

Colecção

INOVAÇÃO E GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS

---

# A GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS LOCAIS



Sociedade Portuguesa de Inovação



---

# F I C H A T É C N I C A

---

**Título**

A GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS LOCAIS

**Autor**

João Bilhim

**Editor**

© SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação  
Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A.  
Edifício “Les Palaces”, Rua Júlio Dinis, 242,  
Piso 2 – 208, 4050-318 PORTO  
Tel.: 226 076 400; Fax: 226 099 164  
spiporto@spi.pt; www.spi.pt  
Porto • 2004

**Produção Editorial**

Principia, Publicações Universitárias e Científicas  
Av. Marques Leal, 21, 2.º  
2775-495 S. JOÃO DO ESTORIL  
Tel.: 214 678 710; Fax: 214 678 719  
principia@principia.pt  
www.principia.pt

**Revisão**

Marília Correia de Barros

**Projecto Gráfico e Design**

Mónica Dias

**Paginação**

Xis e Érre, Estúdio Gráfico, Lda.

**Impressão**

MAP – Manuel A. Pacheco

**ISBN** 972-8589-37-9

**Depósito Legal** 220229/04

Produção apoiada pelo Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS), co-financiado pelo Estado Português, e pela União Europeia, através do Fundo Social Europeu.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

# A GOVERNAÇÃO NAS AUTARQUIAS LOCAIS

João Bilhim



Sociedade Portuguesa de Inovação



---

# INTRODUÇÃO

---

A inovação é uma necessidade da Administração Autárquica. No mundo actual, estimulada pelos progressos já feitos na ciência política sobre os novos desafios da cidadania participativa, nos novos modelos de gestão pública de que o conhecido, as teorias da agência, dos custos de transacção e as redes, entre outras teorias são testemunho cabal.

No essencial, estes novos movimentos de reforma e modernização centram a sua atenção na incapacidade do Estado gerir sectores económicos inteiros, pelo fraco dinamismo face aos clientes, pela entropia face à evolução tecnológica e pela ausência de reais economias de escala nos custos.

O que está em causa é a obtenção de um serviço público de qualidade, definido pelos olhos dos munícipes, prestado com eficiência, eficácia e economicidade. Aumentar a qualidade e reduzir os custos é o segredo destas novas posturas teóricas, que fomentam fortemente os processos de inovação tecnológica e social.

Hoje, não se pede à Administração Autárquica ou ao Estado em geral, que seja um grande empregador, para resolver os problemas das taxas de desemprego. Isso, se constituiu no passado parte da sua missão, não o é mais. Pede-se hoje às Autarquias que prestem um serviço de qualidade a menor custo. Ora, esta mudança de postura da Administração Autárquica, de uma cultura de regras rígidas e hierarquias para uma cultura de serviço de qualidade e flexibilidade, exige que sejam criadas condições novas de interacção entre a tecnologia e as dimensões sociais, económicas e culturais, ou seja, numa palavra, exige inovação.

Nesta obra introdutória de toda a colecção – **Inovação e Governação nas Autarquias** – vamos tratar da definição e do posicionamento do problema, nomeadamente: as novas questões do governo na sociedade moderna em geral e na sociedade da informação em particular; teorias clássicas e modernas do poder autárquico; a autarquia e a gestão do tipo empresarial: as relações e competências do poder local e central; a descentralização *versus* centralização na estratégia e na acção; órgãos para o governo das autarquias; as parcerias público-privado; as novas missões.

Enfim, o leitor encontrará nesta colecção e nesta obra em particular uma ajuda preciosa que o habilitará a melhor administrar e trabalhar neste tipo de instituição, e os docentes e alunos de Administração Autárquica descobrirão aqui também um auxiliar precioso de ensino e aprendizagem

JOÃO BILHIM

CAPÍTULO

# 1

## EVOLUÇÃO DO PODER LOCAL

### O B J E T I V O S

- Analisar o municipalismo em Portugal como figura de referência obrigatória para falar do poder local.
- Compreender, numa perspectiva genérica, a história do município.
- Estabelecer a diferença entre município, Governo e Estado.
- Compreender o processo evolutivo na sua vertente financeira, legal e de competências.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Há três modelos de Administração Pública nos nossos dias: o tradicional ou burocrático, o liberal ou de menor Estado e o do novo serviço público ou do Estado parceiro do cidadão.

O modelo tradicional contrapõe leis e procedimentos administrativos a valores e a pessoas em concreto, separa políticos e administradores públicos, afirma-se pela racionalidade do «homem administrativo».

O modelo liberal é desestatizante, desregulador, centrado numa Administração Pública mínima, submetida ao rigoroso controlo político, afirma-se pela racionalidade do «homem económico».

