

XXV Congresso Internacional **CLAD**  
24 – 27 de novembro, 2020

Rede CESOP-Local

**A CAF e os ODS na Administração Local enquanto instrumentos de medição**

José Fidalgo Gonçalves, Ricardo Reis, Jorge Cerol e Tânia Correia

Rede CESOP-Local

## A CAF e os ODS na Administração Local enquanto instrumentos de medição

José Fidalgo Gonçalves, Ricardo Reis, Jorge Cerol e Tânia Correia

*“A complexidade humana não se compreenderia separada destes três elementos, todo o desenvolvimento verdadeiramente humano significa: desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertença à espécie humana” (Morin, 2002)*

### Introdução:

---

O projeto, desenvolvido pelo Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa (Católica-CESOP), pretende contribuir para a promoção e implementação de medidas de transição para a sustentabilidade em territórios administrativos. O trabalho em apreço toma como referência a documentação sobre a sustentabilidade e a participação, com particular enfoque na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e na CAF (Estrutura Comum de Avaliação). Estes normativos instituem, por um lado, o funcionamento em rede e, por outro lado, a promoção e envolvimento dos cidadãos e dos agentes de desenvolvimento local, apelando à integração da posição das partes interessadas na estratégia dos governos.

No âmbito das Nações Unidas, os 193 Estados-membros que a constituem aprovaram por unanimidade, na cimeira da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada a 25 de setembro de 2015, na sede da ONU, em Nova Iorque (EUA), um conjunto de medidas, constantes na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2016. Também, resultante do contributo de sucessivas Presidências da União Europeia (Reino Unido e Áustria em 1998, Alemanha e Finlândia em 1999 e Portugal em 2000), sob a égide do Grupo de Serviços Públicos Inovadores (Innovative Public Services Group - IPSG)<sup>1</sup>, foi desenvolvido um instrumento de autoavaliação para as organizações da administração pública, a CAF (Estrutura Comum de Avaliação).

Verificada a existência destes normativos, torna-se necessário encontrar um novo tipo de abordagem para a participação e para a sustentabilidade. Neste trabalho, procura-se demonstrar de que forma um sistema dinâmico de atores, relações e recursos pode incentivar as pessoas para uma cidadania ativa e preparar as autarquias para auscultar os cidadãos. O enfoque está no alinhamento de estratégias, quer ao nível local, entre autarquia e cidadãos e entidades coletivas do mesmo território, quer entre os diversos níveis de governo (local, regional, nacional e internacional). É expectável que, ao juntar a opinião dos cidadãos aos indicadores de sustentabilidade, esta informação permita às autarquias elaborar as melhores estratégias de ação, melhorar a relação e a satisfação entre e com as partes interessadas e, conseqüentemente, melhorar o desempenho das políticas públicas.

O pressuposto da necessidade deste estudo é a percepção de que a situação atual continua a evidenciar o que vem sendo sinalizado nos últimos anos, mais do que uma discussão em torno da ideia de desenvolvimento sustentável, neste momento, é a questão prática de fazer acontecer a transição para a sustentabilidade que está na ordem do dia (Gonçalves, 2013); e que a responsabilidade de conseguir uma forma de vida sustentável é universal, envolve os decisores políticos, e cada cidadão e requer que toda a

---

<sup>1</sup> <https://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=01AC8D29-E0FF-4DD1-884C-0855C93BAB45>. Acedido a 2020-08-10.

sociedade aceite e intervenha nesse esforço de mudança (Castells, 2003). Significa que para implementar medidas de transição para a sustentabilidade no terreno é necessário o envolvimento das pessoas e que o município é o Governo mais próximo dos cidadãos e com condições para organizar esse esforço de mudança. Assim, foi definido um plano de ação, no sentido de procurar obter dados fiáveis que permitissem confirmar ou infirmar a perceção existente e manifestada informalmente. Para tal, construiu-se um modelo de investigação, baseado predominantemente em métodos quantitativos e complementado com métodos qualitativos.

Considera-se que as Autarquias são a representação político-administrativa das comunidades locais e são instituições públicas vocacionadas para servir o interesse público local materializado nas ambições, preocupações e necessidades dos cidadãos que representam; que exercem um papel fundamental na promoção do desenvolvimento local, nomeadamente: (1) Por disporem de um conjunto relevante de funções cuja implementação pode contribuir para melhorar a qualidade de vida das suas comunidades; (2) Por estarem muito bem posicionadas (proximidade) para influenciar os outros agentes de desenvolvimento e envolverem toda a comunidade; (3) Porque são empregadores e consumidores, com a responsabilidade de organizar de forma sustentável a sua própria unidade produtiva local (Gonçalves, 2019).

## **Problemática:**

---

No contexto dos processos de globalização vários desafios têm vindo a colocar-se às pessoas e às instituições, nomeadamente quanto à necessidade de definir novos modelos de desenvolvimento global para a humanidade. Até aqui, as respostas geradas para responder aos desafios da globalização afirmaram-se como vitais e eficazes. Mas, hoje em dia, novos desafios relacionados com o desenvolvimento sustentável obrigam a engendrar respostas inovadoras. Países, concelhos e cidades passam por períodos prolongados de debilidade económica: desequilíbrio comercial, dívidas cada vez maiores, inflação elevada e desemprego. As fraquezas económicas, geralmente medidas pela perda de população, pelo alto índice de desemprego, pela queda de receitas e dos investimentos, estão ligadas à sorte das indústrias, dos recursos e produtos locais. Estes têm vindo a ser elementos a ter em conta no desenvolvimento de novas respostas para a vida das pessoas (Gonçalves, 2013).

As comunidades locais são, por excelência, os espaços onde as dinâmicas ocorrem, mas elas próprias estão a mudar rápida e intensamente, obrigando a procurar novos conceitos que permitam resolver os processos antagónicos que ocorrem nas grandes aglomerações populacionais. A comunicação<sup>2</sup> da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité Das Regiões, em julho de 2014 (COM, 2014) refere que “*As cidades estão em constante evolução e a conceção de políticas eficazes deve assentar numa compreensão mais profunda e numa partilha mais efetiva de conhecimentos e experiências*”. Na perspetiva do aperfeiçoamento económico local, ao valorizar o papel das cidades como motores fundamentais de desenvolvimento e internacionalização, tornando-as mais atrativas e sustentáveis, reforça-se o papel do sistema urbano nacional como dinamizador do conjunto do território (Lopes e Esteves, 2011).

Em Portugal, pesa sobre a comunidade local, e logo sobre os cidadãos, a pressão de uma estrutura político-administrativa muito vertical, limitadora da ação, sem visão prospetiva e que não apresenta, no seu horizonte, às gerações vindouras, uma prerrogativa de opções para o desenvolvimento; apenas se tem

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/consultation/urb\\_agenda/pdf/comm\\_act\\_urb\\_agenda\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_pt.pdf). Acedido em 2020.08.21

traduzido numa disparidade de instrumentos de gestão, por vezes sobrepostos, com múltiplas tutelas que não cumprem com os requisitos de uma informação clara e da necessária celeridade e elasticidade na decisão, como é desejável, numa sociedade eficiente e democrática. (Lopes e Esteves, 2011). Acresce ainda, a tudo isto, que a participação, ou a falta dela, é um dos maiores problemas com que se deparam as comunidades locais (Gonçalves, 2019).

O comportamento das pessoas e a forma como as instituições funcionam são o principal obstáculo. Se, por um lado, a participação mais comum, por parte dos cidadãos, é centrada no indivíduo e nos seus próprios problemas, e não nos problemas comuns a toda a comunidade, por outro lado, também as autarquias não podem ficar apenas remetidas a uma comunicação unívoca (Gonçalves, 2013).

A questão da interatividade entre e com os cidadãos e as organizações da sociedade civil tem merecido a atenção de vários investigadores nacionais e internacionais (e.g. Arnstein, 1967, Connor, 1988, Fung, 2006, Brodie et al., 2009, Bilhim, 2004) e das instituições mundiais (e.g. ONU, UE). O uso de mecanismos de participação formais e informais (e.g. fóruns de deliberação para a construção de consensos), está, também, expresso na Declaração do Milénio das Nações Unidas e do Consenso de Monterrey, onde se destaca a importância da governança para o desenvolvimento sustentável.

O conceito clássico de democracia está de acordo com a premissa de dar voz aos habitantes de uma comunidade ou nação. O sociólogo Mark Granovetter (1995) diz que a sociedade carece de uma estrutura para pensar sobre por que e como é que as pessoas (atores) devem interagir e cooperar entre si. Mas, não é apenas através dos ‘processos de participação’ que se encontram as soluções para toda a disparidade de comportamentos sociais; talvez possibilitem, sim, uma maneira diferente de lidar com problemas atuais e futuros. Segundo Velásquez e González (2003), para alcançar a participação dos cidadãos, expressa através do exercício deliberativo e da tomada de decisões comuns, são necessários altos níveis de transparência. Assim, a participação, entendida como tal, implica uma relação de compromisso entre o Estado e a sociedade civil e a sua institucionalização permite melhorar as políticas públicas.

O relatório da Comissão Europeia responsável pela Política Regional (2011), ‘*Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*’, sugere a adoção de uma visão mais holística, através da promoção da inteligência coletiva, focada na reflexão sobre problemas da sociedade, como forma de ajudar a superar as perspetivas setoriais do espaço urbano, através de três processos inter-relacionados que combinam o lugar e as pessoas: (1) partilhar experiências de sucesso local, como, por exemplo, a inovação social, métodos de aprendizagem e o diálogo intercultural; (2) identificar uma escala apropriada para os diferentes tipos de intervenção urbana; (3) promover vínculos estáveis e coerentes de cooperação, através de negociação entre agentes e organizações dos diferentes níveis espaciais de intervenção, ao nível de freguesia e de bairro.

Assim, torna-se importante valorizar o papel das comunidades, enquanto motores fundamentais de desenvolvimento e internacionalização, tornando-as mais atrativas e sustentáveis, de modo a reforçar o papel do sistema urbano nacional como dinamizador do conjunto do território (Lopes e Esteves, 2011). Neste contexto, para a administração local é fundamental perceber e encontrar respostas para as necessidades dos cidadãos e das organizações da sociedade civil e das instituições públicas do aparelho do Estado. Torna-se imperativo pensar em cultura da qualidade como vetor chave da modernização administrativa e como forma de maximizar a probabilidade de sucesso dos compromissos assumidos, para que a organização se habilite a aprender e a adaptar-se ao meio ambiente com ética e transparência. (Azevedo, 2007; Caldeira, 2009).

Na perspectiva da missão do Governo Local, percebe-se a necessidade da satisfação de três objetivos primordiais e essenciais para o sucesso distintivo das autarquias, no âmbito da gestão dos bens comuns e da defesa dos interesses comuns da comunidade local e global: 1) Avaliar o desempenho da Autarquia; 2) Determinar a tangibilidade na dinâmica do território; 3) Potenciar atores e iniciativas locais. Fatores que, associados à valorização dos recursos endógenos, atratividade e competitividade, na ótica do cidadão (residente, trabalhador ou visitante), serão essenciais para o sucesso distintivo das autarquias. Considera-se que qualquer ação local provoca um impacto (positivo ou negativo) no planeta, percebe-se que a concretização da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável terá de acontecer a partir do nível local. Os municípios são a estrutura de resposta fundamental para concretizar e medir a sustentabilidade local, por disporem de um conjunto relevante de funções cuja implementação pode contribuir para melhorar a qualidade de vida das suas comunidades (Gonçalves, 2019).

