

GOVERNÂNCIA: A REINVENÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA E A MODERNIZAÇÃO MUNICIPAL

Maria Manuela Natário, (m.natario@ipg.pt)
Gonçalo Poeta Fernandes, (vp_ipg.pt@ipg.pt)
Susana Maria Gonçalves da Silva, (smgs1985@gmail.com)
Instituto Politécnico da Guarda
Av. Dr. Francisco Sá Carneiro, 50
6300-559 Guarda

RESUMO

A boa governação e a efetiva participação dos cidadãos são os dois parâmetros orientadores das democracias modernas. A participação dos cidadãos torna-se assim um elemento importante para uma boa governância. A governância refere-se à forma como os governos e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos e como são tomadas as decisões. Deste modo, o objetivo deste trabalho é analisar a governância local associada à modernização administrativa. Para o efeito pretende-se analisar a imagem e qualidade global apercebida pelos cidadãos sobre a Administração Pública Local e a satisfação dos mesmos em termos de áreas de atuação, bem como verificar se o modelo de governância local contribui para uma boa modernização pública, mais próxima do cidadão. O estudo empírico incide sobre os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo.

Palavras-Chave: Administração Pública, Poder local; Participação dos Cidadãos; Satisfação; Governância.

ABSTRACT

Good governance and effective participation of citizens are the two guiding parameters of modern democracies. Citizen participation thus becomes an important element for good governance. The governance refers to the way governments and other social organizations interact, how they relate to citizens, and how decisions are made. Thus, the objective of this study is to analyze the local governance associated administrative modernization. To this end we intend to analyze the image and overall quality perceived by citizens on Local Public Administration and satisfaction of the same in terms of practice areas, as well as verify that the model of local governance contributes to a public good modernization, nearest citizen. The empirical study focuses on the municipalities and Azeméis Oliveira de Figueira de Castelo Rodrigo.

Key Words: Public Administration, Local Power, Citizen Participation, Satisfaction; Governance.

1. INTRODUÇÃO

Hoje, a evolução do papel do Estado a par da evolução das expectativas dos cidadãos e da sociedade em geral impõem novas práticas na administração e na governação, suportadas em novos paradigmas de reforma. Esta situação conduziu à necessidade de uma gestão mais próxima do sector privado. Ao nível da gestão pública, ao longo dos tempos é possível encontrar diferentes velocidades e diferentes estágios de evolução.

Relativamente, ao intervencionismo estatal, constatou-se, ao longo dos tempos, um certo comportamento cívico de uma época de absolutismo, seguiu-se uma de liberalismo, para lhe suceder uma de maior lógica de intervencionismo estatal, posteriormente, criticado por ideologias neoliberais.

Com as consequências da Grande Depressão de 1929, do *New Deal*, e das duas grandes guerras mundiais, o Estado minimalista altera a sua génese para um Estado de bem-estar que proporciona à população a proteção social e os bens e serviços que careciam. Este aumento de complexidade de funções do Estado concretiza-se no aumento do Sector Público Administrativo (SPA) (aumento de organismos e de funcionários), como o conhecemos hoje.

O modelo de *Welfare State*, a partir da década de 70, sofreu diversas fragilidades e instabilidades, o que conduziu a várias alterações, em diversos níveis (formas organizacionais, práticas gestionárias, comunicação organizacional, mecanismos de financiamento), de modo a poder continuar a cumprir os objetivos a que se tinha proposto.

O Estado deixou de intervir na vida económica e social, mas fê-lo de maneira diferente e esta alteração, transformou o conceito de Administração Pública. O Estado providencial não desaparece, os seus atores é que passaram a incluir organizações sem fins lucrativos e mesmo agentes privados. As questões da qualidade, da eficiência, do marketing, da satisfação do consumidor/cliente começam a dominar a agenda da Administração Pública. Apesar de diversas opções tomadas e diferentes caminhos trilhados, todos têm um propósito comum, o de reformar e modernizar a Administração Pública, e todos representam a Nova Gestão Pública (*New Public Management*).

A produção de bens e serviços públicos têm-se revelado um campo frutuoso de soluções alternativas de coordenação e controlo: ora o governo assume o fornecimento de serviços à população; ora decide contratar um privado ou concessionar uma atividade; ora cria sociedades comerciais (de capitais públicos, participadas ou mistas); ora promove parcerias com organizações não governamentais sem fins lucrativos; ora promove a associação entre organismos públicos.

A existência destes novos atores implicou uma mudança da gestão pública. Essa mudança, consubstanciada no que se designa por governância, significa, sobretudo, que se ultrapassou o binómio, algo simplista, estatização *versus* privatização redefinindo-se as fronteiras e as relações entre o Estado e a sociedade, dando oportunidade ao Estado para se “reinventar”, de forma plural, adaptando-se a cada contexto em particular (Rosanvallon, 1995). A descentralização de competências para o poder local (e coletividades locais), a transferência de tarefas de serviço coletivo para coletividades não públicas e a desburocratização e racionalização da gestão dos grandes serviços públicos, são exemplos da reinvenção do Estado e são marcas de um novo paradigma emergente: a governância (*governance*).

A boa governação e a efetiva participação dos cidadãos são os dois parâmetros orientadores das democracias modernas, onde na teoria geral da administração verificam-se limitações impostas pelos diversos sistemas de planeamento e execução das políticas públicas e pelos tipos de democracia e de governância decorrentes. A participação dos cidadãos nos assuntos públicos assumirá maior ou menor dimensão consoante as regras que os sistemas imprimem nas aspirações de funcionamento do Estado e dos organismos que concretizam as suas funções. A governância, um conceito atualmente muito vulgarizado, diz respeito à forma como os governos e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos e como são tomadas as decisões num mundo cada vez mais complexo.

Face ao exposto, o objetivo deste trabalho é analisar a governância local associada à modernização administrativa. Para o efeito pretende-se analisar a imagem e qualidade global apercebida pelos cidadãos sobre a Administração Pública Local (APL) e a satisfação dos mesmos em termos de áreas de atuação, bem como verificar se o modelo de governância local contribui para uma boa modernização pública, mais

próxima do cidadão. O estudo empírico incide sobre os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo.

O presente trabalho encontra-se estruturado em 5 pontos. Após a introdução, no ponto dois efetua-se uma breve revisão bibliográfica relativa ao paradigma da governância e apontam-se as hipóteses a testar. No terceiro ponto faz-se menção à metodologia utilizada. No ponto quatro, apresentam-se o tratamento e análise de dados e os principais resultados obtidos. Finalmente, no ponto cinco apresentam-se as conclusões.

2. REVISÃO DA LITERATURA E HIPÓTESES

Ao longo da história da Administração Pública, as reformas ou as mudanças no sistema administrativo estão associadas a diferentes modelos de gestão pública que, por sua vez estão associados às mudanças no modelo de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, o qual procura refletir as preferências e os valores que este procura promover (Rocha, 2001).

Nos modelos gestionários as organizações públicas tendem a ser vistas como organizações privadas (Williamson e Winter, 1993; Hood, 1994; Ferris e Graddy, 1997; Kettl, 2000). No entanto, tal perspetiva retira a possibilidade de uma participação ativa na definição e implementação de políticas públicas. Foi, sobretudo na década de 90, do século XX, que emergiram as correntes participativas, defendendo que as organizações públicas operam num ambiente político e respondem perante cidadãos e não perante clientes. Como salienta Liegl (1999), criou-se a consciência que os cidadãos podem contribuir para uma administração pública mais receptiva e amigável, deixando de ter o mero papel de consumidores.