O modelo do novo serviço público parte do modelo tradicional e fá-lo evoluir integrando aspectos positivos posteriores; na dicotomia entre boa gestão pública ou boa democracia opta pela boa democracia, não descuidando a boa gestão. ●

### 1.1.

## EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O município sendo anterior à fundação de Portugal seria, por conseguinte, anterior à formação do próprio Estado, tendo a sua origem na dominação romana, na perspectiva de

Alexandre Herculano.

Os nossos municípios, porém, não parecem ser a continuação dos municípios romanos, mas remontam à Idade Média e são produto das circunstâncias próprias da reconquista, como forma de auto-organização de comunidades de base territorial, em consequência de, nesse período, os senhores feudais estarem mais ocupados com a guerra do que com a gestão dos seus domínios.

Para além das diversas autarquias que foram sendo criadas pelas divisões administrativas que se sucederam ao longo do tempo, a instituição municipal foi a única que persistiu até aos nossos dias, apresentando-se sempre como sinal de autonomia face ao poder central.

Todavia, o ressurgimento do municipalismo apresenta-se como fenómeno cíclico na sociedade portuguesa, associado aos processos de ruptura do tecido social e a profundas alterações no sistema político. Nesta situação, as forças políticas, que actuam na arena, procuram o apoio das estruturas políticas locais, na luta pelo poder.

No Estado Novo, regime político que durou quase cinquenta anos, iniciado com o levantamento militar de 28 de Maio de 1926, promoveu modificações no seio dos municípios que merecem atenção.



A reforma do Código Administrativo (1936-1940) elaborado por Marcelo Caetano foi uma das grandes reformas que tiveram lugar neste período. Esta reforma insistiu na centralização esvaziando de poder as estruturas municipais.

Os presidentes de Câmara e regedores de freguesias passaram a ser nomeados pelo poder central. As autarquias estavam sujeitas a apertada tutela administrativa e não dispunham de receitas próprias. As autarquias locais eram financiadas por subsídios e participações concedidas pelo poder central, sem obediência rigorosa a qualquer critério de distribuição, em que o presidente de Câmara assumia um papel de súbdito em relação à política imposta pelo Governo. De tal forma que os executivos municipais estavam limitados, assim, a exercer apenas a função de controlo, fiscalizando o cumprimento de normas definidas centralmente. A maior ou menor eficácia da sua acção dependia da capacidade em romper, por intermédio de influências pessoais, a paralisia da burocracia estatal.

O município foi então o local de cruzamento da Administração Autárquica com a administração periférica do Estado, corporizado no presidente de Câmara, em que o centro, procurando controlar a periferia, lhe impunha as suas concepções.

Em termos de divisão administrativa, a constituição de 1933 introduziu novamente as províncias que passaram a ser onze (Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Douro Litoral, Beira Litoral, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve), mais tarde suprimidas pela reforma de 1959.

O Código Administrativo de 1936-1940 veio dividir o território nacional em quatro níveis de circunscrições administrativas: a freguesia, o concelho, o distrito e a província. Nestas quatro circunscrições, existiam três autarquias locais visto que ao distrito não correspondia nenhuma autarquia. Todavia, tanto a província como a freguesia não possuíam qualquer órgão da administração só no concelho é que havia um órgão da administração periférica do Estado, o presidente de Câmara, que era simultaneamente órgão autárquico e magistrado administrativo.

Há alguns aspectos desta organização administrativa que se revelaram importantes. Em primeiro lugar, há que assinalar o sucesso do distrito como circunscrição administrativa como verdadeiro território de operações destas unidades periféricas. Em segundo lugar, o aparecimento das primeiras tentativas de criação de unidades periféricas polivalentes, que integravam missões pertencentes a mais do que departamento central. Por último, o surgimento de uma circunscrição administrativa (a província), mais vasta do que o distrito.

Quanto ao enquadramento financeiro dos municípios, o diploma que regulava esta matéria até 1974 era o Código Administrativo de 1940, o

qual consagrava em toda a sua amplitude um sistema centralizador. A autonomia financeira dos municípios encontrava-se no seu artigo 668.º. Contudo, era uma autonomia muito relativa já que, devido ao estipulado no artigo 55.º do mesmo diploma, muitas das deliberações camarárias que se integravam neste âmbito careciam de aprovação do Governo e do conselho municipal.

Por outro lado, a escassez de receitas próprias conduziu a regimes de financiamento das autarquias designados por «comparticipações ministeriais» nos melhoramentos locais e, portanto, geradores de uma situação de grande dependência face ao poder central.

Em toda a evolução da Administração local há ciclicamente movimentos que vão do centro para a periferia e desta para o centro. No Estado Novo, houve claramente a predominância do centro sobre a periferia e, por isso, as diversas divisões a que o país foi sendo sujeito passaram sempre por uma imposição do centro. Além disso, foi, normalmente, o centro que governou as autarquias locais e ainda foi o centro que assumiu as novas e crescentes funções do Estado, enviando os seus agentes especializados para as executarem. Por último, pode mesmo dizer-se que até quando houve alguma descentralização, foi porque o centro (Administração central) assim o decidiu.