## **A Agenda Global de Desenvolvimento**

---

A tomada de consciência coletiva sobre a relativa exiguidade da Terra e sobre as reais capacidades humanas para lhe infligir danos terão sido, no seu conjunto, as principais razões que levaram ao surgimento de uma nova dimensão ética, ou de responsabilidade individual e coletiva, sobre o desenvolvimento sustentável. Estas preocupações, levantadas por Ernest Haeckel (1870), Eugene Odum (1960), Maurice Strong (1972), foram mais acentuadas no relatório do Clube de Roma através do ‘The limits to growth’ (Meadows et al. (1972)’, sublinhando a necessidade de rever o paradigma de desenvolvimento dominante no mundo industrializado, baseado no consumo e no crescimento.

Em 1987 emerge o conceito de desenvolvimento sustentável emanado da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (criada em 1983), dirigido pela ex-primeira ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland que produziu, sob o patrocínio da ONU, o relatório “Our common future” (“O nosso futuro comum” também conhecido como Relatório de Brundtland), onde são detalhados os desafios e os esforços comuns, incluindo a administração de áreas comuns: paz, segurança, desenvolvimento e meio ambiente; propostas de mudança institucional e legal.

Entretanto chegam ao palco mais visível para a demonstração de medidas deliberativas - as Nações Unidas - os mais diversos tipos de contributos e preocupações, expressos por organizações independentes, investigadores e, sobretudo, por uma larga maioria dos países do mundo. Os contributos sucedem-se, sob a forma de recomendações e propostas, numa perspectiva da harmonização entre as partes envolvidas – os países – e com o objetivo de encontrar um equilíbrio sustentável para o mundo. As linhas de ação para a sua implementação não têm sido consentâneas e, por isso mesmo, emergem inúmeras críticas às diversas deliberações assumidas no seio das Nações Unidas. Apesar destas críticas, tem prevalecido o consenso na procura de medidas orientadas para o desenvolvimento de novas respostas para a vida das pessoas.

Como resposta, as Nações Unidas lançaram o Programa para o Desenvolvimento (PNUD), em fevereiro de 2014, com o objetivo que cada país formulasse as suas próprias estratégias nacionais, assentes numa ampla consulta pública, considerando que cada país tem a responsabilidade de organizar o seu próprio desenvolvimento sustentável. Neste contexto, em fevereiro de 2014, Portugal realizou uma consulta pública sobre a implementação local da agenda de desenvolvimento global Pós-2015. Sobre as conclusões desta consulta pública, no Relatório Final salientamos algumas passagens que nos parecem ser relevantes para este projeto, desde logo, a assunção da necessidade de *“adaptar os objetivos*

*universais da agenda às realidades locais em cada país*". Mas, considerando o generalizado baixo nível de conhecimento e a dificuldade em compreender a linguagem demasiado técnica usada até agora, o Relatório Final sugere a utilização de uma linguagem mais clara e adequada aos diferentes públicos. E, dirigindo-se às instituições políticas, recomenda o envolvimento de todas as partes interessadas, através de mecanismos que assegurem a transparência durante todo o processo. Este relatório salienta ainda que a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) exigem uma ação mundial entre os diversos níveis de governo e a sua interligação com os cidadãos e a sociedade civil. Às autarquias, pela sua relação de proximidade com os cidadãos e entidades coletivas, cabe o empenho para a implementação, no terreno, de medidas de transição para a sustentabilidade.

A recolha dos contributos desta e de outras consultas públicas realizadas nos diferentes países foram compilados e submetidos a análise e discussão na Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, na sede da ONU. Resultou na aprovação por unanimidade, pelos 193 Estados-membros das Nações Unidas presentes na referida sessão, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Assim, foi assumido um compromisso conjunto, envolvendo governos locais, regionais e nacionais, sociedade civil e cidadãos, para o cumprimento dos 17 objetivos e das 169 metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2016.

## **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**

---

2015 ficou marcado como um ano decisivo para a sustentabilidade, uma vez que foi definida a agenda para os próximos anos, centrada em enfrentar os desafios contemporâneos a nível global. As dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável procuram combater a pobreza, a fome, as doenças, o medo e a violência, promover a educação, os cuidados de saúde, a proteção social, o saneamento, a segurança, a sustentabilidade dos habitats e a energia para todos.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados por unanimidade pelos 193 Estados-membros da ONU, reunidos em Assembleia-geral, visam resolver as necessidades das pessoas, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, enfatizando que ninguém deve ser deixado para trás. Trata-se de uma agenda alargada e ambiciosa que aborda várias dimensões do desenvolvimento sustentável (social, económico e ambiental) e que promove a paz, a justiça e instituições eficazes. Como se pode verificar no Quadro 1 (página 25) 'Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável'.

Transformar a visão da Agenda 2030 numa realidade é da responsabilidade dos governos aos seus diversos níveis e exige um alinhamento de estratégias entre todos. "Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são a nossa visão comum para a Humanidade e um contrato social entre os líderes mundiais e os povos"<sup>3</sup>. A avaliação dos progressos terá de ser realizada regularmente, por cada comunidade, por cada país, envolvendo governos, sociedade civil, empresas e representantes dos vários grupos de interesse.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definem as prioridades e aspirações de desenvolvimento sustentável global para 2030, e buscam mobilizar os esforços globais ao redor de uma série comum de objetivos e metas. Os ODS exigem uma ação mundial entre os governos e a sociedade civil para acabar com a pobreza e criar uma vida com dignidade e oportunidades para todos considerando os limites do planeta. Questões que afetam as comunidades locais, pois qualquer impacto mundial

---

<sup>3</sup> <https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/>. Acedido em 2020-08-27.

começa por acontecer num qualquer lugar, onde se enfrentam desafios económicos, sociais e ambientais concretos. Neste sentido, é necessário “*adaptar os objetivos universais da agenda às realidades locais em cada país*”. E, dirigindo-se às instituições políticas recomenda-se que “*cada Estado deverá garantir a consistência sistémica de todas as suas políticas, será necessária uma forte vontade política, estruturas e abordagens multi-escala envolvendo as várias partes interessadas e mecanismos que assegurem a transparência durante todo o processo*”, como se pode ler no Relatório Final da Consulta Pública realizada em Portugal em 2014<sup>4</sup>.

Os ODS foram acordados por todos os governos, promovem uma cultura de cidadania, de participação ativa e de responsabilidade partilhada, assente em três grandes pilares: Universalidade: erradicar a pobreza extrema e construir um futuro sustentável são desafios enfrentados por todos os países. Ao contrário dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que só eram aplicados aos países em desenvolvimento, os ODS são universais; Integração: os ODS abarcam as três componentes do desenvolvimento sustentável (económica, social e ambiental), tendo sempre consideração pelas pessoas, pelo planeta, pela paz, pela prosperidade e pela parceria; Inclusão: os ODS comprometem-se a não deixar ninguém para trás, o que significa que nenhum Objetivo será considerado atingido, a não ser que o seja por todos. Assim, em primeiro lugar estão sempre as necessidades e interesses de quem está mais para trás.

Os ODS apresentam os maiores desafios mundiais de desenvolvimento sustentável, na medida em que formam a agenda global para o desenvolvimento das nossas sociedades e permitirão contribuir para o avanço do desenvolvimento sustentável, tanto minimizando os impactos negativos, quanto maximizando os impactos positivos nas pessoas e no planeta. Mas, o seu sucesso depende profundamente das ações e colaboração de todos os setores.

Em 6 de julho de 2017 a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou um conjunto de 252 indicadores que procuram refletir e ser boas medidas para o cumprimento dos 17 Objetivos e das 169 Metas (Resolução 71/313). Estes indicadores foram pensados na sua maioria para uma avaliação global de cada Estado. No entanto, como muito bem reflete a Resolução 70/1, aprovada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015, “*ninguém ficará para trás*” (p.3). “*Reconhecemos que a dignidade da pessoa humana é fundamental, pelo que desejamos ver cumpridos os Objetivos e as metas em todas as nações e povos e para todos os setores da sociedade, e esforçar-nos-emos para chegar primeiro aos mais atrasados*” (p.3). Por esse motivo, a Resolução 71/313, indica claramente que “*os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser desagregados, quando pertinente, por rendimento, sexo, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência e localização geográfica*”. Em Portugal, o Instituto Nacional de Estatística (INE) já o faz para a realidade nacional, mas, na sua maioria, ainda não estão desagregados ao nível municipal.

Torna-se assim necessário estudar a aplicabilidade dos indicadores globais (os propostos na Resolução 71/313) à realidade local na mesma linha do que o Instituto Nacional de Estatística (INE) já faz para a realidade nacional, procurando manter a coerência e o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local).

Com base nestes pressupostos, é fundamental perceber a nível local quais as medidas a implementar a curto, médio e longo prazo, definir as correspondentes políticas públicas, mecanismos de regulamentação e monitorização, de controlo social e de promoção e implementação do desenvolvimento sustentável. Questões que associadas aos direitos humanos, à responsabilidade social das empresas, ao

---

<sup>4</sup> [http://www.instituto-camoes.pt/images/agendaPos2015/Rel\\_Final\\_ConsultaPublicaImpl\\_Local\\_AgPos-2015\\_PT.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/agendaPos2015/Rel_Final_ConsultaPublicaImpl_Local_AgPos-2015_PT.pdf). Acedido em 2020-08-23.

compromisso responsável dos cidadãos e das entidades coletivas, numa abordagem de envolvimento e participação para a satisfação das necessidades comuns (sociais, económicas e ambientais) virão, certamente, aumentar o nível de qualidade e eficácia do sistema político-administrativo do território.

Disso muito depende o modelo de gestão que sustente a ação e a dinâmica de interatividade da autarquia junto da comunidade que representa. No contexto em que vivemos, marcado pela crescente concorrência entre territórios e pela imprevisibilidade da economia, é necessário desenvolver estratégias concertadas que contribuam para capacitar a estrutura operacional e, assim, responder de forma direta aos anseios da população. Poderão as autarquias encontrar nos Sistemas de Gestão da Qualidade Total a ferramenta-suporte para a melhoria do desempenho municipal?

## **A CAF (Common Assessment Framework)**

---

A CAF (*Common Assessment Framework*) resultou da cooperação de sucessivas Presidências da União Europeia (Reino Unido e Áustria em 1998, Alemanha e Finlândia em 1999 e Portugal em 2000), desenvolvida numa parceria conjunta entre a *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, a Academia de Speyer (*Deutsches Institut für Verwaltungswissenschaften* - Instituto Alemão de Ciências Administrativas) e o *European Institute for Public Administration (EIPA)*.