Para Pierre e Peters (2000) no mundo ocidental surgiu uma nova forma de governância. Esta nova forma de gestão pública conhecida por governância (*governance*), surge, segundo Bovaird e Löffler (2001) num contexto de práticas de corrupção e antiéticas no sector público e em parte através da realização de governos que estavam em perigo de perder a sua legitimidade, enquanto os cidadãos foram amplamente vistos a perder a sua confiança no governo de um modo geral, bem como no seu partido, em especial.

Todavia, foi nos anos trinta, do século XX, que o vocábulo inglês “governance” surgiu na análise das políticas públicas a propósito da direção das organizações e, em particular, das empresas (Gaudin, 2002).

A presença de um novo modelo de gestão que, segundo Rocha (2001), revela o reconhecimento das diferenças entre a gestão pública e a gestão empresarial e que a burocracia, embora redesenhada, para evitar disfunções, irá sobreviver porque é essencial a uma boa gestão pública, possibilitando o controlo e a responsabilidade. Os modelos de governância realçam outros valores que não apenas os relacionados com gestão empresarial (eficiência e eficácia), como a legalidade, a legitimidade e a ética.

A interação da gestão pública é um actor central e indispensável nestes debates porque na prática no mundo ocidental, quem participa na maioria das interações entre o público e o privado, entre o governo e os parceiros sociais são os cidadãos individualmente. Este contexto de maior orientação externa para a gestão pública e, em particular no “papel de empreendedor”, exigirá ser mais normativo, “ético ou mesmo mural” (Kooiman e Vliet, 1995).

Do ponto de vista teórico, a definição de governância remete-nos para vários conceitos, mais ou menos articulados entre si. Segundo Stoker (1998), a governância refere-se à ação, às maneiras ou ao sistema de governar, nos quais as fronteiras entre as organizações dos sectores público e privado se tornaram permeáveis. A governância reconhece a interdependência entre as organizações. A essência da governância é a sua relação interativa entre e dentro de organizações governamentais e não-governamentais.

Para Kooiman (2003) e Santos (1998) a governância é um estilo, isto é, uma maneira de governar diferente do modelo tradicional (hierárquico), dando lugar à interatividade e cooperação entre o Estado e outros atores não estatais para a resolução de problemas de matrizes diversas, no interior de redes mistas entre público e privado. A governância, segundo os autores, implica novas tarefas para os governos, para lidar com a complexidade e propõem como tarefa do governo a (de) composição e coordenação.

O conceito só pode ser apreendido por sucessivas aproximações exigindo quadros conceptuais que tenham em conta a teoria política, a teoria das organizações, a gestão, a economia, a sociologia e a psicologia. No entanto, podemos definir “governância” como uma expressão comum destinada a descrever um processo

político no qual o poder já não está concentrado na poderosa máquina central, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições, ao nível governamental e sub-nacional (regional e local) em grupos do sector económico privado, bem como na sociedade civil com as suas organizações não governamentais e os próprios cidadãos.

Para a avaliação desta tarefa, que implica lidar com as interações entre o todo e as partes (governância), Kooiman e Villet (1995) utilizam como critério a representatividade/seletividade (gestão pública). Para Mayntz (1998), citado por Carrapeto e Fonseca (2005), a governância é também entendida como uma modalidade diferente da coordenação das ações individuais, vistas como formas primárias de construção de ordem social, passando a ser entendida como forma de coordenação social.

Neste âmbito, Reis (2007) vai de encontro ao salientado por Hollingsworth, *et al.* (1994) que propõem uma noção de governância mais ampla, sistémica, que contempla não apenas a governância de interdependência ou dos custos de fazer funcionar o sistema económico mas inclui a totalidade dos arranjos institucionais (as instituições políticas e económicas) – incluindo regras e agentes produtores de regras que regulam trocas dentro e fora das fronteiras dos sistemas económico, isto é, criar estruturas de governância adequadas para reduzir os custos de transação¹.

Na ciência política, encontramos sucessivas extensões do paradigma inicial, centrado na elaboração de políticas públicas pelo governo e implementação destas pela administração pública (perspetiva *top-down*, vertical e formalizada), fruto dos desenvolvimentos empíricos que se registaram ao longo dos anos. Na prática, o Estado moderno deve ser mais cooperativo e acolher as redes.

O conceito de governância tem vindo a evoluir e a adquirir diferentes conotações (quadro 1). Tornou-se num vasto conjunto de relações num mundo de redes. Estas são as principais formas de coordenação das complexas sociedades contemporâneas e tendem a substituir as relações de poder tradicionais assentes na hierarquia.

Quadro 1 – Evolução do conceito de governância

Paradigma fundamental	Elaboração de políticas públicas pelo governo e implementação destas pela administração pública (perspetiva <i>top-down</i>)
1.ª Extensão (Sjoblom, 1998)	Inclui a perspetiva <i>bottom-up</i> , ou seja, a estrutura sectorial e o comportamento dos destinatários, para evitar resistências e garantir a eficácia das políticas.
2.ª Extensão (Kooiman, 1993)	Inclui a formulação e implementação de políticas nos sistemas sociais de autorregulação, nomeadamente, o governo local, o terceiro sector e as entidades independentes, como as ordens profissionais, bem como no interior de redes público-privadas, para ultrapassar falhas de um centro de controlo político hierárquico (<i>modern governance</i>).
3.ª Extensão Stoker (1998)	Inclui o efeito das políticas europeias nas estruturas sectoriais internas e no <i>policy-making</i> nacional (a União Europeia como nova estrutura de governação de carácter transnacional e o efeito da transposição de diretivas).
4.ª Extensão (Hollingsworth e Boyer, 1998)	Inclui o nível europeu de formação de políticas (onde muitos detetam um défice democrático)
5.ª Extensão (Merrien, 1998)	Inclui os processos de <i>input</i> sobre os níveis europeu e nacional e não apenas os resultados (<i>outputs</i>) e impactes (<i>outcomes</i>) da elaboração das políticas.
Nova extensão ou novo paradigma?	Formas de coordenação a um nível global, dissociadas de qualquer tipo de estrutura política de controlo?

Fonte: Adaptado de Mayntz (1998)

A governância introduziu um conjunto de transformações significativas no seio do Estado e nas suas burocracias weberianas. O Estado perdeu parte da sua capacidade para resolver certos problemas, quer devido à retração dos recursos ao seu dispor, quer por atuar organizacionalmente sob uma matriz burocrática e não conseguir produzir bens e serviços de qualidade a baixo custo, mas também devido às externalidades negativas, o qual incutiram uma redução da capacidade de controlo sobre a economia envolvente.

¹ Na ótica da economia dos custos de transação, existem custos com as soluções de mercado resultantes da racionalidade limitada do agente que contrata e dos riscos inerentes aos comportamentos oportunistas de quem é contratado. À medida que os custos de transação aumentam, reduzem-se os benefícios líquidos das soluções de mercado.

Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico OCDE (2001) e do Banco Mundial os principais elementos de boa governância serão os seguintes:

- a. A obrigação de dar conta: as administrações públicas são capazes e desejosas de mostrar a relação entre as ações que empreendem e os objetivos precisos convencionados previamente;
- b. A transparência: a ação, as decisões e a tomada de decisões são abertas ao exame dos setores da administração, do parlamento, da sociedade civil e, por vezes, de autoridades externas;
- c. A eficiência e a eficácia: as administrações públicas comprometem-se a uma produção de qualidade, nomeadamente, nos serviços aos cidadãos, e procuram adequar as suas prestações à intenção dos responsáveis da ação pública;
- d. A reatividade: as autoridades públicas têm os meios e a flexibilidade necessárias para responder rapidamente à evolução da sociedade, tomam em consideração as expectativas da sociedade civil quando definem o interesse geral, e estão disponíveis a fazer o exame crítico do papel do Estado;
- e. A proatividade: as autoridades públicas estão disponíveis, bem como estabelecessem políticas que tenham em consideração a evolução dos custos e das mudanças previsíveis (demográficas, económicas, ambientais, por exemplo);
- f. A primazia do direito: as autoridades públicas fazem aplicar as leis, a regulamentação e os códigos, em total igualdade e transparência.

Nas sociedades modernas, a governância para atingir as mudanças desejadas requer que os governos não atuem por si sós, mas, pelo contrário, de forma concertada com outros governos, com cidadãos, com especialistas e atendendo a interesses setoriais. As questões ambientais constituem um exemplo repetido destes processos complexos de governância. Esta requer, muitas vezes, uma “mistura” de ação local e global; uma intervenção ativa das empresas, de grupos cívicos e dos cidadãos de uma forma geral. A política moderna requer a governância em rede.

Para Cardoso (1998) substitui-se a lógica hierárquica tradicional pela comunicação horizontal que favorece estratégias de colaboração entre organizações possibilitando uma maior descentralização ao nível das decisões, isto é, as redes funcionam como atores que estão mutuamente dependentes para alcançar objetivos, nomeadamente, a mediação e coordenação inter-organizacional da formação política.

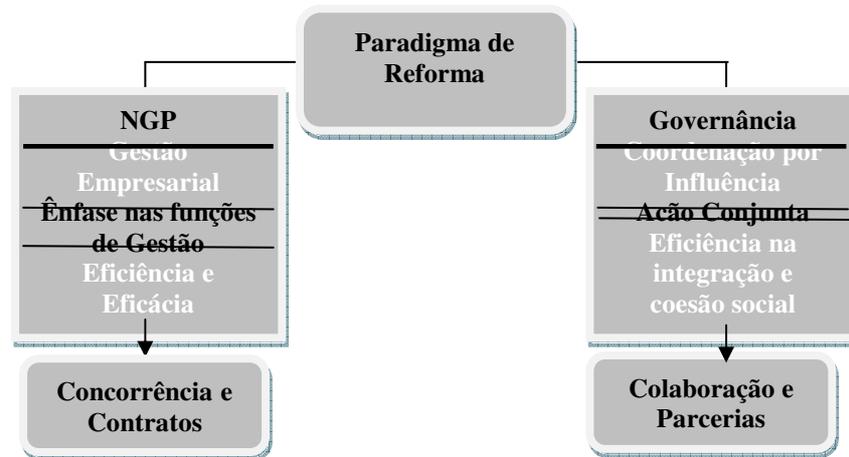
Ruivo (2000:36) salienta que *o conceito de rede, como qualificativo de um determinado paradigma de gestão pública, central ou local, ilustra a “cadeia de relações sociais” ou, dito de outro modo “o sistema de afinidades mais ou menos duráveis fundado em interesses de qualquer forma comuns” que influencia e determina a atividade do governo numa sociedade democrática e multipolar.*

Lindblom (1977) desenvolve o conceito de persuasão como o mecanismo político de coordenação dos atores sociais. Aliás, a ciência política há muito que entendia e analisava o processo político, a tomada de decisão e a construção das políticas públicas como o resultado da interação dos diferentes atores sociais: os governantes, os partidos políticos, os empresários, os grupos de interesses, os *mass media* e os cidadãos (Lindblom, 1980; Anderson, 1984; Dye, 1995).

A introdução da discussão relativa ao novo conceito de governância em rede está associada entre outros, aos trabalhos de Kooiman e Van Vliet (1993), Kickert (1997), Rhodes (1997; 2000), Klijn e Koppenjan (2000). Desta forma, o conceito de governância, através da criação de *networks*, pode ser entendido como uma alternativa aos tradicionais métodos de governância por autoridade e competição, usando uma abordagem de colaboração, de partilha de informação e recursos de ação conjunta e concertada (Rhodes, 1997; Considine e Lewis, 2003; Mossberg, 2007).

Na ótica de Bovaird e Löffler (2001), a lógica de atuação das duas abordagens é claramente diferente (figura 1). A Nova Gestão Pública é focalizada, concentrada e individual, enquanto a abordagem de governância é mais abrangente, procurando construir soluções que envolvam a comunidade. Os desafios que se lhe colocam são enormes. Surgindo num período pós Nova Gestão Pública a capacidade para as partes agirem e partilharem recursos, tendo em consideração a ação dos restantes elementos está bastante comprometida. Isto porque, o modelo anterior fomentou um contexto de fragmentação, com a pressão para a eficiência e com o comportamento dos restantes (Knoke e Kuklinski, 1991).

Figura 1– Paradigmas da Reforma



Adaptado de: Bovaird e Loffler (2001)

Klijn, *et al.* (1995) introduzem, igualmente, o conceito de redes políticas como sendo o contexto mais ou menos estável onde ocorrem os “jogos” e onde as decisões políticas têm lugar. Smith (1993), por sua vez, adota o conceito de comunidades políticas que em termos genéricos podem caracterizar-se por:

- a. Um número relativamente limitado de membros frequentemente com interesses económicos e profissionais que, por vezes, excluem deliberadamente outros;
- b. Valores partilhados e interação frequente;
- c. Troca de recursos devidamente regulada pelos *leaders*;
- d. Distribuição comparativamente igualitária do poder entre os seus membros.

Ao falarmos de redes/*networks*, seja uma aceção mais geral ou mais política, as características principais são (Rhodes, 1997):

- a. Diversidade e dimensão das mesmas;
- b. Níveis de contacto (interação) muito variáveis e menos consenso quanto aos valores,
- c. Variação de recursos e incapacidade de regular o seu uso numa base coletiva;
- d. Distribuição do poder desigual.

Klijn, *et al.* (1995) argumentam que qualquer estruturação (implementação) de redes passa por mudar a rede. Para tal, propõem mudanças:

- a. Nas relações entre atores, por exemplo, da introdução de procedimentos de consulta, ao estabelecimento de órgãos consultivos, a celebração de contratos de longo prazo ou duradouros são efetuados através de consórcios público-privados (Klijn, *et al.* 1995);
- b. Na distribuição dos recursos introduzindo, por exemplo, novos sistemas de informação ou ligando já os existentes;
- c. Nas regras de interação. A ideia subjacente a este conceito é que é possível levar um dado processo na direção que se pretende desde que se consiga influenciar (intervir) as regras de interação entre os atores;
- d. Nas normas, valores e perceções. Defende-se que os gestores de redes devem lidar com a mudança dos valores, normas e perceções dos atores que estão na rede.

Ao orientar o “processo de internacionalização”, o gestor pode tentar orientar os valores e perceções de um grupo-alvo na direção desejada. (Klijn, *et al.* 1995: 35).

A governança pode ainda ser entendida como um conjunto de regras formais e informais, de estruturas e de processos que definem as maneiras pelas quais os indivíduos e as organizações podem exercer o seu poder sobre as decisões que (por outras partes interessadas) afetam o seu bem-estar e qualidade de vida.