A 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo.

## 1.2.

### PÓS-25 DE ABRIL

Em 1974, o município encontrava-se malvisto aos olhos dos políticos e a implantação do regime democrático

impôs rupturas fomentando a descentralização e a autonomia municipal. Assim, os órgãos autárquicos passaram a ser eleitos sem necessidade de homologação por parte do poder central, a democracia local foi inaugurada com a realização das primeiras eleições autárquicas, a 12 de Dezembro de 1976.

Com o 25 de Abril de 1974 são dissolvidos os corpos administrativos do Estado Novo e nomeadas as comissões administrativas que, até finais de 1976, asseguraram a gestão dos interesses locais.

Em termos de enquadramento jurídico, quer ao nível das competências, quer ao nível da gestão financeira, as comissões administrativas passaram a reger-se, até à entrada em vigor da lei n.º 77/79, pelas disposições do Código Administrativo de 1940, em tudo o que não contrariasse as novas disposições do Estado democrático recém-implantado.

No que toca às alterações de ordem financeira introduzidas a partir de 25 de Abril de 1974, a primeira tentativa de pôr cobro à distribuição arbitrária de verbas do poder central às autarquias teve lugar pelo Decreto-Lei n.º 768/75, de 31 de Dezembro e com o Decreto-Lei n.º 416/76, de 27 de Maio.

A promulgação da Constituição Portuguesa de 1976 consagra a organização democrática das autarquias locais, definindo os princípios do seu estatuto jurídico e da sua autonomia financeira e administrativa reconhecida no artigo 237.º da Lei Fundamental. A reforma do regime financeiro das autarquias locais consagrou constitucionalmente dois objectivos, a «Justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias» e a «correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau».

Acontece que, apesar de a Constituição de 1976 reconhecer a autonomia financeira das autarquias, estas continuaram a funcionar como um instrumento de subordinação do poder local ao Governo. De facto a lei ordinária que estabeleceu o regime das Finanças Locais apenas teve a sua promulgação em 1979 (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro).

Com esta lei passou a haver Autonomia, porque (as autarquias) passaram a conhecer previamente qual a receita global de que vão dispor para cobertura dos seus planos de actividade. Dentro dos limites legais, passam a ajustar as suas receitas aos objectivos que se lhes afigurem mais adequados

Verificou-se, entretanto, certa dificuldade em pôr na prática as boas intenções do diploma em acção, por exemplo, a Proposta de Lei do Orçamento Geral de Estado para 1979 não respeitou o artigo 8.º da Lei n.º 1/79, efectuando corte de verbas fixadas por lei para atribuição aos municípios e restabelecendo os «subsídios e participações» taxativamente proibidos pelo artigo 16.º, n.º 1, dessa mesma lei.

Entre 1980 e 1984, a situação de corte de verbas respeitante ao legalmente estipulado continuou a verificar-se, as Leis do Orçamento do Estado continuaram a não cumprir as disposições expressas na Lei das Finanças Locais.

A primeira alteração da Lei das Finanças Locais veio a realizar-se em 1984, pelo Decreto-Lei n.º 98/84, de 24 de Março. Com esta legislação chega-se à abolição do mínimo de 18% de participação das autarquias nas despesas públicas (estipulado na lei anterior), e as transferências passam a ser estipuladas (fixadas) ano a ano pela Lei do Orçamento de Estado, ficando as autarquias em cada ano sujeitas ao que o Governo lhes resolva conceder.

Em 1986, a Assembleia da República veio a aprovar uma nova lei (Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro) que salientou o papel da Associação Nacional de Municípios como representante dos interesses do poder local.

No entanto, e apesar de todos os esforços empreendidos no sentido de melhorar a vida do poder local, o que se pode observar é que a carência de recursos próprios e consequente necessidade de financiamentos centrais têm-se mantido até aos nossos dias.

O grau de dependência das receitas da Administração central parece estar relacionado com o nível de desenvolvimento económico dos concelhos. A autonomia financeira dos municípios advém fundamentalmente de receitas fiscais próprias que possibilitam uma menor dependência das verbas da Administração central.

Os municípios portugueses no Estado Novo viveram a tensão entre o centro e a periferia, hoje, experimentam a tensão entre um leque alargado de competências e um certo espartilho financeiro. É possível ainda olhar para esta realidade na perspectiva anterior centro/periferia, com um centro (Governo) que até já alargou as fontes de financiamento, mas reserva para si um leque de competências cobiçadas pelos municípios.