Como ferramenta da Gestão da Qualidade Total, a CAF subscreve os conceitos fundamentais da excelência, inicialmente definidos pela EFQM, transpondo-os para o setor público/contexto CAF e procurando melhorar o desempenho das organizações públicas com base nestes conceitos. De acordo com o Manual CAF 2013<sup>5</sup> são oito os princípios que fazem a diferença entre as organizações públicas burocráticas tradicionais e a organização orientada no sentido da Qualidade Total: (1) Orientação para os resultados; (2) Focalização no cidadão/cliente; (3) Liderança e constância de propósitos; (4) Gestão por processos e factos; (5) Desenvolvimento e envolvimento das pessoas; (6) Aprendizagem, inovação e melhoria contínuas; (7) Desenvolvimento de parcerias; (8) Responsabilidade social.

Estes princípios da Excelência estão integrados na estrutura do Modelo CAF e a melhoria contínua dos nove critérios conduzirá a organização, em devido tempo, a um elevado nível de maturidade. Por cada princípio, elaboraram-se quatro níveis de maturidade de modo a que uma organização possa ter uma ideia do caminho a seguir em direção à excelência.

Trata-se de uma ferramenta que promove uma abordagem sistémica de gestão e de operacionalização. Propõe cinco grupos de meios e quatro de resultados, os quais têm de interagir, de modo a que seja possível otimizar a autoavaliação organizacional, permitindo à organização proceder a um diagnóstico do seu funcionamento e dos resultados atingidos, com base em evidências. Está estruturada em nove critérios: Cinco Critérios de Meios (Liderança; Planeamento e Estratégia; Gestão das Pessoas; Parcerias e Recursos; Gestão dos Processos e da Mudança) e Quatro de Critérios de Resultados (Resultados orientados para o Cidadão/Cliente; Resultados das Pessoas [clientes internos]; Resultados da Responsabilidade Social; Resultados de Desempenho-chave).

Em suma, a CAF é uma ferramenta que tenta operacionalizar uma abordagem sistémica da gestão, de modo a que seja possível otimizar a autoavaliação organizacional que a mesma preconiza, podendo ser

---

<sup>5</sup> [https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF\\_2013\\_atualizada\\_29%20set.pdf](https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_2013_atualizada_29%20set.pdf). Acedido em 2020-07-23.

entendida como uma ponte à volta de outros modelos da qualidade, e podendo, de certo modo, ser uma alternativa entre a administração pública tradicional e a nova administração pública. (Spacek, 2007).

## **A interligação da Agenda 2030 com a CAF**

---

Considera-se que a sustentabilidade é um sistema dinâmico de atores, relações e recursos que interliga, de forma muito íntima, a qualidade de vida e bem-estar das pessoas com as questões dos recursos mundiais, nacionais e compartilhados. Quando falamos de qualidade de vida e bem-estar das pessoas, estamos a falar de coisas concretas, como a educação, a habitação, a saúde, a segurança, o emprego e a sociabilidade. Quando falamos de recursos mundiais, falamos da atmosfera, água e biodiversidade que todo o ser humano necessita para sobreviver; os recursos nacionais, rios, lagos e florestas, são considerados pertença de todos; e os recursos compartilhados são aqueles que as comunidades constroem para seu próprio usufruto, museus, escolas, ginnodesportivos, entre outros (Gonçalves, 2019).

A aplicação da ferramenta CAF surge como a mais indicada para a Autarquia Local refletir e implementar um modelo organizacional, assente na sistematização simplificada e eficiente de processos, que lhe permite aplicar boas-práticas sustentáveis na comunidade. Estas boas-práticas são as consideradas pelas instituições internacionais como fundamentais para o cumprimento dos 17 objetivos propostos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A CAF permite a autoavaliação das áreas estratégicas e propõe uma vinculação entre o cumprimento de objetivos, podendo, também, auxiliar a aferir a satisfação de cada organização, em relação ao alinhamento de ações e objetivos, nomeadamente na cadeia da estrutura político-administrativa do Estado (Gonçalves, 2019).

De forma a tornar perceptível uma leitura do global para o local e, ao mesmo tempo, permitir uma leitura sobre o estado de ‘Sustentabilidade’ do território político-administrativo, no conspecto de uma autarquia local, sugere-se a interpretação descrita no quadro 2 (ver página 26), como forma de relacionar os princípios da CAF com os da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, tendo por base o princípio da satisfação dos interesses da comunidade que a autarquia representa. Assim, de forma sucinta, salientar a orientação para os resultados objetivando o cumprimento dos ODS 2030; a focalização no cidadão/utente, incluindo os atores da comunidade no processo de implementação da Agenda; interligar as perspetivas da liderança com a posição das partes interessadas; a gestão de processos baseada na componente do desenvolvimento sustentável (economia, social e ambiente); o desenvolvimento em articulação com os diversos níveis de governo (local-nacional-europeu); aprendizagem e inovação através de soluções sustentáveis; o desenvolvimento de parcerias baseado nos propósitos da Agenda; e a Responsabilidade Social relacionada com a defesa e gestão dos interesses e dos bens comuns.

Concluimos que a Agenda 2030 e a CAF instituem, por um lado, o funcionamento em rede e, por outro, sugerem uma linguagem de comunicação adequada à promoção e envolvimento de cidadãos e de agentes de desenvolvimento local, apelando à integração da posição das partes interessadas na estratégia da organização, numa lógica de economia solidária e de democracia global, considerados comumente como essenciais para a satisfação das necessidades públicas e de promoção da qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos.

Assim, partindo do princípio que o desenvolvimento local está intimamente ligado com o envolvimento de todos na causa da sustentabilidade, com o modelo organizacional de cada comunidade e que a responsabilidade de organizar cada unidade territorial é competência das autarquias, justifica-se procurar

compreender no terreno, a complexidade que está por detrás da morosidade de implementação de medidas de transição para a sustentabilidade no terreno.

## **Trabalho empírico**

---

Com o objetivo de definir um ‘retrato’, o mais fiel possível, do estado da sustentabilidade local no país optámos por proceder à pesquisa através da aplicação de métodos mistos, particularmente, através de uma estratégia Explanatória Sequencial quantitativo-qualitativo (sequential explanatory strategy), por se apresentar como a mais indicada para nos guiar na explicação e interpretação de um estudo maioritariamente quantitativo, seguindo as recomendações de conceituados autores, como Yin (2006), Cresswell (2003, 2009), Tashakkori e Teddlie (1998, 2007) e Saunders, Lewis e Thornhill (2009). Assim, para além do recurso a bibliografia de referência, realizámos entrevistas a personalidades com intervenção direta ou indireta nas comunidades locais e estudos de opinião, seguindo duas perspetivas de análise: (1) diagnóstico e (2) ação.

1- Na perspetiva do diagnóstico foram traçados os seguintes objetivos: (a) Perceber se existiram dificuldades e quais foram, até agora, para implementar a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável no terreno; (b) Perceber de que forma os municípios monitorizam os impactos negativos e positivos, sobre as medidas de transição para a sustentabilidade, implementadas em territórios administrativos; (c) Perceber, na ótica dos autarcas e dos cidadãos, quais são as práticas participativas e as atividades de comunicação, dando especial atenção à sustentabilidade e à forma de interação da autarquia com a população; (d) Perceber se os autarcas conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos seus respetivos municípios; (e) Identificar quais as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas nos municípios.

2- Na perspetiva da ação foram traçados os seguintes objetivos: (a) Definir modelo de implementação do projeto; (b) Perceber quais as práticas sustentáveis existentes ao nível local; (c) Localizar indicadores de desenvolvimento sustentável.

O processo foi iniciado por uma recolha e análise de dados quantitativos, seguida de recolha e análise de dados qualitativos, desenvolvida sobre os resultados quantitativos. Recorremos ao quantitativo, indicado para recolher informação alargada, de forma mais rápida, e ao qualitativo, indicado para aprofundar a complexidade que justificaria a morosidade da implementação de medidas nos municípios. A informação foi integrada durante a fase de explicação e interpretação do estudo, o que permitiu aumentar a compreensão dos resultados obtidos (Cresswell, 2009, pg. 211).

A primeira recolha de informação foi efetuada através de um inquérito de opinião sobre práticas participativas e atividades de comunicação, realizada em março de 2016, abrangendo a Área Metropolitana de Lisboa (AML) e as Regiões Oeste, Lezíria e Médio Tejo, onde foi selecionada uma amostra representativa dos residentes e foram entrevistados 746 cidadãos e cidadãs e, também, às autarquias das referidas regiões, das quais responderam 68 freguesias e 23 municípios.

A seguir, realizamos um levantamento nacional sobre Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos municípios (SGQT), nos meses de junho e de julho de 2017, onde participaram 162 municípios, representando todas as NUT II do país: Norte, 49; Centro, 52; AM Lisboa, 11; Alentejo, 22; Algarve, 9; Açores, 14; e Madeira, 4. Seguidamente realizamos outro levantamento nacional, este sobre práticas de sustentabilidade nos municípios, nos meses de outubro e de dezembro de 2017, onde participaram 105

municípios, com representação em todas as NUT II do país: Norte, 32; Centro, 33; AM Lisboa, 8; Alentejo, 16; Algarve, 3; Açores, 5; e Madeira, 7. Seguiu-se um mapeamento dos contributos diretos ou indiretos obtidos através da realização de entrevistas a 6 políticos<sup>6</sup> com um perfil interventor nos processos de decisão relacionados com a participação nas autarquias a que juntámos uma leitura atenta ao Relatório Final da Consulta Pública em Portugal sobre a Implementação Local da Agenda de Desenvolvimento Global Pós-2015.

Fomos ler a Resolução 71/313 das Nações Unidas que, em 6 de julho de 2017, aprovou um conjunto de 252 indicadores adaptados aos 17 ODS e 169 Metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, procurando perceber o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). A Resolução 71/313 indica claramente que “os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser desagregados, quando pertinente, por rendimento, sexo, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência e localização geográfica”. Junto do INE (Instituto Nacional de Estatística), procurámos saber se existiam indicadores ODS desagregados ao nível do município.

Na perspetiva do diagnóstico recorremos à utilização dos instrumentos quantitativos de recolha de informação o que se revelou útil pela rapidez de obtenção de dados num universo lato - 308 Câmaras Municipais: 278 no continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores. Os dados quantitativos podem ser analisados com o recurso a análise estatística e revelar conhecimentos rápidos e úteis a respeito de um grande número de informações (Cresswell, 2009). A análise do estudo de opinião indicou que seria necessário e oportuno obter outro tipo de informações que desvendassem e aprofundassem muitas das zonas ‘sombra’. Estava em causa “entender um fenómeno social complexo” (Yin, 1994; 2003); estava também em causa “compreender” a morosidade e complexidade da implementação de medidas de sustentabilidade nas autarquias, tendentes ao desenvolvimento de um ambiente sustentável, apesar de já existirem meios legais suficientes para atuar. Complementarmente, procurou-se identificar a relação entre a complexidade da gestão de uma comunidade no atual contexto, em contraponto com o modelo de estrutura político-administrativa vigente no Estado.

