

**PARTE B**  
**DIAGNÓSTICO**

## FICHA DE DIAGNÓSTICO:

---

**COMPONENTE:** Administração central e órgãos desconcentrados

### QUADRO DE INFLUÊNCIAS

**ESTRUTURAL:** AUTÓNOMA ...X... DEPENDENTE ..... INFLUENTE ..... DETERMINANTE .....

**CONTINGENCIAL (NÍVEL):** INEXPRESSIVO ..... BAIXO ..X. MÉDIO ..... ELEVADO .....

### **SÍNTESE DE CARACTERIZAÇÃO:**

O Estado Português é ainda uma grande máquina burocrática e centralizada, mantendo-se a esmagadora maioria das competências atribuídas ao Estado na reserva da Administração Central. Ainda que consideremos a tendência crescente para se atribuir competências em áreas específicas à administração estadual indirecta, atendendo à complexificação das funções do Estado e da vida administrativa, a tónica mantém-se na centralidade e não na descentralização, apesar das transferências de competências para as autarquias locais a que se tem vindo a assistir nos últimos anos.

Sem prejuízo da centralização das competências na pessoa jurídica do Estado, o princípio da desconcentração administrativa tem assento constitucional, consistindo num processo de distribuição de competências pelos diferentes graus da hierarquia no âmbito de uma mesma pessoa colectiva pública: o Estado.

Sendo a desconcentração de determinados serviços uma prática corrente na Administração Pública Portuguesa, no caso concreto da cidade de Beja tal situação é acentuada pelo facto de se tratar de sede de Distrito.

Os Distritos, no ordenamento jurídico-administrativo Português, revestem o carácter de meras circunscrições administrativas, sem se confundirem com as autarquias locais. Nesta perspectiva e atendendo ao próprio texto constitucional, que lhes nega o estatuto jurídico de autarquia local, os Distritos nada mais são do que uma mão moribunda do poder central na área distrital. Aliás, a transferência de competências dos Governos Civis para os Municípios que se tem verificado nos últimos anos é disso sinal inequívoco – a título meramente exemplificativo vejamos a transferência de competência regulamentar de certas actividades como sejam os guardas-nocturnos, os arrumadores de automóveis, a realização de leilões, a exploração de máquinas automáticas, etc. – Decreto Lei n.º 310/2002 de 18 de Dezembro.

Assim, quer por via da desconcentração ordinária dos serviços e competências da Administração Central, quer pelo facto de Beja ser capital de Distrito, nesta cidade encontram-se representados serviços geridos e administrados pelo poder central, nas mais diversas áreas de intervenção do Estado, como sejam a área social, as finanças, o ordenamento do território, planeamento e ambiente, a saúde, o desporto, o emprego, a reabilitação e segurança social, o cadastro, as estradas e a viação, a geologia, a educação, o serviço de estrangeiros e fronteiras, a meteorologia, a agricultura, a justiça, os registos e notariado, etc.

### **REFERENCIAL DE ORDENAMENTO:**

Os órgãos da Administração Central e os serviços desconcentrados proporcionam um enquadramento profundo do ordenamento do território, destacando-se as suas competências enquanto:

- Instituições reguladoras dos mecanismos de planeamento e ordenamento;
- Unidades de administração de determinados sectores, alicerçados em equipamentos e infra-estruturas com peso ao nível do ordenamento local e regional.

### **TRACOS MARCANTES DE DESENVOLVIMENTO:**

- Prevalência de um quadro administrativo e institucional extremamente centralista;
- Ausência de estratégias de desenvolvimento claras e coerentes no tempo, enquadradoras do desenvolvimento local e regional;
- Falta de diálogo com a Administração Local, sobretudo quanto à definição das áreas de intervenção dos Municípios no âmbito do desenvolvimento;
- Atropelos de protagonismo entre os diversos níveis de decisão da Administração Central e respectiva relação com o poder local;
- Indefinição de competências em determinados domínios do poder local em relação ao poder central, com impacto ao nível do desenvolvimento económico e social;
- Falta de coordenação entre a Administração Central e as estruturas locais na execução de projectos com impacto no desenvolvimento local;
- Conflituosidade de interesses e inexistência de procedimentos e mecanismos estruturados, decorrentes das diferenças de escala de intervenção entre o poder central e o poder local, no domínio do desenvolvimento.