Enfim, a descentralização de competências (o que fazer) parece ser mais polémica do que a financeira (como pagar). Há quem afirme que os municípios possuem competências a mais e quem afirme que as têm a menos, uns e outros não se cansam de ilustrar com exemplos que lhes são favoráveis. Talvez esta seja a nossa condição de vida, na caminhada dinâmica para o aperfeiçoamento do sistema.

Não obstante os avanços experimentados com o 25 de Abril de 1974, a principal preocupação dos municípios concentrou-se na construção de infra-estruturas, o que os metamorfoseou em grande departamento de obras ou direcção-geral de obras públicas, apartados das questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável.

Há que reconhecer que o processo de adaptação à crise e de mudança da sociedade portuguesa, o poder local tem desempenhado um papel eminente, com evidentes frutos na gestão do território. Esse papel tem sido sobretudo mais saliente ao nível do planeamento de infra-estruturas e de equipamentos.

As autarquias alcançaram uma dinâmica própria e deram um salto qualitativo, estando patente a emergência de um novo Município que em nada se parece àquele que vigorou no Estado Novo. É o contra-ciclo do Estado Novo. Agora é a periferia a assumir o seu destino e até a querer já controlar ou pelos menos influenciar fortemente o centro (Governo).

## 1.3.

# REGIME DE AUTONOMIA E DA TUTELA

A Carta Europeia de Autonomia Local consagra o conceito de autonomia local como o «direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas

populações, uma parte importante dos assuntos públicos». (Carta Europeia de Autonomia Local, artigo 3.º, n.º 1.) As autarquias locais dispõem de completa liberdade de iniciativa, relativamente a questões da sua competência que é fixada por lei.

O processo de atribuição de responsabilidades às autarquias locais não emerge nesta carta de forma taxativa, apenas as aconselha quando enumera que o seu exercício deve obedecer aos seguintes princípios: proximidade dos cidadãos; amplitude e natureza da tarefa e eficácia e economia.

As atribuições das autarquias locais devem ser exercidas em plenitude e exclusividade, mesmo que o sejam por delegação deve ser possível a sua adaptação localmente. A lei apenas admite que o Governo exerça tutela administrativa sobre as autarquias locais e suas associações, tendo sempre presente a característica autonomia pela qual se deve pautar toda a vida autárquica. O exercício da tutela administrativa é feito *a posteriori*, através de inspecções, inquéritos e sindicâncias. No que respeita à gestão patrimonial e financeira, esta tutela tem por objecto a verificação do cumprimento da lei, nomeadamente do plano de actividades, orçamento e respectiva execução, contabilidade, criação, liquidação e cobrança de receitas, autorização, liquidação e pagamentos de despesas, endividamento, gestão patrimonial e obrigações perante o fisco.

Quanto à tutela jurisdicional sobre as entidades da Administração local, a mesma é exercida pelos tribunais, cabendo ao Tribunal de Contas a fiscalização da legalidade e da cobertura orçamental dos documentos geradores de despesas ou representativos das responsabilidades financeiras, directas ou indirectas, e o julgamento das contas.

A fiscalização prévia tem lugar nos contratos das autarquias locais que, por lei, são submetidos a vistos do Tribunal de Contas, enquanto que a fiscalização sucessiva consiste no julgamento das contas.

Em síntese, a tutela exercida sobre as autarquias locais é a seguinte:

- Tribunal de Contas: para o controlo jurisdicional;
- Inspeção-Geral das Finanças: para verificação do cumprimento das leis e regulamentos em matéria de finanças públicas;

- IGAT – Inspecção-Geral da Administração do Território: para verificação do cumprimento da lei no funcionamento e no processo de tomada de decisões dos órgãos autárquicos;
- Governador Civil: para verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos e accionar a realização de inquéritos aos órgãos e serviços locais;
- Serviços de Controlo Sectorial (controlo de segundo nível): no caso da aplicação de fundos comunitários;
- Comissões de Coordenação Regional (controlo de primeiro nível).

Para verificação de acções financiadas por fundos comunitários (acções de formação, de realização de infra-estruturas, de aquisição de equipamentos ou outras) as autarquias locais estão sujeitas à fiscalização por parte de denominadas missões do Tribunal de Contas da União Europeia.

Quanto ao grau de discricionariedade dos governos locais deve ser medido, tendo em conta o grau de discricionariedade financeira das autoridades locais, o qual está intimamente associado a três factores:

1. Tipo de sistema de impostos locais;
2. Tipo de transferências financeiras;
3. Disponibilidades financeiras gerais.

No tipo de transferências financeiras, cabem dois modelos de transferências:

- a) Um proporcionador dessa discricionariedade, que se materializa em transferências gerais e em bloco (caso português);
- b) Outro cerceador da discricionariedade, em que as transferências são predefinidamente dirigidas ao financiamento deste ou daquele serviço específico.