Segundo Boivard e Loffer (2001) **uma boa governância** exige mais de um bom governo, nomeadamente a intervenção de atores fundamentais, considerados em seis grupos de stakeholders²:

- a. Os cidadãos (como indivíduos);
- b. As organizações voluntárias;
- c. As organizações económicas;
- d. Os *media*;
- e. Os altos dirigentes do governo e do parlamento, internos e externos ao país;
- f. Autoridades locais.

Assim, a gestão em rede tem como objetivo a mediação e a coordenação inter-organizacional da formação política. O gestor da rede é fundamentalmente integrador da diversidade, orientador das dinâmicas sociais e compositor da complexidade, procurando solucionar conflitos e promover a colaboração entre atores. O papel de gestor de rede não cabe apenas a um ator. O poder é a capacidade para influenciar as decisões dos outros. Assim, as fontes de poder de um participante na rede são: a base económica; a confiança; a legitimidade do ator; a perícia e a tecnologia.

Para Lowndens e Skelcher (1998) uma rede significa que os atores são capazes de identificar interesses complementares desenvolvendo a sua relação com base na confiança, lealdade, reciprocidade e colaboração. Portanto, as redes são criadas como resposta a um problema que exige uma solução que passa pela ação concertada de várias organizações. Assim, é criada uma estrutura que envolve um misto de (in) formalidade de maneira a permitir que os diversos atores, cada um com uma estratégia própria e definida para conseguir os seus objetivos, estabeleçam as relações necessárias às resoluções dos problemas. Cada ator mantém-se ativo na rede enquanto tiver a perceção que se traduz numa situação vantajosa para si (Klijn e Koppenjan, 2000)³.

As organizações agem em conjunto, por vontade própria, mas sobretudo porque percebem que não conseguem atingir os seus objetivos isoladamente. Aliás, este tipo de junção é proveitoso sempre que os custos que lhe estão associados forem inferiores aos benefícios que daí advêm (Blom-Hanse, 1997).

No entanto, as *networks* são provavelmente a forma mais instável de governar (Milward e Provan, 2000). O carácter voluntário da colaboração, apesar as inúmeras vantagens, pode levantar vários problemas de responsabilização e coordenação. Nesta linha de pensamento, Brandsen e Pestoff (2006) resumem em três pontos os desafios postos à governância por *networks*. Mesmo numa rede em que todos agem em conjunto e em pé de igualdade, existe sempre uma tensão pela relação e distribuição de poder. Isto pode levar a que a partilha de informação e os processos de decisão conjunta, não aconteçam de forma idealizada, ou seja, num perfeito espírito de coesão. Segundo, num contexto de *networks* todos os elementos têm o mesmo estatuto. Como tal, é por vezes problemático apurar a responsabilidade pela execução dos objetivos inerentes ao serviço público, uma vez que, estes não se sobrepõem aos individuais de cada ator e estes têm a liberdade para desenvolverem estratégias. Aliás, se tal sucedesse, a *network* deixaria de ter um dos seus pilares: a reciprocidade. Terceiro, apesar de formalmente existir igualdade entre os membros, o governo poderá assumir uma posição especial. Em muitas situações acaba por ser este a constituir e a dinamizar a rede. Isto poderá criar divergência na hora de concertar posições, já que cada elemento pode ter uma visão e perceção do caminho a seguir que pode não ser coincidente com a do governo.

A complexidade das tarefas governamentais nas sociedades contemporâneas não permite o comando e o controlo de todas as situações, obrigando os governos a estabelecer parceria com outras organizações onde a gestão em rede deve constituir a base para o desenvolvimento da administração pública, fomentando, deste modo, a eficiência na implementação das políticas públicas.

O quadro 2 resume as principais direções, subordinadas às três lógicas que têm acompanhado o movimento de reforma: a da *Administração Pública Tradicional*, orientada para a legislação (*rechstaat*); a da *Nova Gestão Pública*, orientada para os serviços e a *Governância* orientada para o cidadão. Esta sucessão não deve

² Compreendem todos os envolvidos/interessados num processo que pode ser de carácter temporário ou duradouro. Os *stakeholders* são elementos essenciais no planeamento estratégico de atividades, onde as partes interessadas devem estar de acordo com as práticas de governância corporativa executada pela organização (Freeman e Reed (1984).

³ Existem várias investigações e estudos académicos que versam sobre a gestão por *networks* usando o caso dos serviços de ação social. A título meramente exemplificativo, o governo e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), apesar de terem objetivos distintos, atuam muitas vezes em conjunto. O governo garante a oferta do serviço, comparticipa os custos de alguns doentes, e as IPSS garantem o acesso ao mercado e a viabilidade económica (Prentice, 2006; Bode, 2006).

ser entendida como três vertentes orientadoras, uma vez que, podem coexistir umas com as outras em algum grau em uma qualquer agência.

Quadro 2 – Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Governância

	Administração Pública Tradicional	Nova Gestão Pública	Governância
Chave Pública	A legislação	O serviço	O cidadão
Objectivo Gestores	Conformidade legal assegurada por cumprimento de regras e procedimentos	Definição dos meios competitivos para cumprir objetivos que implicam avaliação	Qualidade de vida, autonomia dos cidadãos, diversidade organizacional e escolha entre alternativas
Perspectiva	Estado	Sector público	Sociedade civil
Mecanismo de Controlo	Hierárquico	Mercado	Parcerias e redes cívicas
Lógica	<u>Jurídico-legal</u>	<u>Económica</u> com base em incentivos e resultados	<u>Cívica</u> reconhece os limites de 1 e 2, incentivando várias formas de participação ativa
<i>Ethos</i> Público	Monopólio (M) do sector público	M leva a ineficiência? Ênfase no serviço ao cliente/consumidor	Valores partilhados e alinhamento entre pluralismo e <i>competição</i>

Fonte: Adaptado de Boivard e Loffler (2003:19) e Stoker (2008:28)

Deve-se então, salientar que, em qualquer das perspetivas, a Governância, incluindo a ampla participação e o diálogo assente na firmeza dos bons princípios, é inseparável da preocupação com o desenvolvimento das capacidades individuais, pois só assim as pessoas poderão garantir os seus direitos e assumir as responsabilidades.

Para Stoker (2008:48), ao contrário do paradigma da Administração Pública Tradicional, esta incentiva a existência de uma multiplicidade de fornecedores de serviços organizados no mercado de forma a encontrar diversas organizações, em torno de missões diferentes.

Tendo em conta a literatura apresentada e os objectivos definidos, no sentido de avaliar o modelo de governância local e se este contribui para a modernização da administração pública local, mais próximo do cidadão e dos seus problemas, procurando analisar a imagem e qualidade global apercebida pelos cidadãos sobre a Administração Pública Local (APL) e a satisfação dos mesmos em termos da imagem e qualidade global podem-se formalizar as seguintes hipóteses:

- H1 – A satisfação nas diferentes áreas de atuação da Administração Pública Local influencia a boa governância do município e a sua modernização;
H2– As características socioeconómicas do indivíduo influenciam a valorização dos atributos do município e a percepção sobre a Imagem e Qualidade Global.

3. METODOLOGIA

Neste estudo procura-se analisar a governância local associada à modernização administrativa averiguando a imagem e qualidade global apercebida pelos cidadãos sobre a Administração Pública Local (APL) e a satisfação dos mesmos em termos áreas de atuação e das características socioeconómicas dos cidadãos. Pretende-se assim verificar se o modelo de governância local contribui para uma boa modernização pública, mais próxima do cidadão.

