

## **A Governação Local e os Novos Desafios**

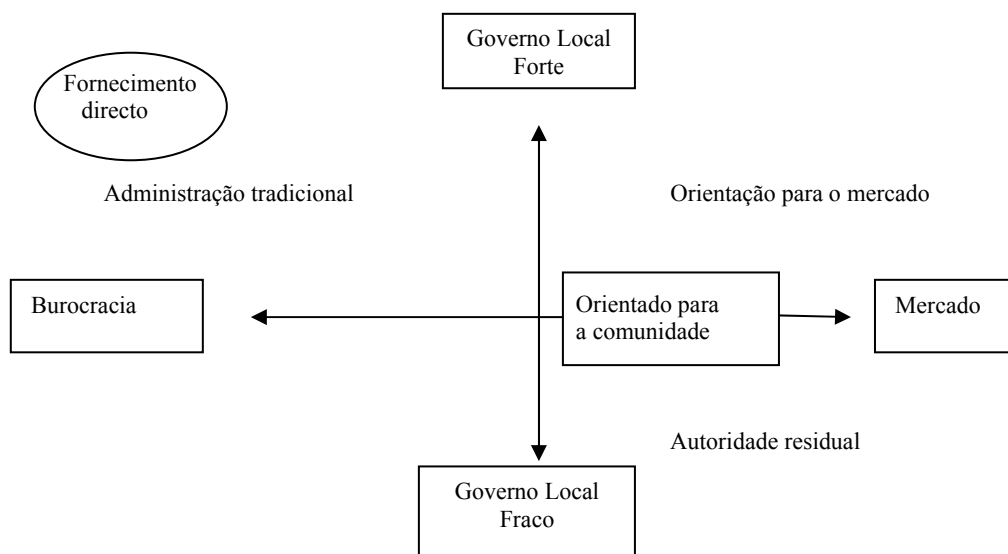
Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo  
Universidade do Minho  
Braga

O modelo de organização dos municípios e da sua actividade orienta-se por princípios que estão subjacentes à maioria das organizações públicas e que assentam no modelo burocrático de organização. As actividades são integradas na organização de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras. Na concepção tradicional de organização burocrática a coordenação hierárquica caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações do tipo superior-subordinado, o controlo dos processos e a centralização. Subjacente a este modelo está a ideia de poder e autoridade, cuja amplitude varia e distribui-se ao longo da cadeia hierárquica. Este modelo, prevalecente nas sociedades modernas, tem sido questionado pelas dificuldades que o mesmo apresenta: a reduzida flexibilidade no processo de decisão, a ausência de incentivos para controlar custos, a falta de transparência, a quase ausência de responsabilização e de inovação associado ao desenvolvimento de uma cultura mais preocupada com os procedimentos do que com o desempenho. Estes são alguns dos problemas deste modelo a que corresponde uma Administração Local forte, responsável directa pelo fornecimento de serviços através da hierarquia.

A evolução recente da organização das actividades da Administração Pública, mostra no entanto que tem havido a preocupação em adoptar modelos alternativos de organização das actividades e de fornecimento de serviços públicos. Há fundamentalmente três motivos para esta mudança. Em primeiro lugar, a forte influência do neo-liberalismo e das correntes económicas na orientação da mudança, que enfatizam as soluções de mercado procurando a promoção da eficiência, eficácia e a economia, de que são exemplo a privatização e a contratualização de serviços. Em segundo lugar, o crescente envolvimento dos cidadãos individualmente ou organizados na actividade das organizações públicas. O acesso à cultura e à informação por parte dos cidadãos influenciou a sua atitude face aos problemas procurando participar nas decisões, principalmente naquelas que têm mais influência no seu dia a dia. Por fim, os problemas que são cada vez mais variados exigindo mais recursos, novas competências novos conhecimentos e a conjugação de esforços. O aprofundamento das áreas de

intervenção da Administração Local e o seu alargamento a novas áreas, a complexidade das questões e a natureza inter municipal de alguns problemas, tudo isto contribuiu para o surgimento dos novos modelos de governação. A figura abaixo representa esses modelos.

**Fig. 1 - Modelos de Governação**



Fonte: Leach, Stewart e Walsh, 1994.