O fraco poder financeiro das autarquias e as suas débeis capacidades são para lidar com as mais diversas carências socioeconómicas a nível concelhio, não deixam de pesar na postura de discricionariedade do sistema nacional de governos locais.

## 1.4.

# OS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

A Administração local autárquica corresponde à actividade desenvolvida pelas autarquias locais. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses es-

pecíficos dos cidadãos da sua área (parcela de território).

Em rigor não há no nosso sistema autarquia local se ela não é administrada por órgãos representativos das populações que a compõem. Nas eleições locais, respectivas populações escolhem os seus órgãos. Através de eleições é que são escolhidos os representantes das populações locais para exercerem a função de órgãos das autarquias locais.

As autarquias locais apresentam os seguintes órgãos:

FREGUESIA	MUNICÍPIO	Região Administrativa
Assembleia de Freguesia	Assembleia Municipal	Assembleia Regional
	Câmara Municipal	Junta Regional
Junta de Freguesia	Conselho Municipal	Conselho Regional

Actualmente existem três tipos de autarquias locais: «uma autarquia municipal que tradicionalmente se designa por Concelho, mas que a Constituição de 1976 consagrou como Município; uma autarquia supra-municipal, o distrito, que ainda existe actualmente, embora se preveja para breve a sua abolição e substituição por uma autarquia supra-municipal mais ampla, designada por região administrativa; e uma infra-municipal, chamada Freguesia.

Na apreciação das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias, nos termos da Lei n.º 8/93, de 5 de Março, deve a Assembleia da República ter em conta:

- A vontade das populações;
- Razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural;
- A viabilidade político-administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas.

O artigo 5.º da Lei n.º 8/93, de 5 de Março, refere um conjunto de critérios técnicos, cuja verificação cumulativa à criação de freguesias fica condicionada, entre os quais se destaca um certo número de eleitores mínimo, e a existência de um número de tipos de serviço e estabelecimentos comerciais.

Na criação, extinção e modificação de municípios, a Assembleia da República deverá ter em conta:

- A vontade das populações abrangidas;
- Razões de ordem histórica e cultural;
- Factores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos;
- Interesses de ordem nacional e regional ou local, em causa.

A Assembleia Municipal é um órgão deliberativo, enquanto a Câmara Municipal e o Presidente de Câmara Municipal são órgãos executivos. As Freguesias são autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial.

No município é onde reside a força dos povos livres (...) Sem instituições municipais uma nação pode ter um governo livre, mas carecerá de espírito de liberdade.

Tocqueville

A região administrativa é nos termos do artigo 1.º da Lei n.º 56/91, de 13 de Agosto, uma pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor de coesão social.

Os órgãos representativos da região são a assembleia regional e a junta regional. A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado.

A actuação da administração regional deve respeitar os seguintes princípios:

- Subsidiariedade;
- Legalidade;
- Independência;
- Descentralização administrativa;
- Poder regulamentar;



- Administração aberta;
- Representante do governo;
- Tutela administrativa.

No âmbito da sua área territorial as regiões administrativas detêm as seguintes atribuições:

- Desenvolvimento económico;
- Ordenamento do território;
- Ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos;
- Equipamento social e vias de comunicação;
- Educação e formação profissional;
- Cultura e património cultural;
- Juventude, desporto e tempos livres;
- Turismo;
- Abastecimento público;
- Apoio às actividades produtivas;
- Apoio à acção dos municípios.

## 1.5.

---

# ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E DE FREGUESIAS

---

### **Comunidades Intermunicipais**

A Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, estabelece o regime de criação, quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos.

As comunidades intermunicipais podem ser de dois tipos:

- Comunidades intermunicipais de fins gerais;
- Associações de municípios de fins específicos.

As comunidades intermunicipais são pessoas colectivas de direito público constituídas por municípios ligados entre si por um nexo territorial.

A associação de municípios é uma pessoa colectiva de direito público criada para a realização de interesses específicos.

São órgãos da comunidade:

- Assembleia intermunicipal;
- Conselho directivo;
- Comissão consultiva intermunicipal.

A assembleia é o órgão deliberativo. O conselho directivo é o órgão executivo. A comissão consultiva é o órgão consultivo.

A elaboração dos estatutos da associação é da competência das câmaras municipais dos municípios associados.

Os estatutos devem especificar:

- Denominação, fim, sede e composição;
- Competências dos órgãos;
- Bens com que os municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições;
- Organização interna;
- Forma de funcionamento;
- Duração, quando não seja constituída por tempo indeterminado.

São órgão da associação:

- Assembleia intermunicipal;
- Conselho directivo.

### **Associações de Freguesias**

A Lei n.º 175/99, de 21 de Setembro, estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público.

A associação de freguesias tem por fim a realização de quaisquer interesses no âmbito das atribuições e competências próprias das freguesias associadas, salvo as que, pela sua natureza ou por disposição da lei, devam ser realizadas directamente pelas freguesias.