Considerando os objetivos propostos, os dados necessários para alistar e compreender imagem e qualidade global apercebida pelos cidadãos dos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo optou-se por realizar um inquérito por questionário, com vista a obter informação mais atualizada possível.

O universo de análise considerado para o estudo, de acordo com os objetivos traçados, é constituído pelos cidadãos maiores de 18 anos residentes nos dois municípios referidos.

Um passo importante antes de iniciar o cálculo do tamanho da amostra foi o de definir qual o erro amostrável para o estudo que será realizado. Por conseguinte, definiu-se um grau de confiança de 95% para uma margem

de erro de 5% onde resultou 139 indivíduos para cada município. Assim, procedeu-se à comparação/enquadramento dos municípios pela amostra do número de habitantes sobre o peso da respectiva NUT para um grau de confiança de 95%. A amostra obtida é assim constituída por 278 indivíduos (139 indivíduos de cada município) de ambos os sexos. A constituição da amostra foi estabelecida pela necessidade de comparar, com igual proporção um município do litoral, neste caso, Oliveira de Azeméis (constituído por dezanove freguesias) com um município do interior com um número de freguesias mais próximo com o município do litoral, Figueira de Castelo Rodrigo (dezassete freguesias).

A amostra deste estudo é então constituída pelos cidadãos residentes nos municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira Castelo Rodrigo ocasionalmente (ou acidentalmente) inquirida em diversos pontos dos municípios: Câmara Municipal de Oliveira de Azeméis, Câmara Municipal de Figueira de Castelo Rodrigo, nas praças públicas, jardins públicos, nas ruas de comércio, Centro Comercial Rainha e nas duas ruas mais movimentadas das cidades. A escolha da amostragem foi do tipo não probabilística de forma acidental, uma vez que, se trata de indivíduos que se disponibilizaram a responder ao inquérito em função da sua presença no local e hora de realização dos inquéritos e contemplando o requisito de serem residentes no município e maiores de 18 anos. Aos inquiridos foi-lhes explicitado o objetivo do inquérito, sublinhando-se a importância da veracidade das respostas e garantindo o anonimato.

Para o efeito poderiam ser utilizados três tipos de métodos: o questionário, as entrevistas e os dados secundários (Quivy e Campeendroudt, 1992). As entrevistas foram excluídas logo à partida, porque apesar das vantagens que apresentam, o fator morosidade associado ao custo deste método, não corresponderiam às limitações temporais desta investigação. Assim, a opção recaiu sobre o questionário que foi elaborado e entregue pessoalmente aos cidadãos residentes dos municípios anteriormente referidos. Os questionários foram preenchidos pelo inquiridor registando nos mesmos as informações transmitidas.

O inquérito por questionário utilizado, é composto por questões que refletem as variáveis fulcrais para o estudo, nomeadamente, a satisfação, a evolução, a participação, a imagem e qualidade global apercebida e a responsabilidade da Administração Pública, tendo por base a revisão bibliográfica efectuada, o que permitiu, *à posteriori*, aferir os objetivos de investigação e testar as hipóteses de investigação⁴.

A recolha de dados decorreu no segundo trimestre de 2011.

A partir da revisão teórica da literatura efetuada verificou-se que o nível da imagem e qualidade global apercebida é um fenómeno complexo influenciado por um vasto conjunto de fatores. Aplicou-se a análise estatística multivariada “*k-means clusters*”⁵ para detetar padrões comportamentais dos cidadãos dos municípios considerados. Posteriormente procurou-se verificar se existiam diferenças entre os *clusters* determinados, nomeadamente, qual o município em que predomina o grupo mais satisfeito. Deste modo, procurou-se constituir grupos de cidadãos relativamente à satisfação na imagem e a qualidade global da Administração Pública Local apercebida de cada município e satisfação dos cidadãos, no sentido de qualificar a governância do concelho. Esta análise requer que a *Anova*⁶ apresente níveis de significância inferiores a 0,05, ou seja, que os níveis de significância 0,00 dos testes F, de cada caso (na nossa aplicação cidadãos residentes) tenham um comportamento diferenciado no mesmo grupo.

Como se pretende estudar a relação estatística de uma variável dependente em relação a mais do que uma variável explicativa, decidiu-se utilizar uma técnica estatística, descritiva e inferencial, denominada *análise de regressão linear*, em particular a *análise de regressão linear múltipla* (Murteira, 1993). O nível de significância adotado foi de $p < 0.05$.

⁴ O inquérito foi dividido em seis partes lógicas: Caracterização sociodemográfica; Satisfação com as áreas de atuação da Administração Pública; Avaliação global da evolução da Administração Pública; A experiência da participação da Administração Pública; Imagem e qualidade global apercebida; Responsabilidade pelo funcionamento da Administração Pública.

⁵ A análise de *cluster* é um procedimento de estatística multivariada que tenta agrupar um conjunto de indivíduos (neste caso os cidadãos residentes nos concelhos de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo) com base num conjunto de variáveis. Os indivíduos que pertencem a um dado *cluster* são tão semelhantes quanto possível, e sempre mais semelhantes aos elementos do mesmo grupo do que aos elementos dos restantes grupos (Hill e Hill, 2002:209). O número de *clusters* (k) não pode ser maior do que o número de variáveis.

⁶ É uma recolha de modelos estatísticos, e os seus procedimentos associados, em que a variância observada em uma variável em particular é participada em componentes atribuíveis a diferentes fontes de variação.

4. ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A amostragem obtida é constituída por 278 indivíduos (139 indivíduos de cada município) de ambos os sexos. Relativamente ao género, 51,1% dos inquiridos do sexo masculino e 48,9% do sexo feminino. Quanto ao nível de habilitações literárias dos indivíduos inquiridos, verifica-se que 32,4% possuem o ensino superior; 32,0% possuem o ensino secundário; 15,5% possuem o primeiro ciclo do ensino básico e 9,0% dos inquiridos possuem um curso técnico-profissional. No que diz respeito à idade dos inquiridos, verifica-se que 10,4% dos indivíduos inquiridos têm entre dezoito e vinte e cinco anos, 34,5% têm entre vinte e seis e trinta e cinco anos, 28,1% têm entre trinta e seis e quarenta e cinco anos e 27,0% têm mais de quarenta e cinco anos.

Na análise da imagem e qualidade global apercebida pelos inquiridos sobre a Administração Pública Local, em particular dos dois municípios em análise, procurou-se identificar se existiam padrões comportamentais dos indivíduos em termos de satisfação e para classificar a Administração Local em termos de governância. Para o efeito, utilizou-se a análise de *cluster* por forma a agrupar os indivíduos de acordo com a sua satisfação no que respeita à Administração Pública Local e em termos da imagem e qualidade global.

As variáveis consideradas para medir a satisfação dos cidadãos relativamente à Administração Pública Local (dos dois municípios) em termos de imagem e qualidade global foram os serviços prestados pela Administração Local, sinais de qualidade, preocupação com os clientes/cidadãos, o funcionamento dos Centros de Informação e Apoio aos Consumidores, clareza/transparência sobre as tarefas da Administração Pública Local, aproximação entre os cidadãos e o governo local, a acessibilidade da linguagem nos documentos, a eficácia das políticas públicas, a resposta das políticas às necessidades da população, a avaliação das políticas, as flexibilidades das políticas públicas locais, as expectativas dos cidadãos, a antecipação dos problemas e o estabelecimento de políticas tendo em conta a evolução demográfica, económica e ambiental, de acordo com os principais elementos definidos pela OCDE (2001) para a boa governância.