### **BALANCO DE DIAGNÓSTICO:**

#### **TENDÊNCIAS DETERMINANTES (CONDICIONANTES A EVOLUÇÃO)**

- Manutenção dos níveis de centralismo em consequência dos constrangimentos orçamentais;
- Dificuldades na obtenção de recursos financeiros da União Europeia e consequente perda de dinamismo nos projectos e iniciativas da Administração Central, com impacto no desenvolvimento local;
- Instabilidade institucional decorrente de ciclos políticos mais curtos e da tradição de mudança nas instituições quando se operam alterações super estruturais;
- Consequente instabilidade nos quadros de referência, designadamente ao nível das políticas prosseguidas, com rupturas no enquadramento de projectos e de iniciativas de promoção do desenvolvimento local.

### **DEBILIDADES OU BLOQUEIOS (PONTOS FRACOS E AMEAÇAS)**

- Excessiva centralização dos mecanismos de decisão com consequências ao nível das dificuldades de acompanhamento de processos de desenvolvimento, de ordenamento e de responsabilização de estruturas intermédias e locais;
- Indefinições ao nível da condução dos processos, com o conseqüente atraso na realização de acções de transformação do espaço e desenvolvimento do território;
- Excessiva burocratização nos processos de planeamento e ordenamento;
- Descrédibilização de instituições devido à tomada de decisões contraditórias.

### **POTENCIALIDADES (PONTOS FORTES E OPORTUNIDADES)**

- Utilização da escala supra municipal para compatibilizar interesses e dinamizar estratégias locais de desenvolvimento que, na ausência de factores externos de harmonização, constituem por si só elementos de diferenciação dos territórios, potenciadores de assimetrias espaciais e sociais;
- Abertura da Administração Local ao diálogo institucional com a Administração Central e os respectivos serviços desconcentrados;
- Existência de mecanismos jurídicos de enquadramento que permitem uma governação fluente e harmoniosa entre os diferentes níveis de administração decorrente de mecanismos de planeamento e ordenamento complementares, ao nível das diversas escalas do espaço.

### **PERSPECTIVAS (QUADRO EXPECTÁVEL DE EVOLUÇÃO)**

- Aprofundamento da conflituosidade entre a tendência centralizadora, resultante dos constrangimentos orçamentais, e as necessidades de descentralização para uma gestão mais racional e eficiente dos recursos disponíveis;
- Eventual emergência de conflitos entre o carácter eminentemente público de determinados serviços e a dinâmica de privatização prevalecente;
- Manutenção dos níveis de insegurança ao nível do investimento face à instabilidade dos processos de decisão evidenciados e agravados por ciclos políticos gradualmente mais curtos;

- Confronto entre as tendências reais de regionalização e as ópticas centralistas de desconcentração;
- Falta de enquadramento jurídico para os processos de regionalização em curso;
- Verificação de algum protagonismo das administrações dos serviços desconcentrados em função das filosofias de direcção prevalentes;
- Crescente tendência para a desresponsabilização da Administração Central em relação às consequências das políticas de ordenamento e planeamento adoptadas.

## FICHA DE DIAGNÓSTICO:

---

**COMPONENTE:** Administração local

### QUADRO DE INFLUÊNCIAS

**ESTRUTURAL:** AUTÓNOMA ..... DEPENDENTE ..... INFLUENTE ..... DETERMINANTE ..X...

**CONTINGENCIAL (NÍVEL):** INEXPRESSIVO ..... BAIXO ..... MÉDIO ..... ELEVADO ...X...

### **SÍNTESE DE CARACTERIZAÇÃO:**

No quadro das autarquias locais o Município de Beja integra 18 *Freguesias*: Trigaches, Beringel, S. Brissos, S. Matias, Mombeja, Santiago Maior, Santa Maria da Feira, Salvado, S. João Baptista, Neves, Baleizão, Santa Vitória, Santa Clara de Louredo, Cabeça Gorda, Salvada, Quintos, Trindade e Albernoa.

De acordo com o disposto na Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, o Município conta com um órgão deliberativo (a assembleia municipal) e um órgão executivo colegial (a câmara municipal) constituído por um presidente e por vereadores, um dos quais assume as funções de Vice Presidente.

Por seu turno, cada Freguesia é composta por um órgão deliberativo – assembleia de freguesia – e por um órgão executivo colegial – a junta de freguesia – constituído por um presidente e por vogais, dos quais dois exercem as funções de secretário e tesoureiro.

