated Reporting. An Institutional Approach. *BUSINESS STRATEGY AND THE ENVIRONMENT*, 21(5), 299–316. <https://doi.org/10.1002/bse.740>
- Jeong, B. (2015). The developmental state and social enterprise in South Korea A historical institutionalism perspective. *SOCIAL ENTERPRISE JOURNAL*, 11(2), 116–+. <https://doi.org/10.1108/SEJ-01-2014-0005>
- Kohler, H. D. (2018). Industrial relations in Spain - strong conflicts, weak actors and fragmented institutions. *EMPLOYEE RELATIONS*, 40(4), 725–743. <https://doi.org/10.1108/ER-08-2017-0195>
- Kuklin, O., & Kryvoruchko, M. (2019). Institutional Analysis of Interregional Socio-Economic Convergence in the Context of European Integration: Interdisciplinary Methodological Approach Development. *Baltic Journal of Economic Studies*, 5(2), 80. <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2019-5-2-80-85>
- Laffranchini, G., Kim, S. H., & Posthuma, R. A. (2018). A metacultural approach to predicting self-employment across the globe. *INTERNATIONAL BUSINESS REVIEW*, 27(2), 481–500. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2017.10.001>
- Liebhabfsky, H. H. (1960). Institutions and Technology in Economic Progress - Schumpeter Theory of Economic-Development as a Special Case of the Institutional Theory. *AMERICAN JOURNAL OF ECONOMICS AND SOCIOLOGY*, 19(2), 139–150.
- Lin, C. P., Huang, C. J., Lin, H. M., & Chuang, C. M. (2020). The origin of the country-of-origin image: the role of law. *JOURNAL OF PRODUCT AND BRAND MANAGEMENT*, 29(5), 617–635. <https://doi.org/10.1108/JPBM-08-2018-1968>
- Lin, Y. J., Fu, X. Q., & Fu, X. L. (2021). Varieties in state capitalism and corporate innovation: Evidence from an emerging economy. *JOURNAL OF CORPORATE FINANCE*, 67. <https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2021.101919>
- Liu, J. Q., Hu, M. Z., Zhang, H., & Carrick, J. (2019). Corruption and Entrepreneurship in Emerging Markets. *EMERGING MARKETS FINANCE AND TRADE*, 55(5), 1051–1068. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2018.1531242>
- Liu, M., Su, C., Wang, F. F., & Huang, L. X. (2020). Chinese cross-border M&As in the “One Belt One Road” countries: The impact of Confucius Institutes. *CHINA ECONOMIC REVIEW*, 61. <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2020.101432>
- Markusen, A. (2001). Regions as loci of conflict and change: The contributions of Ben Harrison to regional economic development. *ECONOMIC DEVELOPMENT QUARTERLY*, 15(4), 291–298. <https://doi.org/10.1177/089124240101500401>
- Meil, P., & Salzman, H. (2017). Technological entrepreneurship in India. *JOURNAL OF ENTREPRENEURSHIP IN EMERGING ECONOMIES*, 9(1), 65–84. <https://doi.org/10.1108/JEEE-08-2015-0044>
- Moore, E. M., Dau, L. A., & Doh, J. (2020). Does Monetary Aid Catalyse New Business Creation? Analysing the Impact of Global Aid Flows on Formal and Informal Entrepreneurship. *JOURNAL OF MANAGEMENT STUDIES*, 57(3), 438–469. <https://doi.org/10.1111/joms.12552>
- Munoz-Fernandez, A., Assudani, R., & Khayat, I. (2019). Role of context on propensity of women to own business. *JOURNAL OF GLOBAL ENTREPRENEURSHIP RESEARCH*, 9(1). <https://doi.org/10.1186/s40497-019-0160-8>
- Naguib, R. (2022). Motivations and Barriers to Female Entrepreneurship: Insights from Morocco. *Journal of African Business*, 1–28. <https://doi.org/10.1080/15228916.2022.2053400>
- Nave, E., & Rodrigues, R. G. (2022). Economic development levels and ease of doing business: is there a relationship? *REVIEW OF INTERNATIONAL BUSINESS AND STRATEGY*. <https://doi.org/10.1108/RIBS-11-2021.0151>
- Ngoasong, M. Z. (2014). How international oil and gas companies respond to local content policies in petroleum-producing developing countries: A narrative enquiry. *ENERGY POLICY*, 73, 471–479. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.05.048>

- Nguyen, B., & Canh, N. P. (2021). Formal and informal financing decisions of small businesses. *SMALL BUSINESS ECONOMICS*, 57(3), 1545–1567. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00361-9>
- Nguyen, P. C., Nguyen, B., & Thanh, S. D. (2022). The importance of export diversification for national entrepreneurship density. *STRUCTURAL CHANGE AND ECONOMIC DYNAMICS*, 62, 114–129. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2022.05.003>
- Nie, L., Gong, H., & Lai, X. (2022). Green research intensity and diversified performance: the moderating role of environmental regulation. *European Journal of Innovation Management*. <https://doi.org/10.1108/EJIM-02-2022-0100>
- North, D. C. (1989). Institutions and economic growth: An historical introduction. *World Development*, 17(9), 1319–1332. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(89\)90075-2](https://doi.org/10.1016/0305-750X(89)90075-2)
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- North, D. C. (2016). Institutions and Economic Theory. *The American Economist*, 61(1), 72–76. <https://doi.org/10.1177/0569434516630194>
- Rafiqui, P. S. (2009). Evolving economic landscapes: why new institutional economics matters for economic geography. *JOURNAL OF ECONOMIC GEOGRAPHY*, 9(3), 329–353. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbn050>
- Rao-Nicholson, R., & Khan, Z. (2017). Standardization versus adaptation of global marketing strategies in emerging market cross-border acquisitions. *INTERNATIONAL MARKETING REVIEW*, 34(1), 138–158. <https://doi.org/10.1108/IMR-12-2015-0292>
- Ritchie, H. A. (2016). Unwrapping Institutional Change in Fragile Settings: Women Entrepreneurs Driving Institutional Pathways in Afghanistan. *WORLD DEVELOPMENT*, 83, 39–53. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.03.007>
- Sahin, K., Tatoğlu, E., Mert, K., Kaplan, T., & Golgeci, I. (2022). Internationalization of Turkish business groups: motives and institutional context. *International Journal of Emerging Markets*. <https://doi.org/10.1108/IJOEM-06-2021-0974>
- Sakovska, O., Shpykuliak, O., Ushkarenko, I., & Chmut, A. (2018). Socio-Economic Institutions for Development or Cooperation. *FINANCIAL AND CREDIT ACTIVITY-PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE*, 4(27), 513–521. <https://doi.org/10.18371/fcaptp.v4i27.154368>
- Sattari, S., Kordestani, A., Oghazi, P., & Hajighasemi, A. (2022). Socially responsible ideas among Swedish public procurers: An exploratory study. *JOURNAL OF INNOVATION & KNOWLEDGE*, 7(4). <https://doi.org/10.1016/j.jik.2022.100251>
- Sendra-Pons, P., Comeig, I., & Mas-Tur, A. (2022). Institutional factors affecting entrepreneurship: A QCA analysis. *EUROPEAN RESEARCH ON MANAGEMENT AND BUSINESS ECONOMICS*, 28(3). <https://doi.org/10.1016/j.iedeen.2021.100187>
- Smallbone, D., Saridakis, G., & Abubakar, Y. A. (2022). Internationalisation as a stimulus for SME innovation in developing economies: Comparing SMEs in factor-driven and efficiency-driven economies. *JOURNAL OF BUSINESS RESEARCH*, 144, 1305–1319. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2022.01.045>
- Street, J. H. (1987). The Institutional Theory of Economic-Development. *JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES*, 21(4), 1861–1887. <https://doi.org/10.1080/00213624.1987.11504725>
- Sun, J. X., Wang, F., Wang, F. H., & Yin, H. T. (2015). Community Institutions and Initial Diffusion of Corporate Social Responsibility Practices in China's Banking Industry. *MANAGEMENT AND ORGANIZATION REVIEW*, 11(3), 441–468. <https://doi.org/10.1017/mor.2015.31>
- Szczepaniak, M., & Szulc-Obloza, A. (2019). Labour market institutions and income inequalities across the European Union. *EKONOMIA I PRAWO-ECONOMICS AND LAW*, 18(3), 365–377. <https://doi.org/10.12775/EiP.2019.025>
- Tang, R., & Tang, S. P. (2018). Democracy's Unique Advantage in Promoting Economic Growth: Quantitative Evidence for a New Institutional Theory. *KYKLOS*, 71(4), 642–666. <https://doi.org/10.1111/kykl.12184>
- Tang, R. W., Shu, C. L., & Zhou, K. Z. (2022). State ownership of Chinese firms and their outward foreign direct investment: Political and economic contingencies. *ASIA PACIFIC JOURNAL OF MANAGEMENT*, 39(3), 1097–1123. <https://doi.org/10.1007/s10490-021-09756-y>
- Urbano, D., Aparicio, S., & Audretsch, D. (2019). Twenty-five years of research on institutions, entrepreneurship, and economic growth: what has been learned? *SMALL BUSINESS ECONOMICS*, 53(1), 21–49. <https://doi.org/10.1007/s11187-018-0038-0>
- Urbano, D., Aparicio, S., & Querol, V. (2016). Social progress orientation and innovative entrepreneurship: an international analysis. *JOURNAL OF EVOLUTIONARY ECONOMICS*, 26(5), 1033–1066. <https://doi.org/10.1007/s00191-016-0485-1>
- Uyar, A., Karaman, A. S., & Kilic, M. (2021). Institutional drivers of sustainability reporting in the global tourism industry. *TOURISM ECONOMICS*, 27(1), 105–128. <https://doi.org/10.1177/1354816619886250>
- Uyar, A., Kuzey, C., & Karamahmutoglu, M. K. (2022). Macroeconomic factors, R&D expenditure and research productivity in economics and finance. *MANAGERIAL FINANCE*, 48(5), 733–759. <https://doi.org/10.1108/MF-12-2021-0602>

- Vorster, L., Kipnis, E., Bebek, G., & Demangeot, C. (2020). Brokering Intercultural Relations in the Rainbow Nation: Introducing Intercultural Marketing. *JOURNAL OF MACROMARKETING*, 40(1), 51–72. <https://doi.org/10.1177/0276146719875189>
- Wales, W., Shirokova, G., Beliaeva, T., Micelotta, E., & Marino, L. (2021). The impact of institutions on the entrepreneurial orientation-performance relationship. *GLOBAL STRATEGY JOURNAL*, 11(4), 656–685. <https://doi.org/10.1002/gsj.1418>
- Wang, F. X., Song, H. J., Cheng, Y. Y., Luo, N. F., Gan, B., Feng, J. J., & Xie, P. X. (2016). Converging divergence: the effect of China's Employment Contract Law on signing written employment contracts. *INTERNATIONAL JOURNAL OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT*, 27(18), 2075–2096. <https://doi.org/10.1080/09585192.2016.1164223>
- Wannamakok, W., Chang, Y. Y., & Taks, M. (2020). The Relationship between Institutional Environments and Entrepreneurial Intention in Estonia: Mediating Roles of Desirability and Feasibility. *ENTREPRENEURIAL BUSINESS AND ECONOMICS REVIEW*, 8(2), 111–126. <https://doi.org/10.15678/EBER.2020.080206>
- Weiss, T., Perkmann, M., & Phillips, N. (2022). Scaling technology ventures in Africa: new opportunities for research. *Innovation*, 24(4), 552–567. <https://doi.org/10.1080/14479338.2021.1999249>
- Williams, C. C., & Kedir, A. (2018a). Evaluating competing theories of informal sector entrepreneurship: A study of the determinants of cross-country variations in enterprises starting-up unregistered. *INTERNATIONAL JOURNAL OF ENTREPRENEURSHIP AND INNOVATION*, 19(3), 155–165. <https://doi.org/10.1177/1465750318782766>
- Williams, C. C., & Kedir, A. (2018b). Explaining Cross-National variations in the prevalence of informal sector entrepreneurship: lessons from a survey of 142 countries. *JOURNAL OF DEVELOPMENTAL ENTREPRENEURSHIP*, 23(1). <https://doi.org/10.1142/S108494671850005X>
- Williams, C. C., & Kedir, A. M. (2019). Explaining cross-country variations in the prevalence of informal sector competitors: lessons from the World Bank Enterprise Survey. *INTERNATIONAL ENTREPRENEURSHIP AND MANAGEMENT JOURNAL*, 15(3), 677–696. <https://doi.org/10.1007/s11365-018-0527-2>
- Williams, C. C., & Liu, B. (2019). Explaining variations in the commonality of informal sector competition across latin american and the caribbean countries. *JOURNAL OF DEVELOPMENTAL ENTREPRENEURSHIP*, 24(1). <https://doi.org/10.1142/S108494671950002X>
- Williams, C., & Krasniqi, B. (2021). Beyond the formal/informal employment dualism: evaluating individual- and country-level variations in the commonality of quasi-formal employment. *INTERNATIONAL JOURNAL OF SOCIAL ECONOMICS*, 48(9), 1290–1308. <https://doi.org/10.1108/IJSE-01-2021-0059>
- Williams, N. (2020). Moving beyond financial remittances: The evolution of diaspora policy in post-conflict economies. *International Small Business Journal: Researching Entrepreneurship*, 38(1), 41–62. <https://doi.org/10.1177/0266242619878064>
- Wong, C. W. Y., Miao, X., Cui, S., & Tang, Y. H. (2018). Impact of Corporate Environmental Responsibility on Operating Income: Moderating Role of Regional Disparities in China. *JOURNAL OF BUSINESS ETHICS*, 149(2), 363–382. <https://doi.org/10.1007/s10551-016-3092-z>
- Wu, B., & Deng, P. (2020). Internationalization of SMEs from emerging markets: An institutional escape perspective. *JOURNAL OF BUSINESS RESEARCH*, 108, 337–350. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.10.037>
- Yu, X. Y., Li, Y. J., Su, Z. F., Tao, Y. D., Nguyen, B., & Xia, F. (2020). Entrepreneurial bricolage and its effects on new venture growth and adaptiveness in an emerging economy. *ASIA PACIFIC JOURNAL OF MANAGEMENT*, 37(4), 1141–1163. <https://doi.org/10.1007/s10490-019-09657-1>

## Anexo I – Constituição dos Cluster com base no VosViewer

Cluster	Autores
Instituições	Adkisson & Steiner (2016); Aissaoui & Fabian (2022); Akwei & Nwachukwu (2022); Aljarah et al. (2018); Ansar (2018); Ayob & Saiyed (2020); Besser & Miller (2011); Brown et al. (2021); Burhan et al. (2020); Canales (2016); Carrasco-Montegudo & Buendia-Martinez (2013); Cuervo-Cazurra & Li (2021); Delibasic (2016); Elliot et al. (2019); Gorynia et al. (2019); Graaf (2018); Hou et al. (2016); Imarhiagbe et al. (2021); Jensen & Berg (2012); Liebhafsky (1960); C. P. Lin et al. (2020); Y. J. Lin et al. (2021); Liu et al. (2020); Meil & Salzman (2017); Ngoasong (2014); Nie et al. (2022); Rao-Nicholson & Khan (2017); Sahin et al. (2022); Sattari et al. (2022); Sun et al. (2015); Szczepaniak & Szulc-Obloza (2019); Tang et al. (2022); Uyar et al. (2021); Uyar et al. (2022); Vorster et al. (2020); Wang et al. (2016); Wong et al. (2018); Wu & Deng (2020)
Contexto social	Amoros et al. (2019); Basyariah et al. (2021); Baughn et al. (2010); Bednarz & Markiewicz (2015); Brieger et al. (2020); Castellano & Garcia-Quero (2012); Draskovic et al. (2017); Felix et al. (2019); Ferguson (2011); Gambus & Almeida (2018); Horak & Taube (2016); Huggins (2016); Jeong (2015); Kuklin & Kryvoruchko (2019); Laffranchini et al. (2018); Sakovska et al. (2018); Smallbone et al. (2022); Street (1987); Tang & Tang (2018); Urbano et al. (2016)
Empreendedorismo	Audretsch et al. (2022); Beynon et al. (2021); Chowdhury et al. (2015); Liu et al. (2019); Moore et al. (2020); Munoz-Fernandez et al. (2019); Naguib (2022); Nave & Rodrigues (2022); Nguyen & Canh (2021); Nguyen et al. (2022); Sendra-Pons et al. (2022); Urbano et al. (2019); Wales et al. (2021); Wannamakok et al. (2020); Weiss et al. (2022); Williams (2020); Yu et al. (2020)
Educação	Ahlstrom et al. (2019); Beznin & Dimoni (2020); Corradini et al. (2022); Green et al. (2021); Kohler (2018); Markusen (2001); Rafiqui (2009); Ritchie (2016)
Setor formal e Setor informal	Hoicka & MacArthur (2018); Williams & Kedir (2018a), Williams & Kedir (2018b), Williams & Kedir (2019); Williams & Liu (2019); Williams & Krasniqi (2021)

# Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Através de uma Abordagem Integrada no Governo Local – O Caso do Município de Soure

The Sustainable Development Goals Through an Integrated Approach in Local Government - The Case of the Municipality of Soure



**Fátima Conde <sup>a\*</sup>, Júlio Costa <sup>b\*</sup>, Miguel Lira <sup>c\*</sup>,  
Rita Silva <sup>d\*</sup>**

<sup>a\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School | ISCAC, Coimbra, Portugal; CEOS.PP, Coimbra, Portugal, [fconde@iscac.pt](mailto:fconde@iscac.pt), CEOS.PP Coimbra, CEPESE, **Código ORCID: 0000-0002-6153-4896**

<sup>b\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School | ISCAC, Coimbra, Portugal; NECE-UBI, Research Centre for Business Sciences, [jmcosta@iscac.pt](mailto:jmcosta@iscac.pt), **Código ORCID: 0000-0002-4286-1373**

<sup>c\*</sup> Polytechnic Institute of Coimbra, Coimbra Business School | ISCAC, Coimbra, Portugal; CEOS.PP, Coimbra, Portugal, [mlira@iscac.pt](mailto:mlira@iscac.pt), CEOS.PP Coimbra, CEPESE **Código ORCID: 0000-0003-3941-0720**

<sup>d\*</sup> Lisbon Accounting & Business School - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa - Instituto Politécnico de Lisboa, [risilva@iscal.ipl.pt](mailto:risilva@iscal.ipl.pt), **Código ORCID: 0000-0003-4177-825X**

**Resumo** Como forma de garantir o desenvolvimento sustentável a nível mundial, as Nações Unidas, através da Agenda 2030, procedeu à definição de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A concretização dos mesmos deverá ser promovida em cada país sendo que os municípios têm uma contribuição essencial. Com o objetivo de apreender qual a situação atual da implementação dos ODS nos municípios portugueses, realizou-se um estudo qualitativo – com base num estudo de caso – que foi implementado em duas fases: realização de entrevistas e análise documental. No âmbito do presente estudo, foi selecionado o Município de Soure por desenvolver especial atenção à demografia, transição digital, transição climática e coesão e competitividade. Com base no estudo desenvolvido verifica-se que já foram alcançados os ODS 1 – Combate à Pobreza, ODS 4 – Educação de Qualidade e ODS 6 – Água potável e Saneamento.

**Palavras-chave** Desenvolvimento Sustentável. Governo Local. Sector Público. Portugal. ODS.

**Abstract** As a way of ensuring sustainable development at a global level, the United Nations, through the 2030 Agenda, defined 17 Sustainable Development Goals (SDGs). Their implementation must be promoted in each country, and municipalities have an essential contribution. With the aim of understanding the current situation of SDG implementation in Portuguese municipalities, a qualitative study was carried out – based on a case study – which was implemented in two phases: conducting interviews and document analysis. Within the scope of this study, the Municipality of Soure was selected for paying special attention to demography, digital transition, climate transition and cohesion and competitiveness. Based on the study developed, it appears that SDG 1 – Combating Poverty, SDG 4 – Quality Education and SDG 6 – Drinking Water and Sanitation have already been achieved.

**Keywords** Sustainable development. Local Government. Public Sector. Portugal. SDGS.



# Introdução

Para atingir a sustentabilidade total do planeta, a prosperidade da população e a erradicação da pobreza, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou em 2015 a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que é uma agenda global que inclui um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), (González et al., 2023; Rieiro-García et al., 2023). Os ODS são enquadrados como universais e aplicáveis a todos os países, e devem ser alcançados até 2030 (Reinar & Lundberg, 2023). Stoddart et al. (2023) refere que a articulação dos 17 ODS projeta um futuro sustentável que aborda uma diversidade de desafios que a humanidade enfrenta, incluindo a pobreza e a fome, a desigualdade social, a paz e a justiça, as alterações climáticas e o crescimento económico. O desenvolvimento sustentável tem sido associado a “um conceito notoriamente difícil, escorregadio e evasivo de definir” (Williams & Millington, 2004, p. 99). Corroborando esta ideia, Boguszewski et al. (2023) evidencia que o desenvolvimento sustentável é uma das definições mais citadas na literatura. Refere ainda que a complexidade e a importância do desenvolvimento sustentável implicam que a consecução dos ODS requer o envolvimento de múltiplos intervenientes.

Com a sua adoção, os Estados comprometeram-se a mobilizar os meios necessários para alcançar o ambicioso objetivo de enfrentar todas as formas de pobreza, combater a desigualdade, combater as mudanças climáticas e garantindo que ninguém será deixado para trás, designadamente os mais pobres e vulneráveis (Annan-Aggrey et al., 2022a; Benito et al., 2023; Choi et al., 2016; Ferreira, 2020; Mutiarani & Siswanto, 2020). A este balanceamento das dimensões económica, social e ambiental estão inerentes cinco princípios fundamentais, os 5 P's (*Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias*), integrados e inseparáveis dos 17 ODS e 169 metas estabelecidos (Ferreira, 2020; Mutiarani & Siswanto, 2020).

Para Cohen et al. (2023), as instituições públicas desempenham um papel importante no desenvolvimento sustentável global e a sua contribuição para o alcançar dos ODS é fundamental. Neste sentido, Bisogno et al. (2023) e Reuter (2023) vêm acrescentar que os municípios, que não tiveram voz na definição ou ratificação da Agenda 2030, são agora desafiados a assumir grande parte da responsabilidade final pela sua concretização. Apesar dos ODS serem promovidos como um plano de ação global os municípios tornaram-se atores-chave na sua implementação (Reinar & Lundberg, 2023), materializam as ações concretas nos respetivos territórios (Mortimer et al., 2023) e mobilizaram os seus recursos e envolveram as várias partes interessadas (Cohen et al., 2023).

Verifica-se, contudo, um paradoxo entre a indivisibilidade dos ODS, por um lado, e a necessidade de prosseguir com as prioridades nacionais e locais, por outro. Esta situação pode promover o risco de ser dada uma atenção desequilibrada a alguns objetivos e metas em vez de outros (Long, 2018). Uma

abordagem, onde apenas são selecionados os objetivos que apoiam as prioridades existentes, reduzindo assim o potencial da Agenda 2030 (Gneiting & Mhlanga, 2021). Para Horn e Grugel (2018), esta seleção poderá traduzir-se num legitimar das políticas já estabelecidas em detrimento do alcançar das metas definidas pela Agenda 2030.

No entanto, a implementação dos ODS acontece cada vez mais a nível local e há necessidade de explorar estas tensões a partir de uma perspetiva local (Reinar & Lundberg, 2023). Para Ningrum et al. (2023), os municípios em todo o mundo tomaram a iniciativa de fazer progredir os ODS a nível local através de várias ações com o objetivo de consolidar os esforços relativos à sustentabilidade.

Com este enquadramento, seguindo a lacuna identificada por Boguszewski et al. (2023), proceder-se-á à concretização de um estudo de caso, aplicado ao município de Soure, com o objetivo de investigar os determinantes das atitudes do município em relação ao desenvolvimento sustentável e as suas ações empreendidas nesta área. Esta lacuna é reforçada por Llanos et al. (2022) que salientam a falta estudos que forneçam exemplos de implementação em contextos locais. Assim, e tendo por base os objetivos estabelecidos, este artigo prosseguirá com o enquadramento teórico sobre desenvolvimento local sustentável. Depois, é apresentada a metodologia, efetuada a análise e discussão de resultados e conclusões.

## 1. Enquadramento Teórico

### 1.1. Desenvolvimento Sustentável e Governo Local

Caiado et al. (2018) referem que o conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ foi cunhado historicamente através da publicação do Relatório Brundtland, em 1987, por parte das Nações Unidas, tendo por base o trabalho desenvolvido pela *World Commission on Environment and Development*. Resumidamente, este conceito preconiza que o desenvolvimento deve ser planeado de forma a satisfazer as necessidades da geração atual, mas sem prejudicar a capacidade de as gerações futuras atenderem aos seus próprios anseios e necessidades. Após esta ênfase da importância do desenvolvimento sustentável, muitas cimeiras e organizações internacionais preocuparam-se com esta questão (Benito et al., 2023), assistindo-se a um crescendo da importância deste conceito. Nessa ótica, podemos considerar que atualmente a relevância deste conceito transcende amplamente as fronteiras estabelecidas em 1987, passando a incluir preocupações ambientais, económicas, de desenvolvimento social e com a própria sobrevivência da espécie humana (Kumi et al., 2014). Esta visão atual muito deve à Agenda 2030 e aos ODS, concretizados em setembro de 2015. Esta agenda foi projetada para erradicar a pobreza, proteger o planeta e combater a

desigualdade e a injustiça, ou seja, um plano global de ação cujo foco é o planeta, a prosperidade e as pessoas, visando fortalecer a paz universal e o acesso à justiça (Benedek et al., 2021; Benito et al., 2023; Mutiarani & Siswantoro, 2020). Esta agenda estabeleceu 17 ODS, com 169 metas integradas e indivisíveis, que abrangem as esferas económica, social e ambiental, destinadas a avaliar e monitorizar o desenvolvimento sustentável até 2030 (Benedek et al., 2021; Benito et al., 2023; Caiado et al., 2018; Choi et al., 2016; Gustafsson & Ivner, 2018; Madeira et al., 2022; Mutiarani & Siswantoro, 2020; Stafford-Smith et al., 2017). Acrescente-se a percepção de Fenton e Gustafsson (2017, p. 129), já que para estes autores os ODS *"seek to integrate various agendas into a framework for comprehensive action"*. A este propósito Mutiarani & Siswantoro (2020, p.2) referem que *"[t]hey were proposed for the purpose of serving as guidelines for policies and funding for the next 15 years"*.

Stafford-Smith et al. (2017, p. 911) mencionam que após a fixação da Agenda 2030 e dos ODS, o compromisso agora é com a implementação desses objetivos, de forma que estes sejam alcançados. Os mesmos autores referem que *"[a]cross the goals, 42 targets focus on means of implementation, and the final goal, Goal 17, is entirely devoted to means of implementation"*. Porém, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, *"these implementation targets are largely silent about interlinkages and interdependencies among goals. This leaves open the possibility of perverse outcomes and unrealised synergies"*.

Uma forma de evitar estes efeitos perniciosos, é o desejável *"envolvimento de todas as escalas geográficas de decisão e ação e a sua articulação, em função de cada objetivo e, mais especificamente, de cada meta a alcançar"* (Madeira et al., 2022, pp. 183-184), na medida em que o desenvolvimento sustentável é uma característica fundamental das estratégias de desenvolvimento nacionais, da União Europeia e globais (Medeiros et al., 2022), embora sobressaindo a responsabilidade partilhada pelos vários atores a nível nacional, regional e local (Ferreira, 2020). Fenton e Gustafsson (2017, p. 129) resumem esta questão na seguinte frase: *"[t]he implementation of the SDGs requires multi-level governance to stimulate action across many levels, scales and sectors"*. Em suma, a Agenda 2030 das Nações Unidas convoca todos os atores da sociedade a apoiar a sua concretização (Avelar et al., 2023), ou seja, todos os atores da sociedade têm efetivamente de se mobilizar para a implementação e cumprimento dos ODS, caso contrário a Agenda 2030 resultará num estrondoso fracasso (Stafford-Smith et al., 2017).

É neste contexto de implementação e cumprimento dos ODS que a importância do Governo Local deve ser mencionada, até porque é bastante evidente que muitos dos objetivos terão de ser tratados a nível local (Gustafsson & Ivner, 2018; Reddy, 2016; Slack, 2014), sendo este um parceiro fundamental na implementação dos ODS (Annan-Aggrey et al., 2022b; Benito et al., 2023; Guarini et al., 2022; Reddy, 2016).

Annan-Aggrey et al. (2022a, p. 219) referem que *"the local government level is increasingly being recognized as the key locus of development effort, particularly because the SDGs are relevant to local jurisdictions and change can be tangibly measured at smaller scales"*. Slack (2014, p. 174) não destoa do argumento anterior: os governos locais são parceiros essenciais na implementação dos ODS, pois não só muitos dos principais serviços essenciais para a concretização dos ODS são proporcionados a um nível local, como também estas instituições públicas se encontram na melhor posição para garantir que as necessidades da população local sejam compreendidas e atendidas, dada a sua proximidade aos cidadãos.

Na mesma linha de pensamento, Silva et al. (2022, p. 432) defendem que o *"Desenvolvimento Sustentável Local é um passo imprescindível para se atingir o Desenvolvimento Sustentável Global"*, além de frisarem que, no contexto atual, o principal objetivo de um Município não é ser economicamente eficiente, mas sim o de promover o bem-estar da sociedade. Nerland et al. (2023) e Guarini et al. (2022) também partilham desta opinião, já que consideram que os governos locais desempenham um papel vital na execução da Agenda 2030, ao proporcionarem as bases das transformações sociais necessárias a esta agenda, além de fornecerem os serviços dos quais dependem cerca de dois terços dos ODS.