Na perspetiva da ação, estudamos a aplicabilidade dos indicadores globais (os propostos na Resolução 71/313) à realidade local na linha do que o Instituto Nacional de Estatística (INE) já está a fazer para a realidade nacional, procurando manter a coerência e o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). Procedemos ao levantamento de práticas sustentáveis, solicitando às autarquias para identificarem até três ações/projetos que constituam exemplos de boas práticas de desenvolvimento sustentável a nível local e em implementação no seu território administrativo. E, refletimos sobre a linha de ação futura a desenvolver, por um lado, de forma a responder ao desafio da Agenda 2030, para ajudar a definir indicadores quantitativos e qualitativos de Desenvolvimento Sustentável ao nível local, numa perspetiva de baixo-para-cima e alinhados com o plano desenhado no seio da ONU, integrando a posição dos cidadãos e centrando nas autarquias, a dinâmica de implementação de medidas de transição para a sustentabilidade no terreno.

## **Resultados:**

---

Ao longo do trabalho procurámos responder aos objetivos inicialmente traçados, na perspetiva desenhada para o diagnóstico e ótica da ação na investigação. Assim, de seguida, de acordo com a sequência proposta no enquadramento metodológico, apresentam-se os resultados na perspetiva do diagnóstico:

---

<sup>6</sup> Pode ser visto na íntegra através do link: <https://www.youtube.com/watch?v=Vg1IE6p-tOQ>

### **1. Dificuldades para implementar a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável**

Resultante de levantamento nacional, junto dos municípios, concluiu-se que as principais dificuldades encontradas são a falta de recursos financeiros, de recursos humanos e de indicadores de desenvolvimento sustentável ao nível local, acrescentados ao conflito de prioridades políticas e ao desinteresse dos cidadãos. Para implementar medidas de transição para a sustentabilidade no terreno, os municípios entendem necessário reunir condições de interligação com outros níveis da administração (central/regional), de articulação entre serviços da Câmara e de melhorar a comunicação e sensibilização da população.

### **2. De que forma os municípios monitorizam os impactos negativos e positivos**

Os municípios implementam boas práticas sustentáveis no terreno mas não medem o seu impacto na sociedade, nem assumem a sustentabilidade, de forma clara, nas suas estratégias autárquicas. No que concerne à monitorização salienta-se a necessidade de estudar a aplicabilidade dos indicadores globais (os propostos na Resolução 71/313) à realidade local na mesma linha em que o Instituto Nacional de Estatística (INE) já o está a fazer para a realidade nacional, procurando manter a coerência e o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local).

### **3. Que práticas participativas e atividades de comunicação existem nos municípios**

Percebe-se que existe algum desajuste entre a perceção dos autarcas e a perceção dos cidadãos: os autarcas tendem a considerar, mais do que os cidadãos, que a informação chega a todos os interessados e que os órgãos de gestão autárquica estão acessíveis a todos; os autarcas tendem a subvalorizar, mais do que os cidadãos, a disponibilidade dos cidadãos para a participação no planeamento das ações da autarquia. Todos querem, autarcas e cidadãos, mais e melhor participação; mais e melhor comunicação.

### **4. Conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total**

Percebemos que, dos 162 respondentes, 27% dos municípios conhecem ou ouviram falar da EFQM (Fundação Europeia de Gestão da Qualidade) e 42% da CAF (Estrutura Comum de Avaliação); cerca de metade dos municípios que experimentou a CAF não concluiu o processo. Consideram a ferramenta CAF difícil e complexa, mesmo assim estão disponíveis para a aplicar, mas querem mais formação sobre a CAF.

### **5. Quais as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas**

Finalmente ao tentar perceber quais as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas nos municípios, concluiu-se que as mais valorizadas são atividades de sensibilização e de educação para a sustentabilidade, nomeadamente contributos para a proteção, valorização e dinamização do património natural existente no território, para o aumento da literacia sobre biodiversidade local e para comportamentos sustentáveis em meio costeiro e marinho.

Na perspetiva da ação, apresentam-se os resultados, seguindo a mesma sequência do proposto no enquadramento metodológico:

### **6. Modelo de implementação do projeto?**

Conclui-se que só será possível concretizar este projeto com o envolvimento efetivo das autarquias. Os municípios podem encontrar no CESOP-Local a competência científica para materializar as aspirações para as quais, tendo conhecimento, normalmente não têm tempo para concretizar e juntos – Católica-CESOP e Autarquias - podem encontrar soluções que aumentem a participação dos cidadãos e promovam o desenvolvimento local sustentável do território administrativo (Social, Económico e ambiental).

## 7. Quais as práticas sustentáveis existentes ao nível local?

Concluiu-se que, na grande maioria dos casos, são ações de sensibilização e/ou da educação para a sustentabilidade. Verificou-se, também, que os municípios já implementam outras medidas de transição para a sustentabilidade no terreno, para além das ações de sensibilização e educação, mas nestas conseguem ter uma perceção da sua taxa de esforço e nas outras, como por exemplo a taxa de reciclagem de excedentes de resíduos ou eficiência e produção de energia e água, têm mais dificuldade em ter uma opinião consistente.

## 8. Localização de indicadores de desenvolvimento sustentável

Percebemos que existe falta de indicadores ODS ao nível local e, por isso, realizámos um levantamento onde, a partir dos 252 globais, definidos no âmbito da ONU, procurámos localizar e validar aos níveis local e nacional. Trabalho este que tem sido desenvolvido, ao longo dos últimos três anos, em conjunto com a rede de autarquias e espelhado nos relatórios anuais do ISM. Referente a 2018 identificámos 101 indicadores, relativos a 64 metas; em 2019 foram validados 123 relativos a 65 metas. Aversão atual (2020) tem 129 indicadores (115 únicos), relativos a 66 metas, melhorando os números dos anos anteriores. Mas, mais importante do que o aumento do número de indicadores e metas abrangidos é o processo de melhoria constante através da uniformização de processos e critérios, de modo a alinhar este Índice com o trabalho desenvolvido pelas entidades nacional e europeia de estatística.

## O projeto

---

O facto de existir o normativo criado e aprovado por unanimidade pelos 193 Estados-membros das Nações Unidas (ODS 2030 e a necessidade de definir e validar indicadores compatíveis e alinhados entre os vários níveis de análise (global, nacional, local) e, em simultâneo, ao nível local, entre autarquia e cidadãos e entidades coletivas do mesmo território e, da mesma forma, existir a necessidade de adaptar a CAF (Estrutura Comum de Avaliação) às características e especificidades das autarquias, acrescentando à análise do desempenho o esforço do município, quer na vertente dos ODS 2030, quer na vertente da auscultação às partes interessadas, abrangendo uma maior diversidade da sociedade, levou-nos a sugerir a criação de um projeto-piloto, através de um trabalho em rede integrado com os municípios.

Para tal, a Universidade Católica Portuguesa (UCP), através do seu Centro de Estudos e Sondagens de Opinião (Católica-CESOP), numa expressa vontade de estabelecer uma ligação entre a atividade científica e a sociedade e partindo do trabalho já desenvolvido pelos autarcas, promoveu a constituição de uma rede que designou de CESOP-Local, com o objetivo de encontrar formas de medir o trabalho feito pelas autarquias, fornecendo informação de gestão que permita aos autarcas tomar opções informadas na elaboração das suas estratégias e planos de atividade.

O objetivo específico deste projeto é construir dois manuais, um sobre “Territórios Sustentáveis” e outro sobre “Organizações Sustentáveis”, desenvolvidos num processo de cocriação com a rede de municípios. No manual “Territórios Sustentáveis” consta a definição de conceito, critérios e métricas de avaliação, bem como, a explicação de como elaborar um diagnóstico, um Plano de Ações e o modelo de monitorização. O manual “Organizações Sustentáveis” explana todo o processo de autoavaliação, desde a elaboração do diagnóstico, o Plano de Ações de Melhoria e o sistema de pontuação a utilizar. Em qualquer dos âmbitos, salienta-se os processos de envolvimento das partes interessadas do município e em todas as fases do processo: planeamento, decisão, monitorização e avaliação.

A atividade-suporte do projeto assenta na definição de indicadores e na incumbência de realizar ações de formação dirigidas a técnicos municipais, que serão os futuros formadores em áreas como a participação, a sustentabilidade e a mediação social. Neste âmbito, destaca-se a construção de indicadores, a criação de métricas e a auscultação de autarcas, cidadãos e organizações da sociedade civil.

Ao integrar a rede, os municípios assumem o compromisso de criar condições de implementação das iniciativas a desenvolver, nomeadamente, constituir as equipas de técnicos municipais e de mediadores sociais. Ainda deverão nomear um Gestor de Projeto e um Coordenador Operacional. O Gestor de Projeto é o Presidente da Câmara ou em quem este delegue a responsabilidade de representar o município. O Coordenador Operacional tem o encargo de estabelecer pontes entre o município, as diversas unidades orgânicas/departamentos, o Gestor do Projeto e a Católica-CESOP.

## **Modelo de implementação do projeto**

---

Adotou-se um modelo de investigação aplicada que tem os territórios administrativos como laboratório de estudo e implementação de mudanças. Do terreno para a mesa de trabalho e da mesa de trabalho para a formação, divulgação e consequente ação política concreta no terreno. A abordagem metodológica desenvolve-se a partir dos dois normativos estabelecidos. Na vertente dos ODS 2030, com base nos 17 objetivos e nas 169 metas, propor e validar indicador a indicador. Na vertente da CAF, de acordo com os seus critérios, visitar os subcritérios e definir indicadores organizacionais, tendo em linha de conta, por um lado, as especificidades da atividade autárquica e, por outro lado, a integração de indicadores ODS 2030. Em suma, identificar: metas e ODS cumpridos; grau de cumprimento dos vários ODS; grau de desempenho municipal; aspetos a melhorar; comparar com região e média nacional; e pistas para aumentar a pontuação.

Neste contexto, definiu-se um modelo para o funcionamento da rede CESOP-Local que se ilustra na Figura 1 (ver página 27). O modelo preconizado é de ciclo anual em contínuo. Começa por avaliar os resultados das atividades desenvolvidas e propor um plano para ano seguinte, definindo prioridades. O resultante das atividades, científica e operacional, produzidas ao longo de cada ano, é transformado em conteúdos que serão disseminados por todos os parceiros, através da plataforma digital criada para o efeito.

Para o funcionamento regular da rede CESOP-Local, conforme Figura 1, foram criados para as vertentes da decisão política e operacional, dois grupos de trabalho: (a) Conselho Estratégico (CE); e (b) Grupo Operacional (GO). Para a execução das atividades: (c) Grupo de Investigadores-residentes da Católica-CESOP (GIR); e (d) Grupo de Técnicos Municipais (GTM), designados por cada um dos municípios integrantes da rede CESOP-Local.