São órgãos da associação:

- A assembleia interfreguesias;
- O conselho de administração.

A associação está sujeita à tutela administrativa nos mesmos termos que as autarquias locais.

### **Áreas Metropolitanas**

A Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos.

De acordo com o âmbito territorial e demográfico, as áreas metropolitanas podem ser de dois tipos:

- Grandes áreas metropolitanas (GAM);
- Comunidades urbanas (ComUrb).

As áreas metropolitanas são pessoas colectivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram.

As GAM compreendem, obrigatoriamente, um mínimo de nove municípios com pelo menos, 350 000 habitantes. As ComUrb compreendem um mínimo de três municípios com, pelos menos, 150 000 habitantes.

A instituição das áreas metropolitanas depende do voto favorável das assembleias municipais. Após a integração numa área metropolitana, os municípios ficam obrigados a permanecer nela por um período de cinco anos.

As áreas metropolitanas são criadas para a satisfação dos seguintes objectivos:

- Articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal;
- Coordenação de actuações entre municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:
  - Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público;
  - Saúde;
  - Educação;
  - Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais;
  - Segurança e protecção civil;
  - Acessibilidade e transportes;
  - Equipamentos de utilização colectiva;
  - Apoio ao turismo e à cultura;
  - Apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer;
  - Planeamento e gestão estratégica, económica e social;
  - Gestão territorial na área dos municípios integrantes.

São órgãos do GAM:

- A assembleia metropolitana;
- A junta metropolitana;
- O conselho metropolitano.

As ComUrb possuem os seguintes órgãos:

- A assembleia da comunidade urbana;

- A Junta da comunidade urbana;
- O conselho da comunidade urbana.

A assembleia é o órgão deliberativo da GAM e da ComUrb. A junta metropolitana é o órgão executivo da área metropolitana, a qual é constituída pelos presidentes das câmaras municipais de cada município integrante, os quais elegem, de entre si, um presidente e dois vice-presidentes.

O conselho é o órgão consultivo da área metropolitana, o qual é composto pelos membros das juntas, pelo presidente da comissão de coordenação e desenvolvimento regional e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja actividade interesse à prossecução das atribuições da área metropolitana. O conselho é presidido pelo presidente da Junta.

## 1.6.

# RELAÇÃO ENTRE O GOVERNO CENTRAL E LOCAL

Há diversos modelos de relacionamento entre o Governo central e o local. O governo local pode assumir-se com relativa autonomia; como agência; como modelo interactivo.

No modelo de relativa autonomia, aceita-se a realidade Estado-Nação, mas dotam-se as autoridades locais de independência no quadro definido de poderes e obrigações em que o mecanismo regulador é a existência de um ordenamento jurídico.

Esta autonomia firma-se no facto de as suas fontes de financiamento serem provenientes de impostos municipais, o que se traduz no gozo de uma ampla liberdade para prosseguir as suas políticas mais ou menos em sintonia com o Governo central.

No modelo de agência é minimizado o papel político das autoridades locais, que executam num território determinado as políticas do Governo central, sujeitas a um estrito controlo, inclusive legislativo, não parecendo existir, como era característico do modelo anterior, justificação para o lançamento de impostos locais significativos.

O modelo interactivo possui um carácter mais indefinido, estando orientado na sua concepção pela ideia de uma complexa teia de relações entre o Governo central e o governo local, em que os responsáveis dos dois níveis de governação prosseguem finalidades comuns. A ênfase aqui é colocada no trabalho em partilha, e a política de impostos não é, como nos outros modelos, um factor claro de diferenciação.

Estes três modelos correspondem a modelos «ideais», são construções mentais e teóricas e como tal não se encontram no terreno tal qual. Apresentam no terreno traços muitas vezes dos três modelos, importando sobretudo, neste caso, determinar quais os traços predominantes uma vez que serão esses que irão catalogar o sistema concreto que estamos a analisar.

Será de sublinhar que a descentralização, com a excepção da Grã-Bretanha, é o sistema que vem emergindo nos restantes países europeus e perspectiva-se como um sinal de mudança de paradigma organizacional.

## 1.7.

---

# SISTEMA POLÍTICO E DE GESTÃO

---

Nos últimos vinte e cinco anos do século XX, as democracias industrializadas viram ocorrer uma mudança nos objectivos e métodos da governação do Estado em geral e das au-

tarquias locais em particular.

Ocorreu uma combinação de diversos elementos que levou a uma mudança: défices públicos elevados, estagnação económica, desencanto com os avanços e recuos de promessas do Estado de bem-estar social e com o sentimento generalizado dos cidadãos de que o Estado estava a invadir a sua área reservada das liberdades individuais.