## 1.2. Implementação dos ODS por parte dos municípios portugueses

No que concerne à caracterização da realidade portuguesa, incluindo a apresentação de medidas relevantes que têm sido tomadas pelos municípios portugueses, as boas práticas seguidas ou diversos exemplos ilustrativos, podemos recorrer a Ferreira (2020), já que apresentou um estudo elaborado no âmbito do projeto *"Rumo a 2030: Campanha para a promoção dos ODS e da Educação para o Desenvolvimento e Cidadania Global"*, implementado pelo Instituto Marquês de Valle Flor – IMVF, a Câmara Municipal de Oeiras e a Rede Intermunicipal de Cooperação para o Desenvolvimento – RICD, e financiado pelo Camões I.P. – Instituto da Cooperação e da Língua.

Podemos, desde logo, destacar que os desafios e dificuldades sentidos pelos municípios portugueses são, em larga medida, comuns aos municípios de outros países europeus, como por exemplo: falta de prioridade política atribuída à Agenda 2030; ou a insuficiente capacidade técnica para a sua implementação, por escassez de recursos humanos ou por falta de formação. No entanto, é notório o aumento do conhecimento sobre a Agenda 2030 e o esforço para comunicar que os municípios também contribuem para os ODS (Ferreira, 2020).

O mesmo autor também destaca um conjunto de lições aprendidas ao longo do percurso já percorrido, a saber:

*No geral, a localização dos ODS tem mais possibilidades de atingir os resultados pretendidos nos municípios onde os decisores políticos estão conscientes da importância dos*

*ODS e os colocam na agenda do município. É também importante envolver todos os departamentos municipais e criar equipas multidisciplinares; integrar os ODS no trabalho diário e na gestão corrente; aproveitar os mecanismos de participação já existentes para envolver os atores locais; investir em dados estatísticos desagregados que permitam a monitorização; e ainda promover a partilha de conhecimentos e experiências entre municípios, através da participação em redes e da cooperação descentralizada (Ferreira, 2020, p. 3).*

Não podem deixar de ser destacadas as recomendações, a nível local, deixadas por Ferreira (2020), para uma explícita e clara convergência do sector local português com a Agenda 2030:

- Colocar os ODS na agenda política, ao adotar um compromisso político claro para com a Agenda 2030 e definindo prioridades para a sua implementação;
- Alinhar os principais planos estratégicos locais com o contributo para a Agenda 2030 e definir as metas a atingir;
- Desenvolver a capacidade institucional e organizativa para implementação da Agenda 2030 (definição clara de responsabilidades; constituição de equipas multidisciplinares; mecanismos de diálogo e coordenação interdepartamentais);
- Envolver os atores locais e sensibilizá-los sobre a importância da Agenda 2030;
- Desenvolver um sistema de monitorização, escolhendo e adaptando os indicadores de implementação dos ODS no contexto local. Utilizar a monitorização para aferir os resultados, para reajustar o que for necessário e para comunicar;
- Tomar medidas que promovam os ODS no seio das estruturas de governo local, dando o exemplo a nível interno;
- Promover uma cultura de trabalho conjunto e partilhar informação, experiências e aprendizagens com outras instituições de governo local, quer nacionais ou internacionais.

Em Portugal, um relatório publicado recentemente e elaborado a partir dos dados disponíveis na Plataforma Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Plataforma ODSlocal), a 31 de dezembro de 2022, mapeou 790 iniciativas implementadas pelos municípios (Boas Práticas) e 699 iniciativas desenvolvidas por outros promotores locais (Projetos) com contributos para os ODS (Avelar et al., 2023).

A partir de Avelar et al. (2023), saliente-se que os resultados evidenciam que o conjunto das iniciativas mapeadas têm contributos significativos para todos os ODS, destacando-se:

- os ODS 11-Cidades e comunidades sustentáveis, ODS 10-Reduzir as desigualdades e ODS 17-Parcerias para o desenvolvimento sustentável destacam-se como resultado, em particular, das Boas Práticas municipais;
- o ODS 4-Educação de qualidade e o ODS 3-Saúde de qualidade, sobretudo devido aos contributos dos Projetos.

Similarmente, verificou-se “uma forte interligação entre os ODS impactados por uma mesma boa prática municipal ou projeto local, observando-se, em geral, benefícios recíprocos entre a maioria dos ODS e compromissos (*trade-offs*) entre alguns deles” (Avelar et al., 2023, p. 1).

Se tivermos em conta o número ponderado de Boas Práticas que contribuem para cada ODS, pode-se verificar que as Boas Práticas municipais tendem a contribuir sobretudo para os ODS 11-Cidades e comunidades sustentáveis, ODS 4-Educação de qualidade, ODS 3-Saúde de qualidade, ODS 13-Ação climática e ODS 17-Parcerias para o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, estão menos direcionadas para os ODS 7-Energias renováveis, ODS 2-Eradicar a fome, ODS 5- Igualdade de género, ODS 6-Água limpa e saneamento e ODS -14 Proteger a vida marinha (Avelar et al., 2023, p. 5).

Por fim, a análise das 790 Boas Práticas municipais e de 699 Projetos promovidos por entidades locais evidencia que ambos dão contributos positivos para todos os 17 ODS, sem exceção. Por outras palavras, os municípios e restantes entidades que representam a sociedade têm um papel bastante relevante para o cumprimento da Agenda 2030 em Portugal (Avelar et al., 2023).

A pesquisa desenvolvida por Silva et al. (2022) tinha como objetivo analisar a implementação dos ODS nos municípios portugueses, bem como as dificuldades que estes podem sentir no campo do desenvolvimento sustentável. A partir dos dados obtidos, os autores concluíram que ainda existe um longo caminho para a implementação dos ODS nos municípios portugueses, não obstante o facto de certos municípios já terem começado a implementar os ODS. Existe, contudo, uma dúvida que assalta o espírito destes autores: a implementação dos ODS deve ocorrer de igual forma em todos os municípios ou, pelo contrário, deve ocorrer de acordo com as características específicas de cada município?

A investigação desenvolvida por Gonçalves et al (2020) pretendia contribuir para a promoção e implementação de medidas de transição para a sustentabilidade, com enfoque na Agenda 2030, em territórios administrativos portugueses, ao nível local. Embora os municípios até implementem práticas sustentáveis nos seus territórios, o problema é que não medem o seu impacto na sociedade. Acrescente-se que, no ponto de vista da operacionalização, a organização autárquica apresenta como ponto fraco a comunicação interna interdepartamental, existe um desajuste entre a perceção dos autarcas e dos cidadãos sobre a forma como informam ou são informados, não sendo de descurar, na perspetiva da operacionalização, uma resistência à mudança, quer de eleitos, quer de funcionários. Importante também será a produção de um documento estratégico por parte dos municípios, embora alguns já disponham deste instrumento.

O trabalho desenvolvido por Madeira et al. (2022, p. 183), a partir do exemplo dos municípios portugueses, expuseram as principais razões da relevância do contributo da escala

local para que os ODS sejam alcançados e deixaram algumas ideias sobre como os governos locais, e outros agentes a nível local, podem ajudar a atingir esses objetivos. Apresentaram, igualmente, um método para a seleção das metas para as quais os municípios podem contribuir, em diferentes graus, baseando-se “na adoção e aplicação de um conjunto de critérios para aferir a relevância, para a atuação dos agentes de âmbito municipal em Portugal, de cada uma das 169 metas relativas aos 17 ODS adotados pela ONU”.

Por fim, temos o estudo desenvolvido por Macedo et al. (2023, p. 132), cujo objetivo era analisar *“the Sustainable Development Report of 2021, from the Porto Municipality (CMP) with the purpose of identifying the strategic areas and the index of compliance of the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 agenda”*. Os resultados revelaram que o município do Porto definiu áreas estratégicas por domínios de atuação, nomeadamente Município, Cidade, Comunidade e Ambiente. Dos 17 ODS, seis estão no bom caminho para atingir as metas de 2030, e dada a sua evolução, em termos de abordagem das metas a atingir, destacam-se os seguintes: ODS 7 – Energias renováveis; ODS 6 – Água potável e saneamento; ODS 4 – Educação de qualidade; e ODS 15 – Proteger a vida terrestre. Por outro lado, longe de serem alcançados estão o ODS 1 – Erradicar a pobreza, o ODS 9 – Indústria, inovação e infraestruturas e o ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis.

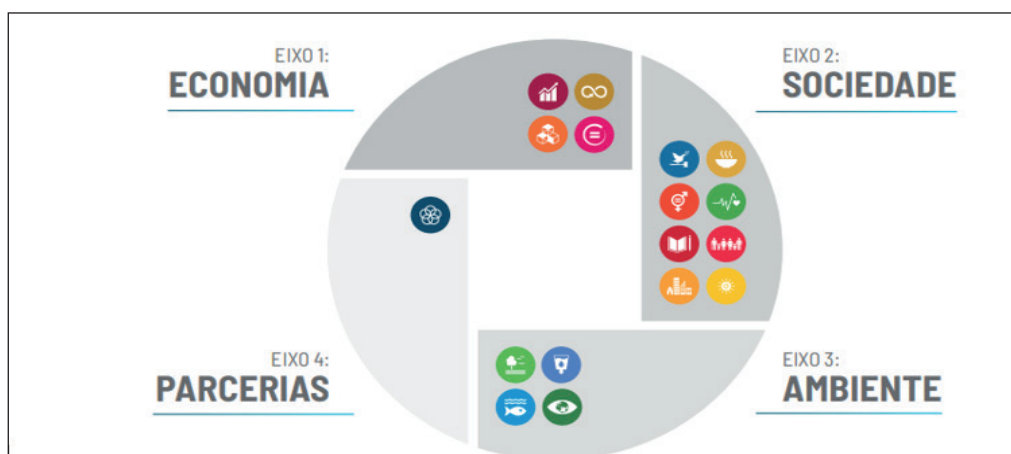
## 2. Metodologia

O estudo seguiu uma abordagem eminentemente qualitativa, que consistiu na realização de uma análise documental e de entrevista semiestruturada, com vista a efetuar a caracterização da entidade no que diz respeito à implementação dos ODS.

Para a realização da entrevista semiestruturada foi utilizado um guião de entrevista, construído com base nas ODS e na revisão de literatura. Esta foi efetuada ao representante designado pelo Presidente da Câmara, o seu chefe de gabinete, uma vez que este é responsável pela direção e coordenação do gabinete, cabendo-lhe a ligação aos serviços e organismos dependentes do Presidente, aos gabinetes dos vereadores e às demais entidades públicas e privadas. Pode ainda exercer competências relativas a assuntos administrativos correntes que lhe sejam delegados pelo Presidente. O desempenho destas funções permite-lhe ter uma visão geral dos diversos dossiers, incluindo os que se incluem na esfera desta investigação. A entrevista única teve a duração de duas horas e quarenta e cinco minutos, tendo sido realizada nas instalações da Câmara Municipal de Soure. Refere-se para o efeito que a ODS 14 – Proteger a vida marinha não foi incluída uma vez que Soure se situa no distrito de Coimbra e não tem vida marinha. Para além da entrevista, foram recolhidas evidências documentais (e.g. Programa Autárquico 2021-2025, comunicados à imprensa e divulgações nos meios de comunicação do município de Soure) que permitiram completar os dados obtidos nas entrevistas, nomeadamente no que diz respeito às ações implementadas pela Câmara Municipal de Soure quanto à integração das ODS na agenda do município em termos de planeamento, investimento e decisão política.

Por fim, de referir que a Agenda 2030 pretende ser integrada e coerente, ao ser interligada em todos os níveis: entre objetivos, entre países, entre os níveis global, regional e nacional e, com todas as suas dimensões, incorporando os eixos económico, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, agrupámos as ações desenvolvidas pela autarquia nos quatro eixos do desenvolvimento sustentável (Figura 1), para efeitos de análise.

**Figura 1 – Os ODS organizados pelas dimensões do desenvolvimento sustentável**



Fonte: Ferreira (2020, p. 14)



### 3. Apresentação e Discussão dos Resultados

Os dados sistematizados na Tabela 1 emergiram da análise dos conteúdos das ODS, segundo as perspetivas definidas Agenda 2030 das Nações Unidas, das ações e da sua imple-

mentação no Município de Soure, de acordo com o conteúdo da entrevista realizada.

Assim sendo, apresentamos os objetivos de acordo com uma visão integradora das várias dimensões do desenvolvimento sustentável, concretamente económica, social, ambiental e parcerias, as quais se interligam entre si nos vários objetivos.

**Tabela 1 – Conteúdo dos ODS, organizados pelas dimensões do desenvolvimento sustentável, no Município de Soure**

EIXO 1 – Economia	
a) Trabalho digno e crescimento económico – ODS 8 <ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio ao empreendedorismo e às pequenas e médias empresas</li> <li>Protocolos de colaboração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Temos protocolos com o Instituto Politécnico de Coimbra (IPC), no âmbito do @GIR, que tem como objetivo abrir portas à transferência de conhecimento, ao desenvolvimento de projetos de inovação, à dinamização de ações de integração dos alunos do Politécnico de Coimbra e de desempregados no mercado de trabalho e à qualificação das empresas e instituições da região.”</li> <li>“Todos os protocolos que a CIM integra, o município colabora”</li> <li>“Temos ainda o Gabinete de Apoio ao empreendedor dos serviços da Câmara, que encaminha todos os processos.”</li> </ul>
b) Indústria, inovação e infraestruturas – ODS 9 <ul style="list-style-type: none"> <li>Colaboração entre entidades</li> <li>Sustentabilidade nas compras públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“De iniciativa municipal não existe nenhuma medida, mas existem várias empresas no Concelho de Soure que são beneficiárias de medidas de apoio públicas, por exemplo, na área da logística nos últimos anos tivemos um salto muito importante com a Plataforma de Alfarelos/Granja.”</li> <li>“Relativamente às compras públicas, o município utiliza a Central de Compras da CIM, mas ainda muito há a melhorar”</li> </ul>
c) Reduzir as desigualdades – ODS 10 <ul style="list-style-type: none"> <li>Acolhimento de migrantes</li> <li>Fornecimento de Serviços Públicos</li> <li>Promoção de igualdade de oportunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Foram acolhidos alguns cidadãos refugiados provindos da Ucrânia”</li> <li>“Fomos pioneiros, no incentivo à natalidade, com o Programa Cegonhas em que fazemos um contrato com as famílias desde o nascimento até a idade adulta, existindo uma grelha de apoios”.</li> <li>“Existe um Gabinete de apoio ao Emigrante”</li> <li>“Do ponto de vista da acessibilidade que é uma questão premente temos feito algumas obras, algumas de pequena adaptação que são questões quase regulamentares e para cumprir a lei de acesso a serviços públicos e equipamentos públicos, é verdade, mas estamos a fazer a maior obra de regeneração urbana de sempre em Soure, o chamado plano de ação para a mobilidade urbana suave, que é um eixo que está neste momento em obras, que permite por exemplo que uma pessoa, em cadeira de rodas venha da estação do caminho de ferro até ao Centro de Saúde”.</li> </ul>
d) Produção e consumo sustentáveis – ODS 12 <ul style="list-style-type: none"> <li>Consumo de Produtos Locais</li> <li>Aquisições sustentáveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Temos o denominado mercado das cadeias curtas, que é o mercado SICÓ, é um mercado onde se vende produtos locais está na frente do edifício do Mercado Municipal, é onde qualquer produtor, pode, de facto, aceder a um ponto de venda. Infelizmente há pouca oferta, e pouco diversificada”</li> <li>“As aquisições sustentáveis realizam-se através de uma Central de Compras da CIM”</li> </ul>



a) Erradicar a pobreza – ODS 1

- Combate à pobreza na velhice
- Políticas Sociais
- Apoio ao Envelhecimento
- Apoio à deficiência
- Apoio a Carentes

- *"Historicamente o país tem um défice de habitação pública e Soure também, embora já fizemos alguns fogos: um bloco com 4 frações, e mais um bloco com 4 apartamentos que já foram atribuídos ao longo deste ano."*
- *"A estratégia local de habitação tem uma meta que pode chegar até aos 100 fogos, que combina os diferentes instrumentos que estão ao dispor da oferta pública desde o chamado primeiro direito até à construção de fogos para disponibilizar com renda acessível"*
- *"Soure é um concelho riquíssimo do ponto de vista da economia social, tem 11 IPSS, tem unidades de cuidados continuados em resposta social, tem vários equipamentos, várias ERPIS (como se diz agora), bom, temos uma rede presente quase na totalidade do Concelho"*
- *"O Município tem uma parceria com a Santa Casa da Misericórdia para serviços como terapêuticas ocupacionais às populações seniores"*
- *"Município pertence a um consórcio europeu -Projeto ROSIA- que em Portugal é liderado pelo CHUC e pelo IPN, para desenvolver soluções de medicina remota reabilitativa, é um projeto piloto apoiado pelo Horizonte 2020. Envolve entidades espanholas, irlandesas, dinamarquesas."*
- *"A taxa de desemprego é baixíssima e daí o Município não sentir necessidade de ser o motor na área da formação de requalificação, as empresas vão fazendo esse trabalho. Contudo, no sentido da qualificação da oferta, estamos na fase final, da obra da conversão do antigo edifício da GNR para o Centro de Inovação Social, que vai ser precisamente uma incubadora de base social e a nossa ideia é darmos o incentivo à geração de novas ideias de negócio com mais valor e assim mais emprego"*

b) Erradicar a fome – ODS 2

- Apoio Alimentar a pessoas em situação de vulnerabilidade
- Programa de Apoio a Pessoas Carentes

- *"Em setembro de 2022 inauguramos o nosso chamado mercado das cadeias curtas, que é o mercado SICÓ, é um mercado complementar, está na frente do edifício do Mercado Municipal, é onde qualquer produtor, pode, de facto, aceder a um ponto de venda. Infelizmente há pouca oferta, e pouco diversificada"*
- *"Não temos um banco de terras, nem um banco de sementes, mas estamos a fazer o caminho nesse sentido"*
- *"Soure tem um programa permanente de fornecimento, cabazes alimentares. É um processo que é instruído pelo Gabinete de Ação Social, vem a Reunião de Câmara, é aprovado, e depois distribuído"*
- *"Existem famílias sinalizadas, os novos pedidos, devidamente estruturados pela rede, vêm à reunião de Câmara e são avaliados. Temos ainda algumas, é verdade. Gostávamos de não ter. Era sinal que não tínhamos essa necessidade, mas temos."*

c) Saúde de Qualidade – ODS 3

- Promoção de medidas de saúde nas várias políticas setoriais (ambiente, desporto...)
- Campanhas de sensibilização, prevenção e rastreio

- *"O conceito de saúde, num sentido global, pode ser dividido em 2 grandes áreas 25% da saúde, de cada um de nós é que é, de facto, a saúde institucionalizada (centro de saúde, hospitais), os outros 75% são fora são fora das instituições. E esta área é que é muito da esfera local, bate muito na nossa responsabilidade e já fazemos muitas coisas, desde o apoio a atividades da sociedade civil, por exemplo, nesta altura do ano, quase não temos um fim de semana que não haja uma caminhada, não haja divulgação de bons hábitos de saúde e que não haja a propósito desta ou daquela iniciativa, ações de monitorização de saúde. O que vai ser preciso é uma estratégia holística que agarre na saúde, na educação, na saúde social, no desporto. Isso está previsto finalmente em lei, cujos em lei desde o ano passado desde 2022 os chamados sistemas locais de saúde, temos de percorrer esse caminho de forma sistémica. Por isso é que vale a pena sempre visitar a questão dos ODS, e ganharmos esta consciência coletiva."*
- *"Isto é literalmente um setor em ebulição, com as transferências de competências agora para os municípios na área de saúde, ... o jogo mudou."*
- *"De forma esporádica apoiamos algumas atividades, na comunidade escolar, relacionadas com a saúde, por exemplo semana dos diabetes e a semana do coração."*

d) Educação de Qualidade – ODS 4

- Requalificação da Rede Pública de Equipamentos Escolares
- Apoios Sociais e ação Escolar
- Promoção de programas de formação e aprendizagem ao longo da vida

- *"Na última década houve uma transformação grande dos equipamentos, com o encerramento das escolas. Soure fez uma aposta diferente da maioria eu diria dos concelhos do país e que, ao contrário de outros sítios, optaram por encerrar um conjunto de escolas e fundir tudo num mega agrupamento. Nós mantendo a estrutura do agrupamento, o que fizemos foi aquilo que se designou por centralidades intermédias. Nós apesar do encerramento, temos um centro escolar em Pombalinho, temos um centro escolar em Samuel, temos um centro escolar em Granja do Ulmeiro"*
- *"Todos os anos o orçamento para a educação no município, é muito generoso do ponto de vista relativo, pesa bastante no orçamento municipal."*
- *"Inauguramos recentemente um Jardim de infância, precisamente junto à EB 23"*
- *"Temos obras mapeadas para fazer na E B 2 3 de Soure a propósito de eficiência energética"*
- *"Na escola Martinho árias, existem cursos profissionais e a sinalização do perfil dos cursos é feito com base no diagnóstico das necessidades que vai havendo, por isso, por exemplo, nas questões ligadas à hotelaria, e à informática tem havido sistematicamente turmas abertas."*
- *"Ao nível do incentivo da qualificação de adultos ainda não existiram ações em concreto, contudo, o Município já integra um grupo de trabalho denominado »Educação ao Longo da Vida«"*

<p>e) Igualdade de género–ODS 5</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plano de igualdade de género</li> <li>▪ Conciliação profissional e familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“O município tem um plano para a igualdade de género e que iniciou agora a implementação, mas precisa de quantificar e de rever os seus indicadores. Com esta transferência de funcionários, que tivemos agora da educação, mesmo que tivéssemos algum défice, em termos absolutos do sexo feminino, deixou de existir.</i></li> <li>• <i>Mas isso é uma Visão minimalista do problema que não é nossa, e há muita coisa para fazer, para mitigar a desigualdade de género.”</i></li> <li>• <i>“Relativamente à conciliação profissional ainda não há medidas concretas. Mas eu acho que se deve ir mais longe, se nós conseguirmos de facto ser criativos e fazer coisas “fora da caixa”, é utilizar isso como vantagem competitiva para recrutar, ou seja, temos de demonstrar que vale a pena trabalhar no município, porque de facto, as medidas são diferenciadoras e que facilitam a vida dos funcionários.”</i></li> </ul>
<p>f) Energias renováveis – ODS 7</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistemas de mobilidade sustentável</li> <li>▪ Medidas de eficiência energética</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“De acordo com o Plano de Ação da Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) reforçou-se os pontos de carregamento. Vai haver uma rede de bicicletas partilhadas também. Foram criados mais 2 novos pontos de abastecimento no Concelho.”</i></li> <li>• <i>“Embora não seja uma medida de índole municipal, mas o município tem que se pronunciar sobre isso, já temos em Soure 2 parques fotovoltaicos”</i></li> <li>• <i>“O Município de Soure inaugurou em abril de 2023 as Piscinas Municipais de Vila Nova de Anços foi uma obra cofinanciada no Programa Operacional do Centro – CENTRO2020 ao abrigo do eixo dedicado às medidas de eficiência energética. Trata-se de uma intervenção de fundo num equipamento que foi gravemente atingido aquando da passagem do Furacão Leslie por este território. Toda a envolvente exterior do edifício foi alterada, toda a fonte de energia primária que deixou de ser gás e agora é biomassa e instalámos um significativo parque fotovoltaico na cobertura do edifício”</i></li> <li>• <i>“Nós temos melhorado bastante a rede IP, substituindo as luminárias para LED, contudo, o grande objetivo é transformar a iluminação pública para sistemas verdadeiramente inteligentes, só o passar para LED não resolve o problema entre nós, o ideal é acender quando há necessidade”</i></li> </ul>
<p>g) Cidades e comunidades sustentáveis – ODS 11</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Habitação Social Municipal</li> <li>▪ Transporte gratuito para estudantes de todos os graus de ensino</li> <li>▪ Requalificação de acessos para pessoas com mobilidade reduzida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“Soure ainda tem algum défice nesta área, contudo, já fizemos alguns fogos: um bloco com 4 frações, e mais um bloco com 4 apartamentos que já foram atribuídos ao longo deste ano.”</i></li> <li>• <i>“Existe transporte gratuito para os estudantes do concelho”</i></li> <li>• <i>“Temos 2 edifícios inscritos como património construído, ou seja, como imóveis de interesse nacional: o Castelo e a Igreja da Misericórdia. A salvaguarda dos nossos edifícios é um trabalho que temos de intensificar. Do ponto de vista do património natural, tem-se investido bem mais, na criação da paisagem protegida da Serra do Sicó. Mais uma vez dividindo com os outros 5 municípios, mas que é muito importante para nós para somarmos aquilo que já temos em rede Natura.”</i></li> <li>• <i>“Existem a obras a decorrer, e candidaturas já entregues, para melhorar os acessos a vários pontos da vila de Soure”</i></li> </ul>
<p>h) Paz, Justiça e Instituições eficazes – ODS 16</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforço da Transparência</li> <li>▪ Atendimento Municipal ajustado às necessidades locais</li> <li>▪ Apoios ao movimento associativo e às organizações da sociedade civil</li> <li>▪ Gabinete de Apoio à vítima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“Relativamente à transparência consideramos que evoluímos muito, divulgamos um conjunto enorme de indicadores, e publicamos tudo o que conseguimos publicar relativamente à nossa dívida, prazo de pagamentos, relacionamento com fornecedores. O relatório atual tem mais de 600 páginas e qualquer pessoa, pode facilmente aceder.”</i></li> <li>• <i>“Nós temos um forte movimento associativo: folclore, associações, grupos de teatro, clubes de futebol. Felizmente, temos uma rede associativa muito larga e mantemos quer um regulamento de apoio à atividade, quer um regulamento de apoio ao investimento e todos os anos com uma significativa dotação. A nossa grelha de apoios é muito generosa mesmo.”</i></li> <li>• <i>“Não temos nenhuma organização direcionada ao apoio à vítima o que nos surge especificamente dessa área vem via ação social, mas acho que valia a pena aqui, de facto, ter alguma segmentação para esse tema.”</i></li> </ul>

### EIXO 3 – Ambiente

a) Água potável e saneamento – ODS 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “O sistema de águas e saneamento, é gerido por uma empresa intermunicipal que é a ABMG, Águas do Baixo Mondego e Gândaras e estamos literalmente a operar em todas as frentes: aumentar a rede de saneamento, do ponto de vista da água a fazer a chamada ZMC, que são as zonas de medição controlada para melhorar em muito as nossas perdas de água, que são muito significativas. Em Soure toda a rega do espaço Público que temos captamos diretamente no Rio Arunca, ou reaproveitamos.”</li> <li>• “Devido às alterações climáticas decidimos fechar as fontes decorativas, não creio que tornaremos a ver esse cenário faz parte de um mundo que já não existe”.</li> <li>• “Relativamente a cheias e inundações temos planos de emergência, medidas e projetos para mitigar futuras situações. Temos candidaturas a fundos, por exemplo, para fazer um novo dique aqui em Soure, e outras obras”</li> <li>• “Existe tarifário Social, aplicado pela ABMG e suportado pela CIM (Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra)”</li> </ul>
b) Ação climática – ODS 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Temos feitas várias campanhas públicas, mas mais direcionadas para os resíduos, o que está também relacionado e muito com as alterações climáticas”</li> </ul>
c) Proteger a vida terrestre – ODS 15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Temos uma área significativa da rede Natura, a Serra de Sicó, que tem um regime bastante restritivo, a gestão não é do município, mas é um regime preservacionista. Infelizmente, tínhamos um projeto para as galerias ripícolas (são formações de espécies vegetais autóctones nas zonas de transição entre ecossistemas aquáticos e terrestres) que infelizmente não foi apoiado e temos agora um projeto para o corredor natural do Rio Anços e do Rio Arunca a que nos vamos candidatar no próximo quadro comunitário de apoio.”</li> <li>• “Promoção de programas de sensibilização e prevenção de incêndios. Apoio às juntas de freguesias na capacitação de equipamentos e materiais para intervenção rápida de fogos.”</li> <li>• “Divulgação do projeto Recicla Soure cujos objetivos vão desde a diminuição da deposição de lixo indiferenciado até à questão dos bioresíduos, e da recolha seletiva do porta-a-porta. Temos projetos em todas essas áreas.”</li> <li>• “Há um esforço para a criação da paisagem protegida da Serra do Sicó, mais uma vez dividindo com outros 5 municípios, mas que é muito importante para nós para somarmos aquilo que já nós já temos em rede Natura”</li> </ul>

### EIXO 4 – Parcerias

a) Parcerias para implementação de objetivos – ODS 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Parceria na ABMG, relativamente às questões da água”</li> <li>• “Integração na CIM”</li> <li>• “Parceria com o IPC”</li> <li>• “Rede territorial Portuguesa das Cidades Educadoras”</li> <li>• “Associação Internacional das Cidades Educadoras”</li> </ul>
---	---

**Fonte:** elaboração própria

Considerando o conteúdo dos ODS, podemos afirmar que a Câmara Municipal de Soure é um parceiro privilegiado na implementação destes, uma vez que muitos dos serviços essenciais para a concretização dos ODS são da competência da Câmara Municipal, que goza de uma posição de proximidade privilegiada com os cidadãos, sendo um garante de que as necessidades da população local são percebidas, atendidas e o bem-estar dos munícipes é assegurado (Slack 2014; Mutiarani & Siswanto, 2020; Ferreira, 2020).

Os resultados obtidos nesta autarquia local revelam boas práticas municipais, no que diz respeito ao Eixo-Ambiente, nomeadamente as medidas de poupança de água, aumento da rede de saneamento, planos de adaptação climática e tarifário social, que em simultâneo remetem para a preocupações de proteção do planeta e para o desenvolvimento ambiental sustentável (Ferreira, 2020; Mutiarani & Siswanto, 2020).