- (a) O Conselho Estratégico (CE) tem a missão de acompanhar a evolução do projeto, avaliar o desempenho e os resultados, bem como, apresentar propostas corretivas, tendo em linha de conta os propósitos da rede, no âmbito da Agenda 2030 local. O Conselho Estratégico é presidido pela Católica-CESOP e reúne, pelo menos, uma vez por ano. Integram o CE um representante legal de cada uma das Autarquias aderentes (Gestor Municipal) e personalidades de reconhecido mérito na área do desenvolvimento local, convidadas pela Católica-CESOP.
- (b) O Grupo Operacional (GO) é constituído por Coordenadores Municipais, nomeados por cada um dos municípios integrantes da rede CESOP-Local, e é moderado por um técnico-especialista

indicado pela Católica-CESOP. O GO tem como missão elaborar e propor o plano anual de atividades e de orçamento. A direção da Católica-CESOP analisa este plano e submete-o a parecer do Conselho Estratégico. Na sequência deste processo é aprovado o plano de atividades e respetivo orçamento. Cada Coordenador Municipal deve garantir o envolvimento de todos os departamentos/serviços municipais e coordenar as atividades internas acordadas e constantes do plano de atividades da rede CESOP-Local. Compete-lhe ainda, estabelecer pontes de diálogo com o Gestor Municipal, com o Grupo de Técnicos Municipais (GTM) do município respetivo e com os investigadores residentes da Católica-CESOP.

- (c) A Católica-CESOP, através da sua unidade de investigação aplicada a territórios administrativos, desenvolve as seguintes linhas de investigação: (1) Índice de Sustentabilidade Municipal; (2) Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP); e (3) Índice de Desempenho Municipal (IDM-CAF). Este grupo de investigadores residentes da Católica-CESOP tem como função a pesquisa de fontes de informação que alimentam a investigação, a construção de indicadores, a criação de métricas e metodologias de auscultação de autarcas, cidadãos e organizações da sociedade civil. Este trabalho de investigação conta com os contributos das Autarquias aderentes, nomeadamente para propor, comentar e validar propostas.
- (d) O Grupo de Técnicos Municipais (GTM) é constituído por um representante de cada departamento/serviço do Município, nomeados por cada uma das Autarquias aderentes. O GTM tem como missão participar ativamente nas sessões de trabalho presenciais e, através da plataforma digital CESOP-Local, deve propor, comentar e validar propostas, num processo acompanhado e moderado por um especialista designado pela Católica-CESOP.

O trabalho de investigação conta, para além dos contributos das Autarquias aderentes, com as parcerias da DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público) e da APQ (Associação Portuguesa da Qualidade); e com o apoio dos centros de investigação de excelência da Universidade Católica Portuguesa, da Rede Global *SDSN (Sustainable Development, Solutions Network, a Global Initiative for the United Nations)* e da plataforma internacional *Localizing the SDGs*. Estas últimas, sob a égide das Nações Unidas, integram um conjunto de instituições internacionais, de entre as quais se destacam a *Global Taskforce of Local and Regional Governments*, *United Nations Human Settlements Programme (UnHabitat)* e *United Nations Development Programme (PNUD)*.

Como instrumentos de apoio à execução das atividades foram definidos: (a) plataforma digital; (b) seminários. Anualmente, de acordo com a agenda de cada município, são produzidos e entregues os seguintes relatórios: (A) Índice de Sustentabilidade Municipal (ISM) para todos os municípios; (B) Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP), para os municípios que promoveram a auscultação pública aos cidadãos; e (C) Índice de Desempenho Municipal (IDM) para os municípios que adotaram o Sistema de Gestão da Qualidade Total (CAF).

A plataforma digital, criada pelo CESOP-Local, tem uma área reservada aos municípios integrantes da rede CESOP-Local, com acessos dirigidos ao gestor (no âmbito do Conselho Estratégico), ao coordenador (no âmbito do Grupo Operacional) e aos técnicos municipais. Estes níveis de acesso estão devidamente balizados e ajustados às funções/missão de cada um.

Através da plataforma digital, os técnicos integrantes de cada GTM são convidados a participar num fórum de discussão ‘aberto’. Este é anunciado previamente pela Católica-CESOP que informa acerca das datas de abertura e de encerramento do fórum, bem como, acerca do tema e/ou propostas colocadas à discussão. Cada técnico tem como missão, comentar, anexar documentos, apresentar novas propostas e,

posteriormente, validar ou não as versões finais de cada uma das propostas. Estes fóruns perspetivam uma ocupação média não superior a uma hora por mês, de cada técnico municipal.

Por norma, realizam-se cinco sessões de trabalho presenciais, ao longo do ano, com uma duração máxima de quatro horas cada. Estas sessões decorrem nas instalações da UCP em Lisboa, podendo ser alterado o local da realização destas sessões, mediante proposta - rotativa - entre as autarquias aderentes. O trabalho desenvolve-se a partir de três linhas de investigação:

- (1) **Índice de Sustentabilidade Municipal (ISM)**: construção de um índice baseado em métricas objetivas do cumprimento das metas que concretizam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

O ISM está alinhado com os dados oficiais publicados no INE, Eurostat, OCDE e ONU e tem a particularidade de avaliar a evolução do concelho no caminho para a sustentabilidade.

O relatório desenvolve-se a partir de uma visão global sobre o território, através de infografia intuitiva que indica o valor do ISM, o valor representado em cada ODS e dois quadros de resultados referentes às dimensões GESA e 5Ps.

Permite, ainda, a cada município, comparar resultados entre municípios da mesma dimensão, da mesma região ou com o todo nacional. Este é um índice que permite avaliar a sustentabilidade segundo duas dimensões:

GESA - (G) Governança; (E) Economia; (S) Social; e (A) Ambiente;

5Ps - (1) Pessoas; (2) Paz; (3) Planeta; (4) Parcerias; (5) Prosperidade.

**Entregável:** relatório do Índice de Sustentabilidade Municipal (ISM).

- (2) **Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP)**: baseado nas opiniões, atitudes e comportamentos dos cidadãos.

O relatório da Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP) tem por base as opiniões, atitudes e comportamentos dos cidadãos e é composto pelas dimensões de desenvolvimento sustentável: Governança, Economia, Social e Ambiente. Esta tarefa, para além do processo de investigação e da correspondente validação da rede, inclui a componente de trabalho de campo realizada pelas equipas de mediadores societais, cuja responsabilidade pela sua constituição é de cada um dos municípios. Estas equipas reportam ao Coordenador municipal e têm como objetivo realizar trabalho de campo, uma vez por ano, através de abordagens diretas, à porta de residentes do concelho, no conjunto de freguesias de cada concelho e de acordo com a amostra predefinida pela Católica-CESOP.

As equipas de mediadores societais têm o papel de comunicadores-ouvidores da sustentabilidade. Comunicadores, porque estão preparados para difundir a mensagem da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e para informar sobre as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas ou a implementar no território. Ouvidores, porque estão preparados para auscultar as necessidades e anseios das famílias residentes no concelho em apreço. Para tal, devem ter um claro conhecimento do meio e da linguagem de comunicação usual no concelho, bem como, sobre o trabalho desenvolvido pela rede CESOP-Local no âmbito da Agenda Global de Desenvolvimento das Nações Unidas.

A Católica-CESOP garante a formação aos mediadores societais, bem como, o trabalho técnico de produção do questionário por aplicação informática, construção da amostra, análise de dados e produção de relatório estatístico. Este trabalho poderá permitir a construção de um Índice de Satisfação do Cidadão, baseado nas opiniões, atitudes e comportamentos dos cidadãos.

**Entregável:** relatório anual sobre a Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas (DEP). A entrega deste está dependente da disponibilidade do município para criar uma equipa de mediadores societais.

Este relatório permitirá ao município conhecer a opinião, ansiedades e expetativas dos cidadãos/famílias residentes no concelho, passando a dispor de meios para delinear as suas estratégias de comunicação para o envolvimento de todos na causa da sustentabilidade.

- (3) **Índice de Desempenho Municipal (IDM):** construído com base na metodologia CAF (Estrutura Comum de Avaliação), adaptada às características e especificidades das autarquias locais (CAF-Autarquias). O processo de investigação de adaptação da CAF às características e especificidades das autarquias locais decorre em parceria que inclui, para além das autarquias-membros da rede, a DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público) e a APQ (Associação Portuguesa da Qualidade). O processo decorre da análise de evidências detetadas pela equipa de autoavaliação e da auscultação das partes interessadas do município. A sua concretização está dependente da vontade e disponibilidade de cada município.

**Entregável:** relatório anual sobre o Índice de Desempenho Municipal (IDM).

Este relatório permite a cada município avaliar a consistência entre políticas e o desempenho da autarquia. A Católica-CESOP apoia a elaboração do mapeamento das partes interessadas e a definição de indicadores que permitam fazer a autoavaliação; garante a construção de questionários, o tratamento estatístico dos dados e a sua interpretação e elabora o relatório anual (por entidade).

A Católica-CESOP, anualmente, em cada uma das autarquias aderentes, realiza uma sessão de apresentação detalhada dos relatórios referidos acima (ISM; DEP; IDM). Estas sessões de trabalho são dirigidas a eleitos e diretores de departamento/serviço. Ressalva-se que estas entregas/apresentações estão dependentes do cumprimento, por parte dos municípios, das condições de execução estabelecidas nos pontos atrás referidos.

Espera-se que os municípios aderentes, a nível interno, garantam o envolvimento de eleitos e da respetiva estrutura operacional, nomeadamente através da promoção de um ambiente facilitador da mudança e inovação. Igualmente, espera-se que identifiquem as iniciativas a desenvolver, benefícios expectáveis, priorização, calendarização e distribuição de responsabilidades internas. A nível da comunidade, espera-se que dinamizem ações no âmbito do projeto, de onde se destacam: a interação com as suas partes interessadas, com o propósito de desenvolver talento e sociabilidade comunitária e que façam a auscultação de cidadãos e de organizações da sociedade civil, de forma a potenciar atores e iniciativas locais. Com estas ações pretende-se que identifiquem necessidades locais, o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável e elaborem estratégias suportadas na vontade dos atores locais e nos valores identitários do território.

## **O que já fizemos e o que estamos a fazer**

---

Reunidas as condições e considerando a pertinência do projeto, a Universidade Católica Portuguesa, em novembro de 2016, atribuiu ao seu Centro de Estudos e Sondagens de Opinião (Católica-CESOP) a gestão do projeto que, de acordo com o plano, criou a unidade de investigação que se passou a designar por CESOP-Local. A apresentação pública aconteceu no dia 21 de março de 2017, presidida pela senhora Reitora da UCP e pelo Senhor Secretário de Estado da Administração Local em representação do Governo. Contou com a presença de investigadores, representantes de diversas instituições do Estado e de autarcas de todo o país.

Neste mesmo ano de 2017 constituiu-se a equipa CESOP-Local e iniciaram-se os trabalhos de investigação-ação. Percorremos o país, reunindo com os executivos de 88 Câmaras Municipais e diretores de 11 entidades com responsabilidades indiretas nos municípios. Organizámos ações de formação e de sensibilização (sessões locais de lançamento) que envolveram cerca de 800 participantes. Participámos em debates e entrevistas, promovidas pela comunicação social, nomeadamente no Diário de Notícias, TSF e Antena 1. Neste ano formalizaram a sua adesão à rede CESOP-Local, 17 municípios: Águeda; Alter do Chão; Braga; Cascais; Chamusca; Chaves; Fundão; Horta; Lagos; Loures; Mação; Palmela; Santo Tirso; Sintra; Torres Vedras; Valongo; e Vila Franca de Xira. Formalizaram-se protocolos de cooperação com a DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público) e com a APQ (Associação Portuguesa da Qualidade).