Podemos identificar quatro modelos de governação que estão presentes na estrutura de governação local em maior ou menor grau. No terceiro quadrante está representado o modelo tradicional de Administração baseado na hierarquia e que assenta numa Administração Local forte, estruturada com base na hierarquia que intervém e controla directamente o fornecimento de serviços. No primeiro e quarto quadrante está representado o recurso aos mecanismos de mercado e à contratação bem como ao envolvimento do denominado terceiro sector, como alternativa aos mecanismos de mercados. Saliente-se que nestes dois modelos a Administração Local pode assumir uma posição activa e de intervenção em relação à utilização dos mecanismos de mercado, como acontece por exemplo com o recurso às empresas municipais para o fornecimento de serviços públicos, procurando introduzir uma perspectiva comercial nestas relações. Ou pode assumir uma atitude mais passiva, criando as condições para a intervenção do mercado, privatizando os serviços públicos.

Por fim, o recurso ao terceiro sector e à participação dos cidadãos através do associativismo e outras formas de intervenção são outro modelo alternativo de governação. Estes ‘tipos ideais’ de governação local estão presentes em maior ou menor grau na governação local em Portugal.

## **A Governação Local em Portugal**

Nos últimos anos temos assistido a importantes alterações na estrutura e funcionamento dos municípios, com reflexo no modelo de governação local.

Em primeiro lugar o associativismo entre municípios tem assumindo uma expressão crescente. O modelo de governação da Administração Local desde sempre apresentou manifestações de cooperação que remontam ao início do século passado e que tinham enquadramento legal (ver Lei nº 88 de 7 de Agosto de 1913). Aliás, dadas as características dos municípios estes têm de partilhar com outros um conjunto de recursos e de infra estruturas. Por exemplo, há rios que atravessam vários concelhos, o mesmo acontece com as vias de comunicações, e há mesmo infra estruturas que servem vários concelhos. Também as pessoas muitas vezes vivem num concelho e exercem a sua actividade noutro. Os municípios não podem, portanto viver de costas voltadas uns para os outros. A proximidade leva a que surjam interdependências ou problemas comuns que requerem o desenvolvimento de iniciativas conjuntas.

A criação nos anos 70 de agrupamentos de municípios integrados na figura dos Gabinetes de Apoio Técnico (GATs) e instrumentos como os ‘investimentos intermunicipais’ criados na década de 80, que foram denominados de ‘empreendimentos intermunicipais’ “procuravam envolver técnica e financeiramente municípios e departamentos da administração central” (Decreto-Lei 118/82, de 19 de Abril). Estas formas de associativismo visaram suprir as debilidades de natureza técnica e financeira que existia nos municípios da altura, e portanto limitadas na amplitude dos seus objectivos. Na verdade, os GATs tinham uma função de assessoria técnica aos municípios nomeadamente a emissão de pareceres, a elaboração de projectos de obras e outros empreendimentos e o levantamento de carências de infra estruturas e equipamentos. O desenvolvimento do poder local e o reforço das capacidades técnicas e

financeiras dos municípios levou a que o objectivo destas estruturas se esgotasse e hoje são praticamente meras extensões das Comissões de Coordenação, desenvolvendo uma actividade reduzida.

Em 1989, com a provação do regime jurídico das associações de municípios foram dados novos passos que contribuíram para o associativismo. Contudo esta iniciativa ficou aquém das expectativas. Na verdade, o Decreto-Lei nº 412/89 que criou as associações de municípios impediu-as de ter um quadro de pessoal próprio, limitou a sua actividade ao exercício de competências delegadas pelos municípios, estabeleceu um modelo de financiamento limitado que é um forte constrangimento ao desenvolvimento de actividades supra-municipais. Mas foi um contributo importante no quadro regulamentar das autarquias locais ao alargar os arranjos institucionais, rompendo com o modelo tradicional hierárquico. A esta legislação seguiu-se, mais tarde, novas modalidades de associativismo que contribuíram para alargar o âmbito de intervenção dos municípios.

### Modelos de Associativismo

Forma Organizativa	Promoção da Cooperação	Flexibilidade de Gestão
Associação de Municípios	Favorável ao desenvolvimento de parcerias entre municípios.	Desfavorável. Sujeitas ao regime de realização de despesas e de contratação pública e ao regime de pessoal das autarquias.
Associação sem Fins Lucrativos	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Limitações ao nível da tomada de decisão. Sujeitas ao regime das despesas públicas.
Fundação	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável. Possibilidade de criação de estruturas que permitam um gestão eficaz e eficiente.
Empresa Municipal e Intermunicipal	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável, mas sujeitas à tutela inspectiva do governo.
Sociedade de Capitais maioritariamente Públicos	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável, mas sujeitas à tutela inspectiva do governo.
Sociedade de Capitais Mistos com Participação Pública Minoritária	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável.
Cooperativa de Interesse Público ou Régies Cooperativas	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável.
Associações de Desenvolvimento Regional	Favorável ao desenvolvimento de parcerias.	Favorável

Fonte: Adaptado de Comissão de Coordenação da Região Norte, 1998.