No caso concreto do Município de Beja encontramos uma Freguesia – S. Brissos – que conta com um plenário de cidadãos eleitores como órgão deliberativo, em vez de uma assembleia municipal, atendendo ao reduzido número de eleitores recenseado na referida Freguesia.

A Administração Local, através do exercício das competências que lhe estão atribuídas, assume particular importância na melhoria da qualidade de vida das populações, nomeadamente através de:

- Construção de equipamentos e execução de infra-estruturas;
- Apoios diversos à dinamização das comunidades;
- Intervenção ao nível do ordenamento e planeamento: compete às Freguesias apresentar propostas e sugestões, cabendo ao Município a responsabilidade de definir as políticas de planeamento. Neste âmbito é de salientar a política de interdependência entre planeamento e desenvolvimento que a Câmara Municipal de Beja tem vindo a seguir. Disso são exemplos a elaboração de Planos Sectoriais e do Plano Estratégico da Cidade;
- Participação das diversas forças políticas e sociais nos processos de planeamento e o papel das autarquias locais na mobilização e participação das populações;
- Papel de reivindicação em torno de áreas de interesse para o desenvolvimento económico e social, com destaque para a actuação da Câmara Municipal de Beja junto do poder central e dos órgãos desconcentrados no que respeita a projectos estruturantes, como sejam o empreendimento de fins múltiplos do Alqueva e o aproveitamento para fins civis da base aérea de Beja;
- Na Administração Local (e nos respectivos órgãos) estão presentes representantes das diversas forças políticas do Município, o que denota um processo amplamente democrático e participativo.

### **REFERENCIAL DE ORDENAMENTO:**

Os processos de planeamento estão muito próximos das populações, nomeadamente considerando o elevado grau de participação promovido pelos mecanismos criados pelos órgãos da Administração Local.



Consequentemente, verifica-se um planeamento transparente, subordinado aos interesses maioritários das populações locais.

No Município de Beja encontramos, assim, uma administração equilibrada, suportada na conciliação de interesses, particularmente os interesses das comunidades locais.

### **TRACOS MARCANTES DE DESENVOLVIMENTO:**

- Uma política clara de desenvolvimento, sustentada por diversos estudos e planos;
- Um envolvimento profundo dos agentes locais nos principais instrumentos de planeamento;
- O incentivo à emergência de formas estruturadas de organização da participação da sociedade civil nos assuntos económicos, sociais, culturais e de desenvolvimento;
- O aproveitamento racional dos recursos financeiros disponibilizados pela União Europeia na qualificação dos espaços urbano e rural e na criação de condições básicas de promoção de desenvolvimento;
- O apoio directo às estruturas locais associadas à base económica, ao ensino, ao desporto e à cultura, designadamente através da cedência de espaços para a instalação e desenvolvimento das respectivas actividades.

### **BALANÇO DE DIAGNÓSTICO:**

#### **TENDÊNCIAS DETERMINANTES (CONDICIONANTES A EVOLUÇÃO)**

- Existência de um quadro crescente de exigências das populações face à intervenção da Administração Local;
- Descentralização administrativa e reforço da intervenção em áreas importantes como a saúde e o ensino;
- Aumento de parcerias entre a Administração Local e os agentes das comunidades locais;
- Constrangimentos orçamentais decorrentes da crise económica em que se encontra mergulhada a sociedade portuguesa e do controlo progressivamente mais exigente

do Orçamento Geral de Estado. Por outras palavras, uma cada vez maior transferência legislativa de competências sem a necessária transferência de verbas para a Administração Local.