Da análise dos resultados ressaltaram, ainda, outras boas práticas municipais inseridas no Eixo-Sociedade. Na educação e no combate à pobreza, a operacionalização dos ODS é bastante positiva nomeadamente através de ações de requalificação da rede pública de equipamentos escolares, qualificação de adultos e ensino profissional, criação de mercado das cadeias curtas “onde qualquer produtor pode aceder a um ponto de venda” (entrevistado 1), uma incubadora social, bem como a “construção de fogos para disponibilizar com renda acessível” e frações de habitação social onde este ano já foram “atribuídos um bloco com 4 apartamentos” (entrevistado 1). Conforme podemos verificar, a Câmara Municipal de Soure estabelece metas para combater a pobreza e, em simultâneo, manifesta preocupações de desenvolvimento económico sustentável na comunidade, sendo esta meta de desenvolvimento sustentável uma característica fundamental das estratégias de

desenvolvimento global (Krantz e Gustafsson, 2021; Orzeszyna e Tabaszewski, 2021, Ferreira, 2020). Os ODS apresentam-se como uma oportunidade e como um desafio para os municípios, uma vez que ao poderem integrar no seu planeamento, investimento, decisão política, medidas a nível local, revêm o seu funcionamento organizacional, adaptando-o à implementação e monitorização dos ODS (Ferreira, 2020; Benedek et al., 2021; Krantz e Gustafsson, 2021; Orzeszyna e Tabaszewski, 2021,)

Os resultados evidenciam ainda um conjunto de iniciativas desenvolvidas pelo Município de Soure que têm uma forte interligação com os ODS impactados por uma boa prática ou projeto municipal verificando-se benefícios recíprocos entre a maioria dos ODS e compromissos assumidos (Avelar et al., 2023).

Dos 17 ODS, destacam-se ODS 4 – Educação de Qualidade, ODS 6 - Água potável e Saneamento, ODS 1 – Combate à Pobreza, tendo em conta as metas definidas e resultados já obtidos que vão ao encontro do observado na Agenda 2030 das Nações Unidas. Todavia, as ODS 5 - Igualdade de género, ODS 10 - Reduzir as desigualdades, ODS 3 - Saúde de Qualidade, ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições eficazes, ODS 7 - Energias renováveis, ODS 13 - Ação climática e ODS 15 – Proteger a vida terrestre mereçam também atenção política, e resultados concretos em termos de boas práticas, ainda requerem mecanismos adicionais de promoção e mobilização. Por outro lado, no Eixo-Economia, as metas consignadas nas ODS 8 - Trabalho digno e crescimento económico, ODS 9 - Indústria, inovação e infraestruturas e ODS 12 - Produção e consumo sustentáveis estão ainda longe de serem alcançadas carecendo de planeamento, decisão política e medidas a nível local no que diz respeito à sua implementação e concretização. No que diz respeito, ao Eixo-Parcerias, que inclui apenas o ODS 17 - Parcerias para implementação de objetivos, o Município de Soure já implementou algumas ações importantes, contudo, é necessário continuar a mobilização.

Direcionando a análise para outra perspetiva, as autarquias locais desempenham um papel crucial na luta por um mundo mais sustentável e, consequentemente, na concretização dos ODS, e essa preocupação apresenta-se refletida no planeamento, investimento, decisão política e medidas a nível local do município de Soure (Ferreira 2020; Krantz e Gustafsson, 2021). Conforme defendido por Masuda et al. (2022), as autarquias locais no intuito de melhorar os seus papéis de intermediários para facilitar as parcerias para cumprimento das diferentes dimensões dos ODS, vem o município de Soure, reforçar a necessidade de diligenciar um equilíbrio em termos do nível de envolvimento do sector público identificando um conjunto de projetos em que são estabelecidas parcerias com entidades externas: Santa Casa da Misericórdia, Centro Hospitalar da Universidade de Coimbra, Instituto Politécnico de Coimbra, Comunidade Intermunicipal, Águas do Baixo Mondego e Gândaras.

Como podemos verificar o reconhecimento do papel da autarquia enquanto agente de promoção, realização e integração equilibrada das dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, tem sido assumido na concretização dos diversos ODS conforme é possível inferir a partir da Tabela 1.

Compreender as metas dos ODS e as suas interligações é fundamental para a consecução dos ODS locais, conforme defende Ningrum et al. (2023) e Song & Jang (2023). Tendo em conta a necessidade de melhorar a apresentação dos resultados por parte do município de Soure, a promoção da *accountability* configura-se como um dos principais parâmetros de avaliação e de promoção de uma maior interligação com as partes interessadas.

## Conclusões

Os municípios, enquanto responsáveis pela prestação de muitos serviços públicos essenciais, como saneamento, habitação, acesso à água, transportes públicos e proteção do ambiente local, a sua importância para os objetivos de desenvolvimento sustentável é inegável (Boguszewski et al., 2023). Corroborando esta ideia, Frank e Mattioli (2023), referem que os municípios desempenham papel relevante pois são eles que materializam as ações concretas nos territórios.

Quaisquer esforços para implementar os ODS requerem o contributo e a participação da comunidade (Mortimer et al., 2023). Reinart e Lundberg (2023) reconhecem que os municípios interpretam os ODS como um quadro holístico, mas que a complexidade do quadro, combinada com a falta de apoio e recursos nacionais, aumentou a pressão para estabelecer prioridades entre os objetivos.

Tendo por base o município de Soure, verifica-se que os recursos são empenhados, em especial, na concretização dos ODS 1 – Combate à Pobreza, ODS 4 – Educação de Qualidade e ODS 6 - Água potável e Saneamento cujas metas já foram alcançadas. No que concerne aos ODS 3 - Saúde de Qualidade, ODS 5 - Igualdade de género, ODS 7 - Energias renováveis, ODS 10 - Reduzir as desigualdades, ODS 13 - Ação climática, ODS 15 - Proteger a vida terrestre ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições eficazes e ODS 17 - Parcerias para implementação de objetivos, foram identificadas várias medidas a serem implementadas, mas, apesar do esforço, as metas ainda não foram alcançadas. Em sentido inverso, as ODS 8 - Trabalho digno e crescimento económico, ODS 9 - Indústria, inovação e infraestruturas e ODS 12 - Produção e consumo sustentáveis encontram-se numa fase de implementação mais atrasada pelo que deverão merecer uma especial atenção por parte do município de Soure.

Com base nos resultados obtidos e na entrevista realizada, em consonância com estudo anterior realizado por Reinart e Lundberg (2023), observa-se que o município de Soure recorre



a uma abordagem seletiva dos ODS a atingir. Corroborando Keskitalo e Liljenfeldt (2012), o entrevistado quando questionado sobre as preocupações e dificuldades que sentiam, descreveu problemas decorrentes dos custos, da integração, da dependência de projetos e da falta de recursos estratégicos ao longo do tempo - todos fatores que limitam fundamentalmente as possibilidades de integração da sustentabilidade no trabalho a nível municipal.

Estas conclusões auxiliam os cidadãos e as organizações públicas a compreender o grau de implementação dos ODS e a identificar os principais desafios para melhorias futuras. O município de Soure evidenciou que se encontra empenhado no cumprimento dos ODS, mas, de forma a atingir e a monitorizar as metas, é pertinente a criação de uma equipa multidisciplinar que permita ter uma visão mais holística do processo.

Como principal limitação deste estudo aponta-se a inexistências de mensurações dos resultados alcançados inerentes à implementação dos ODS no município de Soure.

Estudos futuros, poderiam efetuar a comparação das políticas adotadas e metas alcançadas entre municípios na concretização dos ODS no seu território. Outra perspetiva futura de investigação poderá recorrer à concretização de um inquérito aos municípios portugueses para, através do recurso a métodos quantitativos, poder mensurar o grau de implementação dos ODS no território português.

## Referências Bibliográficas

Annan-Aggrey, E., Arku, G., Atuoye, K., & Kyeremeh, E. (2022a). Mobilizing 'communities of practice' for local development and acceleration of the Sustainable Development Goals. *Local Economy*, 37(3), 219-229.

Annan-Aggrey, E., Kyeremeh, E., Kutor, S., & Atuoye, K. (2022b). Harnessing 'communities of practice' for local development and advancing the Sustainable Development Goals. *African Geographical Review*, 41(2), 271-280.

Avelar, D., Ferreira, F., Garrett, P., Guerra, J., Guerreiro, A., Lopes, A., Martins C., Madeira, P. M., Santos, F. D., Santos, M., Travassos, D., Vieira, P., Vasconcelos L., Schmidt, L., & Ferrão, J. (2023). *Contributos práticos para os ODS em Portugal. Uma análise das Boas Práticas municipais e dos Projetos locais mapeados no portal da Plataforma ODSlocal*. Disponível em <https://lnkd.in/duH24pzk>, consultado a 12 de julho de 2023.

Benedek, J., Ivan, K., Török, I., Temerde, A., & Holobacă, I. H. (2021). Indicator-based assessment of local and regional progress toward the Sustainable Development Goals (SDGs): An integrated approach from Romania. *Sustainable Development*, 29, 860-875.

Benito, B., Guillamón, M. D., & Ríos, A. M. (2023). The sustainable development goals: How does their implementation affect the financial sustainability of the largest Spanish municipalities. *Sustainable Development*, (ahead of print), 1-15.

Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B., Rossi, F. M., & Peña-Miguel, N. (2023). Sustainable development goals in public administrations: Enabling conditions in local governments. *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/00208523221146458>

Boguszewski, R., Piłat, A., & Węgrzyn, P. (2023). Global lessons from local actions: A typology of polish local government approaches to sustainable development. *Sustainable Development*. <https://doi.org/10.1002/sd.2698>

Caiado, R. G. G., Leal Filho, W., Quelhas, O. L. G., de Mattos Nascimento, D. L., & Ávila, L. V. (2018). A literature-based review on potentials and constraints in the implementation of the sustainable development goals. *Journal of cleaner production*, 198, 1276-1288.

Choi, J., Hwang, M., Kim, G., Seong, J., & Ahn, J. (2016). Supporting the measurement of the United Nations' sustainable development goal 11 through the use of national urban information systems and open geospatial technologies: a case study of south Korea. *Open Geospatial Data, Software and Standards*, 1(4), 1-9.

Cohen, S., Manes-Rossi, F., & Brusca, I. (2023). Are SDGs being translated into accounting terms? Evidence from European cities. *Public Money and Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2023.2243543>

Fenton, P., & Gustafsson, S. (2017). Moving from high-level words to local action – governance for urban sustainability in municipalities. *Current opinion in environmental sustainability*, 26/27, 129-133.

Ferreira, P. M. (2020). Rumo a 2030: os municípios e os objetivos de desenvolvimento sustentável. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flor.

Frank, A. A., & Mattioli, L. (2023). Implementation of Sustainable Development Goals at the Local-Neighborhood Scale. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 15(1), 125-149. <https://doi.org/10.37043/JURA.2023.15.1.6>

Gneiting, U., & Mhlana, R. (2021). The partner myth: analysing the limitations of private sector contributions to the Sustainable Development Goals. *Development in Practice*, 31(7), 920-926. <https://doi.org/10.1080/09614524.2021.1938512>

Gonçalves, J. F., Reis, R., Cerol, J., & Correia, T. (2020). Rede CESOP-Local: a Estrutura Comum de Avaliação e os ODS na administração local enquanto instrumentos de medição. *Comunicação apresentada no XXV Congresso Internacional do CLAD*, realizado em Lisboa, entre 24 e 27 de novembro de 2020. pp 40-63.

González, A., Mc Guinness, S., Murphy, E., Kelliher, G., &



- Hagin-Meade, L. (2023). Priorities, Scale and Insights: Opportunities and Challenges for Community Involvement in SDG Implementation and Monitoring. *Sustainability*, 15(6), 4971. <https://doi.org/10.3390/su15064971>
- Guarini, E., Mori, E., & Zuffada, E. (2022). Localizing the Sustainable Development Goals: a managerial perspective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(5), 583-601.
- Gustafsson, S., & Ivner, J. (2018). Implementing the global sustainable goals (SDGs) into municipal strategies applying an integrated approach, in Filho, W. L. (ed.), *Handbook of Sustainability Science and Research*. Springer International Publishing, 301-316.
- Horn, P., & Grugel, J. (2018). The SDGs in middle-income countries: Setting or serving domestic development agendas? Evidence from Ecuador. *World Development*, 109, 73-84. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.04.005>
- Keskitalo, E. C. H., & Liljenfeldt, J. (2012). Working with sustainability: Experiences of sustainability processes in Swedish municipalities. *Natural Resources Forum*, 36(1), 16-27. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2012.01442.x>
- Krantz, V., & Gustafsson, S. (2021). Localizing the sustainable development goals through an integrated approach in municipalities: Early experiences from a Swedish forerunner. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(14), 2641-2660. <https://doi.org/10.1080/09640568.2021.1877642>
- Kumi, E., Arhin, A. A., & Yeboah, T. (2014). Can post-2015 sustainable development goals survive neoliberalism? A critical examination of the sustainable development-neoliberalism nexus in developing countries. *Environment, development and sustainability*, 16, 539-554.
- Llanos, A. O., Raven, R., Bexell, M., Botchwey, B., Bornemann, B., Censoro, J., Christen, M., Díaz, L., Hickmann, T., Jönsson, K., Scholz, I., Scobie, M., Sun, Y., Thompson, J., Thwaites, J., & Yunita, A. (2022). Implementation at Multiple Levels. In *The Political Impact of the Sustainable Development Goals* (pp. 59-91). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009082945.004>
- Long, G. (2018). Underpinning commitments of the Sustainable Development Goals: indivisibility, universality, leaving no one behind. In *Sustainable Development Goals*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786438768.00011>
- Macedo, C., Tavares, E., Carvalho, M., Sentinelo, T., & Monteiro, A. P. (2023). Sustainability Disclosure: A Case Study. *Comunicação apresentada no International Workshop Accounting and Taxation (IWAT2023)*, realizado no Porto, a 17 de fevereiro de 2023. pp 132-151. <https://doi.org/10.58869/01>
- Madeira, P. M., Guerra, J., Santos, M. D., & Ferrão, J. (2022). Seleção e adaptação de metas para a escala local – um ponto de partida para a aplicação dos ODS das Nações Unidas ao nível municipal. *Comunicação apresentada no XVII Colóquio Ibérico de Geografia*, realizado em Salamanca, entre 4 e 6 de julho de 2022. pp 183-190.
- Masuda, H., Kawakubo, S., Okitasari, M., & Morita, K. (2022). Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. *Sustainable Cities and Society*, 82, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103883>
- Medeiros, E., Valente, B., Gonçalves, V., & Castro, P. (2022). How impactful are public policies on environmental sustainability? Debating the Portuguese case of PO SEUR 2014-2020. *Sustainability*, 14(13), 1-17.
- Mortimer, A., Ahmed, I., Johnson, T., Tang, L., & Alston, M. (2023). Localizing Sustainable Development Goal 13 on Climate Action to Build Local Resilience to Floods in the Hunter Valley: A Literature Review. *Sustainability*, 15(6), 5565. <https://doi.org/10.3390/su15065565>
- Mutiarani, N. D., & Siswantoro, D. (2020). The impact of local government characteristics on the accomplishment of Sustainable Development Goals (SDGs). *Cogent Business & Management*, 7(1), 1-11.
- Nerland, R., Nilsen, H. R., & Andersen, B. (2023). Biosphere-based sustainability in local governments: Sustainable development goal interactions and indicators for policymaking. *Sustainable Development*, 31(1), 39-55. <https://doi.org/10.1002/sd.2371>
- Ningrum, D., Raven, R., Malekpour, S., Moallemi, E. A., & Bryan, B. A. (2023). Transformative potential in sustainable development goals engagement: Experience from local governance in Australia. *Global Environmental Change*, 80, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102670>
- Orzeszyna, K., & Tabaszewski, R. (2021). The Legal Aspects of Activities Taken by Local Authorities to Promote Sustainable Development Goals: Between Global and Regional Regulations in Poland. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 19(4), 1043 – 1063
- Reddy, P. (2016). Localising the sustainable development goals (SDGs): The role of local government in context. *African Journal of Public Affairs*, 9(2), 1-15.
- Reinar, M. B., & Lundberg, A. K. (2023). Goals à la carte: selective translation of the Sustainable Development Goals in strategic municipal planning in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management*, 1-17. <https://doi.org/10.1080/09640568.2023.2191816>
- Reuter, T. A. (2023). SDG localization: finding the middle ground to top-down and bottom-up approaches with the help of digital networking. *Sustainability: Science, Practice, and Policy*, 19(1). <https://doi.org/10.1080/15487733.2023.2207372>
- Rieiro-García, M., Amor-Esteban, V., & Aibar-Guzmán, C. (2023). Localizing the sustainable development goals: A

- multivariate analysis of Spanish regions. *AIMS Environmental Science*, 10(3), 356–381. <https://doi.org/10.3934/environsci.2023021>
- Silva, A. C. P., Conde, F., & Viseu, C. (2022). O desenvolvimento sustentável e sustentabilidade municipal: o caso de Portugal. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, 11(4), 429-458.
- Slack, L. (2014). The post-2015 Global Agenda – a role for local government. *Commonwealth Journal of Local Governance*, (15), 173–177.
- Song, J., & Jang, C. (2023). Unpacking the sustainable development goals (SDGs) interlinkages: A semantic network analysis of the SDGs targets. *Sustainable Development*, 1–13. <https://doi.org/10.1002/sd.2547>
- Stafford-Smith, M., Griggs, D., Gaffney, O., Ullah, F., Reyers, B., Kanie, N., Stigson, B., Shrivastava, P., Leach, M., O’Connell, D. (2017). Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals. *Sustainability science*, 12, 911-919.
- Stoddart, M., Yang, Y., & Atlin, C. (2023). Regionalizing the sustainable development goals: interpretations of priorities and key actors for creating sustainable island futures. *Ecology and Society*, 28(2), 1–16. <https://doi.org/10.5751/ES-13728-280204>
- Williams, C. C., & Millington, A. C. (2004). The diverse and contested meanings of sustainable development. *The Geographical Journal*, 170(2), 99–104. <https://doi.org/10.1111/j.0016-7398.2004.00111.x>

# Perceção dos executivos dos Municípios Portugueses relativamente à materialidade da informação não financeira

Perception of executives from Portuguese Municipalities regarding the materiality of non-financial information



**Fátima Conde <sup>a\*</sup>, Ana Cláudia Silva <sup>b\*</sup>  
e Adriana Silva <sup>c\*</sup>**

<sup>a\*</sup> Doutorada em Economia Financeira e Contabilidade. Mestre em Contabilidade e Finanças. Professora Adjunta em Coimbra Business School-ISCAC. CEOS.PP Coimbra, CEPESE, [Código ORCID: 0000-0002-6153-4896](#)

<sup>b\*</sup> Mestre em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial, [Código ORCID: 0000-0002-6047-3008](#)

<sup>c\*</sup> Doutorada em Gestão Empresarial. Mestre em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial. Professora Adjunta convidada em Coimbra Business School - ISCAC. [Código ORCID: 0000-0002-3166-8789](#)

**Resumo** As organizações ao compreender, gerir e divulgar melhor os seus impactos, podem melhorar a tomada de decisões estratégicas, reduzir riscos, identificar oportunidades de negócio e legitimar as relações com as partes interessadas. Para conseguir, estes desígnios, a informação divulgada deve ser material. No setor público, ao gerir bens e recursos públicos, é fundamental que divulguem o seu desempenho em sustentabilidade, ou seja, permitam o acesso a informação não financeira, criando, assim, uma imagem mais completa e abrangente dos seus impactos positivos e negativos na comunidade. Neste contexto, o objetivo deste trabalho é conhecer a perceção dos executivos do setor público, mais concretamente, de alguns dos Municípios Portugueses, relativamente aos indicadores que consideram materialmente relevantes para a tomada de decisão, para autoconhecimento, e/ou para divulgar a todos os interessados. Assim, foi elaborado um questionário e enviado, via *Google Forms*, para todos os municípios portugueses com alguns indicadores de desempenho económico e de desempenho ambiental, definidos em *Standards – GRI*. Dos resultados obtidos destacamos que: 47% da amostra considera o autoconhecimento dos indicadores ambientais e económicos muito relevantes; e 46% considera relevantes. No que respeita à divulgação, 45% considera muito relevantes e 47% considera estes indicadores relevantes.

**Palavras-chave** Económico, Ambiental, Setor Público, GRI, Relato, Sustentabilidade.

**Abstract** By better understanding, managing and disclosing their impacts, organisations can improve strategic decision-making, reduce risks, identify business opportunities and legitimise relations with stakeholders. To achieve these goals, the information disclosed must be material. In the public sector, when managing public assets and resources, it is essential that they publicise their sustainability performance, i.e. allow access to non-financial information, thus creating a more complete and comprehensive picture of their positive and negative impacts on the community. In this context, the aim of this work is to find out the perception of public sector executives, more specifically, some of the Portuguese municipalities, regarding the indicators they consider materially relevant for decision-making, for self-knowledge, and/or for publicising to all interested parties. A survey was therefore drawn up and sent via *Google Forms* to all Portuguese municipalities with some economic performance and environmental performance indicators defined in the *GRI Standards*. The results obtained show that 47 per cent of the sample consider self-awareness of environmental and economic indicators to be very relevant; and 46 per cent consider them to be relevant. With regard to disclosure, 45 per cent consider these indicators to be very relevant and 47 per cent to be relevant.

**Keywords** Economic, Environmental, Public Sector, GRI, Reporting, Sustainability

# 1. Introdução

Com o avanço tecnológico e a intensificação da concorrência no cenário empresarial global, a sociedade foi adquirindo uma atitude mais atenta e consciente, procurando das entidades uma conduta mais responsável e transparente.

Embora a divulgação de informações não financeiras seja uma prática relativamente recente em Portugal, tem ganho um crescente interesse, tanto no meio académico, quanto nas organizações privadas e públicas. Surge, assim, uma tendência de integração entre a cultura organizacional e a responsabilidade social, resultando numa ampliação da divulgação de informações não financeiras.

De facto, observa-se uma crescente necessidade de conscientização por parte das organizações em relação a questões de desenvolvimento sustentável. É essencial compreender que esses temas exercem influência sobre o crescimento económico, social e ambiental. Atualmente, já todos percebemos que somente a divulgação da informação financeira não é suficiente para responder às diversas necessidades dos *stakeholders* na tomada de decisões.

Se a divulgação da informação financeira está regulamentada, o mesmo não acontece com a informação não financeira. E, neste sentido, é importante estudar a materialidade da informação não financeira, pois, é sabido que a divulgação de informação material afeta a criação de valor das organizações. De acordo com Eccles e Krzus (2014), não existe uma definição generalizada de materialidade, no entanto, há debates e desafios contínuos relacionados com este tema.

A análise da materialidade é frequentemente considerada essencial para a elaboração de relatórios de sustentabilidade, mas há uma escassez de estudos empíricos sobre a sua transparência nos relatórios publicados (Machado et al., 2020). Sendo o setor público um importante empregador, prestador de serviços e consumidor de recursos, as suas organizações, têm um impacto significativo no progresso nacional e internacional do desenvolvimento sustentável, portanto, é importante que divulguem informação não financeira materialmente relevante.

Tendo em conta que o setor público continua a enfrentar pressões crescentes para dar o exemplo na gestão e comunicação das questões de sustentabilidade, entendemos ser crucial conhecer a perceção dos executivos da Administração Pública, mais concretamente, dos Municípios Portugueses, relativamente ao que consideram materialmente relevante na informação não financeira para a tomada de decisão, para autoconhecimento e para divulgar a todos os interessados. Foi, então, elaborado um questionário e enviado, via *Google Forms*, para todos os 308 municípios portugueses onde se pretendia saber, na opinião dos executivos dos municípios, qual a informação não financeira materialmente relevante,

para autoconhecimento e/ou para divulgar à comunidade. Os parâmetros da informação não financeira analisados foram baseadas nos Indicadores Chave de Desempenho (KPI – *Key Performance Indicators*) dos Relatórios de Informação Não Financeira, previstos pelo *Global Reporting Initiative*<sup>1</sup> (GRI) e pela APEE (2017a), adaptados aos municípios. Os resultados obtidos serão apresentados após o enquadramento teórico que apresentamos de seguida.

## 2. Enquadramento teórico

### 2.1. Materialidade da Informação Financeira e Não Financeira

A materialidade constitui o alicerce concetual do relato empresarial, todas as informações financeiras e não financeiras relevantes devem ser divulgadas de forma integrada e transparente para que os investidores possam tomar decisões informadas (Lakshan et al., 2020).

O termo materialidade está incluído na estrutura conceptual do Sistema de Normalização Contabilística (SNC). Este documento define as características qualitativas que tornam a informação proporcionada pelas demonstrações financeiras úteis aos utentes, sendo elas a compreensibilidade, a relevância, a fiabilidade e a comparabilidade. Estas características, juntamente com conceitos, princípios e normas contabilísticas adequadas, contribuem para uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e do resultado das operações da empresa. A informação atinge o patamar da relevância quando exerce influência sobre as decisões económicas dos utilizadores, auxiliando-os na avaliação de eventos passados, presentes ou futuros, e na confirmação ou correção das suas avaliações anteriores. Segundo o SNC, a relevância da informação, pressupõe duas sub-caraterísticas, a sua natureza, e a materialidade da mesma, definindo-se “materialidade”, como a informação que a sua omissão ou inexactidão influenciam as decisões económicas dos utentes tomadas na base das demonstrações financeiras. Mais, a materialidade depende da dimensão do item ou do erro julgado nas circunstâncias particulares da sua omissão ou distorção.

Sendo o nosso objetivo compreender qual a informação considerada material, no setor público, principalmente pelos autarcas portugueses, é fundamental também verificar o conceito de materialidade no Sistema de Normalização Contabilística - Administrações Públicas (SNC-AP).

De referir que este diploma define mais duas caraterísticas qualitativas que o SNC: a oportunidade e a verificabilidade, e considera a materialidade um constrangimento na informação incluída no relato financeiro, em paralelo com o custo-benefício e o equilíbrio entre as caraterísticas qualitativas.

<sup>1</sup> <https://www.globalreporting.org/standards>

O SNC-AP entende que a informação *“é material se a sua omissão ou incorreção puder influenciar as decisões que os utilizadores das demonstrações financeiras tomam com base no relato financeiro da entidade pública no período de relato. A materialidade depende tanto da natureza como da quantia do item avaliado nas circunstâncias particulares de cada entidade pública. ... As avaliações da materialidade devem ser feitas no contexto do ambiente legal, institucional e operacional no qual a entidade pública desenvolve a sua atividade e, em relação à informação financeira e não financeira prospetiva, com base no conhecimento e expectativas que os preparadores têm sobre o futuro.”* (Estrutura Concetual, §71 e §72)

Verificamos que, no âmbito do setor público, a relevância da materialidade não se limita apenas ao impacto que a omissão de informações específicas pode ter nas decisões dos interessados. É igualmente crucial não subestimar o contexto do ambiente legal, institucional e operacional no qual a organização pública conduz suas atividades.

Vamos começar por analisar a materialidade da informação financeira.

### **2.1.1. Materialidade da Informação Financeira**

As primeiras definições de materialidade foram propostas no âmbito da informação financeira. Mio e Fasan (2013), referem que as empresas podem estabelecer um limite para avaliar a materialidade da informação financeira, por exemplo, podem considerar que as informações são relevantes se excederem os 10% do valor do lucro líquido. Mas para Lo, (2010), o conceito de materialidade nos relatórios financeiros é bastante intuitivo e a sua interpretação afeta as decisões e a natureza da divulgação, assim como, ignorar a materialidade pode resultar numa omissão material, intencional ou não. Já DeZoort et al. (2023), entendem que a determinação da materialidade é agravada pelo facto, desta ser normalmente definida a partir da perspetiva de um investidor, e não de um auditor, e muito pouco se sabe sobre os julgamentos de materialidade por parte dos investidores.

A interpretação da materialidade tem tanto aspetos quantitativos como aspetos qualitativos e a determinação do que é material deve refletir tanto a magnitude, quanto a natureza de um item (Eccles et al., 2012). Segundo Edgley (2014) a materialidade é um conceito em evolução que tem dimensões históricas, moldadas por conhecimentos diferentes, por vezes conflitantes, o que ao longo dos anos se tem verificado.

A materialidade, em termos muito gerais, relaciona-se com o conceito de que se espera que a informação, que vale a pena transmitir através do processo de relato empresarial, tenha alguma influência ou efeito no comportamento do destinatário (Aprile et al., 2023).

No âmbito da auditoria a complexidade dos limiares de materialidade pode impossibilitar que os auditores sejam totalmente transparentes nos seus relatórios de auditoria alargados.

Portanto, mais informação em relatórios de auditoria alargados pode resultar em menos transparência. (Dwyer et al., 2023). Busco et al. (2020), revelam as dificuldades que as organizações de hoje enfrentam sobre como materializar num mundo complexo, caracterizado por muitos fatores internos e externos, interdependências, e *trade-offs*, que influenciam o processo de tomada de decisão, as promessas que essas decisões implicam, e as expectativas de uma variedade de interessados exigentes. Os líderes das organizações são cada vez mais obrigados a enfrentar estes desafios, implementando uma abordagem abrangente para o planeamento estratégico, medição de desempenho e relatórios.

Assim, o processo que leva à definição da materialidade requer um alto grau de julgamento, envolve inúmeras considerações estratégicas e deve ser implementado pela alta administração e pelos responsáveis do governo (Fasan & Mio, 2016). Este julgamento não pode ser efetuado superficialmente e requer que se compreenda as perspetivas dos *stakeholders*.

O conceito de materialidade é um conceito dúbio, moral, interpretativo, que muda no tempo, no espaço e perante quem faz a análise. A materialidade terá sempre de ter um juízo de valor humano, e que poderá alterar consoante o objetivo final do relatório. Ainda que se admitam as limitações impostas, não só pelas regras contabilísticas, bem como pelas leis, terão sempre de existir pressupostos ou conceitos que fundamentem a interpretação contabilística dos factos.

### **2.1.2. Materialidade da Informação Não Financeira**

O conceito de materialidade nos relatórios de sustentabilidade, é complexo porque é dirigido a uma gama mais ampla de impactos (ambiental, económico e social) e a diversas partes interessadas (Lai et al., 2017). Se a materialidade da informação financeira é um tema que pode permitir discricionariedade, à primeira vista, a materialidade da informação não financeira, mais poderá permitir. A informação financeira é fundamentada por Normas Contabilistas e de Relato Financeiro Nacionais e Internacionais, a informação não financeira, até ao momento, tem pouca regulamentação obrigatória.