A experiência de associativismo e de criação de estruturas para lidar com os problemas municipais e inter-municipais mostra que as autarquias locais foram capazes de aproveitar o quadro legal existente para envolver os actores locais na procura de soluções, apesar das limitações e por vezes indefinição da legislação. A legislação sobre a cooperação inter-institucional é dispersa e só recentemente o legislador regulou alguns aspectos desta cooperação, nomeadamente as parcerias público-privado.

O quadro legal existente, embora limitado, já prevê alguma variedade nas modalidades de cooperação das autarquias locais que lhes permitem desenvolver uma dinâmica institucional de parcerias para procurar lidar com os problemas que requerem a conjugação de esforços. As modalidades organizativas de associativismo, ao apresentarem configurações variáveis de organização e funcionamento, já permitem alguma escolha quanto ao modelo que mais se adapta ao domínio e objectivos da intervenção. No entanto existem algumas limitações que condicionam a utilização destes instrumentos, nomeadamente: a) a falta de clarificação das competências que podem ser exercidas por estas estruturas; b) a ausência de inovação no desenho destas estruturas e clarificação da flexibilidade organizativa; c) a debilidade do modelo de financiamento, dispondo de recursos próprios escassos e d) a intervenção tutelar assente no mero controlo de legalidade (CCR, 1998).

Dentro do âmbito do associativismo intermunicipal, convém referir que estas limitações também estão presentes na actual proposta de criação das Grandes Áreas Metropolitanas e das Comunidades Urbanas. A proposta refere os requisitos para a sua constituição – mais de nove municípios contíguos e mais de 350 000 habitantes para as primeiras e mais de 3 municípios contíguos e mais de 150 000 habitantes para as segundas. Mas é muito vago ou omissivo sobre as suas competências, forma de financiamento e exercício da tutela pelo poder central.

No que respeita à prestação de serviços públicos tem havido uma opção clara por parte dos municípios na empresarialização das suas actividades, introduzindo com estas mudanças a dimensão comercial. A criação de empresas municipais e intermunicipais é a resposta à necessidade de dispor de estruturas de gestão ágeis e flexíveis. Elas são a expressão da preocupação dos municípios com a prestação de serviços públicos de qualidade, numa perspectiva orientada para os utentes. De facto, a autonomização das actividades libertou os municípios de um conjunto de serviços operativos e permitiu a sua especialização. Simultaneamente está a transformar os municípios numa espécie de

*holding*, na qual existe uma estrutura central (a Câmara Municipal) e um conjunto diferenciado de organizações autónomas.

Mas a complexidade dos problemas actuais, o alargamento das áreas de intervenção dos municípios, a necessidade de envolvimento e participação dos cidadãos e outros actores locais requer a adopção de outras formas de colaboração, mais flexíveis e informais, que permitam o desenvolvimento de dinâmicas locais em áreas como a valorização de recursos locais e de intervenção ambiental, a animação cultural, a intervenção social e outras. A realidade heterogénea dos municípios e a complexidade da realidade social e económica de cada um requer estratégias de intervenção de desenvolvimento diferenciadas. Por exemplo, nas zonas rurais é necessário uma intervenção global, dirigida para diferentes aspectos da realidade procurando integrar de forma articulada as vertentes económica, social e cultural. Sem dúvida que as diferentes modalidades de cooperação oferecem potencialidades na promoção e consolidação da democracia local consubstanciada na participação dos actores locais e cidadãos nestas estruturas, mas é necessários encontrar outras formas de organização.