Ainda em 2017, identificaram-se os coordenadores e equipas de técnicos municipais das autarquias aderentes que receberam formação específica nas áreas dos “Territórios Sustentáveis”, “Organizações Sustentáveis” e “Plataforma Digital”. Realizámos ações de formação nos centros UCP de Lisboa e do Porto, bem como na Câmara Municipal de Valongo, onde, no total, participaram mais de 400 técnicos municipais.

Com as especificações apresentadas pelo CESOP-Local, a DSI (Direção de Sistemas de Informação da UCP), desenhou um caderno de encargos e lançou um concurso para o desenvolvimento da plataforma digital (PD), acessível pelas tecnologias móveis existentes, nomeadamente *smartphone* e *desktop*. Este processo foi concluído em dezembro de 2017. Destacam-se, no que concerne ao trabalho mais diretamente ligado à pesquisa e correspondentes resultados, a PD criou um fórum *online* de interação, entre investigadores e entre estes e técnicos municipais que permite submeter propostas, recolher contributos e validar as mesmas.

O ano de 2018 foi o ano da implementação do projeto, de onde se destaca a apresentação pública da primeira versão do Índice de Sustentabilidade Municipal a eleitos e técnicos de cada um dos municípios aderentes e a definição do modelo de investigação “CAF-Autarquias”. Participámos nos encontros CAF, um realizado em Sofia, no âmbito da presidência Búlgara do Conselho Europeu e, outro, o 3º encontro nacional, realizado em Lisboa, por iniciativa da DGAEP. A publicação do ISM mereceu o reconhecimento do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e a adesão à rede Global SDSN (*Sustainable Development, Solutions Network, a Global Initiative for the United Nations*). Ainda neste ano, formalizaram a sua adesão à rede CESOP-Local os municípios de Abrantes, Matosinhos e Torres Novas e desistiu o município de Alter do Chão.

Em 2019, realizámos sessões mensais de trabalho, para aprimorar indicadores ODS que deram origem à segunda versão do Relatório ISM 2019<sup>7</sup>. Demos continuidade às ações de formação, dirigida às equipas de técnicos municipais, com o propósito de atualizar/reforçar conhecimentos e objetivos do projeto e, no âmbito da investigação, aprimoramos indicadores e definiram-se novos, no âmbito do ISM, DEP e IDM. Neste ano formalizaram a sua adesão à rede CESOP-Local os municípios de Albufeira e Lagoa e desistiu o município de Chaves. Formalizou-se protocolo de cooperação com a ANAM (Associação Nacional de Assembleias Municipais).

Em 2020, para além das sessões mensais de trabalho e da produção do ISM 2020, apesar do período de confinamento provocado pela COVID 19, participamos num seminário organizado pela ANAM (Associação Nacional de Assembleias Municipais), desenvolvemos e disponibilizámos, via PD, relatórios e resultados estatísticos referentes a cada um dos territórios administrativos. Os resultados são

---

<sup>7</sup> [https://cesop-local.ucp.pt/sites/default/files/2019-09/Relat%C3%B3rio\\_ISM2019\\_Modelo\\_Tipo.pdf](https://cesop-local.ucp.pt/sites/default/files/2019-09/Relat%C3%B3rio_ISM2019_Modelo_Tipo.pdf)

apresentados em formato de *dashboard*, onde consta o valor do índice nacional de sustentabilidade municipal, bem como, o grau de cumprimento de cada um dos 17 objetivos e de cada uma das dimensões de análise: Governança, Economia, Sociedade, Ambiente. Neste ano, e até agora, formalizaram a sua adesão à rede CESOP-Local os municípios de Famalicão, Mafra e Sesimbra.

Assim, neste momento, integram a rede CESOP-Local, 23 municípios: Abrantes; Águeda; Albufeira; Braga; Cascais; Chamusca; Famalicão; Fundão; Horta; Lagoa; Lagos; Loures; Mação; Mafra; Matosinhos; Palmela; Santo Tirso; Sesimbra; Sintra; Torres Novas; Torres Vedras; Valongo; e Vila Franca de Xira. Grupo que considerámos representativo das várias realidades locais, quer em termos de dimensão, quer em termos de localização; temos protocolos de cooperação com a DGAEP (Direção Geral da Administração e Emprego Público), com a APQ (Associação Portuguesa da Qualidade) e com a ANAM (Associação Nacional de Assembleias Municipais); e integramos a rede Global SDSN (*Sustainable Development, Solutions Network, a Global Initiative for the United Nations*).

Ao longo deste processo de interação com os municípios constatámos que os municípios têm aplicações informáticas em cada área de atividade (departamento) que não interagem entre si, o que dificulta, em muito, uma leitura racional sobre o desempenho da organização relativamente aos objetivos propostos. Encontrámos também grande resistência, por parte dos municípios, no processo de implementação das linhas de investigação referentes ao Índice de Desempenho Municipal (IDM) e à Dinâmica de envolvimento das Partes Interessadas. Salienta-se que, até agora, nenhum município constituiu equipas de mediadores societais. Vamos continuar o desenvolvimento de métodos que permitam monitorizar o desempenho e a dinâmica de envolvimento das partes interessadas.

Olhando para trás, sabemos o muito que fizemos e, olhando para a frente, vemos o muito que teremos de fazer. Já para 2021 temos uma série de tarefas, de entre as quais se destacam as que dependem do envolvimento dos municípios integrantes da rede. Vamos promover a realização de uma reunião com os gestores (políticos) municipais, no sentido de encontrar soluções que permitam dar cumprimento à tarefa que ainda não foi iniciada: constituir equipas municipais de Mediadores Societais. No âmbito dos trabalhos de investigação, vamos realizar o 2º Levantamento Nacional de Práticas de Sustentabilidade Municipal e continuar o processo de desenvolvimento e aperfeiçoamento do ISM, bem como, de desenvolvimento de indicadores CAF. No âmbito da Plataforma Digital, com o propósito da recolha de exemplos de boas-práticas, vamos desenvolver a “ficha de evento” (normalização de conteúdos) que iremos colocar à apreciação dos municípios. Vamos, também, realizar outro seminário (junho de 2021), para partilha de experiências de sucesso implementadas pelos municípios e apresentação da versão 2021 do ISM (Índice de Sustentabilidade Municipal), bem como o IDM (Índice de Desempenho Municipal).

## Conclusões

---

As preocupações detetadas ao longo deste trabalho foram, por um lado, o alinhamento de estratégias entre os diversos níveis de governo (global, nacional e local) e, por outro lado, a falta de indicadores desagregados ao nível local e alinhados com as escalas de apreciação nacional e global. Nesta perspetiva do desenvolvimento sustentável, percebeu-se que os municípios implementam práticas sustentáveis nos seus territórios, mas não medem o seu impacto na sociedade.

No ponto de vista da operacionalização, a organização autárquica apresenta como ponto fraco a comunicação interna interdepartamental, bem como, uma resistência à mudança, quer de eleitos, quer de

funcionários. Na perspetiva da comunicação destaca-se o desajuste entre a perceção dos autarcas e dos cidadãos sobre a forma como informam ou são informados. Os meios de comunicação mais utilizados pelos municípios são também os mais desejados pelos cidadãos mas, a sua qualidade, quantidade e enorme diversidade de meios, são uma forte ameaça à credibilidade da comunicação.

É um facto que a participação é baixa, mas a relação de proximidade existente aliada à criação de novos mecanismos de participação mais intuitivos e mais acessíveis podem ajudar a minorar o problema. Por exemplo, através da criação de grupos locais, com um perfil de embaixador-ouvidor. Embaixador para levar a mensagem da Agenda, ouvidor para registar as necessidades e anseios das famílias.

Concluimos que existe espaço e necessidade para a criação de um sistema de avaliação dos Territórios Administrativos com enfoque no conhecimento, envolvimento e participação das pessoas nas medidas de sustentabilidade implementadas no terreno e, também, para criar um sistema de avaliação adaptado às especificidades das autarquias que, envolvendo as partes interessadas, permita elaborar uma análise holística ao seu desempenho, antecipar estratégias e definir prioridades convergentes com a comunidade que representa.

É necessário, por um lado, que os municípios produzam um documento estratégico (alguns já criaram) e, por outro lado, considerando que o município é o motor da dinâmica de envolvimento de toda a população e restantes partes interessadas, sugere-se a criação de um conselho municipal para o desenvolvimento sustentável que tenha a representação de todos os setores de atividade e que tenham relevância para a implementação da estratégia de desenvolvimento para o concelho.

Conclui-se que organizar a interdependência das pessoas numa comunidade, pressupõe uma prévia preparação do município para auscultar o cidadão, para planificar e decidir em conformidade e subentende um conjunto de ações articuladas de reação/contração para analisar contributos, definir prioridades e necessidades sentidas; pressupõe, ainda, trabalhar de forma mais objetiva, em consonância com o espírito e missão de uma autarquia local.

É expectável que este projeto se traduza numa mais-valia para os territórios administrativos, pois, para além de cada comunidade poder aferir e comparar resultados do trabalho produzido, permitirá compreender as novas necessidades das pessoas, respondendo a uma maior diversidade na sociedade; permitirá ainda implementar medidas de transição para a sustentabilidade no terreno e melhorar o desempenho das políticas públicas.

## **Bibliografia**

- 
- Azevedo, A. (2007). *Administração Pública. Modernização Administrativa. Gestão e Melhoria dos Processos Administrativos*. Grupo Editorial Vida Económica. Porto.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. Sociedade Portuguesa de Inovação. Porto.
- Brodie, E., Cowling, E., Nissen, N., Ellis Paine, E., Jochum, V., Warburton, D. (2009). *Understanding participation: a literature review*. London: NCVO.
- Caldeira, J. (2009). *Monitorização da Performance Organizacional*. Almedina. Lisboa.
- Cameron, R. e Miller, P. (2007). in *Electronic Journal of Business, Research Methods*, volume 9, Issue 2, 2011.
- Castells, M. (2003). *La Era de la Información. Vol.2, El poder de la Identidad*, Alianza Editorial. Madrid.
- Connor, D. (1988). *A New Ladder of Citizen Participation*. *National Civic Review* 77:3 (May 1988). pp. 249-57.
- Cresswell, J.W. (2009). *Research Design Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approach*. Third Edition. University of Nebraska-Lincoln. Sage Publications, Inc.

- Fung, A. (2006), ‘Varieties of Participation in Complex Governance’, in *Public Administration Review*, at: <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>
- Gonçalves, J. (2013). ‘Autarquia Inclusiva e Participada’. O Mirante. Santarém
- Gonçalves, J. (2019). ‘Territórios Sustentáveis/Organizações Sustentáveis. Dissertação a Provas Públicas para Especialista no Instituto Politécnico de Lisboa. No prelo.
- Granovetter, M. (1995), *Getting a Job. A Study of Contacts and Careers*, 2ª edição, Chicago & London: University of Chicago Press.
- Morin, E. (2002). *Os Sete Saberes para a Educação do Futuro*, Instituto Piaget. Lisboa (Trabalho original em francês publicado em 2000).
- Saunders, Mark, Lewis Philip, Thornhill, Adrian. In *Research Methods for Business Students*. Fifth Edition (2009). Prentice Hall. Pearson Education Limited, England.
- Spacek, D. (2007). *Common Assessment Framework: potencial and factual issues in the Czech administrative practice*. OrganizacijuVadyba: Sisteminiai Tyrimai.
- Velásquez, F. e González, E. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana EN Colombia?. Fundación Corona. Bogotá, Colombia. [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf). Acedido em 2018-01-22.
- Yin, R., (2006). “Mixed Methods Research: Are de Methods Genuinely Integrated ou Merely Parallel?”. In *Research in the Schools* (2006), vol 13, pp 41-47.