Mio e Fasan (2013), revelam a dificuldade em definir a materialidade e definem informação não financeira, como uma categoria residual, incluindo todas as informações não expressas em termos monetários e alertam para o facto de não existir orientações precisas e específicas para as empresas. Eccles et al. (2012), referem que, embora os relatórios de informação não financeira estejam a crescer, nomeadamente, os Relatórios de Sustentabilidade (RS), existem barreiras significativas que tornam as informações difíceis de quantificar. Os mesmos autores referem ainda que um dos maiores desafios é determinar padrões para que as informações de sustentabilidade se aproximem ao rigor das informações financeiras e sem estes padrões, é difícil saber exatamente como medir e relatar a dimensão da sustentabilidade. A exis-



tência de padrões, iria permitir a comparabilidade, que seria um requisito importante para as organizações que querem comparar o seu desempenho com os seus concorrentes.

Sabemos que as informações não financeiras abrangem um conceito mais amplo do valor da empresa, em comparação com as informações financeiras. Neste sentido, quando a materialidade da informação não financeira é avaliada, a relação entre a questão a ser avaliada e o impacto financeiro que terá na empresa é mais difícil de determinar, uma vez que são sustentadas por várias informações e previsões, que nem sempre são expressas em termos monetários. As informações não financeiras costumam ser orientadas para o longo prazo, o que significa que pode haver algumas questões que são materiais, embora não tendo um impacto imediato (Mio, 2013). Edgley (2014), escreve que a materialidade da informação não financeira deverá ser definida tendo em consideração as condições históricas, ou seja, a materialidade não deve ser um conceito de relato que se desenvolve de forma contínua e linear, antes pelo contrário, os discursos metafóricos indicam que esta definição deverá ser formada com variadas categorias do conhecimento. O autor continua dizendo que a definição deverá ser mutável e episódica, espelhando e fortalecendo as mudanças do exercício da contabilidade e auditoria, ou seja, adequando-se a cada realidade. Esta mutação cresceu à medida que organizações em todo o mundo enfrentavam as dificuldades em fornecer informações não financeiras credíveis para atender às necessidades das partes interessadas. Ackers e Eccles (2015) argumentavam que, para que a informação divulgada nos relatórios não financeiros sobre Responsabilidade Social, fosse credível, deveria ser imposto um quadro regulamentar e legislativo obrigatório, com definições e práticas claras. Também Robertson e Samy (2015), referem a necessidade de estabelecer regras para os Relatórios Integridade (RI), mas realçam também o facto de ainda não existir um consenso internacional, o que dificulta uma apresentação mais clara e regular da informação não financeira.

Os temas divulgados, não possuem a mesma relevância, para todas as organizações. São critérios como o tamanho, o tipo de investimento, o setor ou a região que determinam os desafios com que as entidades se deparam e que são, por isso mesmo, aqueles sobre os quais os *stakeholders*, por um lado, criam uma maior expectativa em conhecer, e por outro lado, perceber especificamente como foi averiguada a materialidade e com que resultados (APEE, 2017b)).

Como já referimos, a qualidade da divulgação da informação não financeira, é crucial para mitigar conflitos de interesse e aumentar a transparência para todos os utilizadores. Gerwanski et al. (2019) referem que, ao divulgar informações materiais, as organizações devem colocar mais ênfase na divulgação de uma matriz detalhada sobre as informações e com horizontes temporais, e não apenas incluir as oportunidades presentes, mas também avaliar criticamente os riscos materiais futuros. Ainda, os mesmos autores, concluíram que

a falta de orientação futura ou inadequada, poderá levar a uma assimetria de informação substancial que poderá levar a reações adversas no mercado de capitais.

Em Portugal, a estrutura conceptual do SNC-AP, para além de definir que a informação é material se a sua omissão ou incorreção puderem influenciar as decisões dos utilizadores das demonstrações financeiras, prevê também *“que a informação sobre o cumprimento ou não da legislação ou regulação podem ser materiais dada a sua natureza, independentemente da magnitude das quantias envolvidas. Quando se determina se um item é ou não material nestas circunstâncias, devem ser considerados fatores tais como a natureza, sensibilidade e consequências de transações e acontecimentos passados ou futuros, as partes envolvidas nessas transações e as circunstâncias que lhes deram lugar”* (Estrutura Conceptual, SNC AP, § 72).

Se a materialidade da informação financeira e não financeira nas entidades privadas é uma questão dúbia e interpretável, nas entidades públicas, parece que a discricionariedade é um pouco mais restrita.

Mosca e Picciau (2020) entendem que o conceito de materialidade na divulgação de informações não financeiras não pode nem deve ser uma mera duplicação da materialidade na contabilidade, na auditoria e na regulamentação dos mercados financeiros. Estes autores defendem um critério prospetivo e baseado no investidor, a divulgação deve ser mais narrativa e orientada para as consequências sobre as questões sociais e ambientais em que a empresa teve, ou poderá vir a ter, maior impacto.

De acordo com os mesmos autores, se o objetivo público é o crescimento sustentável, os legisladores deveriam criar estratégias para motivar as organizações, privadas e públicas, na direção desejada. Um regime mais forte e apertado de divulgação a nível europeu e um renovado entendimento da cláusula de materialidade, moldada pelo objetivo de divulgação, iria fornecer uma componente-chave desta estratégia, dando relevância às necessidades de informação não financeira e criando um investimento ambientalmente responsável.

Após esta análise torna-se evidente que há um consenso sobre a urgência de aprimorar a comparabilidade, fornecer conteúdos específicos sobre questões de sustentabilidade, esclarecer a materialidade da informação não financeira e integrá-la de forma holística no relatório de gestão (Fiandrino et al., 2022).

## 2.2. O Relato Não Financeiro e as Organizações De Referência

Cada vez mais as organizações interagem com o meio ambiente e com a sociedade surgindo, assim, a necessidade da divulgação de informação não financeira e, consequentemente, a sua regulamentação.

O desempenho sustentável das organizações engloba, para além das medidas financeiras utilizadas nas contas financeiras,

outras atividades como a conservação dos recursos naturais e os níveis de emissão, as atividades e iniciativas ambientais, os aspetos do emprego, a saúde e segurança no trabalho, as relações com a comunidade, o envolvimento das partes interessadas e o impacto económico da organização (Hoque & Adams, 2008). A contabilidade da sustentabilidade permite a identificação sistemática e a interligação dos custos e benefícios sociais, ambientais e económicos das estratégias e ações organizacionais e incorpora estas considerações na tomada de decisões organizacionais.

De acordo com Mosca e Picciau (2020) a divulgação da informação não financeira ajudaria a resolver dois problemas fundamentais, que dificultam a adoção de políticas e estratégias corporativas sustentáveis nas empresas, o problema da falta de conduta responsável e sustentável nas empresas, e o problema do “embelezamento” das demonstrações e relatórios financeiros. No entanto, Machado et al. (2020) no seu estudo, concluíram que, em geral, as organizações não divulgam informações abrangentes e detalhadas sobre as suas abordagens para identificar temas materiais.

Como é do conhecimento geral as organizações podem divulgar informações não financeiras através de vários tipos de relatórios não financeiros, tais como relatórios de sustentabilidade (RS), relatórios populares (RP), relatórios integrados (RI), páginas *Web* ou redes sociais, a fim de satisfazer as expectativas das partes interessadas e assegurar níveis adequados de responsabilização (Peña & Jorge, 2019; Iacuzzi et al., 2020; Manes-Rossi et al., 2020).

O Relato não financeiro é fundamental em todas as organizações, mas as do setor público sofrem pressões de responsabilização por parte das partes interessadas devido ao seu papel central na sociedade (Almqvist et al., 2013). A sustentabilidade implica responsabilidades pela criação de valor a longo prazo e nem sempre é compatível com as informações fornecidas pelos relatórios financeiros tradicionais (Argento et al., 2019a). Conforme Tirado-Valencia et al. (2021) as organizações públicas devem rever as suas práticas de relato de sustentabilidade e devem também demonstrar aos cidadãos o valor que geram através do fornecimento dos seus serviços de uma forma compreensível, coerente e concisa, porque os cidadãos podem não estar familiarizados com questões de sustentabilidade. Além disso, estas organizações devem demonstrar a sua sustentabilidade através de conexões entre o conteúdo dos relatórios e garantir a continuidade na prestação de serviços públicos ao Governo e aos cidadãos. Guthrie et al. (2017) também concordam que os organismos públicos devem adotar o pensamento integrado como uma mudança fundamental e persistente na sua estratégia para a sustentabilidade.

Caldas et al., (2020) apresentaram um novo modelo de avaliação denominado, Índice de Sustentabilidade do Município, que tem como base a combinação do desempenho financeiro municipal, com a sustentabilidade e governação da comunidade. Para os autores este novo modelo, iria “medir

o que é importante” no governo local, porque consideram que a ampla gama de indicadores e métodos que estão a ser usados atualmente para avaliar o governo local, tratam apenas parcialmente do problema mais amplo do desempenho municipal, ou seja, o desempenho financeiro / económico. Os autores apresentaram então este modelo, na expectativa que conseguir medir os níveis de sustentabilidade em cada município, não só a nível económico, mas também social e ambiental, o Índice de Sustentabilidade do Município. Mas num país com municípios com características tão diferentes, e não sendo possível incorporar os dados de todos os 308 municípios portugueses no modelo, o resultado não pode ser generalizado. No entanto, fica uma iniciativa que pensamos ser interessante explorar, com o apoio e participação mais ativa dos municípios nesta temática.

Estas diferenças no tempo, e principalmente no espaço, foram também referidas por Oliveira et al., (2020). Estes autores referem que existe um agravamento das desigualdades do país, e uma preocupação em relação às estratégias e caminhos para o desenvolvimento da sustentabilidade. O facto de Portugal ser um país pequeno e principalmente rural, provoca uma diversidade considerável em termos geográficos, culturais e até mesmo nas características da atividade económica.

Pese embora todas estas dificuldades, é de assinalar que, recentemente, tem havido um crescimento exponencial nos esforços legislativos na prossecução de uma economia, e de uma sociedade mais verde e mais transparente e, consequentemente, uma maior proeminência dos relatórios de sustentabilidade. De referir que a União Europeia (UE), tem desempenhado um papel importante para definir padrões nesta área e, naturalmente, reforçar a referida transparência. Em dezembro de 2022, a UE, por exemplo, publicou a Diretiva (UE)2022/2464 que veio alterar a Diretiva 2014/95/EU, alargando bastante o âmbito de aplicação das empresas que terão de divulgar informação não financeira. Esta diretiva terá impacto nas divulgações de relatórios de sustentabilidade a partir de 01/01/2024 (Santos & Conde, 2024). A divulgação de informações não financeiras é apenas uma das estratégias legais que o legislador europeu implementou para estimular o comportamento das empresas no sentido da sustentabilidade (Mosca & Picciau, 2020).

No mesmo sentido, ao longo das últimas duas décadas, diferentes organizações públicas e privadas surgiram como organizações internacionais de normalização de diretrizes com o objetivo de moldar e melhorar esta área regulatória de relatórios de sustentabilidade. De salientar, por exemplo, a Global Reporting Initiative (GRI), a International Integrated Reporting Council (IIRC), a Climate Disclosure Standards Board (CDSB), a Task Force on Climate-related Financial Disclosure (TCFD) e a Sustainability Accounting Standard Board (SASB), (Krasodomska et al., (2021), Afolabi, H. et al, (2022)).

Krasodomska et al., (2021) referem que, em setembro de 2020, os relatórios de sustentabilidade atingiram um “momento

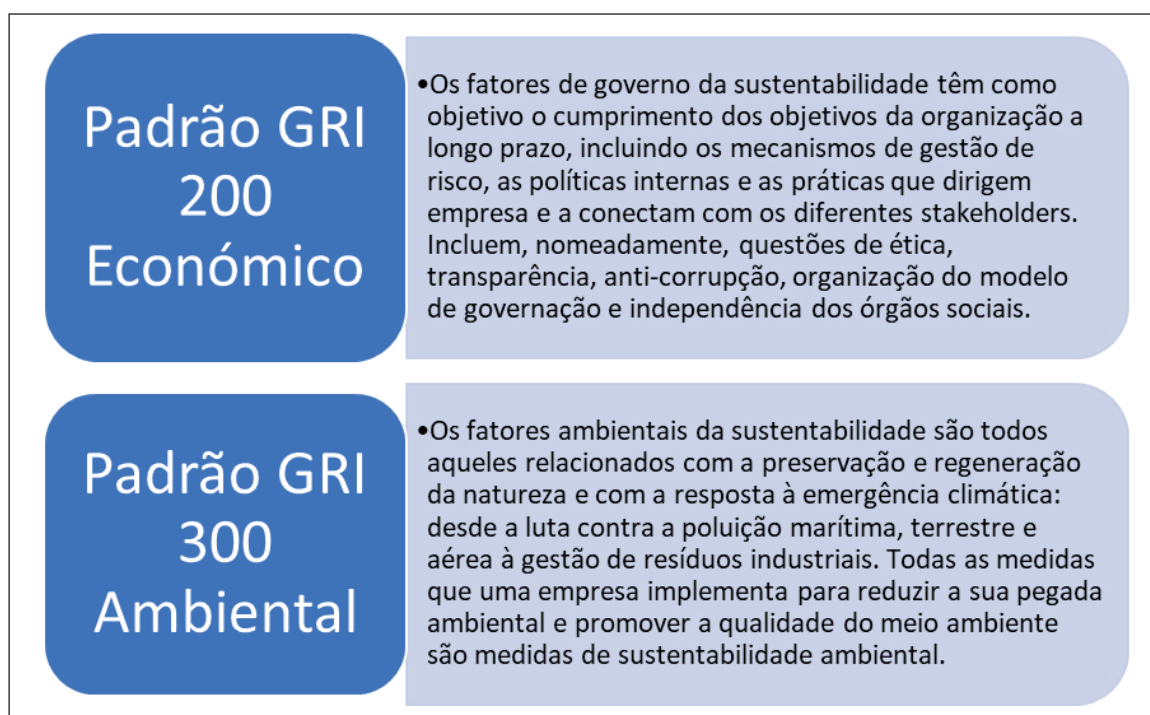
crucial” e “as condições são ideais para um progresso rápido”. A IFAC propôs a criação de um Conselho de Normas de Sustentabilidade a ser alojado pela Fundação IFRS juntamente com as International Accounting Standards Board (IASB). Segundo Luis Perera Aldama (2022), o conjunto original de Diretrizes para Relatórios da GRI data de 1999. Também para a GRI, o conceito de materialidade foi difícil de definir, neste sentido, ao longo dos tempos as Diretrizes foram sendo adaptadas e melhoradas, mas os princípios que norteiam a qualidade dos relatórios mantiveram-se constantes (Comparabilidade, Tempestividade, Clareza, Precisão e Equilíbrio/Neutralidade). Este organismo desempenhou, e continua a desempenhar, um papel central no processo de desenvolvimento dos relatórios de sustentabilidade, tornando-se a principal referência global. Num processo de divulgação de informação não financeira, uma organização tem de refletir sobre os seus impactos mais

significativos no ambiente, na economia e na sociedade e quais afetam substancialmente as análises e decisões dos *stakeholders*. É com base nesta análise que, perante uma sugestão alargada de indicadores, como faz a GRI, as organizações devem distinguir entre temas materiais (que importa reportar) e não materiais (cujo reporte pode ser interessante, mas não fundamental) (APEE, 2017b)).

As Normas GRI podem ser utilizadas por qualquer tipo de organização para reportar publicamente sobre os seus impactos de sustentabilidade. Isto também inclui organizações do setor público, uma vez que, devido à natureza da sua função, devem ser transparentes, devem manter uma comunicação constante e aberta e podem ser responsabilizadas.

Por entendermos que as diretivas da GRI são as mais frequentemente utilizadas, este trabalho no seu estudo empírico tem por base os padrões de desempenho económico e ambiental, implementados pela GRI.

**Figura 1 – Padrões GRI (Económico e ambiental)**



**Fonte:** Adaptado de <https://bcsdportugal.org/diretrizes-da-sustentabilidade-economia-azul/>

## 3. Desenho da pesquisa

### 3.1. Caracterização da amostra

Portugal está dividido por 18 distritos no Continente e 2 Regiões Autónomas (Açores e Madeira), constituída por 308 concelhos: 278 no continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores.

A figura seguinte evidencia a listagem de municípios incluídos na amostra. Obtivemos uma amostra de 60 respostas, correspondendo a uma percentagem de 19,48%. Tendo em consideração a população total portuguesa registada nos Censos 2021, a soma da população dos Municípios da amostra corresponde a 19,58% da população total.

**Figura 2 – Municípios da amostra**

MUNICÍPIOS DA AMOSTRA			
Alijó	Carraceda de Ansiães	Mangualde	Santa Comba Dão
Amadora	Carregal do Sal	Marco de Canaveses	Santa Cruz da Graciosa
Angra do Heroísmo	Celorico da Beira	Mértola	Sever do Vouga
Arcos de Valdevez	Chamusca	Miranda do Corvo	Soure
Arronches	Coruche	Moura	Tábua
Avis	Corvo	Mourão	Tavira
Azambuja	Covilhã	Nazaré	Terras de Bouro
Baião	Cadaval	Oleiros	Vale de Cambra
Barcelos	Espinho	Paços de Ferreira	Vila do Bispo
Beja	Fornos de Algodres	Ponte da Barca	Vila Nova de Famalicão
Braga	Góis	Portimão	Vila Nova de Gaia
Calheta (Açores)	Idanha-a-Nova	Praia da Vitória	Vila Pouca de Aguiar
Câmara de Lobos	Lagoa – Algarve	Redondo	Vila Real
Castelo Branco	Leiria	Ribeira Brava	Vila Verde
Campo Maior	Lourinhã	Rio Maior	Vouzela

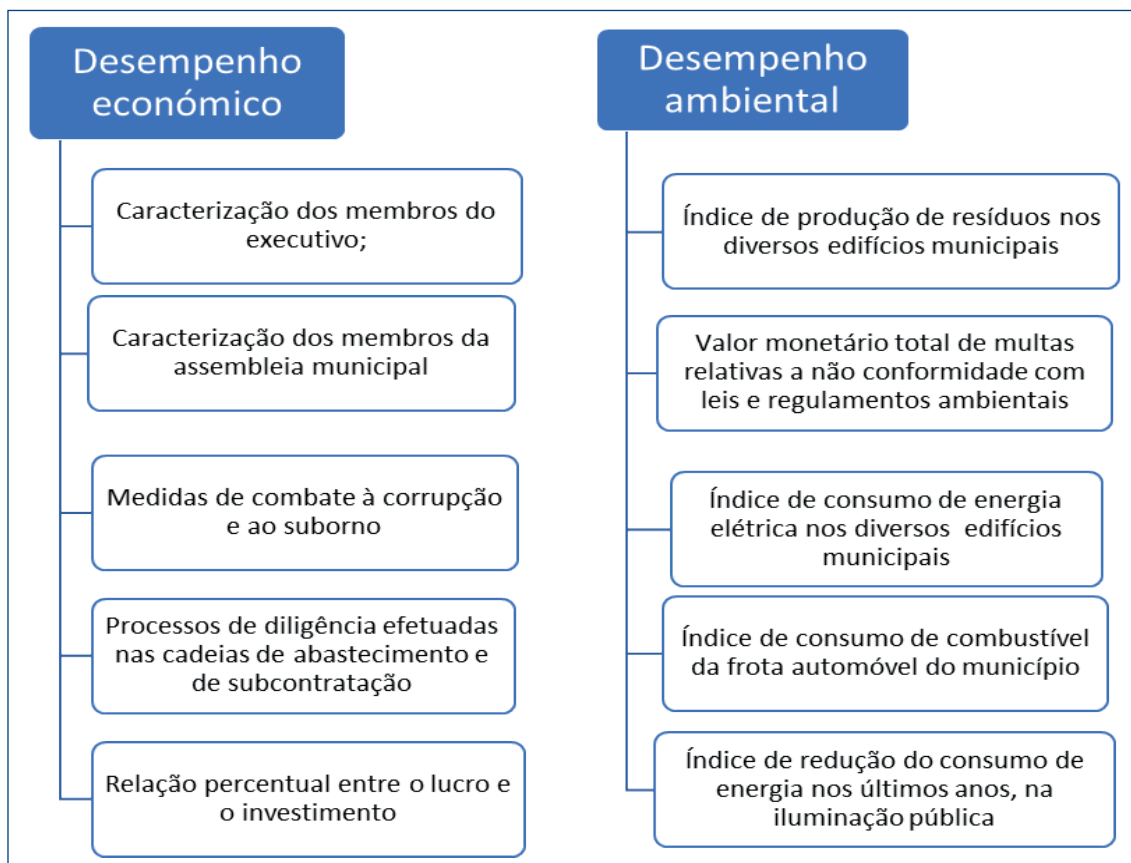
### 3.2. Metodologia

Para este trabalho foi elaborado um questionário, dividido em três partes, e enviado via *Google Forms*, relativamente à informação não financeira que o executivo camarário considera material para a tomada de decisão sem que seja divulgado ao exterior, e qual a informação que considera importante divulgar ao exterior, quer através do *site* do Município, quer através de Relatórios. A primeira parte consistia na identificação do Município; a segunda versava sobre os indicadores que consideravam importantes para a tomada de decisão (autoconhecimento); por fim, a terceira parte, abordava os indicadores que consideram que deviam ser divulgados ao exterior.

As questões formuladas foram baseadas nos Indicadores

Chave de Desempenho (KPI – *Key Performance Indicators*) dos Relatórios de Informação Não Financeira, previstos pelo GRI, adaptados aos municípios (APEE, 2017 a) p.12). Estes indicadores pretendem medir o desempenho das organizações em determinadas áreas ou domínios, assim como determinar o nível de desempenho alcançado num determinado processo. Desta forma, apresentamos um questionário baseado nos indicadores da GRI, com o objetivo de compreender o que os executivos municipais consideram relevante ter autoconhecimento, e os aspetos que os executivos municipais consideram relevante divulgar. A escala utilizada tem 3 níveis: Pouco Relevante, Relevante e Muito Relevante. Foi escolhida uma escala de rápida resposta para facilitar e motivar a responder. Neste artigo, apenas apresentamos os resultados relativamente aos indicadores de desempenho económico e ambiental.

**Figura 3 – Indicadores de Desempenho Económico e Ambiental**



Fonte: Elaboração própria

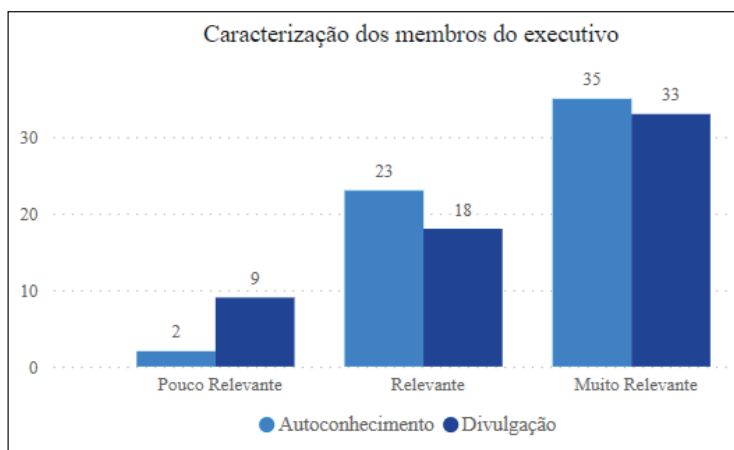
O questionário foi enviado para todos os municípios portugueses em 16 de outubro de 2023 e reenviado em 2 de novembro de 2023. Foi solicitado o preenchimento por membros do executivo, com poder de decisão.

Resultados do Questionário

Iniciamos o questionário com as questões que avaliam o desempenho económico, de acordo com os indicadores do GRI. Começamos por questionar sobre a relevância da caracterização dos membros do executivo, ou seja, qual a importância que o executivo atribui ao autoconhecimento destes fatores e à divulgação dos mesmos ao exterior. Dois municípios consideram

pouco relevante ter autoconhecimento destas características, 23 municípios entendem ser relevante e 35 consideram muito relevante ter este autoconhecimento. Relativamente à divulgação ao exterior da caracterização dos membros do executivo, 9 consideram pouco relevante, 18 relevante e 33, muito relevante. Nesta primeira abordagem, podemos concluir que mais de metade dos municípios da amostra, consideram esta caracterização muito relevante. Consideram, também, mais importante ter o autoconhecimento das características dos membros do executivo, do que a sua divulgação ao exterior, conforme figura 4.

**Figura 4 – Caracterização dos Membros do Executivo**

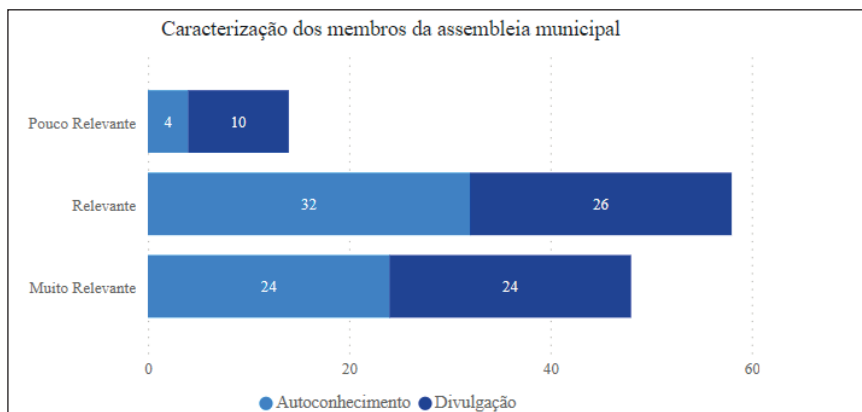




De seguida, tentamos compreender o mesmo, mas relativamente à caracterização dos membros da Assembleia Municipal, conforme a figura 5, podemos observar que tanto o autoconhecimento, como a divulgação, é menos relevante do que

foi considerado a caracterização dos membros do executivo. Menos de 50% da amostra considerou este indicador muito relevante, quer a nível do autoconhecimento, quer a nível da divulgação.

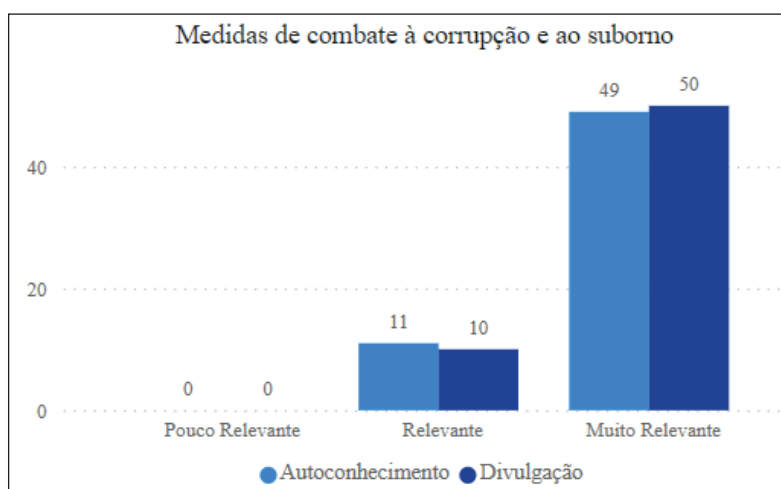
**Figura 5 – Caracterização dos Membros da Assembleia Municipal**



No que diz respeito às medidas de combate à corrupção e ao suborno, mais de 80% da amostra considera muito relevante o autoconhecimento, bem como a sua divulgação, nenhum

município considera pouco relevante este indicador, conforme se vê na figura 6.

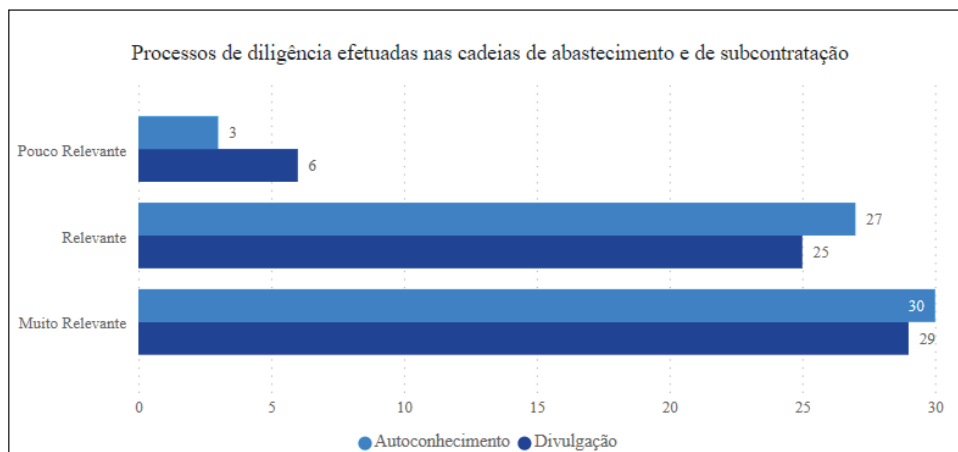
**Figura 6 - Medidas de combate à corrupção e ao suborno**



Solicitada a opinião sobre o autoconhecimento e divulgação sobre os processos de diligência efetuados nas cadeias de abastecimento e de subcontratação, cerca de metade da amostra

considera muito relevante, sendo que, 6 municípios consideram pouco relevante a divulgação dos mesmos e 3 consideram pouco relevante ter o autoconhecimento, conforme figura 7.