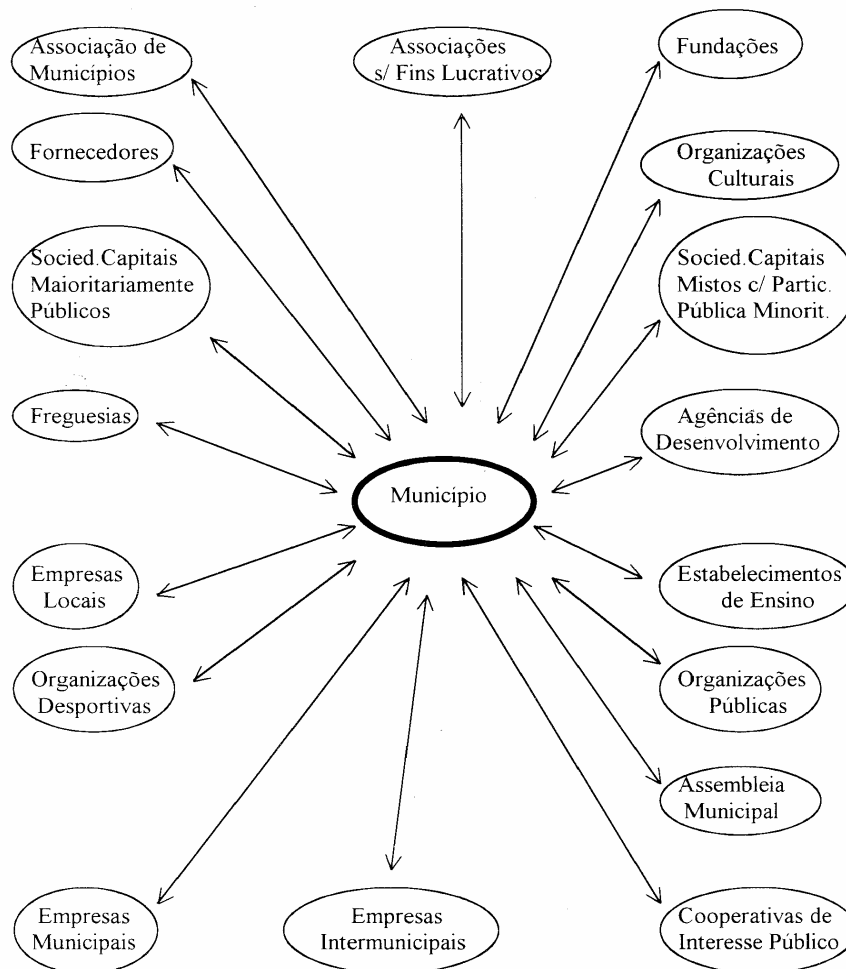
A participação dos actores locais nos projectos e iniciativas locais é hoje uma questão fundamental na consolidação do poder local e da cidadania. Esta participação compreende o recurso a modelos de organização baseados na colaboração voluntária e portanto num enquadramento legal mais flexível. Por exemplo, a criação de redes de cooperação em áreas desfavorecidas pode ser um instrumento importante no desenvolvimento. Estas redes podem permitir o acesso a informação dispersa, que de outra forma não estaria disponível, e que pode ser de grande interesse para os actores locais. Por outro lado, estas redes promovem a aproximação entre comunidades que partilham problemas idênticos favorecendo o aparecimento de soluções que resultam da partilha de conhecimentos e a complementaridade entre espaços. Na acção social são vários os municípios que estão a desenvolver trabalho de parcerias na identificação das medidas de política social, programas e projectos. Alguns municípios fazem parte da Rede Social procurando, juntamente com outros parceiros públicos e privados, actuar sobre os problemas sociais, articulando os vários programas, com óbvios benefícios para os técnicos e os cidadãos. Estas parcerias permitem respostas mais eficazes a nível local. Tal como Bogason (2000) refere, nas condições pós modernas actuais as políticas públicas não são criadas só por uma organização, mas por uma rede de actores que

desenvolvem uma acção colectiva numa determinada área que necessitam de aceder aos poderes públicos com a legitimidade, recursos financeiros e conhecimento que detêm.

## Os Desafios da Nova Realidade

A realidade da governação local está a passar de uma estrutura monolítica para uma estrutura diversificada em que se exigem novas competências e estilos de liderança. A figura abaixo dá-nos uma visão dessa realidade e da sua complexidade.