### **Outros documentos consultados**

- Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acedido em 2020.07.23.
- CAF - Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Framework): [https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF\\_2013\\_atualizada\\_29%20set.pdf](https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_2013_atualizada_29%20set.pdf). Acedido em 2020.07.14.
- EFQM - European Foundation for Quality Management (1999). *The EFQM Excellence Model, Public and Voluntary Sector*.
- Índice de Sustentabilidade Municipal 2020 (modelo-tipo). Abreu, J., António, J.H.C., Cerol, J., & Gonçalves J.F. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa. [https://cesop-local.ucp.pt/sites/default/files/2020-08/Relat%C3%B3rio\\_ISM2020\\_Tipo.pdf](https://cesop-local.ucp.pt/sites/default/files/2020-08/Relat%C3%B3rio_ISM2020_Tipo.pdf). Acedido em 2020.09.07
- Relatório da Comissão Europeia encarregada da Política Regional (2011) ‘Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward’
- Relatório Final da Consulta Pública em Portugal sobre a Implementação Local da Agenda de Desenvolvimento Global Pós-2015: [http://www.instituto-camoes.pt/images/agendaPos2015/Rel\\_Final\\_ConsultaPublicaImpl\\_Local\\_AgPos-2015\\_PT.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/agendaPos2015/Rel_Final_ConsultaPublicaImpl_Local_AgPos-2015_PT.pdf). Acedido em 2020.07.21.
- WCED. *Our common future: report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Visão 2050 “A nova agenda para as empresas” (2010). World Business Council for Sustainable Development (WBCSD): <http://bcsdportugal.org/wp-content/uploads/2013/11/publ-2010-Visao-publ-2050.pdf>. Acedido em 2020.08.12.

### **Revisão biográfica**

Tendo em vista o propósito expectável no final do projeto, de criação e implementação de um observatório autárquico, com o foco na promoção do conhecimento, envolvimento e participação dos cidadãos nas medidas de sustentabilidade (ODS 2030), implementadas ou a implementar em territórios administrativos, com acompanhamento e mensuração de indicadores através de instrumentos criados para o efeito, prosseguimos com um desenho de investigação que nos facilitasse o domínio das várias

fases do seu desenvolvimento. Para tal foram definidos dois grandes objetivos, um na perspetiva do diagnóstico e outro na perspetiva da ação.

- 1- Na perspetiva do diagnóstico foram traçados os seguintes objetivos:
  - (a) Perceber se existiram dificuldades e quais foram, até agora, para implementar a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável no terreno.
  - (b) Perceber de que forma os municípios monitorizam os impactos negativos e positivos, sobre as medidas de transição para a sustentabilidade, implementadas em territórios administrativos.
  - (c) Perceber, na ótica dos autarcas e dos cidadãos, quais são as práticas participativas e as atividades de comunicação, dando especial atenção à sustentabilidade e à forma de interação da autarquia com a população.
  - (d) Perceber se os autarcas conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos seus respetivos municípios.
  - (e) Identificar quais as medidas de transição para a sustentabilidade implementadas nos municípios.
- 2- Na perspetiva da ação foram traçados os seguintes objetivos:
  - (a) Definir modelo de implementação do projeto.
  - (b) Perceber quais as práticas sustentáveis existentes ao nível local.
  - (c) Localizar indicadores de desenvolvimento sustentável.

Considerando as informações recolhidas no processo prévio de revisão e análise bibliográfica e dada a dimensão do objeto de estudo – universo nacional das autarquias – sentiu-se necessidade de lançar mão de instrumentos de investigação que permitissem obter dados quantitativos globais sobre a existência de medidas de participação, de Gestão da Qualidade e de sustentabilidade nos municípios, dos quais seriam extraídas linhas de ação para o prosseguimento do restante projeto de investigação. Assim, face aos objetivos propostas, tornou-se claro que deveríamos optar por uma investigação utilizando predominantemente métodos quantitativos e, também, com recurso a métodos qualitativos.

Procedemos à revisão bibliográfica sobre metodologias de investigação, nomeadamente a partir do início dos anos 1990, em que a discussão estabelecida entre defensores do paradigma positivista versus construtivista, começava a abrandar e prevalecia uma tendência que defendia a vantagem da utilização das duas abordagens em investigação. É significativo o número de investigadores que vem advogando a vantagem da utilização de métodos mistos. Entre outros reputados autores, Yin (2006), Cresswell (2003, 2009), Tashakkori e Teddlie (1998, 2007) e Saunders, Lewis e Thornhill (2009).

Para orientação metodológica do projeto e desenho da investigação, através de uma metodologia mista, com aplicação de métodos quantitativos e qualitativos, seguimos as recomendações destes conceituados autores, as quais considerámos muito úteis para a concretização da investigação.

Robert Yin, desde cedo manifestou o seu apoio à utilização de uma metodologia mista, que seria vantajosa para o resultado de uma qualquer investigação (1994, 2003), indo mais além (2006, pp 41-47) ao afirmar que a investigação através de “mixed methods” compreende mais do que a tradicional dicotomia entre a pesquisa qualitativa e quantitativa.

Tashakkori e Teddlie designaram os métodos mistos como “terceiro movimento metodológico” (2003), o qual, segundo Cameron e Miller (2007), resultou das cinzas da guerra dos paradigmas” (Electronic Journal of Business, Research Methods, volume 9, Issue 2, 2011).

Saunders, Lewis e Thornhill (2009) com a sua vasta experiência enquanto professores e orientadores de trabalhos de investigação, bem como através do resultado de trabalhos empíricos desenvolvidos em organizações empresariais, defendem que diferentes técnicas e procedimentos produzirão efeitos diferentes, pelo que faz sentido usar métodos diferentes para anular o "efeito do método", o que conduzirá a uma maior confiança nas conclusões (2009, p. 154).

Este posicionamento da comunidade científica tem vindo a consolidar-se ao longo de décadas, pela constatação dos resultados da sua aplicação. Para Cresswell (2003), uma investigação através de métodos mistos é útil para captar o melhor das abordagens quantitativa e qualitativa (p.22). Este posicionamento da comunidade científica continua a afirmar-se. Cresswell desenvolve uma taxonomia para utilização da metodologia mista (1995) e explícita (2003, 2009) o seu ponto de vista quanto à sua utilização, propondo uma diferenciação de estratégia de acordo com o objetivo da investigação.

Estratégia Explanatória Sequencial quantitativa-qualitativa, adequada para explicar e interpretar relações entre fenómenos, revela-se como a estratégia mais adequada para auxiliar na exploração e interpretação de um estudo maioritariamente quantitativo. O processo é iniciado com a recolha e análise de dados quantitativos, seguida de recolha e análise de dados qualitativos, ocorrendo a integração dos dados na fase de interpretação do estudo;

Estratégia Exploratória Sequencial qualitativa-quantitativa, indicada para explorar um fenómeno, caracteriza-se por uma fase inicial de recolha e análise de dados qualitativos, seguida da recolha e análise de dados quantitativos, ocorrendo a integração dos dados na fase de interpretação do estudo;

Estratégia Transformadora Sequencial em que o estudo é norteado por uma perspetiva teórica, cujo objeto se sobrepõe ao uso dos métodos. Desenvolve-se em duas fases, sendo que a primeira fase do processo tanto pode ser iniciada por métodos quantitativos como por qualitativos, seguida do outro método. Os dados são igualmente integrados na fase de interpretação do estudo;

Estratégia Triangular Concomitante, caracteriza-se pela recolha simultânea de dados quantitativos e qualitativos, com o objetivo de compensar as fragilidades de um método com os pontos fortes do outro. Os dados são cruzados e comparados com o propósito de determinar convergências, diferenças e coincidências. Geralmente, os dados são integrados durante a fase de interpretação do estudo;

Estratégia Incorporada Concomitante caracteriza-se igualmente pela recolha de dados numa única fase, em simultâneo, mas ao contrário da estratégia de triangulação, nesta estratégia há um método predominante a guiar o projeto. O método que tiver menos prioridade será incorporado no método predominante. Os dados são reunidos durante a fase de análise do projeto.

Estratégia Transformadora Concomitante, em que existe uma perspetiva teórica norteadora do estudo. A perspetiva pode ser ideológica e refletida nos objetivos e nas questões de investigação, sendo a sua força condutora, que se sobrepõe ao uso das escolhas metodológicas. Os dados são recolhidos simultaneamente e pode envolver triangulação de dados quantitativos e qualitativos para gerar evidências. A integração dos dados ocorre na fase de análise do estudo, mas também pode ocorrer na fase de interpretação.

Assim, face aos objetivos propostos, foi reforçada a convicção de que deveríamos optar por uma metodologia mista, com conjugação de métodos quantitativos e qualitativos, dando maior enfoque ao método quantitativo, considerando o grande volume de dados a recolher, a analisar e a possibilidade de fazer o seu tratamento estatisticamente. Numa segunda fase, para esclarecer aspetos que requeriam aprofundamento, foram utilizados instrumentos qualitativos, nomeadamente entrevistas individuais.

Para interpretar o processo de formulação de políticas públicas e para reunir a opinião dos intervenientes, assim como aprofundar a complexidade que estava por detrás da morosidade de implementação de medidas, não obstante a existência de legislação que possibilitava a sua implementação, foram iniciados os processos de recolha de informação que a seguir explicitaremos.

Como já referido, optámos por proceder à pesquisa com aplicação de métodos mistos, particularmente, através de uma estratégia Explanatória Sequencial quantitativo-qualitativo (sequential explanatory strategy), por se apresentar como a mais indicada para nos guiar na explicação e interpretação de um estudo maioritariamente quantitativo.

O processo foi iniciado por uma recolha e análise de dados quantitativos, seguida de recolha e análise de dados qualitativos, desenvolvida sobre os resultados quantitativos. Recorremos ao quantitativo, indicado para recolher informação alargada, de forma mais rápida, e ao qualitativo, indicado para aprofundar a complexidade que justificaria a morosidade da implementação de medidas nos municípios, já que existia legislação para o efeito. Os resultados foram integrados durante a fase de explicação e interpretação do estudo, o que permitiu aumentar a compreensão dos resultados obtidos na primeira fase da recolha de informação (Cresswell, 2009, pg. 211).

A primeira recolha de informação foi efetuada através de um inquérito de opinião sobre práticas participativas e atividades de comunicação, em março de 2016, seguido de dois levantamentos nacionais, um sobre Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos municípios (SGQT), realizado nos meses de junho e de julho de 2017 e outro, sobre práticas de sustentabilidade nos municípios, realizado nos meses de outubro e de dezembro de 2017. Seguiu-se um mapeamento dos contributos diretos ou indiretos obtidos através da realização de entrevistas a 6 políticos com um perfil interventor nos processos de decisão relacionados com a participação nas autarquias e pela leitura de Relatório Final da Consulta Pública em Portugal sobre a Implementação Local da Agenda de Desenvolvimento Global Pós-2015.