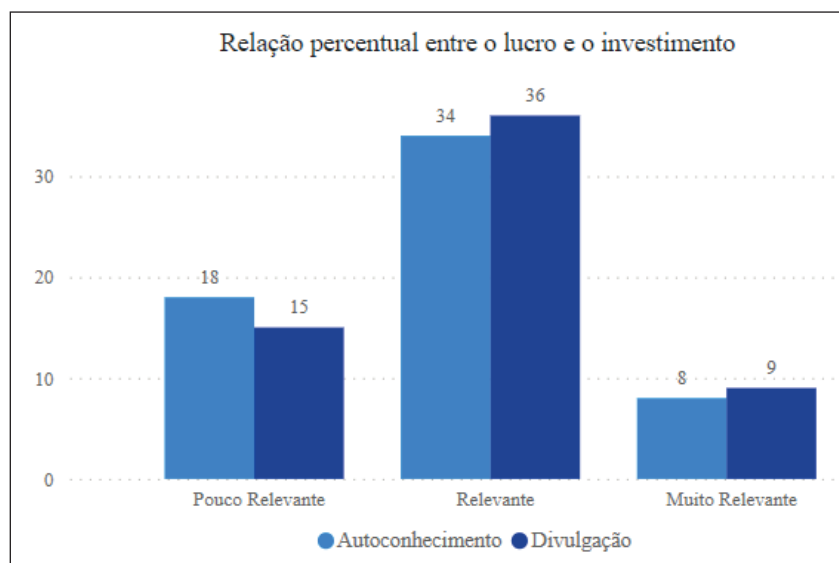
**Figura 7 - Processos de diligência efetuados nas cadeias de abastecimento e de subcontratação**



Questionados sobre a importância que consideram ter tanto a nível do autoconhecimento, como a divulgação, da relação entre o lucro e o investimento, a maioria considera relevante. Cerca de 15% considera esta questão muito relevante, tanto

a nível do autoconhecimento, como da divulgação. 25% considera pouco relevante a divulgação e 30% considera pouco relevante ter conhecimento da relação percentual entre o lucro e o investimento, conforme se vê na figura 8.

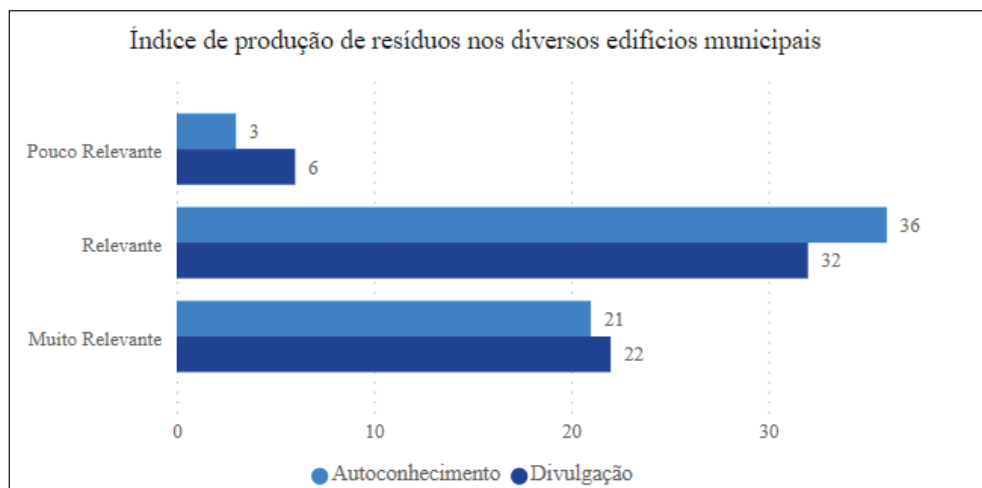
**Figura 8 - Relação percentual entre o lucro e o investimento**



Sobre os indicadores de desempenho ambiental, começamos por questionar a relevância do autoconhecimento, bem como da divulgação do índice de produção de resíduos nos diversos

edifícios municipais, figura 9. A grande maioria da amostra entende ser relevante e muito relevante, tanto o autoconhecimento, como a divulgação deste indicador.

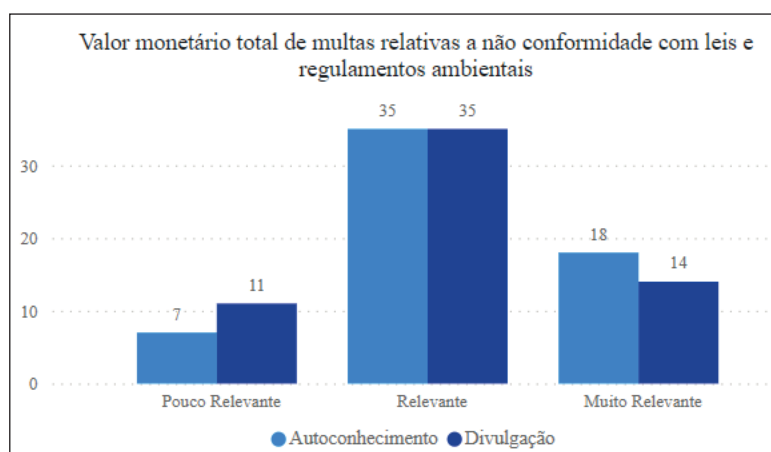
**Figura 9 - Índice de produção de resíduos nos diversos edifícios municipais**



Relativamente ao valor monetário total de multas sobre a não conformidade com leis e regulamentos ambientais, a maioria da amostra considera relevante, tanto o autoconhecimento,

como a divulgação. Cerca de 11% considera pouco relevante o autoconhecimento e cerca de 18% considera pouco relevante a divulgação deste indicador, conforme figura 10.

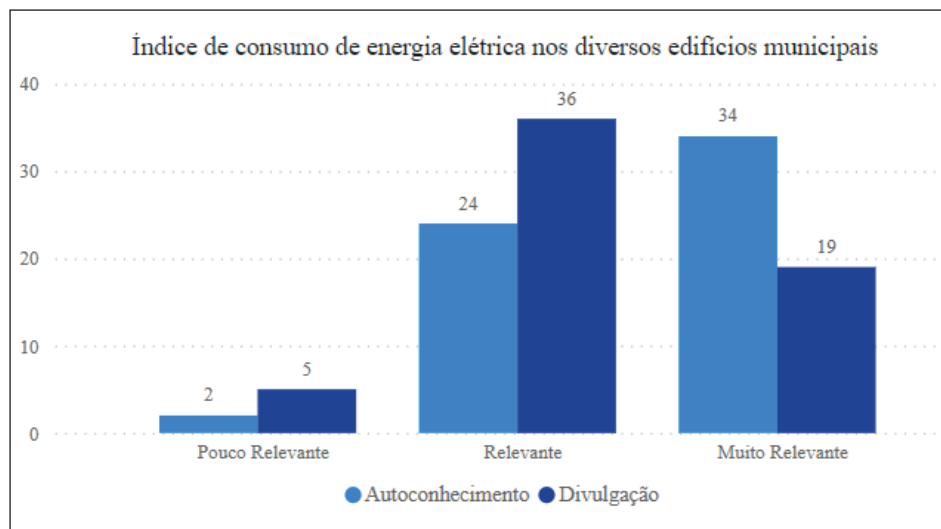
**Figura 10 - Valor monetário total de multas relativas a não conformidade com leis e regulamentos ambientais**



Questionada a opinião sobre o autoconhecimento e a divulgação do índice de consumo de energia elétrica nos diversos edifícios municipais, figura 11, a maior percentagem de

inquiridos considera apenas relevante o autoconhecimento e a divulgação.

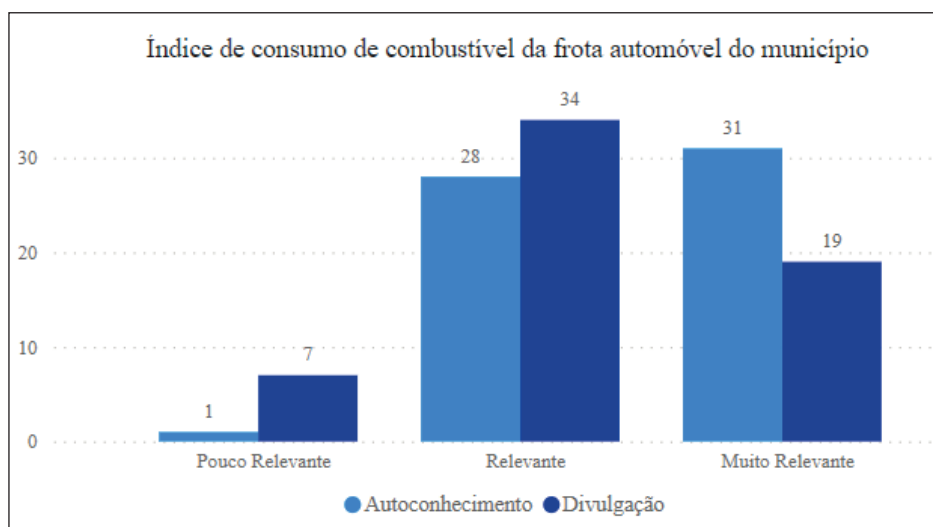
**Figura 11 - Índice de consumo de energia elétrica nos diversos edifícios municipais**



Relativamente ao índice de consumo de combustível da frota automóvel do município, mais de 50% da amostra considera relevante a divulgação, cerca de 30% considera muito relevante

e 11% considera pouco relevante. Sobre o autoconhecimento, a maioria considera muito relevante, conforme figura 12.

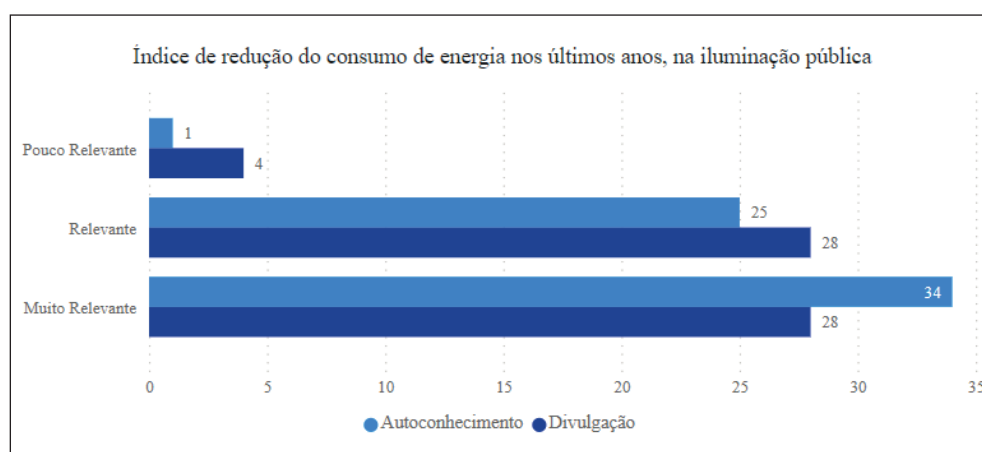
**Figura 12 - Índice de consumo de combustível da frota automóvel do município**



Sobre o índice de redução do consumo de energia nos últimos anos, na iluminação pública, figura 13, a maioria considera

muito relevante o autoconhecimento. Sobre e divulgação deste índice, a amostra divide-se entre muito relevante e relevante.

**Figura 13 - Índice de redução do consumo de energia nos últimos anos, na iluminação pública**



#### 4.1. Discussão dos Resultados

Devido ao mundo complexo em que vivemos, caracterizado por muitos fatores internos e externos, interdependências, e *trade-offs*, pensamos, tal como Busco et al., (2020), que é difícil definir o que é relevante, e o que não é relevante, por isso, considerámos neste estudo os indicadores GRI, que são os mais utilizados pelas organizações.

Em primeiro lugar, realçamos que, no cômputo das respostas sobre a relevância do autoconhecimento e da divulgação dos indicadores da GRI analisados, mais de 90% dos inquiridos consideram relevante e muito relevante.

Neste trabalho, verificamos que é considerado, pelos executivos dos municípios da nossa amostra que o autoconhecimento e a divulgação ao exterior das características dos membros do Executivo são mais relevantes do que o autoconhecimento e a divulgação ao exterior das características dos membros da Assembleia Municipal. Efetivamente, consultando os *sites* dos Municípios verificamos que a divulgação e caracterização dos membros do Executivo é mais frequente do que dos membros da Assembleia Municipal.

No que diz respeito às medidas de combate à corrupção e ao suborno, mais de 80% da amostra considera muito relevante o autoconhecimento, bem como a sua divulgação. Sobre o autoconhecimento e divulgação acerca de processos de diligência efetuados nas cadeias de abastecimento e de subcontratação, cerca de metade da amostra considera muito relevante, sendo que, 6 municípios consideram pouco relevante a divulgação dos mesmos e 3 consideram pouco relevante ter o autoconhecimento. Conjugando as duas questões verificamos que para a nossa amostra, a transparência nas medidas de combate à corrupção e ao suborno são mais relevantes. Por ser um assunto tão importante e atual, em 2021, foi aprovado o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que determina que as entidades da administração direta com mais de 50 trabalhadores, adotem e implementem um

programa de cumprimento normativo que inclua um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, logo, já existe uma obrigatoriedade da elaboração deste relatório por parte dos Municípios. Como defende Almqvist et al., (2013) as organizações do setor público sofrem pressões de responsabilização, por parte das partes interessadas, devido ao seu papel central na sociedade.

Como referem, Ball e Grubnic, (2007) e Ball et al., (2014), o setor público tem como principais objetivos a implementação de políticas públicas, a promoção do bem-estar social e a promoção e apoio ao desenvolvimento sustentável, diferentemente do setor privado, que tem como objetivo principal a obtenção do lucro. Contudo, quisemos saber como classificam, os executivos dos municípios, a relação entre o lucro e o investimento e a maioria considera, apenas, relevante. A questão avaliada é relativa ao autoconhecimento e à divulgação, ou seja, se consideram relevante ter autoconhecimento sobre a relação percentual entre o lucro e o investimento, e se esta deve ser divulgada. Cerca de 15% considera esta questão muito relevante, tanto a nível do autoconhecimento, como da divulgação, 25% considera pouco relevante a divulgação e 30% considera pouco relevante ter conhecimento da relação percentual entre o lucro e o investimento. Pensamos que trabalhando os Municípios com dinheiro público, era importante ser dado mais relevo a este indicador. Como defendem Mosca e Picciau (2020) o conceito de materialidade nas informações não financeiras não pode ser uma mera duplicação da materialidade na informação financeira, a divulgação de informação não financeira deve ser orientada para as consequências sobre as questões económicas e ambientais em que a entidade teve maior impacto. Portanto, relativamente aos indicadores de desempenho ambiental, começámos por questionar a relevância do autoconhecimento, bem como da divulgação do índice de produção de resíduos nos diversos edifícios municipais. A maioria da amostra tende para a opção de relevante, tanto o autoconhecimento, como a divulgação e cerca de 1/3 considera ambas as opções, muito relevantes.



Questionada a opinião sobre o autoconhecimento e a divulgação do índice de consumo de energia elétrica nos diversos edifícios municipais, 56% considera o autoconhecimento muito relevante e 31% considera a divulgação muito relevante, ou seja, a maioria considera a divulgação deste indicador relevante ou pouco relevante. Já sobre o índice de redução do consumo de energia nos últimos anos, na iluminação pública, a maioria também considera muito relevante o autoconhecimento, mas neste caso, 46% considera a sua divulgação muito importante. Podemos verificar que nestes índices sobre o autoconhecimento e divulgação do consumo de energia elétrica nos edifícios municipais e o índice de redução do consumo de energia elétrica na iluminação pública, a amostra considerou mais importante divulgar o índice de redução do consumo no que toca à iluminação pública, do que o índice de consumo nos edifícios municipais.

Relativamente ao índice de consumo de combustível da frota automóvel do município, a maioria da amostra considera muito relevante o autoconhecimento, já a divulgação, a maioria considera relevante, sendo que 11% considera pouco relevante. Sobre o valor monetário total de multas e sobre a não conformidade com leis e regulamentos ambientais, a maioria da amostra considera relevante, tanto o autoconhecimento, como a divulgação. Claro está que multas por não conformidades não são motivo de orgulho. Quase 20% considera pouco relevante a sua divulgação e 11% considera pouco relevante o autoconhecimento.

Apesar dos nossos resultados demonstrarem que alguns indicadores, ainda, não são considerados materialmente relevantes, defendemos, à semelhança de Guthrie et al. (2017), que os Municípios devem demonstrar a sua sustentabilidade através das conexões entre o conteúdo dos relatórios, e a prestação de serviços públicos aos cidadãos. As entidades públicas precisam de adotar a transparência como uma mudança fundamental e persistente na sua estratégia para a sustentabilidade.

## 5. Conclusão

As entidades públicas, ao gerirem bens e recursos públicos, enfrentam *stakeholders* cada vez mais informados, com acesso mais facilitado à informação e com expectativas e exigências cada vez maiores de uma gestão transparente e responsável. As organizações públicas devem rever as suas práticas de relato de sustentabilidade e devem, também, demonstrar à comunidade o valor que geram através do fornecimento dos seus serviços de uma forma compreensível, concisa e transparente, para que todos cidadãos se familiarizem com as questões de sustentabilidade.

Promover o desenvolvimento sustentável implica avaliar e divulgar a gestão das organizações segundo padrões internacionais, como a GRI. Isto não apenas auxilia na manutenção

do alinhamento com a agenda nacional, e na comparação com outras entidades, mas também serve como motivação para a elaboração de relatórios sustentáveis e responsáveis. Este estudo investigou a visão dos executivos municipais sobre os indicadores de desempenho económico e ambiental, relevantes para divulgação interna e externa. Relativamente aos resultados obtidos salientamos os seguintes aspetos: todos os inquiridos consideram relevante e, principalmente, muito relevante o autoconhecimento e a divulgação das Medidas de combate à corrupção e ao suborno; no que diz respeito ao conhecimento dos Processos de diligência efetuados nas cadeias de abastecimento e de subcontratação, os executivos defendem que o autoconhecimento é mais relevante do que a divulgação; já relativamente ao indicador Relação percentual entre o lucro e o investimento menos de 20% dos inquiridos consideram muito relevante, tanto para o autoconhecimento, como para a divulgação. No que concerne aos indicadores de desempenho ambiental, a classificação que prevalece é relevante. De salientar que os inquiridos que consideram estes indicadores muito relevantes, fazem-no mais para fins de autoconhecimento, do que para divulgação ao exterior. Neste trabalho, verificámos que 47% da amostra considera o autoconhecimento dos indicadores muito relevante, e 46% considera relevante. No que respeita à divulgação, concluímos que 47% considera estes indicadores sobre informação não financeira relevantes e 45% considera muito relevante. Resumidamente, os executivos dos municípios portugueses que responderam ao questionário pensam que a informação não financeira, económica e ambiental, é mais relevante para autoconhecimento.

As limitações deste trabalho estão relacionadas com o número reduzido de respostas ao nosso questionário, à semelhança de outro trabalho realizado pelas mesmas autoras, em 2022, sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Portugueses, onde foram obtidas 52 respostas, correspondendo a 16,88% da amostra (Silva et al, 2022). A diminuta participação dos municípios, nestes estudos, dificulta a validação das conclusões. Adicionalmente, reside incerteza relativamente à função exercida pelos indivíduos que efetivamente responderam. No entanto, este trabalho apresenta uma importante contribuição ao nível da perceção do conhecimento do desempenho económico e ambiental dos municípios portugueses. Em estudos futuros, seria importante fazer entrevistas aos executivos e analisar mais indicadores.

## Bibliografia

- Ackers, B., & Eccles, N. S. (2015). Mandatory corporate social responsibility assurance practices. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(4), 515–550.
- Afolabi H, Ram R, & Rimmel G. (2022). Harmonization of Sus-

- tainability Reporting Regulation: Analysis of a Contested Arena. *Sustainability*, 14(9):5517. <https://doi.org/10.3390/su14095517>
- APEE, Associação Portuguesa de Ética Empresarial (2017a). Introdução ao Reporte Não Financeiro- Brochura Informativa. Coord: Base, P. & Ribeiro, A.
- APEE, Associação Portuguesa de Ética Empresarial (2017b). Manual para o Reporte Não Financeiro- Elaboração: Evangelista, M., Palha, M. & Santos, S.
- Aprile, R., Alexander, D., & Doni, F. (2023). Enhancing the materiality principle in integrated reporting by adopting the General Systems Theory. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 30(5), 2219–2233. <https://doi.org/10.1002/csr.2479>
- Ball, A. & Grubnic, S. (2007), "Sustainability accounting and accountability in the public sector", in Unerman, J., Bebbington, J. and O'Dwyer, B. (Eds), *Sustainability Accounting and Accountability*, pp 243-265). Routledge, London DOI: 10.4324/NOE0415384889.ch13
- Ball, A., Grubnic, S. & Birchall, J. (2014), "Sustainability accounting and accountability in the public sector", in Bebbington, J., Unerman, J. and O'Dwyer, B. (Eds), *Sustainability Accounting and Accountability*, (pp 176-196). Routledge, London.
- Busco, C., Consolandi, C., Eccles, R. G., & Sofra, E. (2020). A Preliminary Analysis of SASB Reporting: Disclosure Topics, Financial Relevance, and the Financial Intensity of ESG Materiality. *Journal of Applied Corporate Finance*, 32(2), 117–125.
- Caldas, P., Dollery, B., & Marques, R. C. (2020). Measuring what matters in local government: a Municipality Sustainability Index. *Policy Studies*, 43(2) 1-21 DOI: 10.1080/01442872.2020.1726311
- DeZoort, F.T, Holt, T. P., & Stanley, J. D. (2023). How Do Investor and Auditor Materiality Judgments Compare?. *Current Issues in Auditing* 17 (1): 1–10. <https://doi.org/10.2308/CIIA-2022-016>
- Decreto-Lei: DL\_192\_2015\_11Set, SNC AP
- Dwyer, K. A. M., Brennan, N.M. & Kirwan, C.E. (2023), Auditor Materiality in Expanded Audit Reports: More (Disclosure) is Less. *Australian Accounting Review*, 33. 31-45. <https://doi.org/10.1111/auar.12392>
- Eccles, R. G., Krzus, M. P., Rogers, J., & Serafeim, G. (2012). The Need for Sector-Specific Materiality and Sustainability Reporting Standards. *Journal of Applied Corporate Finance*, 24(2), 65–71.
- Eccles, R. G. & Krzus, M. P. (2014). *The Integrated Reporting Movement: Meaning, Momentum, Motives, and Materiality*. John Wiley & Sons. ISBN 1118646983, 9781118646984
- Edgley, C. (2014). A genealogy of accounting materiality. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(3), 255–271. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.06.001>
- Fasan, M., & Mio, C. (2016). Fostering Stakeholder Engagement: The Role of Materiality Disclosure in Integrated Reporting. *Business Strategy and the Environment*, 26(3), 288–305.
- Fiandrino, S., Gromis di Trana, M., Tonelli, A. & Lucchese, A. (2022), "The multi-faceted dimensions for the disclosure quality of non-financial information in revising directive 2014/95/EU", *Journal of Applied Accounting Research*, 23 (1), 274-300. <https://doi.org/10.1108/JAAR-04-2021-0118>
- Gerwanski, J., Kordsachia, O., & Velte, P. (2019). Determinants of materiality disclosure quality in integrated reporting: Empirical evidence from an international setting. *Business Strategy and the Environment*. <https://doi.org/10.1002/bse.2278>
- Guthrie, J., Manes-Rossi, F. & Orelli, R.L. (2017), Integrated reporting and integrated thinking in Italian public sector organisations. *Meditari Accountancy Research*, 25 (4), 553-573. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-06-2017-0155>
- Hassan, A., Elamer, A. A., Lodh, S., Roberts, L., & Nandy, M. (2021). The future of non-financial businesses reporting: Learning from the Covid-19 pandemic. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 28(4), 1231–1240.
- Hoque, Z. and Adams, C. (2008), Measuring Public Sector Performance: A Study of Government Departments in Australia, CPA Australia, Melbourne.
- Krasodomska J, Simnett R, & Street D.L. (2021). Extended external reporting assurance: Current practices and challenges. *Journal of International Financial Management & Accounting* 32: 104–142. <https://doi.org/10.1111/jifm.12127>
- Lai, A., Melloni, G., & Stacchezzini, R. (2017). What does materiality mean to integrated reporting preparers? An empirical exploration. *Meditari Accountancy Research*, 25(4), 533–552
- Lakshan, A.M.I., Low, M. & De Villiers, C. (2020), Management of risks associated with the disclosure of future-oriented information in integrated reports, *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 12(2), 241-266. doi:10.1108/SAMPJ-03-2019-0114.
- Lee, K.-W., & Yeo, G. H.-H. (2015). The association between integrated reporting and firm valuation. *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 47(4), 1221–1250.
- Machado, B. A. A., Dias, L. C. P., & Fonseca, A. (2020). Transparency of materiality analysis in GRI-based sustainability reports. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. 28(3).1-11 DOI: 10.1002/csr.2066
- Mio, C. (2013). Materiality and Assurance: Building the Link. *Integrated Reporting*, 79–94.
- Mio, C., & Fasan, M. (2013). Materiality from Financial Towards Non-Financial Reporting. *SSRN Electronic Journal*.

- Mio, C., Fasan, M., & Costantini, A. (2019). Materiality in integrated and sustainability reporting: A paradigm shift? *Business Strategy and the Environment*.
- Mosca, Chiara & Picciau, Chiara, (2020). Making Non-Financial Information Count: Accountability and Materiality in Sustainability Reporting, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3536460>
- Oliveira, G. M., Vidal, D. G., & Maia, R. L. (2020). Monitoring Portuguese living conditions at local scale: A case study based on sustainable development indicators. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 27 (2), 140-152.
- Peña, J. A & Jorge, M. L. (2019). Examining the amount of mandatory non-financial information disclosed by Spanish state-owned enterprises and its potential influential variables. *Meditari Accountancy Research*, 27 (4), 534-555.
- Perera-Aldama, L. (2023) GRI and materiality: discussions and challenges *Sustainability accounting, management and policy journal*, 14 (4), 884 – 903 ISSN: 20408021 DOI: 10.1108/SAMPJ-05-2022-0238
- Robertson, F. A., & Samy, M. (2015). Factors affecting the diffusion of integrated reporting – a UK FTSE 100 perspective. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 6(2), 190–223.
- Silva, A. C. P., Conde, F., & Viseu, C. (2022). O desenvolvimento sustentável e sustentabilidade municipal: o caso de Portugal. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, 11(4), 429–458. <https://doi.org/10.59306/rgsa.v11e42022429-458>
- Tirado-Valencia, P., Cordobés-Madueño, M., Ruiz-Lozano, M. & De Vicente-Lama, M. (2021), "Integrated thinking in the integrated reports of public sector companies. Evidence and contextual factors", *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 12 (2) 330-352. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-11-2019-0387>
- Whitehead, J. (2016). Prioritizing Sustainability Indicators: Using Materiality Analysis to Guide Sustainability Assessment and Strategy. *Business Strategy and the Environment*, 26(3), 399–412.
- <https://www.globalreporting.org/standards>
- <https://bcsdportugal.org/diretrizes-da-sustentabilidade-economia-azul/>

# Do POCAL ao SNC-AP: o Caso de um Município da Região Centro

From POCAL to SNC-AP: A Case of a Municipality of the Central Region of Portugal



**Raquel Russo da Silva <sup>a\*</sup>**  
**e Maria da Conceição da Costa Marques <sup>b\*</sup>**

<sup>a\*</sup> Mestre em Contabilidade e Gestão Pública, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, Portugal, [raquelrussodasilva998@gmail.com](mailto:raquelrussodasilva998@gmail.com), Código ORCID: 0009-0001-1122-0442

<sup>b\*</sup> Professor Coordenador no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, Portugal, [mmarques@iscac.pt](mailto:mmarques@iscac.pt), Código ORCID: 0000-0002-8232-8397

**Resumo** O presente estudo foca-se na transição do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), mais concretamente, na transição de um dos seus planos setoriais, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) para o normativo SNC-AP. O SNC-AP teve um grande impacto na contabilidade pública. Este artigo tem como principal objetivo expor o impacto que a implementação do SNC-AP provocou nas Autarquias Locais. A autarquia local analisada corresponde, de acordo com o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (AFMP), a um município de média dimensão. O município que se disponibilizou a participar no estudo do caso é um município da região Centro de Portugal. Ao longo do trabalho vão ser abordados assuntos como: a evolução histórica da contabilidade pública em Portugal; o POCP e o POCAL; O SNC-AP; e o SNC-AP nas autarquias locais.

**Palavras-chave** contabilidade, transição, POCAL, SNC-AP, Município, contabilidade pública.

**Abstract** This study focuses on the transition from the Official Public Accounting Plan (POCP), more specifically, on the transition from one of its sectoral plans, the Official Local Government Accounting Plan (POCAL) to the SNC-AP standard. The SNC-AP has had a major impact on public accounting. The main aim of this article is to explain the impact that the implementation of the SNC-AP has had on local authorities. The local authority analyzed is, according to the Financial Yearbook of Portuguese Municipalities (AFMP), a medium-sized municipality. The municipality that volunteered to take part in the case study is a municipality in the Central region of Portugal. The work will cover subjects such as: the historical evolution of public accounting in Portugal; the POCP and POCAL; the SNC-AP; and the SNC-AP in local authorities.

**Keywords** accounting, transition, POCAL, SNC-AP, Municipality, public accounting.

# Introdução

O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), foi aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 192/2015 de 11 de setembro e constitui uma das medidas que visa reformar a contabilidade pública em Portugal. A entrada em vigor do SNC-AP veio revogar o antigo normativo contabilístico, o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e os respetivos planos setoriais. O POCP incluía quatro planos setoriais, sendo cada um deles uma adaptação aos diferentes setores da administração pública. O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) surgiu em 1999 pelo DL n.º 54-A/99, de 21 de fevereiro, sendo o plano setorial para o setor local.

A transição para um novo sistema contabilístico acarreta sempre riscos e dificuldades, mas segundo Caldeira (citado em Nunes et al., 2019) “apesar das dificuldades e dos riscos inerentes a este processo de transição, são claras as vantagens que o novo sistema comporta” (p. 4).

O tema escolhido debruça-se sobre a transição de normativo nas autarquias locais. O tema em estudo tem por objetivo conhecer e entender melhor como foi realizado o processo de transição do POCAL para o SNC-AP e quais as suas implicações.

## 1. Referencial teórico

Em Portugal, na década de 1970, verificou-se uma mudança no regime político nacional que provocou a reforma de todo o sistema orçamental, que resultou na divisão dos poderes públicos: legislativo, executivo e na autonomia dos tribunais, como o Tribunal de Contas (TC) (Santareno, 1997 citado na Silva et al., 2016; Silva et al., 2017).