### Relações Inter-organizacionais dos Municípios



Tendo presente a complexidade das actividades da Administração Local e dos problemas para os quais procura dar resposta, a governação de redes surge como um novo processo de coordenar as actividades e de dirigir as organizações sendo considerado por vários autores como um modelo alternativo, mas complementar à hierarquia e ao mercado. Este modelo, centra a sua atenção no funcionamento externo da Administração concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas entre diferentes actores. Ele assume que o conhecimento para a resolução dos problemas não é exclusivo de uma entidade, mas que há vantagem em reunir competências que estão dispersas e cuja convergência pode resultar em soluções mais adequadas para os problemas. Nesta perspectiva a Administração Local surge numa outra vertente, como um parceiro que procura encontrar, juntamente com outros actores, respostas para os problemas. Estas relações caracterizam-se pela reciprocidade, negociação e interdependência (Araújo, 2002b).

Esta evolução no modelo de governação requer dos dirigentes uma nova forma de liderança na qual o exercício da democracia seja mais efectiva. A abordagem tradicional de liderança na Administração Local enfatiza a ideia de autoridade e controlo, princípios que não respondem à realidade actual da governação. Os modelos de gestão pública, cuja essência se baseiam na Administração Científica e nas Teorias Clássicas da gestão, necessitam evoluir para novos estilos e novas formas de abordar os problemas e encontrar soluções num contexto em que a incerteza, a mudança e o conhecimento são cada vez mais os elementos que caracterizam o ambiente em que os dirigentes actuam. A nova Administração requer estratégias que permitam a participação das partes que são afectadas ou envolvidas na solução procurando através da participação a integração da informação que está disponível na solução. A liderança num contexto de governação participada terá de ser entendida como uma actuação colectiva que inclui o envolvimento da sociedade (Araújo, 2002a). Em muitas áreas de intervenção da Administração Local, o tipo de relacionamento que se estabelece favorece a participação dos cidadãos, a responsabilização e a criação de parcerias para a resolução dos problemas.

As alterações na governação local suscitam a reflexão sobre a formação do pessoal dos municípios. A formação tem de ir para além das questões relacionadas com a eficiência e a economia, alargando a preparação para áreas que permitam aos técnicos estabelecer a ligação entre os vários actores locais e os cidadãos. A Administração



Local moderna está a tornar-se numa rede de ligações verticais e horizontais entre organizações de todo o tipo – públicas, privadas lucrativas e sem fins lucrativos e voluntárias. E nesta rede de ligações complexas os cidadãos são o centro da razão da administração pública.

As competências técnicas, consideradas tradicionalmente como as mais importantes para o exercício de cargos na Administração Pública, já não são suficientes para satisfazer as expectativas e as necessidades dos cidadãos. Aquilo que se pede aos responsáveis é um relacionamento com os actores locais diferente daquele que é tradicional e que consiste em procurar soluções integradas para os problemas. A construção de parcerias na procura das soluções, permite incorporar várias perspectivas e simultaneamente legitimar e dar a credibilidade que muitas vezes os cidadãos exigem. Neste contexto, a formação e treino dos dirigentes tem de compreender matérias que desenvolvam habilidades para gerir processos nos quais valores como a ética, a colaboração e a partilha da liderança são importantes para o envolvimento dos vários parceiros. O isolamento e a ortodoxia das organizações públicas necessitam ser substituídas por uma cultura que promova o envolvimento e a participação. O exercício da governação tem de se ajustar à nova realidade e os dirigentes têm de estar preparados para assumir um papel diferente nas organizações públicas. Esta mudança só será possível se os dirigentes adquirirem o conhecimento, as habilidades e as atitudes necessárias para este novo papel. Habilidades como a capacidade de dinamizar, de resolver problemas e colaborar são importante para o modelo de governação local emergente.

## **Bibliografia**

- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 2002a, “Os Dirigentes na Relação entre a Administração Pública e os Cidadãos” in Revista de Administração P Políticas Públicas, Vol. III, Nºs 1-2, pp. 28-35.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 2002b, “A Nova Realidade da Administração Pública”, in Revista APTA, N. 1, pp. 4-5.
- Bogason, Peter, 2000, Public Policy and Local Governance, Cheltenham: Edward Elgar.
- Comissão de Coordenação da Região Norte, 1998, Modelos Associativos Inter-Institucionais com a Participação dos Municípios, Porto.

Decreto-Lei nº 118/82 de 19 de Abril.

Decreto-Lei nº 412/89

Leach, Steve, Stewart, John e Walsh, Kieron, 1994, The Changing Organisation and Management of Local Government, Hampshire: Macmillan.

Lei nº 44/85, de 13 de Setembro.

Lei nº 88 de 7 de Agosto de 1913.

Lei nº 96/99 de 17 de Julho.