Fomos ler a Resolução 71/313 das Nações Unidas que, em 6 de julho de 2017, aprovou um conjunto de 252 indicadores adaptadas aos 17 ODS e 169 Metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, procurando perceber o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). A Resolução 71/313 indica claramente que “os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser desagregados, quando pertinente, por rendimento, sexo, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência e localização geográfica”.

Na perspetiva do diagnóstico recorremos à utilização dos instrumentos quantitativos de recolha de informação o que se revelou útil pela rapidez de obtenção de dados num universo lato - 308 Câmaras Municipais: 278 no continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores. Os dados quantitativos podem ser analisados com o recurso a análise estatística e revelar conhecimentos rápidos e úteis a respeito de um grande número de informações (Cresswell, 2009). A análise do estudo de opinião indicou que seria necessário e oportuno obter outro tipo de informações que desvendassem e aprofundassem muitas das zonas ‘sombra’. Estava em causa “entender um fenómeno social complexo” (Yin, 1994; 2003); estava também em causa “compreender” a morosidade e complexidade da implementação de medidas de sustentabilidade nas autarquias, tendentes ao desenvolvimento de um ambiente sustentável, apesar de já existirem meios legais suficientes para atuar. Complementarmente, procurou-se identificar a relação entre a complexidade da gestão de uma comunidade no atual contexto, em contraponto com o modelo de estrutura político-administrativa vigente no Estado.

Na perspetiva da ação, estudamos a aplicabilidade dos indicadores globais (os propostos na Resolução 71/313) à realidade local na linha do que o Instituto Nacional de Estatística (INE) já está a fazer para a

realidade nacional, procurando manter a coerência e o alinhamento entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). Procedemos ao levantamento de práticas sustentáveis, solicitando às autarquias para identificarem até três ações/projetos que constituam exemplos de boas práticas de desenvolvimento sustentável a nível local e em implementação no seu território administrativo. E, refletimos sobre a linha de ação futura a desenvolver, por um lado, de forma a responder ao desafio da Agenda 2030, para ajudar a definir indicadores quantitativos e qualitativos de Desenvolvimento Sustentável ao nível local, numa perspetiva de baixo-para-cima e alinhados com o plano desenhado no seio da ONU, integrando a posição dos cidadãos e centrando nas autarquias, a dinâmica de implementação de medidas de transição para a sustentabilidade no terreno.

A reflexão sobre os resultados e o facto de existirem já ferramentas ao dispor das autarquias levou-nos a propor a criação de um projeto-piloto constituído por uma unidade de investigação com o propósito de definir e validar indicadores compatíveis e alinhados entre os vários níveis de análise (global, nacional, local). Com o propósito de pensar em novas formas de participação na administração autárquica, acresce o objetivo de atuar em dois eixos, complementares entre si, imprescindíveis para o sucesso do projeto: (1) Preparar a organização para auscultar o cidadão; (2) Preparar as pessoas para uma cidadania ativa.

## Quadros e Figuras

### Quadro 1 – Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (pág. 6)

	Erradicar a pobreza, em todas as suas formas, em todos os lugares.		Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável
	Saúde de qualidade - Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades		Educação de qualidade - Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
	Igualdade de género - Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas		Água potável e saneamento - Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos
	Energias renováveis e acessíveis - Garantir acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos		Trabalho digno e crescimento económico - Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos
	Indústria, inovação e infraestruturas - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação		Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países
	Cidades e comunidades sustentáveis - Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis		Produção e consumo sustentáveis - Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis
	Ação climática - Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos		Proteger a vida marinha - Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável



Proteger a vida terrestre - Proteger, restaurar e promover uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável florestas, combater desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade



Parcerias para a implementação dos objetivos - Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável



Paz, justiça e instituições eficazes - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis

Fonte: Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável

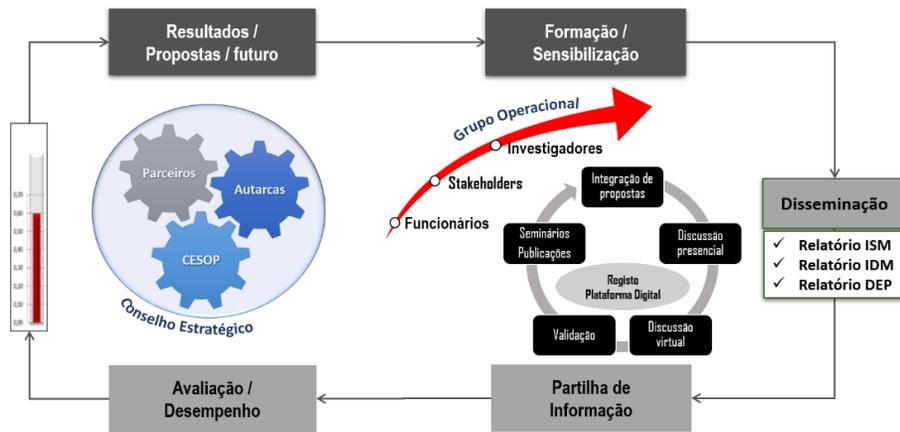
## Quadro 2 - Interligação de princípios entre a CAF e a Agenda 2030 (pág. 9)

CAF 2013	Agenda 2030
<b>Orientação para os resultados:</b> a organização focaliza-se nos resultados. Os resultados são atingidos de forma a satisfazer todas as Partes Interessadas da organização (tutela, cidadãos/clientes, parceiros e colaboradores), em linha com os objetivos definidos.	<b>Causa:</b> enfrentar os desafios contemporâneos a nível global; promover uma cultura de cidadania, de participação ativa e de responsabilidade partilhada; adaptar os objetivos universais da Agenda 2030 às realidades locais em cada país
<b>Focalização no cidadão/utente:</b> a organização focaliza-se nas necessidades dos cidadãos/clientes, quer dos atuais quer dos potenciais. Envolve-os no desenvolvimento de produtos e serviços e na melhoria do seu desempenho.	<b>Inclusão:</b> os ODS comprometem-se a não deixar ninguém para trás, o que significa que nenhum Objetivo será considerado atingido, a não ser que o seja por todos. Assim, em primeiro lugar estão sempre as necessidades e interesses de quem está mais para trás.
<b>Liderança e constância de propósitos:</b> este princípio alia a liderança visionária e inspiradora com a firmeza de propósito num ambiente em mudança. A liderança estabelece com clareza a missão, a visão e os valores, criando e mantendo um ambiente interno no qual as pessoas se possam sentir envolvidas na prossecução dos objetivos da organização.	<b>Visão:</b> apostar na tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis, promovendo a participação dos cidadãos e organizações da sociedade civil. é estabelecer um contrato social entre os líderes-autarcas e a comunidade que representam.
<b>Gestão por processos e factos:</b> este princípio orienta a organização na perspetiva de que um resultado pretendido é alcançado mais eficientemente quando os recursos e atividades relacionadas são geridos como um processo e as decisões eficazes são baseadas na análise de dados e informações	<b>Integração:</b> os ODS abarcam as três componentes do desenvolvimento sustentável (económica, social e ambiental), tendo sempre consideração pelas pessoas, pelo planeta, pela paz, pela prosperidade e pela parceria.
<b>Desenvolvimento e envolvimento das pessoas:</b> a todos os níveis, as pessoas são a essência da organização e o seu completo envolvimento permite que as suas aptidões sejam utilizadas em seu benefício. O contributo dos colaboradores deve ser maximizado através do seu desenvolvimento e envolvimento e na criação de um ambiente de trabalho de valores partilhados e de uma cultura de confiança, abertura, empowerment e reconhecimento.	<b>Solidariedade:</b> ajudar a definir e a implementar os ODS 2030, criando as condições essenciais para essa implementação, em articulação com os níveis nacional e global, de forma a promover a paz, a justiça e instituições eficazes e reconhecendo que a dignidade da pessoa humana é fundamental.
<b>Aprendizagem, inovação e melhoria contínuas:</b> a excelência é desafiadora do status quo e efetua a mudança através da aprendizagem contínua para criar oportunidades de inovação e melhoria. Desta forma, a melhoria contínua deverá ser um objetivo permanente das organizações.	<b>Ação:</b> Num quadro de democracia, de reforço da informação e da participação das pessoas, é necessário inventariar e priorizar as questões concretas que preocupam as pessoas, não só para a definição de políticas públicas mas, também, para promover e implementar medidas de transição para a sustentabilidade no terreno.

<p><b>Desenvolvimento de parcerias:</b> as organizações públicas necessitam de outras entidades para poderem atingir os seus objetivos e, por isso mesmo, deverão desenvolver e manter parcerias que acrescentem valor. Uma organização e os respetivos fornecedores são interdependentes e um relacionamento mutuamente benéfico potencia a possibilidade de ambos criarem valor.</p>	<p><b>Universalidade:</b> os ODS apresentam os maiores desafios mundiais de desenvolvimento sustentável, na medida em que formam a agenda global para o desenvolvimento das nossas sociedades e permitirão contribuir para o avanço do desenvolvimento sustentável, tanto minimizando os impactos negativos quanto maximizando os impactos positivos nas pessoas e no planeta.</p>
<p><b>Responsabilidade social:</b> as organizações públicas têm de assumir a sua responsabilidade social, respeitar a sustentabilidade ecológica e tentar estar à altura das expectativas e necessidades das comunidades locais e global.</p>	<p><b>Proximidade:</b> a defesa dos interesses comuns, presentes na riqueza natural e social de uma comunidade, é o mote para a partilha das responsabilidades e a razão para a implementação de medidas operacionais de transição para a sustentabilidade no território administrativo.</p>

Fonte: CAF e Agenda 2030, adaptado pelos autores

**Figura 1 – Modelo de Funcionamento (pág. 14)**



## Resumo

Este projeto de investigação, desenvolvido pela Católica-CESOP no domínio da sustentabilidade ao nível local, assenta em três grandes dimensões: território, organização e participação. A dimensão “território” mede a posição do concelho no caminho para a sustentabilidade. A dimensão “organização” mede a capacidade do município em fazer face a necessidades e em resolver problemas de interesse da comunidade. A dimensão “participação” avalia a consistência entre políticas e desempenho municipal, na ótica das partes interessadas.

A Agenda 2030 e a CAF instituem, por um lado, o funcionamento em rede e, por outro, sugerem uma linguagem de comunicação adequada à promoção e envolvimento de cidadãos e de agentes de desenvolvimento local, apelando à integração da posição das partes interessadas na estratégia da organização, numa lógica de economia solidária e de democracia global, comumente aceites como centrais para a satisfação das necessidades públicas e de promoção da qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos.

Procura-se, com este projeto, encontrar formas de medir o trabalho feito pelas autarquias, fornecendo informação de gestão que permita aos autarcas tomar opções informadas na elaboração de políticas e planos de ação, mais condicentes com a posição das partes interessadas e com a Agenda Global de Desenvolvimento.