Em 1976, foi elaborada e publicada a 1.ª lei anual do Orçamento do novo sistema, que desenvolveu um normativo orçamental compatível com as diretrizes da constituição para aprovação do Orçamento (Lei 11/76, de 31 de dezembro). Permitiu também que fosse realizada uma revisão completa dos códigos, de forma a definir que as receitas e despesas públicas fossem orientadas por códigos de classificação orgânica, funcional e económica (DL n.º 737/76, de 16 de outubro).

No ano seguinte, em 1977, pelo DL n.º 47/77 de 7 de fevereiro foi aprovado o primeiro Plano Oficial de Contabilidade (POC), sendo este um normativo que contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento da contabilidade no setor privado. O POC sofreu alguns ajustamentos posteriores e deu origem a novas versões em 1989 e 1991 (Silva et al., 2017).

Para a contabilidade pública, no sentido de aprovar o enquadramento do Orçamento Geral do Estado, em 1977, foi publicada a Lei n.º 64/77, que apoiada pela Constituição, fomentou, mais tarde, a Reforma Administrativa e Financeira do Estado (RAFE).

Em 1986, Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia

e tudo levava a crer que haveria necessidade de reformas na contabilidade pública nacional, porém tal não aconteceu no momento. No entanto, este foi um acontecimento que mais estimulou futuras reformas da contabilidade pública (Moreira, 2020).

Neste segmento, em 1987, foi publicada a nova lei das finanças locais, a Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, que enfatizava o autogoverno financeiro das autarquias locais, atribuindo às autarquias, por exemplo, a capacidade de dispor de receitas próprias e processar as respetivas despesas.

A publicação da segunda revisão da Constituição, Lei Constitucional n.º 1/89, em 1989 foi um fator normativo que impulsionou a reforma orçamental e de contabilidade no SP, o que desencadeou um novo regime da administração financeira do Estado (Marques e Almeida, 2003, citado em Silva et al., 2016).

Os primeiros resultados desta reforma com vista à normalização da contabilidade pública nacional, iniciaram-se com a aprovação da Lei de Bases de Contabilidade pública, a Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro. Este corpo normativo surgiu com o intuito de substituir o sistema de contabilidade pública adotado até então, possibilitando assim que este se aproximasse ao sistema utilizado pelas empresas privadas e instituiu os princípios para a criação de um novo RAFE (Nogueira & Carvalho, 2006).

No ano seguinte, surge a Lei n.º 6/91 de 20 de fevereiro, a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, atualmente já revogada, que apresentava os novos princípios orçamentais e métodos de gestão orçamental, alinhando a estrutura da execução orçamental e a estrutura do Orçamento do Estado (Nogueira & Carvalho, 2006).

Em 1992, com a aprovação do DL n.º 155/92, é publicado o regime de administração financeira do Estado, com o objetivo de uma correta administração dos recursos financeiros públicos. Tinha a finalidade de possibilitar um controlo orçamental permanente a partir da correspondência dos valores patrimoniais e contabilísticos. Este desenvolvimento na contabilidade pública, desencadeou a utilização de uma contabilidade patrimonial e analítica semelhante à aplicada no setor privado, baseada no uso do POC (Oliveira, 2017).

Assim, e resultante da abundância de planos, de uma fraca normalização e harmonização da informação contabilística, das dificuldades comparativas e da impossibilidade de obtenção de informação contabilística consolidada para todo o SP, tornava-se necessário a criação de um novo sistema de contabilidade pública, que surgiu posteriormente com a publicação, a 3 de setembro de 1997, do DL n.º 232/97, que aprovava o POCP (Silva et al., 2016; Vieira, 2008).

Com a adoção do POCP, tornou-se possível a integração dos sistemas da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica num único documento de normalização, para toda a Administração Pública. Deixou-se de usar um sistema baseado na contabilidade de caixa e introduziu-se um modelo



assente na base de acréscimo, que servia de apoio à gestão das organizações do SP.

Após a entrada em vigor do POCP, de acordo com o que estava previsto no artigo 5.º do DL n.º 232/97, surgiram os planos setoriais, que são uma adaptação do POCP aos diferentes setores específicos da administração pública. Foram aprovados quatro planos setoriais, sendo eles:

- Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), em 1999, com o DL n.º 54-A/99, de 21 de fevereiro;
- Plano Oficial de Contabilidade para o Setor da Educação (POC Educação), em 2000, com a Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro;
- Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS), em 2000, com a Portaria n.º 898/2000, de 28 de setembro;
- Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), em 2002, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de janeiro.

Apesar de o POCP ter contribuído para a progressão do modelo contabilístico do Setor Público (SP) português, este estava desatualizado, uma vez que gerava divergências entre diferentes tipos de organizações e, ainda, se opunha às Normas Internacionais de Contabilidade do SP, as *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). A implementação destas normas não provocou o efeito desejado em toda a UE, visto que a sua aplicação não foi generalizada em todos os Estados Membros.

O uso das IPSAS pelos governos de todo o mundo tinha o objetivo de melhorar a qualidade das informações financeiras obtidas através do sistema contabilístico de entidades públicas, procurando beneficiar todos os interessados na entidade e compreender qual o impacto de determinada tomada de decisões (Marques, 2017).

No caso português, procedeu-se à publicação do DL n.º 134/2012, de 29 de junho, que atribuiu à Comissão de Normalização Contabilística (CNC) a responsabilidade de aprovar um Sistema de Normalização Contabilística (SNC) Público que respeitasse as IPSAS (Silva *et al.*, 2016).

O governo pretendia que as Administrações Públicas tivessem a capacidade de implementar um sistema mais eficiente quer em termos contabilísticos, quer em termos de consolidação de contas e de normalização contabilística, a nível nacional.

Surge, assim, o DL n.º 192/2015, de 11 de setembro (aprovação do SNC-AP) que assume que o SNC -AP se aplica “a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa, ao subsetor da segurança social, e às entidades públicas reclassificadas” (DL 192/2015; Moreira, 2020). O novo normativo inicialmente entraria em vigor no dia 1 de janeiro de 2017, no entanto, o DL n.º 85/2016 de 21 de dezembro diferiu a sua implementação, pois considerou que não estavam asseguradas um conjunto de condições técnicas, legais e institucionais. A entrada em vigor foi assim adiada para o dia 1 de janeiro de 2018 para todas entidades previstas, salvo se as organizações já estivessem a aplicar este modelo desde 2017 (Marques, 2017).

O SNC-AP acarreta diversos benefícios, como a disponibilização de informação financeira e orçamental mais abrangente e relevante, uma maior facilidade na consolidação de contas entre entidades do setor empresarial, setor não lucrativo e o SP, a promoção da comparabilidade, nacional e internacional, um aprimoramento da transparência no relato financeiro e na contabilidade e uma melhoria na qualidade dos dados para as estatísticas nacionais (Marques, 2017).

O SNC-AP e a nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), Lei n.º 151/2015, compõem um novo modelo de governação da administração pública, pois vêm acrescentar novas exigências de *accountability*, maior transparência e maior controlo financeiro.

A introdução deste modelo contabilístico para as administrações públicas, traduz modificações nos processos de registo e de relato financeiro das entidades públicas, exigindo a utilização também na ótica de acréscimo e não só na ótica de caixa (Marques, 2017).

## 1.1. O Processo de Harmonização Contabilística

A harmonização da contabilidade é um processo gradual de compatibilização de práticas contabilísticas e, com vista a facilitar este processo, a informação financeira deve ser compreensível, fiável, transparente, comparável à escala internacional e consistente.

Algumas das vantagens e desvantagens que este processo de harmonização acarreta estão descritas na tabela seguinte.

**Tabela 1 - Vantagens e Desvantagens da Harmonização Contabilística**

Vantagens	Desvantagens
Comparabilidade e credibilidade das informações financeiras	Dificuldades dos governos locais em conciliarem diferentes práticas contabilísticas
Globalização dos mercados	Dispersão do capital em todo o mundo
Crescimento económico	Perda de controlo a nível nacional
Eliminação do custo de conversão das Demonstrações Financeiras (DF)	
Aumento da eficiência dos mercados	
Diminuição do risco do investidor	
Decisões financeiras mais informadas	

**Fonte:** Amaral, 2001

O processo de harmonização europeu foi dirigido pela União Europeia (EU), com o apoio do *International Accounting Standards Board* (IASB) e do *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), materializando-se no Regulamento (CE) n.º 1606/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de julho de 2002, relativo à aplicação das normas internacionais de contabilidade. A partir deste regulamento verificou-se uma aproximação dos normativos contabilísticos nacionais às Normas Internacionais de Contabilidade (NIC). Foi devido a este processo, que em Portugal, no dia 1 de janeiro de 2010, entrou em vigor o SNC (Pinheiro et al., 2013).

## 1.2. Do Plano Oficial de Contabilidade Pública ao Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

### 1.2.1. O Plano Oficial de Contabilidade Pública

Com a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública, as entidades públicas que detinham autonomia administrativa e financeira, começam a utilizar o método digráfico

e a contabilidade patrimonial. Até à aprovação do POCP, as entidades públicas usavam o plano de contas destinado ao setor privado, o POC.

Verificou-se depois, que a utilização de planos de contas que não eram destinados a ser usados pelo SP, apresentava alguns inconvenientes. A dificuldade na elaboração de contas consolidadas do Estado era um deles. De forma a combater este e outros inconvenientes, foi criado, com rapidez, um grupo de trabalho destinado a elaborar um Plano de contas para as entidades públicas.

A urgência na criação de um plano específico para o SP, permitiu a criação de um plano de contas específico para as autarquias locais, que já estaria a ser pensado desde 1982, aprovado pelo DL n.º 54-A/99 (Carvalho et al, 1999), mais adiante tratado.

O POCP foi aprovado pelo DL n.º 232/97, de 3 setembro e entrou em vigor 60 dias após a sua publicação, constituindo um marco fundamental no processo de reforma do SP e na consequente modernização do Estado em matéria contabilística. As principais características diferenciadoras do POCP estão apresentadas na tabela II.

**Tabela 2 - As Características do POCP**

Características do POCP	Homogeneização da Administração pública; A presença de três sistemas de contabilidade pública: orçamental, patrimonial e analítica; Criação da Classe 0: "Contas de Controlo Orçamental e de Ordem"; Registo no Ativo dos Bens de Domínio Público; Elaboração de uma "CNC" para a Administração Pública;
-------------------------	--

**Fonte:** Elaboração própria

No artigo 2.º do DL n.º 232/97, de 3 setembro, pode observar-se que o POCP era obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local, desde que não tivessem natureza, forma e designação de empresa pública, assim como à segurança social e às organizações de direito privado sem fins lucrativos que

dispunham de receitas maioritariamente provenientes do Estado.

O POCP integrava três sistemas contabilísticos:

1. Sistema de Contabilidade Orçamental: elabora, utilizando o método digráfico, o registo da informação de todos os

- recebimentos e pagamentos, é o sistema mais ligado à gestão e ao controlo da tesouraria (classe 0 e conta 25);
2. Sistema de Contabilidade Patrimonial: constitui o registo digráfico das movimentações que concorrem ativa e passivamente para a formação do património da organização (classe 1 a 8);
  3. Sistema de Contabilidade Analítica: dá primazia à valorização de fenómenos internos permitindo o apuramento dos custos por função, atividade e produtos (classe 9);

Outro dos objetivos do POCP era proporcionar uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica da organização. Com o POCP, a administração pública passou a dispor:

- a. No âmbito orçamental, da tomada de decisões estratégicas visando o planeamento futuro;
- b. No âmbito financeiro e patrimonial, do acesso à informação da atividade financeira da Administração Pública para possibilitar um maior controlo e consequentemente uma maior transparência nas contas públicas;
- c. Da obtenção dos elementos necessários ao cálculo dos agregados das contas nacionais, para a verificação do cumprimento dos compromissos assumidos com a UE (DL n.º 232/97 de 3 setembro);

Os planos setoriais têm por base o POCP, mas fazem, sendo ajustados a cada uma das áreas em que são aplicados.

**Tabela 3 - Os Planos Setoriais do POCP**

	Ano Publicação	DL	Aplicação
<b>POCAL</b>	1999	DL n.º 54-A/99	Autarquias locais e entidades equiparadas (Assembleias distritais, áreas metropolitanas, associações de freguesias e de municípios de direito público, assim como as entidades que, por lei, estão sujeitas ao regime de contabilidade das autarquias locais)
<b>POC Educação</b>	2000	Portaria n.º 794/2000	Serviços e organismos do Ministério da Educação
<b>POCMS</b>	2000	Portaria n.º 898/2000	Serviços e organismos do Ministério da Saúde
<b>POCISSSS</b>	2002	DL n.º 12/2002	Instituições do sistema de solidariedade e segurança social do país

**Fonte:** Elaboração própria

No âmbito deste estudo, apresentamos em seguida um dos planos setoriais do POCP, o POCAL.

### **1.2.2. O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais**

As autarquias locais, adquiriram, progressivamente, um maior grau de responsabilização na produção de bens e na prestação de serviços públicos. Para fazer face às alterações verificadas ao nível do poder local, e uma vez que o normativo que constava na altura se mostrou insuficiente, assistiu-se à necessidade da criação de um normativo contabilístico para este setor.

Através da publicação do DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, surge o primeiro plano de contas específico para as autarquias locais, o POCAL. Este plano, surge com o foco de contribuir para a transformação, modernização e uniformização da contabilidade pública portuguesa. Foi pensado para articular os conceitos da contabilidade pública tradicional com os princípios inspiradores da contabilidade empresarial, tendo, presente, para além das preocupações como a legalidade e

equilíbrio financeiro, a produtividade e economicidade.

O POCAL era obrigatoriamente aplicável a todas as autarquias locais e entidades equiparadas, como a áreas metropolitanas, assembleias distritais, associações de freguesias e de municípios de direito público, bem como as entidades que por lei estão sujeitas ao regime de contabilidade das autarquias locais.

Tal como no POCP, o POCAL tem como principal objetivo integrar de forma consistente os três sistemas de contabilidade (Orçamental, Patrimonial e Analítica) numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento de apoio à gestão das autarquias locais e que permita:

- a) O acompanhamento da execução orçamental através da disponibilização da informação e do controlo financeiro;
- b) O cumprimento dos princípios orçamentais e das regras previsionais definidas;
- c) Atender aos princípios definidos no POCP (Carvalho et al, 2006.).

A nível de estrutura, o POCAL, como se verifica na tabela seguinte, mantém a estrutura base do POCP, introduzindo, como

refere Bernardes (2001) “algumas importantes melhorias” (p. 224). Bernardes (2001) afirma que “não é o caso de incluir os princípios orçamentais ou os documentos previsionais... porque, no caso do Estado, tais matérias se encontram regulados por normativos próprios” (p. 224), mas sim a inclusão inovadora de capítulos próprios sobre: o Sistema Contabilístico, o Controlo Interno e o Relatório de Gestão.

Para Carvalho et. al (1999) existem algumas semelhanças entre o POCAL e o POCP, sendo de enunciar as seguintes notas:

- O método de escrituração no POCP e no POCAL é o digráfico;
- Os mapas contabilísticos utilizados para a apresentação da prestação de contas são idênticos: Balanço, Demonstração de Resultados por Natureza, Plano Plurianual de investimentos, Mapas de execução de orçamental, fluxos de caixa e outros anexos às DF;
- A classe 0 dos planos de contas destina-se às fases da Contabilidade orçamental;
- A união entre as contas orçamentais e as contas Patrimoniais realiza-se pela conta “25 – Devedores e Credores pela Execução do Orçamento”;
- A Contabilidade Orçamental encarrega-se de fazer corresponder a todos os registos uma classificação económica das despesas e receitas;
- O Balanço reflete toda a situação patrimonial incluindo os bens de Domínio Público;
- Seguem os mesmos princípios contabilísticos;
- A apresentação do Mapa de Demonstração de Resultados por função é facultativa.

Carvalho et. al (1999) aponta para além das semelhanças, algumas diferenças. Segundo o mesmo autor, o POCAL veio “clarificar algumas dúvidas existentes, surgidas com o POCP e ainda não esclarecidas e, por outro lado, veio adaptar o POCP às Autarquias” (p.172). No POCAL verificou-se a:

- Criação de um regime simplificado para as freguesias dispensadas de remeter as contas ao TC;
- Definição de uma metodologia de implementação;
- Apresentação dos princípios orçamentais;
- Definição do sistema de controlo interno a criar por cada autarquia;
- Definição de documentos mínimos obrigatórios;
- Ao contrário do POCP, o POCAL apenas prevê a utilização do custo médio ponderado ou o custo específico;
- O estabelecimento de percentagens a serem utilizadas na constituição de provisões para as dívidas em mora. No POCP não são definidas taxas;
- Definição do tratamento a dar ao resultado líquido do exercício.

As autarquias têm como atividade principal assegurar a melhor prestação possível de bens e de serviços com os recursos disponíveis. A contabilidade autárquica não tem como orientação o lucro e, por isso, o orçamento ter um papel decisivo.

A aprovação do POCAL em 1999 é um marco relevante na reforma da administração financeira do SP português. O POCAL proporcionou uma maior transparência, maior veracidade e conformidade nas normas contabilísticas. Nos dias de hoje, a contabilidade autárquica tem a tarefa de garantir informação de qualidade sobre o desempenho da gestão autárquica e sobre a gestão dos fundos públicos, o POCAL, apesar de revogado, ajudou muito nesse aspeto.

Os principais benefícios do POCAL, que ainda têm efeito na contabilidade autárquica atual, foram: (a) Transparência; (b) Comparabilidade; (c) Conformidade; (d) Tomada de decisão; (e) Melhoria da gestão financeira.

## 2. O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

### 2.1. Enquadramento

Em 2012, o Governo, através do DL n.º 134/2012, de 29 de junho, incumbiu à Comissão de Normalização Contabilística (CNC), a tarefa de elaborar um novo sistema contabilístico para as administrações públicas, que fosse consistente com o SNC, aplicável ao setor empresarial e com as IPSAS.

Assim, enquadrado numa reforma mais ampla da gestão financeira pública, no ano de 2015 foi publicado o diploma que contém as bases concetuais e de referência da reforma da contabilidade e contas públicas, o DL n.º 192/2015 de 11 de setembro, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), sistema que assenta nos seguintes pilares:

- Estrutura Concetual (EC) da informação financeira;
- Normas de Contabilidade Pública (NCP);
- Plano de Contas Multidimensional (PCM).

A entrada em vigor do SNC-AP, no dia 1 de janeiro de 2018, revogou os planos setoriais existentes à data (POCP, POCAL, POC-Educação, POCMS e POCISSSS), bem como a Portaria n.º 671/2000, de 17 de abril, relativa ao Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE) e a Portaria n.º 474/2010 de 1 de julho, relativa aos princípios orientadores para a consolidação de contas no SP.

### 2.2. Âmbito e Objetivos

O SNC-AP é aplicável “a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa, ao subsetor da segurança

social, e às entidades públicas reclassificadas” (artigo 3.º n.º 1 do DL n.º 192/2015). As entidades públicas reclassificadas, são as entidades que, “independentemente da sua forma ou designação, tenham sido incluídas nos subsectores da administração central, regional, local e segurança social das administrações públicas, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais” (n.º 2 do artº 3º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro). O SNC-AP dispõe dos subsistemas da contabilidade orçamental, financeira e de gestão (artigo 4.º do DL n.º 192/2015).

O subsistema orçamental tem por objetivo permitir um registo detalhado da elaboração, execução e prestação de contas do processo orçamental. O subsistema financeiro, que tem como base as IPSAS, permite registar as transações e demais eventos que influenciam a situação financeira, o desempenho financeiro os fluxos de caixa de uma determinada entidade. O subsistema da contabilidade de gestão possibilita a avaliação do resultado das atividades e projetos que contribuem para a realização das políticas públicas e o cumprimento dos objetivos (artigo 4.º do DL n.º 192/2015).

Os objetivos previstos na implementação do SNC-AP são:

- Implementar na contabilidade e relato financeiro das administrações públicas na base de acréscimo;
- Fomentar a harmonização contabilística, a nível nacional e internacional;
- Aumentar a fiabilidade e a comparabilidade da consolidação de contas e uniformizar os procedimentos de consolidação;
- Contribuir para a satisfação das necessidades dos *stakeholders* (Preâmbulo do DL n.º 192/2015).

O SNC-AP permite, nos termos do artigo 6.º do DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, o cumprimento de objetivos de gestão, de análise, de controlo e de informação, nomeadamente:

- a) “Evidencia a execução orçamental e o respetivo desempenho face aos objetivos da política orçamental;
- b) Permite uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e das respetivas alterações, do desempenho financeiro e dos fluxos de caixa de determinada entidade;
- c) Proporciona informação para a determinação dos gastos dos serviços públicos;
- d) Proporciona informação para a elaboração de todo o tipo de contas, demonstrações e documentos que tenham de ser enviados à Assembleia da República, ao TC e às demais entidades de controlo e supervisão;
- e) Proporciona informação para a preparação das contas de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais;
- f) Permite o controlo financeiro, de legalidade, de economia, de eficiência e de eficácia dos gastos públicos;
- g) Proporciona informação útil para efeitos de tomada de decisões de gestão”.

### 2.3. As *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) como referência

O SNC-AP foi desenvolvido a partir das IPSAS, que auxiliaram na harmonização da contabilidade do SP, uma vez que estas se baseiam em princípios globais de relato financeiro, que permitem a uniformização e comparabilidade contabilística, tanto a nível nacional como mundial. Em Portugal, foi a CNC que ficou responsável pela elaboração de um único normativo com a característica de ser adaptado às IPSAS (Ferreira, 2013), as quais, na opinião de Marques (2017) “(...) são normas globais de relato financeiro de alta qualidade para aplicação pelas entidades do SP, que não sejam Empresas Comerciais Governamentais” (p.4). Estas normas internacionais de contabilidade estabelecem os requisitos de reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação. São emitidas pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), em base de acréscimo e convergem com as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS). O IPSASB é um Conselho da *International Federation of Accountants* (IFAC), que foi criado com o propósito de desenvolver e emitir normas internacionais de contabilidade do SP (IPSAS). Este órgão, tem como finalidade acrescentar qualidade e transparência ao relato financeiro do SP, emitindo normas de alta qualidade, promovendo a adoção das IPSAS, proporcionando ao SP informação acerca da gestão financeira e dando orientações sobre o relato financeiro (Nunes et al., 2019).

Portugal já adotou as IPSAS, uma vez que o SNC-AP é convergente com as IPSAS, que permitem a elaboração de uma contabilidade mais transparente, como também contribuem para o desenvolvimento da qualidade da informação contabilística, gerando maior fiabilidade das contas públicas.

### 2.4. Estrutura Concetual

Uma das componentes do SNC-AP é a estrutura concetual (EC), que tem como finalidade estabelecer os conceitos implícitos à preparação e apresentação das DF das entidades públicas. O seu propósito é: (a) ajudar os responsáveis pelas demonstrações financeiras na aplicação das Normas de Contabilidade Pública na base de acréscimo (NCP) e no tratamento de matérias que ainda venham a constituir assunto de uma dessas normas; b) ajudar a formar opinião sobre a adequação das demonstrações financeiras às NCP; c) ajudar os utilizadores na interpretação da informação contida nas demonstrações financeiras preparadas; e d) proporcionar às entidades normalizadoras da contabilidade os conceitos necessários à formulação das NCP (ponto 16 da EC).

Esta estrutura debruça-se sobre os objetivos das DF, as características qualitativas da informação financeira, a entidade que relata, os elementos das DF, o reconhecimento dos elementos das DF e a mensuração dos ativos e passivos das DF (ponto 19 da EC).



**Tabela 4 - Elementos das DF segundo o SNC-AP**

Elementos das DF	
Ativo	É um recurso presentemente controlado pela entidade pública como resultado de um evento passado.
Passivo	É uma obrigação presente originada num evento passado que gera uma saída de recursos.
Rendimentos	São aumentos no património líquido, que não sejam os resultantes de contribuições para o património líquido.
Gastos	São diminuições no património líquido, que não sejam as resultantes de distribuições do património líquido.
Contribuições para o Património Líquido	São influxos de recursos, efetuados por entidades externas na sua condição de proprietários, que estabelecem ou reforçam o seu interesse no património líquido dessa entidade pública.
Distribuições do Património Líquido	São exfluxos de recursos, entregues a entidades externas na sua condição de proprietários, que extinguem ou reduzem o seu interesse no património líquido dessa entidade pública.

**Fonte:** Elaboração própria baseado na EC do DL n.º 192/2015)

## 2.5. Normas de Contabilidade Pública e PCM

Outra das componentes do SNC-AP são as Normas de Contabilidade Pública (NCP). Ao todo, são vinte e sete normas, das quais vinte e cinco dizem respeito à contabilidade financeira (NCP 1 a NCP 25), cada uma com uma temática distinta, uma norma de contabilidade orçamental (NCP 26) e a restante de contabilidade de gestão (NCP 27).

O SNC-AP contém um plano de contas multidimensional (PCM), que garante de forma normalizada, sistemática e consistente, a classificação, o registo e o relato das transações e acontecimentos. Este plano, nos termos do §2 do Anexo III do DL n.º

192/2015, apresenta os seguintes propósitos: (a) prestação de informação e avaliação de desempenho orçamental; (b) elaboração de DF de finalidade geral, através do subsistema de contabilidade financeira; (c) elaboração do cadastro dos bens e direitos das Administrações Públicas e cálculo das respectivas depreciações e amortizações; (d) apoio à elaboração do relatório de gestão que acompanha as contas individuais e consolidadas e (e) apoio à preparação das contas nacionais (agregados estatísticos).

Nos termos do §12 do Anexo III do DL n.º 192/2015, o PCM é constituído por:

Elementos do PCM
a) Um quadro síntese de contas das Classes 1 a 8 destinadas a registar transações e acontecimentos na contabilidade financeira e que podem também servir para classificar as operações por natureza na contabilidade orçamental;
b) Uma lista codificada de contas (Código de Contas) das Classes 1 a 8;
c) Um quadro de correspondência entre as rubricas orçamentais e as contas do PCM, caso estas venham a ser adotadas na contabilidade orçamental para classificar as operações por natureza;
d) Um quadro de correspondência entre as contas do PCM e as principais contas do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC);
e) Um classificador de entidades (Classificador complementar 1)[1];
f) Um classificador de bens e direitos para efeito de cadastro e respetivas vidas úteis (Classificador complementar 2).

**Fonte:** elaboração própria

Nota: [1] Revogado pela Unidade de Implementação de Enquadramento Orçamental (Unileo) em 24 de novembro de 2017. O SNC-AP prevê um regime simplificado de normalização contabilística para as entidades de menor dimensão, tendo sido elaborada para essas entidades uma norma específica, aprovada pela Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto. Este regime é aplicável às pequenas e micro entidades que, integrando o âmbito do SNC-AP, não optem pelo regime geral, para micro entidades, e não optem pelo regime geral ou simplificado, para pequenas entidades (artigo 2.º n.º 1 da

Portaria n.º 218/2016).

São consideradas micro entidades aquelas cuja despesa global orçamental seja menor ou igual a 1.000.000 €, sendo as pequenas entidades aquelas que apresentem uma despesa global orçamental superior a 1.000.000€ e menor ou igual a 5.000.000 € (artigo 3.º e 4.º da Portaria n.º 218/2016).

As entidades de menor dimensão, ao utilizarem o regime simplificado, ficam sujeitas a obrigações mais reduzidas, uma vez que ficam dispensadas da aplicação de um conjunto de normas que integram o SNC-AP. Em termos contabilísticos, as

pequenas entidades adotam a NCP para Pequenas Entidades (NCP-PE), a NCP 26, a NCP 27 e o PCM. Já as micro entidades

usam a NCP 26, sendo necessário divulgar o inventário do património (artigo 5.º e 6.º da Portaria n.º 218/2016).

**Tabela 5 - Regimes contabilísticos do SNC - AP**

Despesa Global Orçamental	Regime Contabilístico	Instrumentos
<= 1.000.000€	Simplificado Mico entidades	NCP 26 Divulgação do inventário do património
> 1.000.000€ e <= 5.000.000€	Simplificado. Pequenas entidades	NCP-PE NCP 26 NCP 27 PCM
> 5.000.000€	Regime Geral	EC NCP PCM

**Fonte:** Nunes et al., 2019, p.26

## 3. O SNC-AP nas Autarquias Locais

### 3.1. O processo de transição

O SNC-AP, no subsector da administração local, apenas entrou em vigor em 1 de janeiro de 2020, prazo que o governo entendeu como adequado, devido à complexidade de que se revestia a sua implementação neste setor.

A mudança do POCAL para o SNC-AP trouxe alterações significativas e para isso as autarquias locais tiveram uma fase de preparação onde foram criadas as condições necessárias para a transição. Esta fase consistiu na aprendizagem dos novos conceitos, regras e procedimentos do novo normativo. No dia 1 de janeiro de 2020 todas as autarquias locais tinham de ter o balanço de abertura pronto a ser apresentado de acordo com o SNC-AP. Para isso, tiveram de proceder a um conjunto de ajustamentos no último balanço de 2019. Os ajustamentos previstos no Artigo 14.º do DL n.º 192/2015 e no artigo 10.º da Portaria n.º 218/2016 encontram-se descritos na tabela seguinte.

**Tabela 6 - Ajustamentos para a transição**

Ajustamentos para a transição
Reconhecer todos os ativos e passivos cujo reconhecimento é exigido pelas NCP ou pela NCP-PE; Reconhecer itens como ativos apenas se os mesmos forem permitidos pelas NCP ou pela NCP-PE; Reclassificar itens que foram reconhecidos de acordo com o POCAL, ou planos setoriais, numa categoria, mas de acordo com as NCP ou com a NCP-PE pertencem a outra categoria; Aplicar as NCP ou a NCP-PE na mensuração de todos os ativos e passivos reconhecidos; Os ajustamentos resultantes da mudança das políticas contabilísticas que se verifiquem devem ser reconhecidos no saldo de resultados transitados no período em que os itens são reconhecidos e mensurados. As entidades públicas devem reconhecer ainda os correspondentes ajustamentos no período comparativo anterior.