### **DEBILIDADES OU BLOQUEIOS (PONTOS FRACOS E AMEAÇAS)**

- Crescentes dificuldades económicas e orçamentais para fazer face às igualmente crescentes competências das autarquias locais;
- Aumento significativo dos custos de manutenção dos equipamentos administrados pelas autarquias locais e da gestão do património municipal;
- Falta ou dificuldade de diálogo com o poder central, nomeadamente no que respeita à implantação e execução quer de projectos locais, quer de projectos supra-municipais;
- Desarticulação ao nível da decisão e da afectação de recursos entre equipamentos e serviços centralizados em Beja e administrados por estruturas da Administração Central, que exercem pressões sobre diversos sistemas urbanos sem que o Município seja contemplado com as respectivas contrapartidas, constituindo um encargo suplementar;
- Instabilidade nos quadros da função pública local, provocando dificuldades na gestão dos recursos humanos;
- Dificuldades ao nível da gestão de determinados equipamentos motivadas pela desertificação crescente do meio rural;
- Rigidez da legislação em vigor no que respeita à utilização do parque habitacional, nomeadamente quanto à falta de poder de intervenção da Administração Local na preservação e conservação do parque habitacional que se encontra em regime de propriedade privada. Esta rigidez legislativa leva à verificação de situações contraditórias no que respeita ao parque habitacional do Município, como seja a existência de perímetros urbanos em expansão enquanto os centros históricos enfrentam uma desertificação e degradação crescentes;
- Rigidez na classificação e enquadramento jurídico de determinadas figuras de ordenamento (como as reservas agrícola ou ecológica nacionais), o que dificulta a gestão efectiva do território.

### **POTENCIALIDADES (PONTOS FORTES E OPORTUNIDADES)**

- Relação de proximidade com as populações, o que permite uma resposta directa às necessidades de desenvolvimento e à melhoria da qualidade de vida;
- Transparência e democratização do processo decisório ao nível da gestão do território e intervenção sobretudo nas áreas socioculturais;
- Correcta política de descentralização da Câmara Municipal de Beja para as Juntas de Freguesia, no que respeita a determinadas áreas funcionais, e uma boa resposta por partes destas entidades, evidenciando um desempenho positivo no exercício das funções transferidas;
- Tradição de abertura dos executivos camarários ao nível do atendimento dos munícipes;
- Programa de modernização e desenvolvimento institucional devidamente estruturado, posicionando o munícipe no centro dos processos técnico-administrativo;
- Desenvolvimento de diversos projectos e intervenções estruturadas em parceria, o que permite a consolidação de uma relação institucional forte entre a autarquia e os agentes económicos e sociais;
- Mitigação permanente das desigualdades sociais, por via da implementação de determinados programas, destacando-se a habitação social e a custos controlados;
- Prevalência de uma visão estratégica realista sobre a cidade e as oportunidades de desenvolvimento face aos diversos contextos onde se insere: local, regional, nacional e internacional.

### **PERSPECTIVAS (QUADRO EXPECTÁVEL DE EVOLUÇÃO)**

- Reforço das atribuições de competências à Administração Local, no âmbito da transferência de competências e atribuições;
- Prevalência de um quadro contraditório entre as exigências crescentes por parte dos munícipes e a existência de ambientes e influências externas desencorajadoras da participação cívica;

- Restrições e condicionantes orçamentais, tendo em conta os ritmos de crescimento das receitas e despesas;
- Continuação da dependência excessiva de parte significativa das receitas das autarquias locais do Orçamento Geral do Estado;
- Atrasos na concretização dos projectos estruturantes, com consequências extremamente negativas ao nível da promoção e desenvolvimento locais. Tais atrasos poder-se-ão mesmo traduzir na total falta de oportunidade para a sua realização;
- Manutenção do quadro de dificuldades existentes para inverter os processos demográficos caracterizados por um decréscimo significativo dos quantitativos demográficos, sobretudo nas freguesias rurais;
- Manutenção do cenário de falta de diálogo com a Administração Central em assuntos estruturantes para o desenvolvimento das autarquias locais.

## FICHA DE DIAGNÓSTICO:

**COMPONENTE:**                    **Associações Socioprofissionais**

### QUADRO DE INFLUÊNCIAS

**ESTRUTURAL:**    AUTÓNOMA ...X...    DEPENDENTE .....    INFLUENTE .....    DETERMINANTE .....

**CONTINGENCIAL (NÍVEL):**    INEXPRESSIVO .....    BAIXO ...X...    MÉDIO .....    ELEVADO .....

### **SÍNTESE DE CARACTERIZAÇÃO:**

As associações socioprofissionais têm fraca expressão no Município e Beja, dividindo-se em associações, cooperativas e centros culturais e desportivos.

As associações socioprofissionais existentes no Município têm manifestado um carácter essencialmente corporativista na defesa dos interesses dos seus associados, carecendo de alguma iniciativa para outro tipo de apoio às actividades representadas.