Por outro lado, numa postura oposta à que foi adoptada após a Segunda Guerra Mundial, os Estados adoptaram um estilo de governação, nos anos 70, 80, 90 e neste início de milénio, menos hierárquico, mais descentralizado e desconcentrado, e querendo ocupar um papel mais contraccionista na oferta de bens públicos, fomentando a expansão da iniciativa privada.

Estas mudanças vieram colocar na ordem do dia a velha questão já levantada por Wilson no final do século XIX da separação entre políticos e burocratas/administradores/gestores.

No célebre artigo, publicado, em 1887, por Woodrow Wilson, intitulado *The Study of Public Administration*, de forma unanimemente aceite como o início do estudo da Administração Pública nos EUA, o autor estabelece a separação das águas entre políticos e administradores públicos. Os políticos concebem, desenham e definem as políticas (o que fazer) e os administradores públicos, de forma neutral, implementam-nas (como fazer).

Na perspectiva do autor, na implementação e gestão, os administradores públicos devem pautar a sua acção por critérios de economia e eficiência, isto é, minimizar custos e maximizando resultados.

Esta tensão entre políticos eleitos e administradores/gestores não eleitos que poderão ter sido objecto da sua escolha ou até ocuparem o lugar por concurso tem-se mantido ao longo do tempo. Há períodos em que se dá mais importância a uns e períodos em que a importância escorrega para o outro lado. Há naturalmente bons argumentos para sustentar uma ou outra posição ou mais ainda para defender uma postura nova como veremos em outro ponto.

Seja como for, no momento actual, o político local eleito, titular de um órgão unipessoal não é automaticamente o chefe hierárquico de toda a máquina administrativa. Passa, enquanto representante das populações locais, a exercer a função de órgãos das suas autarquias e em nome daquelas possui legitimidade para mandar na máquina administrativa.

É possível e até desejável imaginar-se outro modelo em que, por exemplo, o político não manda na máquina, realiza o seu programa político, recorrendo para a execução a entidades que não dependem hierarquicamente de si.

As novas perspectivas da governação local abrem muitas pistas para a equação em termos novos do velho problema de Wilson que acabámos de enunciar relativamente à tensão entre políticos e administradores.

A governação (*governance* em língua inglesa) é um conceito que unifica a diversificada literatura sobre gestão pública e políticas públicas. A questão central que unifica toda esta literatura e a pesquisa é: «Qual o melhor ou melhores modelos de organização e gestão para o sector público (Administração central, desconcentrada, periférica e autarquias) para que seja dada resposta adequada às necessidades de bens e serviços públicos dos cidadãos?».

Estes modelos ou regimes de governação apresentam-se a três níveis: institucional, organizacional/gestão e operacional. Ao nível institucional, é preciso lidar com os problemas das regras formais e informais, hierarquias, fronteiras, procedimentos, valores e autoridade, numa palavra com os problemas de cultura (normas, valores e crenças). Ao nível organizacional, é preciso tratar da reestruturação departamental e da distinção entre o que deve ser feito no sector e fora dele (criação de empresas de capital público, desconcentração, descentralização, privatização, contratualização e terceirização). Ao nível operacional ou técnico, há que tratar os problemas da gestão de recursos humanos (motivação, avaliação, remuneração, produtividade).

A governação ao nível de um Município lida com os problemas inerentes à introdução de um novo regime de Administração Pública que acarreta, ao nível institucional, a criação de uma cultura organizacional adequada, ao nível organizacional ou de gestão, uma reestruturação para melhor responder à satisfação das necessidades dos munícipes e, ao nível operacional ou técnico, novas técnicas de gestão de recursos humanos, financeiros, materiais etc.

## 1.8.

---

# A GESTÃO PÚBLICA

---

A actividade económica do Estado alcançou no início deste milénio uma presença bastante forte. No final do século XX, os países-membros da OCDE dedicavam cerca de 40% do seu Produto Interno Bruto a actividades de natureza pública, taxa que na União Europeia chegava a situar-se em cerca de 50%.

Todavia, estes indicadores evidenciam uma amostra parcial do alcance real da intervenção do Estado em sentido lato na economia dos países em apreço. Uma Câmara Municipal, um Governo Regional, um empresa pública ou de capital 100% público, uma direcção-geral, ou a Assembleia da República intervêm de diversas maneiras na economia: publicam leis, regulam preços, organizam a segurança, sancionam, produzem bens e serviços, introduzem impostos, subvencionam actividades e transferem o rendimento e a riqueza. Não há agente económico, família ou empresa que possa dizer que o público ou o estatal não o afecta.

O estudo das políticas públicas mais não é do que a análise das actividades do Estado no seio da sociedade. Análise que reclama a intervenção de muitas disciplinas tais como: finanças públicas, economia pública, sociologia, ciência política, direito e a gestão.

Todavia, antes de aprofundar o conceito de gestão pública convirá relacioná-lo com o de Administração Pública.