**Fonte:** DL n.º 192/2015 e Portaria n.º 218/2016

No período de reconhecimento e mensuração dos itens, os ajustamentos efetuados resultantes de mudanças nas políticas contabilísticas devem ser reconhecidos no saldo de resultados transitados.

### 3.2. Principais alterações

Com o SNC-AP, as autarquias locais melhoram e ampliam a

qualidade da informação financeira, sendo necessário uma adaptação a este normativo, como sejam, terminologias, estrutura e conteúdo e critérios de reconhecimento e mensuração das DF. Neste ponto, vamos perceber quais foram as principais alterações resultantes da adoção do SNC-AP nas autarquias locais.

A nível de terminologia, o SNC-AP classificou com diferentes termos o que estava classificado no POCAL:

**Tabela 7 - Terminologias: POCAL vs. SNC-AP**

POCAL	SNC-AP
Proveitos e Ganhos	Rendimentos
Custos e Perdas	Gastos
Imobilizado	Ativo não corrente
Circulantes	Ativo corrente
Imobilizações incorpóreas	Ativos Intangíveis
Imobilizações corpóreas	Ativos Fixos Tangíveis
Investimentos financeiros em imóveis	Propriedades de investimento
Provisões (depreciação de existências, para créditos de cobrança duvidosa)	Perdas por imparidade
Existências	Inventários e ativos biológicos

**Fonte:** Carvalho & Carreira (2016, p.6)

Em oposição ao POCAL, que não define os critérios que um elemento deve satisfazer para que possa ser reconhecido numa DF, o SNC-AP define na EC todos os elementos das DF, onde apresenta os critérios de reconhecimento e a sua relação com as divulgações e as bases de mensuração para esses elementos (Carvalho & Carreira, 2016). Os mesmos autores assinalam como áreas de maior impacto e onde

poderão existir maiores problemas de transição, os ativos fixos tangíveis (AFT), ativos intangíveis (AI), propriedades de investimentos e provisões, passivos contingentes e ativos contingentes. A tabela seguinte expõe as principais alterações quanto a critérios de reconhecimento e mensuração dos AFT, AI e propriedades de investimentos provocadas pela aplicação do SNCAP.

**Tabela 8 - Principais Diferenças: SNC-AP e POCAL: AFT, AI e Propriedades de Investimento**

Elementos da DF	Principais Diferenças: SNC-AP e POCAL
AFT	Com o SNC-AP passou a estar previsto: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A estimativa dos dispêndios com desmantelamento e remoção do item e restauro do local na determinação do custo do AF tangível;</li> <li>• A possibilidade de depreciação por componentes, cada parte de um item do AFT com um custo significativo deve ser depreciada separadamente em relação ao custo total;</li> </ul>
AI	No POCAL, os AI são tratados como imobilizações incorpóreas e estão previstas como ativos, as despesas de instalação; as despesas de investigação e de desenvolvimento; a propriedade industrial e outros direitos. No SNC-AP, as despesas de instalação e de investigação deixam de ser consideradas como AI. As despesas de instalação são consideradas como gasto.
Propriedades de Investimento	No SNC-AP está contemplado o conceito de propriedades de investimento e a mensuração pelo justo valor é possível, no POCAL não existe este conceito e a mensuração pelo justo valor não é possível.

**Fonte:** Azevedo (2018); Carvalho & Carreira (2016); DL n.º 192/2015.

No que concerne às provisões, passivos contingentes e ativos contingentes a tabela seguinte refere as principais alterações

provocadas pela chegada da NCP 15.

**Tabela 9 - Principais Diferenças: SNC-AP e POCAL: Provisões, Ativos Contingentes e Passivos Contingentes**

Elementos da DF	Principais Diferenças: SNC-AP e POCAL
Provisões	<p>No POCAL são apresentadas as condições genéricas das provisões, enquanto que na NCP 15 já se encontra definido de forma clara os critérios para constituição das mesmas. A NCP 15 prevê ainda nesta matéria, sempre que o efeito temporal seja significativo, o desconto da obrigação para o valor presente, o que não acontecia no POCAL.</p> <p>Âmbito e Reconhecimento desta matéria alterados no SNC-AP.</p> <p>Em alguns casos, o que no POCAL era considerado provisões, no SNC-AP é considerado Perdas por Imparidade.</p>
Ativos e Passivos contingentes	No POCAL os ativos contingentes e passivos contingentes não estão definidos, no SNC-AP devem ser divulgados.

**Fonte:** Azevedo (2018); Carvalho & Carreira (2016); DL n.º 192/2015.

### 3.3. Implicações da transição

Apesar de o SNC-AP conter algumas semelhanças ao POCAL, há aspetos diferentes que devem ser tidos em consideração aquando da transição de um normativo para outro.

A preparação da transição provocou algumas implicações, que, como refere Pomirkovana (2018), incluem:

- Formação de profissionais de contabilidade para a utilização das novas normas;
- Mudança de software: os sistemas de informação das administrações públicas tiveram de ser alterados para que conseguissem responder às novas exigências de informação e de controlo interno;
- Julgamento profissional: com o SNC-AP o acesso à informação financeira vai ser facilitado aos *stakeholders*, a qualidade da informação tem de estar garantida;
- Estratégia, liderança e coordenação: sem estes fatores no momento da transição, a implementação do novo normativo dificulta-se.

### 3.4. Consolidação de contas no Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

A NCP 22, no seu ponto 4, estipula que uma entidade controladora deve apresentar demonstrações financeiras consolidadas, a menos que as seguintes condições sejam cumulativamente atendidas:

- A entidade está totalmente sob controlo e as necessidades de informação dos utilizadores são atendidas pelas demonstrações financeiras consolidadas da entidade controladora. No caso de uma entidade parcialmente controlada, todos os demais proprietários, incluindo aqueles sem direito de voto, foram informados e não se opuseram à não apresentação de demonstrações financeiras consolidadas;

- Os instrumentos de dívida ou de capital próprio da entidade não são negociados num mercado público, seja ele uma bolsa de valores nacional ou estrangeira, ou num mercado de balcão, incluindo mercados locais e regionais;
- A entidade não depositou nem está prestes a depositar as suas demonstrações financeiras junto a uma comissão de valores mobiliários ou outro órgão regulador para emitir qualquer categoria de instrumentos num mercado público;
- A entidade controladora final ou qualquer entidade controladora intermediária elabora demonstrações financeiras consolidadas disponíveis para uso público que estejam em conformidade com as NCP, onde as entidades controladas são consolidadas ou mensuradas ao valor justo através dos resultados, de acordo com a presente norma.

De acordo com a mesma norma, uma entidade é considerada controladora de outra quando está exposta ou possui direitos a benefícios variáveis resultantes de seu envolvimento com a outra entidade e tem a capacidade de influenciar a natureza e o montante desses benefícios através do poder exercido sobre essa entidade.

Influência significativa refere-se ao poder de participar nas decisões relativas a políticas financeiras e operacionais de uma participada, sem, no entanto, exercer controlo ou controlo conjunto sobre tais políticas.

O método da equivalência patrimonial (MEP) é uma abordagem contabilística em que o investimento é inicialmente registado pelo seu custo e é ajustado posteriormente com base na evolução pós-aquisição da participação nos ativos líquidos da associada ou empreendimento conjunto mantido pela investidora. Os resultados da investidora incorporam a sua participação nos resultados da participada, e os ativos líquidos da investidora incluem a quota-parte das alterações nos ativos líquidos da participada que não foi reconhecida através dos resultados.

O quadro seguinte indica o método a usar nas demonstrações financeiras individuais e consolidadas.

**Tabela 10 - Métodos Aplicáveis nas DF consolidadas**

Tipos de investimento financeiro	Tipos de controlo	Métodos aplicáveis nas DF	
		DF individuais	DF consolidadas
<b>Associadas</b>	Influência Significativa	MEP (regra)	MEP (se consolida)
<b>Subsidiárias</b>	Controlo (exclusivo)	MEP (regra)	Método de Consolidação Integral (MCI)

Fonte: Elaboração Própria

Demonstrações financeiras consolidadas são as demonstrações financeiras de um grupo público em que os ativos, passivos, património líquido, rendimentos, gastos e fluxos de caixa da entidade que controla e das suas entidades controladas são apresentadas como se de uma única entidade se tratasse, o Grupo Público.

De referir que em Portugal é sempre obrigatório a apresentação de demonstrações financeiras separadas (ou individuais), sendo que esta designação só se aplica para as entidades que também têm de apresentar demonstrações financeiras consolidadas. Quando a entidade pública prepara demonstrações financeiras consolidadas as suas demonstrações financeiras individuais coincidem com as demonstrações financeiras separadas. Nas DF separadas uma entidade contabiliza o seu investimento em entidades controladas, empreendimentos conjuntos e associadas:

- Ao custo - em conformidade com a NCP 18 (instrumentos financeiros).
- Pelo método da equivalência patrimonial (NCP 23).

Enquanto no MEP existe um reconhecimento na proporção da participação nos resultados do investidor de todos os resultados da investida, como lucros e perdas, no MCI apenas se contabiliza lucros distribuídos e só quando são recebidos. A aplicação do MCI não relata realmente à entidade adquirente o que acontece na entidade investida, uma vez que não contem os resultados imputados da mesma.

Segundo o §14 da NCP 1 do SNC-AP, um conjunto completo de DF individuais ou consolidadas compreende: (a) um balanço; (b) uma demonstração dos resultados por natureza; (c) uma demonstração das alterações no património líquido; (d) uma demonstração de fluxos de caixa e (e) anexo às demonstrações financeiras.

## 4. Metodologia

Para Oliveira (2011), a metodologia refere-se a um estudo ordenado e lógico onde deve ser apresentado o trajeto que a investigação deve seguir. Devem ser descritos os objetivos da investigação e a sua natureza, bem como as técnicas de recolha de informação e de análise de dados. A investigação é um processo sistemático, controlado e crítico que permite descobrir novos factos ou dados. O método para realizar uma

investigação consiste num conjunto de técnicas que devem ser ajustadas consoante a finalidade e circunstâncias em que esta é realizada. Richardson (citado por Dalfovo *et al.*, 2008) define como método de investigação “a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenómenos” (p.6). De acordo com Ventura (2007), o estudo de caso como modalidade de pesquisa é entendido como uma metodologia ou como a escolha de um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Visa a investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações. Yin (2015) defende que o uso do estudo de caso como estratégia de investigação permite ao investigador um maior aprofundamento na pesquisa, uma vez que “desconstrói” a questão inicial, ficando assim desde o início da investigação bem definido os seguintes tópicos: a) âmbito da investigação; b) relevância do estudo; c) objetivos a alcançar; d) como vai ser realizado o estudo.

Existem três abordagens possíveis para a condução da investigação: abordagem quantitativa, qualitativa e mista.

- A abordagem **quantitativa**, é objetiva, utiliza dados quantitativos obtidos através de resposta estruturadas, generalizável e orientada para os resultados. Comprova teorias e confirma hipóteses através de um processo experimental (Parte II – Metodologia de Investigação, n.d.);
- A abordagem **qualitativa**, contrariamente ao paradigma quantitativo, é subjetiva, não generalizável e orientada para o processo, pelo que apresenta como objeto de estudo uma realidade dinâmica não controlada que pressupõe o envolvimento do investigador (Reichardt & Cook, 1986);
- Abordagem **mista**, baseia-se na complementaridade entre métodos quantitativos e qualitativos.

Tendo em consideração as opiniões dos autores, definiu-se como metodologia de investigação utilizada neste trabalho o estudo de caso de abordagem mista, uma vez que foi realizada uma investigação em que se procurou compreender e interpretar, de forma subjetiva e objetiva a problemática em estudo. A metodologia adotada para a realização da investigação foi a revisão sistemática da literatura, a análise documental e o estudo de caso.

De forma a garantir a qualidade na investigação, a revisão sistemática da literatura é um processo importante, que consiste



na recolha, análise e síntese rigorosa de informação. Neste contexto, e tendo assim em vista o domínio do tema e, por conseguinte, a qualidade do trabalho, no início da investigação foi efetuada uma revisão sistemática da literatura onde foi recolhida informação em livros, revistas, artigos e teses para seguir depois para a execução do estudo de caso.

O estudo foi efetuado na Câmara Municipal X (CMX), na qual se fez uma análise documental, realizada através da informação financeira disponibilizada pela autarquia, que permitiu investigar as alterações causadas ao nível do reconhecimento e mensuração, em várias rubricas financeiras, presentes nos relatórios de contas do Município X nos anos de 2019 e de 2020.

## 5. Transição do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas no Município X e as suas Implicações

### 5.1. O Município X

O Município X, enquanto pessoa coletiva de direito público, é a entidade-mãe do Grupo Municipal. Situa-se na beira litoral, está inserido na Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos na Região Centro (NUT II). A sua área total é de aproximadamente 379 quilómetros quadrados e de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2021 tinha 58 982 habitantes. O município é dividido em 14 freguesias e segundo o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (AFMP) enquadra-se num município de média dimensão<sup>1</sup>.

O Município X tem como missão a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, através da criação de valor e emprego. Como visão pretende ser um lugar que estimule, um município de oportunidades, não só para quem habita na cidade, mas também para quem a visita, o que implica ter valores como a excelência urbana, o ordenamento do território e a regeneração e a reabilitação de vários locais. Tornar a cidade relevante, coesa e atrativa, com oportunidades e qualidade de vida, é o principal objetivo traçado no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED).

A Câmara Municipal rege-se de acordo com o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) decretado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e é composto por 9 autarcas eleitos, o presidente e 8 vereadores. Os serviços de contabilidade estão integrados no Departamento de Administração Geral e Finanças (DAGF) e este contem a Divisão de Finanças e Património (DFP) e a Divisão de Administração Geral e Recursos Humanos (DAGR). Algumas das funções do DAGF são: Planear, programar e coordenar as atividades de gestão financeira e patrimonial, através de propostas devidamente fundamentadas; elaborar os instrumentos de gestão financeira da autarquia, designadamente o Orçamento e as Grandes Opções do Plano; coordenar e controlar as relações financeiras entre a Autarquia e entidades públicas e privadas, provenientes de Protocolos ou Contratos-Programa; elaborar anualmente o relatório de gestão e de prestação de contas; garantir a contratação dos bens e serviços necessários à atividade do Município de acordo com plano de atividades aprovado anualmente pelos Órgãos Municipais; coordenar a implementação de um sistema integrado de gestão da qualidade. (art.º 8.º do Despacho n.º 556/2014).

No exercício de 2022, o número de trabalhadores pertencente ao perímetro de consolidação do Município X foi de 847 trabalhadores.

**Tabela 11 - Número de Trabalhadores do Município X (ano 2022)**

Categoria	Número de Trabalhadores		Total
	Município X	FigD, E.M.	
Dirigente Superior	0	0	0
Dirigente Intermédio	24	1	25
Carreiras Gerais - Técnico Superior	115	8	123
Carreiras Gerais - Assistente Técnico	186	4	190
Carreiras Gerais - Assistente Operacional	453	2	455
Bombeiros	32	0	32
Informática	8	0	8
Outros	14	0	14
Total	832	15	847

**Fonte:** Município X, 2022, p.12

<sup>1</sup> Município médio – município com população superior a 20.000 habitantes, mas inferior ou igual a 100.000 habitantes.

## 5.2. O Sistema Contabilístico do Município X

O Município X, desde o dia 1 de janeiro de 2020, adota como base contabilística, as regras definidas pelo DL n.º 192/2015, SNC-AP. Enquanto pessoa coletiva do direito público, o Município X é a entidade mãe do Grupo Municipal constituído por entidades que se enquadram no âmbito das suas atribuições e competências. A lei n.º 73/2013 de 3 de setembro estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), sendo que o art.º 75 da presente lei, prevê no n.º 1, a obrigatoriedade de os municípios apresentarem contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas.

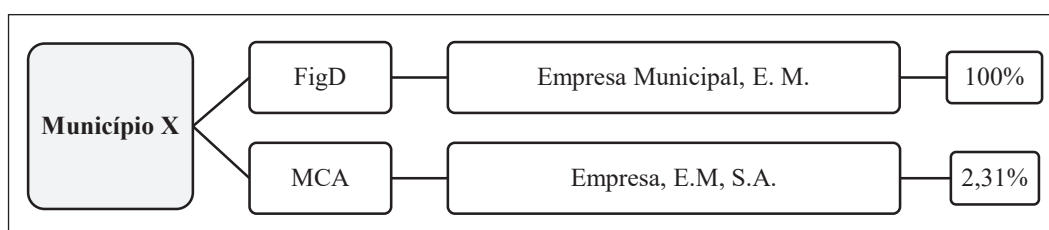
Em matéria de consolidação de contas e de acordo com o n.º 7 do SNC-AP, existem dois perímetros de consolidação a ter

em conta: o perímetro de consolidação de natureza financeira e o perímetro de consolidação em matéria orçamental.

Com a entrada em vigor do SNC-AP passou a ser obrigatório elaborar DF orçamentais consolidadas, entrando estas entidades também para o perímetro de consolidação orçamental. No contexto desta investigação, e uma vez que o POCAL não continha esta obrigatoriedade, não existindo por isso estes dados no relatório de contas de 2019, a análise não vai conter a parte orçamental.

A nível financeiro, existem duas empresas que fazem parte do perímetro de consolidação do município, a empresa FigD, em que o município X detém uma percentagem de participação de 100%, e a empresa MCA, detida com uma percentagem de 2,31%.

**Gráfico I - Perímetro de consolidação do Município X (Ano 2020)**



Fonte: Município X, 2020

**Nota:** Os nomes das participadas são adaptados por razões de confidencialidade.

A FigD é uma empresa municipal que tem por objeto essencial o desenvolvimento da gestão social, patrimonial e financeira dos bairros e fogos de habitação social e a promoção de

habitação a custos controlados.

A MCA é uma empresa municipal e sociedade anónima, com sede em Oeiras, enquadrada no setor empresarial local, que tem por objeto principal a produção de cartografia, topografia e ortofotomapas e gestão de sistemas de informação geográfica.

**Tabela 12 - Métodos de Consolidação Financeira**

Entidade	% Participação	Tipo de Controlo	Tipo de entidade	NCP aplicável	Método de consolidação
FigD	100%	Controlo (exclusivo)	Entidade Subsidiária	NCP 22	MCI
MCA	2,31%	Controlo Conjunto	Empreendimento Conjunto	NCP 24	MEP

Fonte: Município X, 2020

A entidade FigD é detida diretamente pela empresa-mãe, Município X, apresentando uma percentagem de participação de 100%. O município X exerce o controlo da FigD, enquadrando-se no conceito de controlo exclusivo. A determinação do tipo de controlo define que a FigD é uma entidade controlada. Nestes casos, a entidade participante é obrigada a prestar contas consolidadas da participada pelo que o método de consolidação aplicável é o MCI legislado de acordo com a NCP 22. O Município X tem de combinar linha a linha o valor total de

cada rubrica com as da FigD, existindo uma inteira integração dos saldos de cada rubrica da FigD nos valores do Município X. A participação detida pelo Município X na entidade MCA, E.M., S.A., enquadra-se na noção de Empreendimentos Conjuntos. Cabe ao Município reconhecer nas suas contas individuais, o valor correspondente à percentagem detida, sendo que a entidade elabora os seus próprios registos. O reconhecimento nas contas individuais do Município X da entidade conjuntamente controlada é feito através do MEP.

## 6. O Processo de transição no Município X

### 6.1. Balanço

No primeiro ano de aplicação do novo normativo não foi possível comparar as DF consolidadas com as de anos ante-

riores, precisamente por seguirem normativos contabilísticos diferentes e por isso políticas contabilísticas e estrutura diferentes.

A transição de normativo implicou o desconhecimento de vários elementos, a conversão e a classificação de várias rubricas e contas. O balanço de 2020 foi pela primeira vez elaborado pelo município seguindo as NCP e está apresentado nas figuras seguintes.

**Figura 1 - Ativo Consolidado do Município X**

RUBRICAS	Notas	2020	2019
<b>Ativo não corrente</b>			
Ativos fixos tangíveis	5	200 754 684	192 379 303
Propriedades de investimento	8	3 386 810	3 395 890
Ativos intangíveis	3	0	46 547
Ativos biológicos	5	0	0
Participações financeiras	18	1 959 162	2 016 195
Devedores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis		0	0
Acionistas/ sócios/ associados		0	0
Diferimentos		0	0
Outros ativos financeiros		1 512	1 134
Ativos por impostos diferidos		4 749	6 744
Clientes, contribuintes e utentes		0	0
Outras contas a receber	18	0	0
		<b>206 106 917</b>	<b>197 845 812</b>
<b>Ativo corrente</b>			
Inventários	10	465 972	225 780
Ativos biológicos		0	0
Devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis		548 054	428 613
Devedores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis		0	0
Clientes, contribuintes e utentes		318 630	506 362
Estado e outros entes públicos		44 303	45 578
Acionistas/ sócios/ associados		0	0
Outras contas a receber	18	22 272 929	22 183 325
Diferimentos		72 717	63 890
Ativos detidos para negociação		0	0
Outros ativos financeiros		0	0
Ativos não correntes detidos para venda		1 855 140	1 024 726
Caixa e depósitos	1,4	14 274 121	11 219 373
		<b>39 851 865</b>	<b>35 697 646</b>
<b>Total do ativo</b>		<b>245 958 782</b>	<b>233 543 458</b>

**Fonte:** Município X, 2020

No ano de 2020, o valor do ativo nas contas consolidadas no Grupo Municipal da X foi de 245.958.782€, verificando-se um aumento, face ao ano anterior, em percentagem, de 5,32%

que corresponde a um aumento no valor de 12.415.324€. No ano de 2020 do total do ativo, 83,80% corresponde a Ativo Não Corrente e 16,20% a Ativo Corrente.

**Figura 2 – Património Líquido e Passivo Consolidado do Município X**

RUBRICAS	Notas	2020	2019
<b>PATRIMÓNIO LÍQUIDO</b>			
Património/ Capital		210 033 483	210 033 483
Ações (quotas) próprias		0	0
Outros instrumentos de capital próprio		0	0
Prémios de emissão		0	0
Reservas		0	0
Resultados transitados		-51 164 466	-47 365 315
Ajustamentos em ativos financeiros		4 354 833	4 192 953
Excedentes de revalorização		0	0
Outras variações no Património Líquido		43 811 738	27 937 866
Resultado líquido do exercício		-751 615	-3 405 943
Dividendos antecipados		0	0
Interesses que não controlam		0	0
<b>Total do património líquido</b>		<b>206 283 973</b>	<b>191 393 044</b>
<b>PASSIVO</b>			
<b>Passivo não corrente</b>			
Provisões	15	93 500	5 240 594
Financiamentos obtidos	7	18 584 205	21 662 987
Fornecedores de investimento		0	0
Responsabilidades por benefícios pós-emprego		0	0
Diferimento		4 531 250	3 843 063
Passivos por impostos diferidos		0	0
Fornecedores		0	0
Outras contas a pagar		2 143 294	1 935 360
		<b>25 352 250</b>	<b>32 682 003</b>
<b>Passivo corrente</b>			
Credores por transf. e subsídios não reembolsáveis concedidos		41 134	131 830
Fornecedores		1 904 646	1 612 725
Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes		6 950	30 595
Estado e outros entes públicos		137 664	138 974
Acionistas/ sócios/ associados		0	0
Financiamentos obtidos	7	3 083 915	2 626 208
Fornecedores de investimento		398 354	920 374
Outras contas a pagar	18	8 665 276	3 758 296
Diferimentos		84 621	249 410
Passivos detidos para negociação		0	0
Outros passivos financeiros		0	0
		<b>14 322 559</b>	<b>9 468 411</b>
<b>Total do passivo</b>		<b>39 674 809</b>	<b>42 150 414</b>
<b>Total do património líquido e passivo</b>		<b>245 958 782</b>	<b>233 543 458</b>

Fonte: Município X, 2020

O valor do passivo consolidado, no ano de 2020, foi de 39.674.809€, 63,90% do valor corresponde a Passivo Não Corrente e 36,10% a Passivo Corrente. Comparando com o

ano anterior, em 2020 o valor do passivo consolidado registou uma diminuição de 5,87%, correspondendo a variação negativa no valor de 2.475.605€.

**Figura 3 – Reconciliação para Balanço de Abertura do SNC-AP Consolidado**

Rúbricas do Balanço	POCAL 31/12/2019 (2)	Reconhecimento (3)	Desreconhecimento (4)	Critério de Mensuração (5)	Imparidades / reversões (6)	Outros (7)	Erros (8)	Reclassificações (9)	SNC-AP 01/01/2020 (2)+...+(9)
<b>ATIVO</b>									
Ativo não corrente									
Ativos fixos tangíveis	191 874 302,79	0,00	-250 601,20	0,00	0,00	-29 750,00	888 615,92	-103 265,00	192 379 302,51
Propriedades de investimento	4 251 455,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-855 565,40	3 395 889,60
Ativos intangíveis	89 634,63	0,00	-75 428,13	0,00	0,00	0,00	32 340,00	0,00	46 546,50
Participações financeiras	2 016 195,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2 016 195,13
Outros ativos financeiros	1 133,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 133,53
Ativos por impostos diferidos	6 744,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6 744,33
Ativo corrente									
Inventários	225 779,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	225 779,58
Devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis	428 613,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	428 613,21
Clientes, contribuintes e utentes	506 361,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	506 361,85
Estado e outros entes públicos	45 578,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	45 578,33
Outras contas a receber	22 183 324,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22 183 324,66
Diferimentos	63 890,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	63 890,31
Ativos não correntes detidos para venda	65 895,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	958 830,40	1 024 725,52
Caixa e depósitos	11 219 372,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11 219 372,69
<b>PATRIMÓNIO LÍQUIDO</b>									
Património/Capital	210 033 482,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	210 033 482,91
Reservas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultados transitados	-47 966 484,69	0,00	-326 029,33	0,00	0,00	6 243,33	920 955,92	0,00	-47 365 314,77
Ajustamentos em ativos financeiros	4 192 952,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4 192 952,64
Outras variações no Património Líquido	3 828 335,09	0,00	0,00	0,00	0,00	-35 993,33	0,00	24 145 524,21	27 937 865,97
Resultado líquido do período	-3 405 943,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-3 405 943,05
<b>PASSIVO</b>									
Passivo não corrente									
Provisões	5 240 593,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5 240 593,66
Financiamentos obtidos	21 662 986,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21 662 986,57
Diferimentos	27 988 587,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-24 145 524,21	3 843 062,97
Outras contas a pagar	1 935 359,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 935 359,99
Passivo corrente									
Credores por transferências e subsídios não reembolsáveis concedidos	131 829,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	131 829,68
Fornecedores	1 612 724,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 612 724,83
Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes	30 595,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	30 595,20
Estado e outros entes públicos	138 974,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	138 974,34
Financiamentos obtidos	2 626 207,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2 626 207,63
Fornecedores de investimentos	920 373,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	920 373,66
Outras contas a pagar	3 758 295,61	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3 758 295,61
Diferimentos	249 409,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	249 409,91

Fonte: Município X, 2020

## 6.2. Ativos Fixos Tangíveis

Na transição para o SNC-AP a CMX teve de proceder ao desreconhecimento de certos AFT. Os elementos desta rubrica foram mensurados, em regra, pelo método do custo (MC).

Quando os elementos foram adquiridos através de uma transação sem contraprestação, a mensuração inicial foi efetuada pelo Valor Patrimonial tributário (imóveis) ou pelo justo valor (móveis) (Município X, 2020).

**Tabela 13 – Reconciliação para Balanço de Abertura do SNC-AP Consolidado: AFT**

Rubrica	AFT
<b>31/12/2019</b> – POCAL	191 874 302,79 €
Reconhecimento	0,00 €
(3) Desreconhecimento	- 250 601,20 €
Critério de Mensuração	0,00 €
Imparidades/ Reversões	0,00 €
(6) Outros	-29 750,00 €
Erros	888 615, 92 €
(8) Reclassificações	-103 265,00 €
<b>01/01/2020</b> – SNCA-AP (1) +...+ (8)	192 379 302,51 €

Fonte: Município X, 2020

Na reconciliação para o balanço de abertura, o valor do AFT aumentou em 504 999,72€. As variações no valor justificam-se,

não só pelo dereconhecimento feito com a adoção da NCP 5, a partir do dia 01/01/2020, de certos de elementos do AFT que



deixaram de cumprir os requisitos para serem considerados como tal, este valor foi colocado em contrapartida na rubrica “Resultados Transitados”, mas também e, principalmente, pelos erros ou outras situações causadas num conjunto de vários AFT, que devido a adoção do SNC-AP, e à consequente reversão

de depreciações acumuladas, a sua vida útil foi aumentada. A diminuição na rubrica de AFT no valor de 103 265,00€ justifica-se porque este valor foi reclassificado de acordo com a NCP 5 e foi transferido para a rubrica “Ativos não correntes detidos para venda”.