A utilização da metodologia da análise de *clusters* mostrou-se adequada e as variáveis da realização de objetivos utilizados para classificar a imagem e a qualidade global da Administração Pública Local apercebida e a governância local foram todas significativas para a solução encontrada, como podemos verificar pelos resultados da ANOVA, constantes do quadro 3.

Quadro 3 – Análise ANOVA

	ANOVA					
	Cluster		Error		F	Sig.
	Mean Square	df	Mean Square	df		
5.1.1 Considera que os serviços prestados pela Administração Pública Local são eficientes	52,642	2	,617	270	85,374	,000
5.1.2 A Administração Pública Local dá sinais de qualidade	56,752	2	,471	270	120,466	,000
5.1.3 A Administração Pública Local preocupa-se com os clientes/cidadãos	61,269	2	,457	270	134,054	,000
5.1.4 Os Centros de Informação e Apoio aos Consumidores estão a funcionar de forma correcta	28,065	2	,481	270	58,374	,000
5.1.5 Existe clareza/transparência sobre as tarefas da Administração Pública Local	59,520	2	,411	270	144,706	,000
5.1.6 Existe uma aproximação entre o cidadão e o governo local	62,159	2	,529	270	117,518	,000
5.1.7 A linguagem é acessível nos documentos das Instituições Públicas Locais	47,689	2	,550	270	86,773	,000
5.1.8 As políticas da Administração Pública Local são eficazes e oportunas	59,578	2	,383	270	155,716	,000
5.1.9 As políticas da Administração Pública Local dão resposta às necessidades da população	68,719	2	,368	270	186,532	,000
5.1.10 As políticas da Administração Pública Local têm objectivos claros na avaliação do seu impacto futuro	58,119	2	,401	270	144,897	,000
5.1.11 As políticas públicas locais têm flexibilidade na resposta rápida na evolução da sociedade	62,318	2	,333	270	187,167	,000
5.1.12 As políticas públicas locais tomam em consideração as expectativas dos cidadãos	57,002	2	,433	270	131,551	,000
5.1.13 As autarquias antecipam os problemas	60,083	2	,460	270	130,585	,000
5.1.14 As autarquias estabelecem políticas tendo em conta a evolução demográfica, económica e ambiental	49,655	2	,472	270	105,150	,000

The F tests should be used only for descriptive purposes because the clusters have been chosen to maximize the differences among cases in different clusters. The observed significance levels are not corrected for this and thus cannot be interpreted as tests of the hypothesis that the cluster means are equal.

A aplicação da análise de *clusters* permitiu distinguir 3 padrões comportamentais dos indivíduos relativamente à imagem e qualidade global apercebida (quadros 4 e 5). O *cluster* 1, constituído por 77 indivíduos, é o que apresenta menor satisfação para com a Administração Pública Local relativamente à imagem e qualidade global apercebida, denunciando uma administração local com menor modernização e com maior afastamento entre o cidadão e o sistema de governância. Saliente-se que 59,7% de indivíduos fazem parte do município de Figueira de Castelo Rodrigo e 40,3% de indivíduos pertencem ao município de Oliveira de Azeméis.

Quadro 4 – Constituição dos Clusters

Final Cluster Centers			
	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
	N=77	N=134	N=62
5.1.1 Considera que os serviços prestados pela Administração Pública Local são eficientes	2	3	4
5.1.2 A Administração Pública Local dá sinais de qualidade	2	3	4
5.1.3 A Administração Pública Local preocupa-se com os clientes/cidadãos	2	3	4
5.1.4 Os Centros de Informação e Apoio aos Consumidores estão a funcionar de forma correcta	2	3	4
5.1.5 Existe clareza/transparência sobre as tarefas da Administração Pública Local	2	3	4
5.1.6 Existe uma aproximação entre o cidadão e o governo local	2	3	4
5.1.7 A linguagem é acessível nos documentos das Instituições Públicas Locais	2	3	4
5.1.8 As políticas da Administração Pública Local são eficazes e oportunas	2	3	4
5.1.9 As políticas da Administração Pública Local dão resposta às necessidades da população	2	3	4
5.1.10 As políticas da Administração Pública Local têm objectivos claros na avaliação do seu impacto futuro	2	3	4
5.1.11 As políticas públicas locais têm flexibilidade na resposta rápida na evolução da sociedade	2	3	4
5.1.12 As políticas públicas locais tomam em consideração as expectativas dos cidadãos	2	3	4
5.1.13 As autarquias antecipam os problemas	2	3	4
5.1.14 As autarquias estabelecem políticas tendo em conta a evolução demográfica, económica e ambiental	2	3	4

O *cluster* 2 é constituído por 134 indivíduos, foi classificado como aquele que apresenta um grau médio de satisfação com a Administração Pública Local relativamente à imagem e qualidade global apercebida prenunciando uma administração local com alguma modernização e com maior aproximação entre o cidadão e o sistema de governância. Este *cluster* é constituído maioritariamente por indivíduos do município de Figueira de Castelo Rodrigo (53%) e 47% de indivíduos do município de Oliveira de Azeméis.

Quadro 5 – Município/Clusters

Município * Cluster Number of Case Crosstabulation						
			Cluster Number of Case			Total
			1	2	3	
Município	Oliveira de Azeméis	N	31	63	44	138
		%	40,3%	47,0%	71,0%	50,5%
	Figueira de Castelo Rodrigo	N	46	71	18	135
		%	59,7%	53,0%	29,0%	49,5%
Total	Qui Quadrado	N	77	134	62	273
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quanto ao *cluster* 3 constituído por 62 indivíduos é o que apresenta maior satisfação com a Administração Pública Local quanto à imagem e qualidade global apercebida evidenciando uma boa governância local com

elevada modernização da administração local e com maior aproximação entre o sistema de governância e o cidadão. Este grupo caracteriza de forma muito positiva a evolução da gestão pública local que se aproxima do conceito mais moderno de governância. Este cluster é constituído na sua maioria por indivíduos do município de Oliveira de Azeméis (71%) e 29% de indivíduos do município de Figueira de Castelo Rodrigo.

O resultado do teste do Qui Quadrado (quadro 5) mostra que existem diferenças significativas entre as distribuições dos *clusters* por município.

Pretendem-se ainda verificar se a relação entre a satisfação das áreas de atuação da Administração Pública e os *clusters* identificados são diferentes. A presente equação (quadro 6) tem um coeficiente de correlação total (*R*) de 0,502 (50,2%) pelo que, tem um bom grau de precisão, traduzindo bem a relação entre as duas variáveis. Analisando o quadro 6, o coeficiente de determinação $R^2 = 0,307$ (*Adjusted R Square*, de 30,7%) o significa que 30,7% do comportamento dos *clusters* é explicado pelas variáveis independentes satisfação nas áreas da segurança social e organizacional.