Por outro lado, as áreas de interesse representadas têm sido pouco diversificadas, sendo o carácter da intervenção das associações nas referidas áreas muito restrito e limitado e os níveis de participação muito baixos.

Verifica-se ainda um excesso de pendor voluntarista por parte dos dirigentes e um menor conteúdo profissional ao nível da respectiva formação.

De destacar é a ausência de agentes locais de estruturas nacionais de representação de determinado tipo de grupos profissionais que usualmente se poderão encontrar representados por todo o país.

Ainda assim é de salientar a realização por parte das associações socioprofissionais existentes de projectos conjuntos com o Município de Beja, vocacionados para a promoção do desenvolvimento e qualificação de determinadas funções.

### **REFERENCIAL DE ORDENAMENTO:**

As associações socioprofissionais existentes no Município de Beja manifestam uma participação pouco organizada e de fraca expressão na representação de certos segmentos socioprofissionais.

### **TRACOS MARCANTES DE DESENVOLVIMENTO:**

- Reconhecidas dificuldades na fixação de profissionais de certas áreas por falta de enquadramento e apoio socioprofissional;
- Pouca expressão no desenvolvimento de acções de formação e qualificação dos profissionais representados.

### **BALANÇO DE DIAGNÓSTICO:**

#### **TENDÊNCIAS DETERMINANTES (CONDICIONANTES A EVOLUÇÃO)**

- Reconhecimento por parte da Administração Pública de uma importância crescente das estruturas socioprofissionais;

- Acréscimo dos níveis de participação das associações socioprofissionais ao nível da validação de competências de determinados domínios técnico-profissionais;
- Consolidação das estruturas nacionais de representação socioprofissional;
- Desempenho crescente das estruturas nacionais de representação socioprofissional como órgãos consultivos para assuntos relacionados com as respectivas áreas;
- Crescente envolvimento e expressividade da intervenção na área sociocultural de apoio aos associados;
- Desenvolvimento de iniciativas de natureza técnico-científica de valorização dos conhecimentos dos associados, como congressos, seminários, etc.;
- Reforço das parcerias internacionais entre associações congéneres;
- Acréscimo das exigências junto das associações socioprofissionais para o desenvolvimento de parcerias que promovam o emprego dos associados e dos jovens profissionais nas respectivas áreas.

#### **DEBILIDADES OU BLOQUEIOS (PONTOS FRACOS E AMEAÇAS)**

- Influência local pouco determinante das estruturas nacionais junto dos respectivos associados;
- Fraca iniciativa das associações, evidenciada pelas diversas áreas socioprofissionais;
- Capacidade organizativa deficiente;
- Dificuldades de dinamização de iniciativas que reforcem o associativismo por parte das associações instaladas no Município;
- Desmotivação crescente dos profissionais no movimento associativo, face à falta de resposta suficiente para as suas necessidades por parte das respectivas associações socioprofissionais.

#### **POTENCIALIDADES (PONTOS FORTES E OPORTUNIDADES)**

- Existência de associações socioprofissionais com ótimos equipamentos e condições básicas asseguradas para o exercício das suas actividades;
- Existência de protocolos de prestação de serviços resultantes da descentralização de funções do Estado para a iniciativa privada;

- Importância de parcerias activas entre estruturas associativas e o Município de Beja para a gestão de empreendimentos que promovam o desenvolvimento económico;
- Posição estratégica das associações socioprofissionais no âmbito da formação profissional e técnica dos associados;
- Estatuto de parceiro social reconhecido a algumas estruturas socioprofissionais;
- Experiências positivas no domínio do desenvolvimento de parcerias.

### **PERSPECTIVAS (QUADRO EXPECTÁVEL DE EVOLUÇÃO)**

- A valorização crescente por parte da Administração Pública da importância do movimento associativo socioprofissional;
- Reforço das associações socioprofissionais por exigência da própria legislação que regula as actividades técnicas;
- Acréscimo das exigências por parte dos associados, para cobrir necessidades formativas e outras, emergentes de um quadro de exercício de actividades progressivamente mais competitivo;
- Redefinição das áreas de intervenção e competências das associações socioprofissionais, como forma de resposta às crescentes exigências técnicas e tecnológicas, bem como ao enquadramento social do exercício das actividades;
- Acréscimo dos níveis de cooperação entre associações dos mais diversos âmbitos, quer socioprofissionais, quer territoriais.