**Tabela 14 – AFT: Quantia escriturada e variações do período (2020)**

43	Rubricas	Quantia escriturada inicial	Variações							Quantia escriturada final
			Adições	Transf. Internas	Revalorizações	Reversões (Perdas)	Perdas imparidade	Depreciações período	Diminuições	
AFT										
Bens de domínio público, património histórico, artístico e cultural										
	Terrenos e recursos naturais	4 511 734,29€	102 245,86€	5 750,00€	0,00€	0,00€	0,00€	- 4 333,66€	0,00€	4 651 396,49€
	Edifícios e outras construções	9 748 986,90€	152 884,44€	1 173 097,67€	0,00€	0,00€	0,00€	- 955 144,55€	- 623 962,77€	9 495 861,69€
	Infraestruturas	49 466 871,31€	1 987 904,38€	- 136 910,91€	0,00€	0,00€	0,00€	- 5 930 872,82€	14 400,00€	46 372 591,96€
	Património histórico, artístico e cultural	580 710,20€	62 263,18€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	642 973,38€
	Outros	0,00€	53 874,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	- 53 874,00€	0,00€
	Bens de Domínio publico em curso	9 665 414,92€	5 083 736,17€	- 2 154 153,99€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	- 1 016 651,07€	11 578 346,03€
Ativos Fixos em concessão										
	Terrenos e recursos naturais	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
	Edifícios e outras construções	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
	Infraestruturas	10 149 589,87€	0,00€	83 048,59€	0,00€	0,00€	0,00€	- 587 844,71€	0,00€	9 644 793,75€
	Património histórico, artístico e cultural	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
	Ativos Fixos em concessão em curso	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
Outros AFT										
	Terrenos e recursos naturais	28 643 585,50€	3 675 861,91€	-190 850,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	- 46 592,14€	32 082 005,27€
	Edifícios e outras construções	69 198 147 ,97€	13 881 479,19€	818 990,60€	0,00€	0,00€	0,00€	- 2 980 469,20€	- 442 888,45€	80 475 260,11€
	Equipamento básico	912 963,16€	587 082,33€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	-270 075,04€	- 41 505,62€	1 188 464,83€
	Equipamento de Transporte	2 365 417,48€	434 932,79€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	- 507 186,60€	- 82 595,54€	2 210 568,13€
	Equipamento Administrativo	269 851,79€	138 270,24€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	12 866,24€	- 137 825,04€	283 163,23€
	Equipamentos biológicos	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
	Outros	880 097,17€	201 573,87€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	- 255 887,48€	- 2 752,84€	823 030,72€
	AFT em curso	5 985 931,95€	1 476 858,90€	- 4 265 221,89€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	- 855 340,44€	2 342 228,52€
	Total	192 379 302,51€	27 838 967,26€	- 4 666 249,89€	0,00€	0,00€	0,00€	- 11 478 947,82€	- 3 318 387,91€	200 754 684,11€

**Fonte:** Município X, 2020

A quantia escriturada de AFT's no final do ano de 2020 era superior em 8 372 382€, pelo que consta no relatório de contas do ano de 2020 do município, este valor justifica-se essencialmente pelo:

- Reconhecimento por parte do município, na sequência do DL n.º 21/2019 de 30 de janeiro, dos equipamentos educativos transferidos pelas Escolas do 2.º e 3.º Ciclos e Secundários, com vista a descentralização de competências na área da Educação;
- Reconhecimento na rubrica “Bens de Domínio Público em curso” que dizem respeito a intervenções de beneficiação

de pavimentos e requalificações (Município X, 2020).

### 6.3. Ativos Intangíveis

Em semelhança do que aconteceu na rubrica dos AFT, também na rubrica dos AI, a CMX teve de desreconhecer os elementos que, com a transição, deixarem de ser considerados como AI. No dia 01/01/2020 a CMX detinha um único AI (“Plano Municipal de Emergência e Proteção Civil”), que foi reconhecido na conta 454 – “AI em curso” e mensurado pelo MC (Município X, 2020).

**Tabela 15 – Reconciliação para Balanço de Abertura do SNC-AP Consolidado: AI**

Rubrica	AI
<b>31/12/2019 – POCAL</b>	89 634,63 €
Reconhecimento	0,00 €
(3) Desreconhecimento	-75 428,13 €
(4) Critério de Mensuração	0,00 €
Imparidades/ Reversões	0,00 €
(6) Outros	0,00 €
(7) Erros	32 340,00 €
(8) Reclassificações	0,00 €
<b>01/01/2020 – SNCA-AP</b>	
(1) +...+ (8)	46 546,50€

Fonte: Município X, 2020

Na reconciliação para o balanço de abertura, o valor do AI diminuiu em 43 088,13€. As variações no valor verificaram-se pelo desreconhecimento feito nos AI com a adoção da NCP 3

e também, por erros de conversão. O valor desreconhecido foi transferido em contrapartida para a rubrica “Resultados Transitados”.

**Tabela 16 – AI: variação das amortizações e perdas por imparidades acumuladas (2020)**

Rubricas	Início do Período				Final do Período			
	Quantia Bruta (1)	Amortizações Acumuladas (2)	Perdas por Imp. Acum (3)	Quantia escriturada = (1)-(2)-(3)	Quantia Bruta (1)	Amortizações Acumuladas (2)	Perdas por Imp. Acum (3)	Quantia escriturada = (1)-(2)-(3)
<b>44 AI</b>								
441 Goodwill	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
442 Projetos de desenvolvimento	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
443 Programas de computador e sistemas de informação	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
444 Propriedade industrial e intelectual	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
446 Outros	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	46 546,50€	46 546,50€	0,00€	0,00€
454 AI em curso	46 546,50€	0,00€	0,00€	46 546,50€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
<b>Total</b>	46 546,50€	0,00€	0,00€	46 546,50€	46 546,50€	46 546,50€	0,00€	0,00€

Fonte: Município X, 2020

No dia 31/12/2020 a CMX detinha um AI, que foi reconhecido na conta 454 – “AI em curso” e mensurado pelo MC. No final do período (2020) o AI encontrava-se totalmente amortizado e classificado na conta 446 – “Outros”.

## 6.4. Propriedades de Investimento

Os elementos que fazem parte da rubrica de “Propriedades de Investimento”, foram mensurados pelo MC ou pelo método do justo valor. Os valores desta rubrica contidos no balanço de abertura de 2020 da CMX, sofreram alterações e foram reclassificados.

**Tabela 17 – Reconciliação para Balanço de Abertura do SNC-AP Consolidado: Propriedades de Investimento**

Rubrica	Propriedades de Investimento
<b>31/12/2019</b> – POCAL	4 251 455,00 €
Reconhecimento	0,00 €
(3) Desreconhecimento	0,00 €
(4) Critério de Mensuração	0,00 €
Imparidades/ Reversões	0,00 €
(6) Outros	0,00 €
(7) Erros	0,00 €
(8) Reclassificações	-855 565,40 €
<b>01/01/2020</b> – SNCA-AP	3 395 889,60 €
(1) +...+ (8)	

**Fonte:** Município X, 2020

O POCAL classificava o valor de 4 251 455,00 € em “Investimentos em imóveis”, com a entrada em vigor do SNC-AP este valor passou a ser classificado numa nova rubrica, chamada “Propriedades de investimento”.

No dia 01/01/2020 o valor que constava da rubrica “Propriedades de Investimento” era inferior em 855 565,40€ ao valor que constava no balanço final do ano de 2019. Esta diminuição

justifica-se pelo facto de terem existido reclassificações nesta rubrica com a adoção do SNC-AP, indicadas pela NCP 8. Deste modo, o valor já não cumpria os critérios necessários para o reconhecimento como Propriedade de investimento e por isso foi reclassificado e transferido para a rubrica “Ativos não correntes detidos para venda”.

**Tabela 18 – Propriedades de Investimento: Quantia escriturada e variações do período – Modelo do Custo**

Rubricas	Quantia escriturada inicial	Variações (Modelo do Custo)						Quantia escriturada final
		Adições	Transf. Internas	Depreciações período	Perdas imparidade	Dif. Cambiais	Diminuições	
<b>42 Propriedades de Investimento</b>								
Bens de domínio público	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
421 Terrenos e recursos naturais	1 129 681,04€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	1 129 681,04€
422 Edifícios e outras construções	2 266 208,56€	0,00€	118 842,58€	-128 352,10€	0,00€	0,00€	0,00€	2 256 699,04€
426 Outras Propriedades de Investimento	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
452 Propriedades de Investimento em curso	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
<b>Total</b>	<b>3 395 889,60€</b>	<b>0,00€</b>	<b>118 842,58€</b>	<b>-128 352,10€</b>	<b>0,00€</b>	<b>0,00€</b>	<b>0,00€</b>	<b>3 386 810,08€</b>

**Fonte:** Município X, 2020

No dia 31/12/2020 a CMX detinha Propriedades de Investimento nas rubricas “Terrenos e Recursos naturais” (conta 421) e “Edifícios e outras construções” (conta 422). Os valores correspondem à propriedade de 12 terrenos ou recursos naturais e 13 edifícios e outras construções.

Ativos Contingentes, Passivos Contingentes e Provisões  
No dia 01/01/2020 o valor que constava na rubrica “Provisões” era igual ao valor que constava no balanço final do ano de 2019. Não existiu por isso qualquer reclassificação ou desconhecimento nesta rubrica provocada pela introdução da NCP 15.

**Tabela 19 – Reconciliação para Balanço de Abertura do SNC-AP Consolidado: Provisões**

Rubrica	Provisões
<b>31/12/2019</b> – POCAL	5 240 593,66€
Reconhecimento	0,00 €
Desreconhecimento	0,00 €
Critério de Mensuração	0,00 €
Imparidades/ Reversões	0,00 €
Outros	0,00 €
Erros	0,00€
(8) Reclassificações	0,00 €
<b>01/01/2020</b> – SNCA-AP (1) +...+ (8)	5 240 593,66 €

Fonte: Município X, 2020

O valor contido nesta rubrica no dia 1 de janeiro de 2020 é maioritariamente composto por uma provisão constituída em 2019. A provisão constituída em 2019 é referente a uma sentença no TC Judicial (processo judicial em curso), em que o município foi condenado a pagar uma quantia de 5.115.444,90€.

A quantia constituída como provisão de 5.115.444,90€ foi anulada e transferida para a rubrica “Outras Contas a Pagar”. No ano de 2020 todas as provisões contidas nas contas individuais do município, que transitaram do ano anterior, foram utilizadas ou revertidas.

**Tabela 20 – Provisões: variações no período**

Rubricas	Quantia escriturada inicial	Aumentos					Diminuições				Quantia escriturada final
		Reforços	Aumentos da quantia descontada	Outros aumentos	Total de aumentos		Utilizações	Reversões	Outras diminuições	Total de diminuições	
29 <b>Provisões</b>											
291 Impostos	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
292 Garantias a clientes	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
293 Processos judiciais em curso	5 240 593,66€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	-5 115 444,90€	-31 648,76€	0,00€	- 5 147 093,66€	93 500,00€
294 Acidentes de trabalho e doenças profissionais	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
295 Matérias ambientais	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
296 Contratos Onerosos	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
297 Reestruturação	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
298 Outras Provisões	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€
<b>Total</b>	5 240 593,66€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	0,00€	-5 115 444,90€	-31 648,76€	0,00€	- 5 147 093,66€	93 500,00€

Fonte: Município X, 2020

Durante o ano de 2020, a CMX não constitui nenhuma provisão. A quantia escriturada no final do ano de 2020 foi de 93.500€, valor que corresponde a uma provisão da empresa FigD constituída no ano de 2014. No final no ano de 2020 o valor das provisões era inferior em 98% do valor que constava no dia 1 de janeiro de 2020.

No que concerne às rubricas de Passivos Contingentes e Ativos Contingentes:

Os Passivos Contingentes são resultados estimados de possíveis saídas de recursos;

Os Ativos Contingentes são resultados estimados de possíveis influxos de benefícios económicos.

As importâncias contidas nestas rubricas são possíveis valores que a entidade não controla e que dependem de eventos futuros e, por isso, ainda não se encontram reconhecidos nas DF. O Município X constituiu um valor total 189.583,24€, de passivos contingentes relativos a 5 processos judiciais, que como precisam de confirmação, se encontram em curso. O município X não reconheceu Ativos Contingentes durante o ano de 2020.

## Conclusões

A mais recente reforma da contabilidade no SP efetuou-se através da aprovação do DL n.º 192/2015, decreto que aprova o SNC-AP e que entrou em vigor em 2018, com obrigatoriedade para todas as entidades públicas até 2020. A partir do dia 1 de janeiro de 2020 todas as entidades do SP tiveram de aplicar o SNC-AP.

Através do estudo de caso efetuado e com o complemento da revisão da literatura chega-se à conclusão de que mudar o normativo utilizado era necessário. O POCAL estava desatualizado, era essencial a mudança para um normativo que cumprisse as necessidades de informação financeira e que permitisse ao SP convergir as normas portuguesas com as IPSAS. Quando o SNC foi aprovado nas empresas do setor empresarial, esta necessidade tornou-se mais evidente, uma vez que dificultava o processo de consolidação de contas entre empresas públicas e privadas.

No Município X, durante o processo de preparação (ano de 2019) contratou-se pessoal, foram efetuadas ações de formação e quando necessário recorreu-se a auditores externos. A existência de um processo de preparação institucional prendia-se também com a alteração das aplicações informáticas. No primeiro balanço de abertura, de acordo com o SNC-AP, todas as rubricas tiveram de ser analisadas seguindo as orientações do novo normativo, tendo alguns itens de ser desreconhecidos da rubrica a que pertenciam e foram reclassificados noutra rubrica. No Município X a rubrica com maior impacto foi a rubrica dos AFT.

O SNC-AP permite às entidades publicas uma uniformização de procedimentos com o setor empresarial, aumentando a

fiabilidade no processo de consolidação. Com o SNC-AP a informação contabilística foi melhorada, tornou-se uniforme, mais transparente, comparável e fiável.

Com este estudo foi possível analisar o período pré SNC-AP e o período pós aplicação do SNC-AP, as principais exigências sentidas e qual o impacto, institucional e contabilístico, que a transição de normativo para o SNC-AP provocou no Município X.

A mudança de normativo é evidentemente benéfica para o Município X e para o SP, em geral. Atendendo, ao estudo realizado, a maior limitação encontrada está associada à pouca informação disponível neste campo de estudo.

## Referências Bibliográficas

Amaral, C. X. (2001). Processo de harmonização contabilística internacional: tendências actuais. *Gestão E Desenvolvimento*, Volume 10, 33–58. Disponível em: [https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8837/1/gestao-desenvolvimento10\\_33.pdf](https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/8837/1/gestao-desenvolvimento10_33.pdf)

Azevedo, C. M. (2018). *A Implementação do SNC-AP nas Autarquias Locais em Portugal* [Tese de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Universidade de Aveiro]. Repositório Institucional da Universidade de Aveiro. Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/24923/1/disserta%c3%a7%c3%a3o.pdf>

Bernardes, A. F. (2001). Contabilidade Pública e Autárquica - POCAL e POCAL (1ª edição.). Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Martinho, F. C. P. & Pinto, A. C. (2007). *O Corporativismo Em Português*. Civilização Brasileira.

Carvalho, J. B. d. C., Martinez, V.P., & Pradas, L. T. (1999). *Temas de Contabilidade Pública*. Rei dos Livros.

Carvalho, J. B. d. C., Fernandes, M. J., & Teixeira, A. (2006). *POCAL - comentado* (2ª edição). Rei dos Livros.

Carvalho, A. C. P., & Carreira, J. M. de J. (2016). *Considerações sobre o impacto do novo modelo contabilístico (SNC-AP) nas contas das autarquias locais*. XVII Encontro Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) 2016. Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Instituto Politécnico de Bragança. Disponível em: 59f.pdf (ipb.pt)

Correia, A. A. de L. (2019). *A Evolução da Contabilidade Autárquica em Portugal: Caso de Estudo da Câmara Municipal do Porto (1972-1986)* [Tese de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Politécnico do Porto]. Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto. [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/15242/1/Dissertacao\\_VER\\_ENTREGA-FINALJANEIRO.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/15242/1/Dissertacao_VER_ENTREGA-FINALJANEIRO.pdf)

Dalfovo, M. S., Lana, R. A., & Silveira, A. (2008). Métodos



- quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, 4, 1-13. Disponível em: [https://www.academia.edu/7479379/Metodos\\_quantitativos\\_e\\_qualitativos\\_um\\_resgate\\_teorico](https://www.academia.edu/7479379/Metodos_quantitativos_e_qualitativos_um_resgate_teorico)
- Fernandes, M. J. (2009). *Developments in Public Accounting in Portugal*. *Revista Enfoques: Ciencia Política Y Administración Pública*, 11, 155-188. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96011647006>
- Ferreira, C. M. (2013). *Harmonização Contabilística no Setor Público: Constrangimentos na Adoção das IPSAS* [Tese de Mestrado, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. Disponível em: [https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6552/1/Dissertac%C3%A7%C3%A3o\\_Carla%20Ferreira\\_jan2014.pdf](https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6552/1/Dissertac%C3%A7%C3%A3o_Carla%20Ferreira_jan2014.pdf)
- Freitas, M. C. V. de, Simões, M. da G., & García López, G. L. (2013, novembro 4-6). *Globalização, Ciência, Informação*. VI Encontro Ibérico EDICIC. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 1494-151. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/69677>
- Gonçalves, Miguel, Lira, M., & Marques, M. (2017). Síntese Cronológica sobre a Contabilidade Pública em Portugal, seu Passado, Presente e Futuro (1222-2016): Revisão da Literatura. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 5(2), 121-143. Disponível em: <https://doi.org/10.18405/20170208>
- Grilo, M. (2011). História e Ideologia no Estado Novo -A Revisão Integralista do Passado Nacional. *Promotoria*, 3(9), 192-218. Disponível em: [https://sapientia.ualg.pt/bitstream/10400.1/7448/1/08\\_Promontoria9\\_MGrilo.pdf.pdf](https://sapientia.ualg.pt/bitstream/10400.1/7448/1/08_Promontoria9_MGrilo.pdf.pdf)
- Jiménez, M. S., & Martí, T. T. (2010). *Anales de economía aplicada 2010: número XXIV*. Delta. ASEPELT-España Reunión Anual. Alicante. Disponível em: <http://bdigital.ipg.pt/dspace/bitstream/10314/2639/1/RuteAbreu.pdf>
- Lira, M. C. (2011, dezembro). A Evolução da Contabilidade Pública em Portugal até o século XVIII. *Contabilidade Gestão e Governança*, 14(3), 34-45. Disponível em: [https://www.academia.edu/es/1318693/A\\_Evolu%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Contabilidade\\_P%C3%BAblica\\_em\\_Portugal\\_at%C3%A9\\_o\\_s%C3%A9culo\\_XVIII](https://www.academia.edu/es/1318693/A_Evolu%C3%A7%C3%A3o_da_Contabilidade_P%C3%BAblica_em_Portugal_at%C3%A9_o_s%C3%A9culo_XVIII)
- Lira, Miguel (2021). *A Gestão Pública* Microsoft PowerPoint. Aulas de Organização e Gestão Pública, Mestrado em Contabilidade e Gestão Pública. Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC).
- Lopes, C. G. (2020). *Qualidade e modernização da Administração Pública: O caso do processo de transição e implementação do SNC-AP* [Tese de Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade Coimbra]. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP). Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/92722/1/Relat%c3%b3rio%20de%20Est%c3%a1gio-%20CI-c3%a1udio%20Lopes.pdf>
- Manual de implementação (2017), Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), Versão 2, junho de 2017, Comissão de Normalização Contabilísticas. Disponível em: [https://www.cnc.min-financas.pt/pdf/SNC\\_AP/MANUAL%20DE%20IMPLEMEN-TACAO\\_SNC\\_AP\\_Versao2\\_HomologadoSEO.pdf](https://www.cnc.min-financas.pt/pdf/SNC_AP/MANUAL%20DE%20IMPLEMEN-TACAO_SNC_AP_Versao2_HomologadoSEO.pdf)
- Marques, M. (2017). *Contabilidade pública e IPSAS em Portugal: o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas*. XVI Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria (CICA). Aveiro. 1-19. Disponível em: [https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica/finais\\_site/307.pdf](https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica/finais_site/307.pdf)
- Moreira, M. S. R. (2020). *A Transição do POCAL para o SNC-AP: Perceções da Mudança e a sua Implementação na Câmara Municipal de Valongo* [Tese de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Politécnico do Porto]. Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto. [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/17520/1/Mara\\_Moreira\\_MCF\\_2020.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/17520/1/Mara_Moreira_MCF_2020.pdf)
- Município da Figueira da Foz. (2019). Relatório de Contas Consolidado. [https://www.cmfigfoz.pt/cmfigueiradafoz/uploads/document/file/2927/rel\\_contasconsolidado2019.pdf](https://www.cmfigfoz.pt/cmfigueiradafoz/uploads/document/file/2927/rel_contasconsolidado2019.pdf)
- Município da Figueira da Foz. (2020). Relatório de Contas Consolidado. Disponível em: [https://www.cmfigfoz.pt/cmfigueiradafoz/uploads/document/file/3798/relatorio\\_de\\_consolidacao\\_de\\_2020\\_final2.pdf](https://www.cmfigfoz.pt/cmfigueiradafoz/uploads/document/file/3798/relatorio_de_consolidacao_de_2020_final2.pdf)
- Município da Figueira da Foz. (2022). Relatório de Contas Consolidado. Disponível em: [https://www.cmfigfoz.pt/cmfigueiradafoz/uploads/document/file/4840/relatorio\\_de\\_contas\\_consolidadas\\_2022.pdf](https://www.cmfigfoz.pt/cmfigueiradafoz/uploads/document/file/4840/relatorio_de_contas_consolidadas_2022.pdf)
- Nogueira, S. P., & Carvalho, J. B. da C. (2006, 28 e 29 setembro). *A contabilidade pública em Portugal: opinião de especialistas*. XIII Encuentro AECA - La Eficiencia En El Gobierno En La Gestión de La Mediana Empresa. Córdoba. Disponível em: <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/2024>
- Nunes, Pedro (2004), *Sebenta de Organização e Gestão Pública*, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Escola Superior de Gestão.
- Nunes, A. V., Rodrigues, L. L., & Viana, L. C. (2019). *SNC-AP: Sistema De Normalização Contabilística - Administrações Públicas*. (2ª edição). Almedina, Coimbra. ISBN: 978-972-408-048-2.
- Oliveira, Â. M. T. (2017). *Relevância da Informação Contabilística No Processo De Tomada De Decisão Do Setor Público - Estudo de caso da Marinha* [Tese de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro, Universidade de Aveiro]. Repositório Institucional da Universidade de Aveiro (ria) Disponível em: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/22969/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20%C3%82ngela%20Oliveira.pdf>

Oliveira, M Ferreira De (2011). *Metodologia Científica: Um Manual para a realização de pesquisas em administração*. Curso de Administração. Campus Catalão. Universidade Federal de Goiás. Disponível em: [https://www.academia.edu/24628546/UNIVERSIDADE\\_FEDERAL\\_DE\\_GOI%C3%81S\\_CAMPUS\\_CATAL%C3%83O\\_CURSO\\_DE\\_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O\\_METODOLOGIA\\_CIENT%C3%8DFICA\\_um\\_manual\\_para\\_a\\_realiza%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_pesquisas\\_em\\_administra%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/24628546/UNIVERSIDADE_FEDERAL_DE_GOI%C3%81S_CAMPUS_CATAL%C3%83O_CURSO_DE_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O_METODOLOGIA_CIENT%C3%8DFICA_um_manual_para_a_realiza%C3%A7%C3%A3o_de_pesquisas_em_administra%C3%A7%C3%A3o)

Parte II - Metodologia De Investigação. (n.d.). Repositório Institucional da Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti (ESEPF). Disponível em: <http://repositorio.esepf.pt/bitstream/20.500.11796/1232/10/Parte%20II%20-%20Metodologia%20da%20investiga%C3%A7%C3%A3o.pdf>

Pinheiro, C., Cruz, S., & Azevedo, G. (2013). *Impacto da transição de modelo contabilístico: revisão da literatura*. Estudos do ISCA – Série IV, 6. Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Universidade de Aveiro. Disponível em: <https://doi.org/10.34624/ei.v0i6.6070>

Pomirkovana, Y. (2018). *Perceções sobre a mudança do POCAL para o SNC-AP na Câmara Municipal do Porto* [Tese de Mestrado, Escola de Economia e Gestão Universidade do Minho]. Repositório da Universidade do Minho. Disponível em: [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/57836/1/Dissertac\\_a\\_o%2bcom%2bcorrec\\_o\\_es.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/57836/1/Dissertac_a_o%2bcom%2bcorrec_o_es.pdf)

Reichardt, C. S., & Cook, T. D. (1986). Hacia una superación del enfrentamiento entre los métodos cualitativos y los cuantitativos. In C. S. Reichardt & T. D. Cook. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa* (pp. 25-56). Ediciones Morata. Disponível em: [https://www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2014/DraSanjurjo/12de20/Cook\\_Reichardt.pdf](https://www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2014/DraSanjurjo/12de20/Cook_Reichardt.pdf)

Ribeiro, J. H. V., & Pascoal, T. M. R. (2000, novembro). *Contabilidade de gestão no sector público administrativo português evolução histórica recente*. I Encontro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión. Valencia. 1–14. Disponível em: <http://observatorio-iberoamericano.org/paises/Spain/Art%C3%ADculos%20diversos%20sobre%20Contabilidad%20de%20Gesti%C3%B3n/I%20Encuentro%20Iberoamericano%20Cont.%20Gesti%C3%B3n/Historia%20Contabilidad%20de%20Gesti%C3%B3n/VazyRebola.pdf>

Rocha, J. A. Oliveira. (2010). *Gestão pública: Teorias, Modelos e Práticas*. Escolar Editora. ISBN: 978-972-592-294-1.

Sá, P. (Org ), Costa, A. P. (Org ), Moreira, A. (Org ), Alves, A. T. A. da R. B. A., Nascimento, A., Ulhôa, A., Batista, B., Capela, C., Venturine, C., Rodrigues, D., Moreira, E., Ribeiro, E., Silva, F., Demba, J., Lapa, L. D. P., Mota, M., Fortunato, M., & Silva, P. C. B. da. (2021). *Reflexões em*

*torno de Metodologias de Investigação: recolha de dados* (Vol. 2). Universidade de Aveiro Editora. Disponível em: <https://ria.ua.pt/handle/10773/30772>

Silva, S.O M. de O., Rodrigues, L. L., & Guerreiro, M. (2016). *Evolução da Contabilidade Pública em Portugal: Uma Análise Institucional*. XVII Encuentro Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) 2016. Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Instituto Politécnico de Bragança. Disponível em: <http://www.aeca1.org/xviiencuentroaeca/comunicaciones/74f.pdf>

Silva, S. M. de O., Rodrigues, L. L., & Guerreiro, M. S. (2017). *Lógicas Institucionais Na Evolução da Contabilidade Pública Em Portugal*. IX Encontro de História da Contabilidade da Ordem Dos Contabilistas Certificados (OCC). Disponível em: <https://www.occ.pt/fotos/editor2/susanasilvaixencontro.pdf>

Ventura, M. M. (2007, setembro/outubro). O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. *Revista SOCERJ*, 20 (5), 383-386. Disponível em: [http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007\\_05/a2007\\_v20\\_n05\\_art10.pdf](http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf)

Vieira, R. P. M. de C. (2008). *A adopção do POCAL nos Serviços e Fundos Autónomos: (r)evolução ou harmonização?* [Tese de Mestrado, Faculdade de Economia, Universidade Coimbra]. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP). Disponível em: <https://1library.co/document/y4985d0z-adopcao-pocp-nos-servicos-fundos-autonomos-evolucao-harmonizacao.html>

Yin, K. (2005). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos* (3.<sup>a</sup> Edição). Bookman. ISBN: 853-630-462-6.

## DL, Portarias e Regulamentos:

Decreto n.º 15465 de 14 de maio de 1928, Diário do Governo n.º 109/1928, Série I. Ministério das Finanças.

Decreto n.º 16667 de 27 de março de 1929, Diário do Governo n.º 70/1929, Série I. Ministério das Finanças.

Decreto n.º 18381 de 24 de maio de 1930, Diário do Governo n.º 119/1930, Série I. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 737/76 de 16 de outubro, Diário da República n.º 243/1976, Série I. Ministérios do Plano e Coordenação Económica e das Finanças.

Decreto-Lei n.º 47/77 de 7 de fevereiro, Diário da República n.º 31/1977, Série I. Ministérios do Plano e Coordenação Económica e das Finanças.

Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de junho, Diário da República n.º 172/1992, Série I-A. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de setembro, Diário da República n.º 203/1997, Série I-A. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 21 de fevereiro, Diário da República n.º 44/1999, Série I-A. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Decreto-Lei n.º 12/2002 de 25 de janeiro, Diário da República

n.º 21/2002, Série I-A. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 158/2009 de 13 de julho, Diário da República n.º 133/2009, Série I. Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 134/2012 de 29 de junho, Diário da República n.º 125/2012, Série I. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 98/2015 de 2 de junho, Diário da República n.º 106/2015, Série I. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, Diário da República n.º 178/2015, Série I. Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro, Diário da República n.º 178/2015, Série I. Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro, Diário da República n.º 243/2016, Série I. Economia.

Decreto-Lei n.º 84/2019 de 28 de junho, Diário da República n.º 122/2019, Série I. Presidência do Conselho de Ministros.

Despacho n.º 556/2014 de 10 de janeiro, Diário da República n.º 7, Série II.

Lei n.º 11/76 de 31 de dezembro, Diário da República n.º 303/1976, Série I. Assembleia da República.

Lei n.º 64/77 de 26 de agosto, Diário da República n.º 197/1977, Série I. Assembleia da República.

Lei n.º 1/87 de 3 de janeiro, Diário da República n.º 2/1987, Série I. Ministério das Finanças.

Lei n.º 1/89 de 8 de julho, Diário da República n.º 155/1989, Série I. Assembleia da República.

Lei n.º 8/90 de 20 de fevereiro, Diário da República n.º 43/1990, Série I. Assembleia da República.

Lei n.º 6/91 de 20 de fevereiro, Diário da República n.º 42/1991, Série I-A. Assembleia da República.

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, Diário da República n.º 176/2013, Série I. Assembleia da República.

Portaria n.º 671/2000 de 17 de abril, Diário da República n.º 91, Série II. Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças-Ministério das Finanças.

Portaria n.º 794/2000 de 20 de setembro, Diário da República n.º 218/2000, Série I-B. Ministério das Finanças e da Educação.

Portaria n.º 898/2000 de 28 de setembro, Diário da República n.º 225/2000, Série I-B. Ministério das Finanças e da Saúde.

Portaria n.º 474/2010 de 1 de julho, Diário da República n.º 126/2010, Série II. Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Portaria n.º 218/2016 de 9 de agosto, Diário da República n.º 152/2016, Série I. Finanças.





# Coimbra Business Review

COIMBRA BUSINESS REVIEW