Quadro 6 – Apreciação da satisfação das áreas de atuação da Administração Pública em função dos *clusters*

Variáveis	B		Sig	
(Constante)		,113		,581
Educação		,006		0,912
Saúde		-,020		,722
Segurança Social		,138		,029
Economia de Finanças		-,035		,482
Habituação e Infra-estruturas		,090		,203
Cultura e Lazer		,076		0,259
Organizacional		,303		,000
Higiene e Segurança		,010		,576
R		,502		
² R		,307		
R Ajustado		,286		
N		272		

Através do quadro 7, constata-se que a variável dependente, os *clusters* identificados dependem significativamente da satisfação das áreas de atuação da Administração Pública. Do teste realizado pela ANOVA verifica-se que $p\text{-value}=0$, isto é, para qualquer nível de significância rejeita-se a hipótese nula, é de aceitar a regressão linear.

Quadro 7 – Output da Análise da Variância da Equação de regressão linear

ANOVA^b

Model	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1 Regression	42,362	8	5,295	14,590	,000 ^a
Residual	95,813	264	,363		
Total	138,176	272			

a. Predictors: (Constant), 2.1.8 Higiene e Segurança , 2.1.1 Educação , 2.1.6 Cultura e Lazer, 2.1.4 Economia e Finanças, 2.1.2 Saúde, 2.1.3 Segurança Social, 2.1.7 Organizacional, 2.1.5 Habituação e Infraestruturas

b. Dependent Variable: Cluster Number of Case

Para analisar a valorização dos atributos da Administração Pública em função das Características Sociodemográficas do Indivíduo recorreu-se à análise da regressão múltipla. O objetivo é analisar o efeito de

uma determinada variável controlando o efeito de outras variáveis. Neste ponto, a valorização de alguns atributos corresponde à variável dependente. Esta pode, então, ser explicada em função das características sociodemográficas do indivíduo. Isto é, pretende-se estudar se a satisfação dos indivíduos no que concerne a instalações, simpatia, rapidez, competência e profissionalismo, clareza/transparência da informação, simplificação do processo, horários e serviços disponíveis *on-line* depende das características dos indivíduos inquiridos ou do município a que pertencem.

Com o quadro 8, evidencia-se que o facto dos indivíduos com faixa etária mais elevada, dos 38 aos 45 anos, e residentes no município Oliveira de Azeméis aumenta a possibilidade de se estar satisfeito no que respeita às instalações, à competência e profissionalismo, à clareza/transparência da informação e à simplificação do processo e horários.

Já no que concerne à simpatia destaca-se que os inquiridos com mais idade e os que pertencem ao município de Figueira de Castelo Rodrigo estão mais satisfeitos com este item.

Em termos da rapidez verifica-se que os indivíduos entre a faixa etária mais elevada (dos 38 aos 45 anos), do género feminino e terem concluído a licenciatura (mais habilitações) estão mais satisfeitos.

Quadro 8 – Apreciação da modernização em função das características sociodemográficas do indivíduo

Variáveis	Instalações			Simpatia			Rapidez			Competência e profissionalismo						
	B		Sig	B		Sig	B		Sig	B		Sig				
(Constante)		3,501		0,353		3,115		0,000		2,564		0,000		3,485		0,000
Idade		0,008		0,052		0,015		0,001		0,22		0,000		0,011		0,006
Género		-0,032		0,733		-0,03		0,745		-0,34		0,001		-0,175		0,071
Município		-0,293		0,004		0,069		0,002		-0,168		0,133		-0,291		0,006
Habilitação		0,04		0,192		0,90		0,22		0,094		0,005		0,018		0,561
R 2		0,053				0,76				0,136				0,064		
R Ajustado		0,039								0,123				0,050		

Variáveis	Clareza/transparência da informação			Simplificação do processo			Horários			Serviços disponíveis on-line						
	B		Sig	B		Sig	B		Sig	B		Sig				
(Constante)		3,311		0,000		2,893		0,000		3,088		0,000		4,002		0,000
Idade		0,014		0,002		0,018		0,002		0,023		0,000		-0,006		0,245
Género		-0,317		0,161		-0,168		0,061		-0,077		0,481		-0,073		0,522
Município		-0,001		0,003		-0,286		0,003		-0,370		0,002		-0,558		0,000
Habilitação		0,074		0,974		0,021		0,974		0,022		0,528		0,108		0,004
R 2		0,060				0,078				0,089				0,147		
R Ajustado						0,065										

No que respeita aos serviços disponíveis *on-line* o facto de residirem no município de Figueira de Castelo Rodrigo e de ter habilitações literárias menos elevadas (os que concluíram o ensino básico) aumenta a possibilidade de se estar insatisfeito quanto a este atributo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão ao longo deste trabalho centrou-se nas questões da evolução da Administração Pública e dos seus modelos de gestão. O caminho traçado desde uma época mais liberal, onde o Estado era chamado a

cumprir as denominadas funções fundamentais de soberania, e a sua intervenção no contexto social e económico assumia um carácter bastante residual, para não dizer inexistente (Gray, 1988).

O aparecimento de um novo sistema, a *governance*, surge como uma nova forma de estruturar as funções e a orgânica em que assenta o papel do Estado, e veio privilegiar as relações em rede entre o cidadão e a administração, como fator de diferenciação e de competitividade dos territórios. A participação dos cidadãos cedo apareceu na teoria política e na ciência administrativa como uma prerrogativa essencial ao fortalecimento dos sistemas democráticos e da renovação dos paradigmas da gestão.

Todavia, foram os paradigmas da nova governância local que estimularam a criação de estruturas de interface entre os setores públicos e privados, associando pessoas, organizações e instituições representativas, na definição de estratégias, afetação de recursos e meios, determinação de objetivos, métodos de implementação e avaliação das decisões coletivas.

As diversas reformas ocorridas em Portugal provocaram mudanças a nível da Administração Central que influenciaram também os modelos de gestão da Administração Local em particular das autarquias locais. Todavia a proximidade entre o poder local e os cidadãos não se tem traduzido em níveis de participação significativos.

As principais conclusões deste trabalho apontam que os cidadãos com grau satisfação mais elevada com a Administração Pública Local relativa à imagem e qualidade global apercebida pertencem ao município de Oliveira de Azeméis. Com um grau médio de satisfação com a Administração Pública Local relativamente à imagem e qualidade global apercebida predominam os municípios de Figueira de Castelo Rodrigo. Este comportamento dos grupos de cidadãos em termos de satisfação pode ser explicado pelas variáveis independentes satisfação nas áreas da segurança social e organizacional.

A valorização dos atributos da Administração Pública é influenciada pelas características sociodemográficas do indivíduo, nomeadamente, no que respeita à idade, onde os cidadãos da faixa etária mais elevada, dos 38 aos 45 anos, e residentes no município Oliveira de Azeméis apresentam maior probabilidade de estarem satisfeitos no que respeita às instalações, à competência e profissionalismo, à clareza/transparência da informação, à simplificação do processo e horários, denunciando aspetos positivos da governância local e modernização nestas áreas. Já no que concerne à simpatia são os indivíduos com mais idade e os que pertencem ao município de Figueira de Castelo Rodrigo estão mais satisfeitos com este item.

Em termos da rapidez, verifica-se que os indivíduos entre a faixa etária mais elevada (dos 38 aos 45 anos), do género feminino e com licenciatura (habilitações mais elevadas) estão mais satisfeitos, no que diz respeito aos serviços de Atendimento ao Público da Administração Pública, isto é, o interface com os cidadãos.

Os municípios de Figueira de Castelo Rodrigo e os indivíduos com habilitações literárias menos elevadas (os que concluíram apenas o ensino básico) são os que estão mais insatisfeitos no que respeita aos serviços disponíveis *on-line* pelas autarquias locais, evidenciando aspetos negativos da governância local associados à modernização da administração pública nestas áreas.

A qualidade da Administração Pública Local é então influenciada pela satisfação dos indivíduos no que respeita à eficiência dos serviços prestados e relativamente à qualidade, preocupação e resposta às necessidades. A satisfação dos cidadãos com a Administração Pública Local depende fundamentalmente das seguintes áreas de atuação: educação, habitação, infraestruturas, cultura e lazer e higiene e segurança e dos seguintes atributos: instalações, simpatia e rapidez. O município de Figueira de Castelo Rodrigo é o que apresenta menor satisfação do atributo em termos dos serviços disponíveis *on-line* e a grande maioria não se encontra envolvida na construção do seu município em grupo/associações.

Face ao exposto, conclui-se que os municípios de Oliveira de Azeméis e de Figueira de Castelo Rodrigo necessitam, numa primeira visão, de valorizar a participação dos cidadãos na tomada de decisões na administração local. É fundamental desenvolver procedimentos em que os cidadãos possam participar de forma mais ativa e crítica divulgando os seus pontos de vista. Afigura-se ainda necessário aumentar a satisfação dos mais jovens e implementar uma “nova” imagem e qualidade global apercebida da Administração Pública Local, uma vez que, são os mais insatisfeitos. Por tudo isto, é necessário tomar medidas com o intuito de fomentar o processo de tomada de decisões por parte dos cidadãos a nível do poder local, de forma a contribuir para uma boa modernização pública, mais próxima do cidadão e dos seus problemas.

Referências

- Anderson, J. (1984). *Public Policy-Making*. New York. Rinehart and Wintson.
- Blom-Hanse, J. (1997). A New Institutional Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, n. ° 75, pp. 669-693.
- Bode, I. (2006). Co-Governance within Networks and the Non-profit – For – Profit Divide: a cross-cultural perspective on the evolution on domiciliary elderly care. *Public Management Review*, n. ° 8 (4), pp. 551-566.
- Boivard, T. & Loffler, E. (2001). *Emerging Trends in Public Management and Governance*. Issue 5.
- Branden, T. & Pestoff, V. (2006). Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: an introduction. *Public Management Review*, n. ° 8 (4), pp. 493-502.
- Cardoso, L. (1998). *Gestão Estratégica das Organizações: Ao Encontro do 3.º Milénio*. 3.ª ed. Lisboa. Editorial Verbo.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia da Investigação - Guia para Auto Aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carrapeto, C. e Fonseca, F. (2009). *Governança, Inovação e Tecnologias: O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Carrapeto, C. & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. 1ª ed. Edições Sílabo.
- Considine, M., & Lewis, J. (2003). Bureaucracy Networks or Enterprise? Comparing Models of Governance em Australia, Britan, the Netherlands and New Zeland. *Public Administration Review*, n.º63 (2), pp. 131-140.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*. Englewood. Cliffs: Prentice-Hall.
- Ferris, J. M. & Graddy, E. A. (1997). New Public Management Theory: lessons from institutional economics and government contracting em *International Comparative Management Supplement*, Vol. 3, pp. 89-104.
- Fortin, M. F. (2000). *O Processo de Investigação - Da Concepção à Realização*. Loures: Lusociência, p. 202.
- Gaudin, J. P. (2002). *Porquoi la Gouvernance*. Paris. Passes de Sciences. Po.
- Hill, M. M., & Hill, A. (2002). *Investigação por Questionário*. 2ª ed. Lisboa. Edições Sílabo.
- Hollingsworth, et al. (1994) *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*, New York: Oxford University Press.
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Open University Press. Buckingham.
- Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C. Bookings Institution Press.
- Kichert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: an alternative to anglo-american “managerialismo”. *Public Administration Review*, n.º 56 (1), pp. 65-67.
- Klijin, E. H., & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management*, n. ° 2, pp. 135-158.
- Klijin, E. H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies em *Policy Networks*. Public Administration. Vol.73. Outono, pp. 437-454.
- Knoke, D. & Kuklinski, J. (1991). Network analysis: basic concepts em G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell. *Markets, Hierarchies and Networks – The Coordination of Social Life*. SAGE Publication, pp. 173-183.
- Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management, em Eliassen & Kooiman, J., *Managing Public Organisations Lessons from Contemporary European Experience*. London. Sage Publications, pp. 46.57.
- Kooiman, J. & Van Vliet, M. (1995). *Governance and Public Management*. EGPA. Setembro.
- Kooiman, J. (2003). Governance and Public Management em Eliassen, & J. Kooiman, *Managing Public Organizations – lessons from contemporary european experience*. London. Sage Publication, pp. 17-32.
- Liegl, B. (1999). The fallacies of new public management – can they still be prevented in the Australian context? em Rouban, L. (ed). *Citizens and the new governance: beyond new public management*. Amsterdão. Ios Press. pp. 14-23.
- Lindblom, C. (1977). *Politic and Markets*. New York: Basic Books.
- Lindblom, C. (1980). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998). *The Dynamicis of Multi-organizational Partnerships: an analysis of changing modes of governance*. Public Administration, n. ° 76, pp. 313-333.
- Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory* in Jean Moner Chair Paper RSC, n. ° 98/50. Disponível na Internet em «<http://www.ine.pt/rsc/Mayntz.htm>», acedido em 25 de Agosto de 2010.
- Milward, B., & Provan, K. (2000). "Governing the Hollow State". *Journal of Public Administration and Research Theory*, n.º 10 (2), pp. 359-379.
- Mossberg, K. (2007). *The Many Meanings of Governance: How Should We Developed Research and Theory*. Paper presented at: a global look at urban and regional governance. *The State-Market-Civic Nexus*. Atlanta. Emory University.
- Murteira, B. J. F. (1993). *Probabilidades e Estatística*. Vol. II. Lisboa. MacGraw-Hil
- OCDE (2001). *Cidadãos Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública na Formulação de Políticas*. Nota de Política, n.º 10. Paris.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York. St. Martins Press.
- Prentice, S. (2006). Childcare, Co-Production and the Third Sector em Canada. *Public Management Review*, n.º 8 (4), pp. 521-536.
- Quivy, R. & Campeendroudt, L. V. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa. Gradiva.
- Reis, J. (2007). A Economia Impuro. O mundo onde é necessário haver instituições e governação em *Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Professor Doutor António de Sousa Franco*. Coimbra. Coimbra Editora, pp. 31-44.
- Rhodes, R. (1997). From Marketisation to Diplomacy. It's the mix that matters. *Australian Journal of Public Administration*, n. ° 26 (2), pp. 40-53.
- Rocha, J. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras. Instituto Nacional da Administração.
- Rosavallon, P. (1995). *La crisis del Estado Providencia*. Madrid. Editorial Civitas.
- Ruivo, F. (2000). *O Estado Labirintico*. ed. Apontamento. Lisboa, p. 36.
- Santos, V. (1998). *A Globalização e o futuro do Estado em Globalização, Políticas Públicas e Competitividade*. Lisboa. Celta.
- Stoker, G. (1998). Cinq Propositions por une Théorie de la Gouvernance, em *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n.º 155, pp. 19-29.
- Stoker, G. (2008). Gestão do valor Público. A Administração Pública orientada pela missão, em *Moreira, Jalali e Alves, Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra. Almedina, p.28.
- Williamson, O. & Winter, S. (1993). *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*. Oxford University Press.