Quando se tenta relacionar a gestão pública com a Administração Pública parece-nos que esta é mais vasta do que aquela. A gestão pública afigura-se-nos como uma subárea da Administração Pública.

Nesta obra entendemos a gestão pública como sendo no seu essencial e em primeiro lugar gestão, no sentido em que actualmente se toma este termo na economia e na teoria das organizações: conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançarem metas e objectivos individuais e colectivos. Centra-se em instrumentos e técnicas por um lado, e conhecimentos e habilidades por outro, indispensáveis ao alcance de objectivos.

O adjectivo «pública» que associamos ao substantivo determina o âmbito de actuação da gestão. É pública pela natureza e fins que almeja e pelo contexto político em que actua.

Actualmente, há autores que afirmam que o facto de a gestão pública recorrer a uma matriz jurídica forte constitui uma característica ligada à sua natureza. Nós somos de opinião contrária. Reconhece-se que o peso que o direito administrativo ainda possui na gestão pública praticada na Europa condiciona a gestão pública, mas não caracteriza a sua natureza. Prevemos

que, em breve, o direito administrativo terá na gestão pública o mesmo peso que o direito comercial possui na gestão privada.

Numa perspectiva sociológica, a gestão tanto pública como privada é fundamentalmente um instrumento racional destinado à realização de objectivos e metas instrumentais, marcado teoricamente pela teoria dos sistemas. Numa perspectiva económica, a gestão pública é a aplicação de princípios de microeconomia clássica e da economia das organizações a problemas de natureza social e à obtenção de objectivos públicos, com recurso a organizações de natureza pública.

A gestão pública transforma ideias e políticas, democraticamente sufragadas, em programas de acção, levados à prática e, posteriormente, avaliados. Estes programas correspondem à satisfação de objectivos públicos que, por sua vez, são o resultado da agregação de preferências individuais.

As organizações públicas devem comportar-se com eficiência, eficácia e economia (os três E) e conformar-se com a legalidade, actuando num contexto político.

Um ponto de grande interesse, hoje, para a ciência política e para a sociologia das organizações é compreender quais as continuidades e descontinuidades entre uma assembleia-geral de uma sociedade anónima e um acto eleitoral para as autarquias locais.

Outro ponto de interesse é compreender o que possa haver de comum entre os administradores eleitos pela assembleia-geral e os políticos eleitos pelos eleitores de uma determinada região geográfica.

Por último, mas não menos importante, é entender as diferenças entre os administradores eleitos e os directores dessa sociedade anónima e os políticos eleitos e os dirigentes da Câmara Municipal (directores de serviço, chefes de divisão, etc.).

Dada a aproximação progressiva que se constata entre a gestão privada e a pública, será de toda a conveniência clarificar estas aproximações e distâncias entre realidades dos dois sectores.

Frequentemente, enfrentamos problemas de semântica em virtude de os nossos interlocutores, ao falarem, partirem de determinados pressupostos e imagens que estão longe de estar clarificados.

A afirmação «os eleitores/municípios são os accionistas do governo local» é uma simples metáfora ou é algo mais do que isso? Metáfora ou realidade, esta é a grande questão que afecta a governação autárquica nos nossos dias.



CAPÍTULO

# 2

## A VELHA E A NOVA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

### O B J E C T I V O S

- Avaliar as diferenças entre os diversos modelos de Administração Autárquica.
- Caracterizar os modelos apresentados.
- Inteirar-se das consequências desta nova abordagem quanto aos processos e práticas de Administração.
- Compreender o significado e a importância da gestão estratégica.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

O governo local é actualmente atravessado por um tufão de ventos e chuvas fortes que agitam políticos, dirigentes, funcionários e as populações locais. Há municípios a gerirem directamente o sistema de fornecimento de água no concelho; outros entregam tal serviço a empresas privadas; e outros ainda criaram empresas municipais para tal efeito. Há municípios que processam o vencimento aos seus funcionários numa secção do departamento de gestão de recursos humanos; outras já entregaram tal tarefa a uma empresa privada externa, especialista nesta actividade.

Como será o futuro? Vão coexistir diversos modelos? 

## 2.1.

## MODELOS DE GOVERNOS LOCAIS

Os governos locais podem ser classificados em três tipos:

- Modelo patrocinador (Sul europeu) segundo o qual, os eleitos locais utilizariam as suas «máquinas» para distribuir determinados favores aos apoiantes, tais como, empregos ou outros benefícios e como retribuição recebiam destes apoiantes um voto a seu favor;
- Modelo de crescimento económico (América do Norte), que reivindica como principal tarefa para os governos locais a promoção do crescimento da riqueza dos locais onde se encontram ancorados;
- Modelo Estado-Providência (Europa do Norte) perante o qual, caberia aos governos locais o fornecimento de um vasto leque de bens públicos, incluídos no quadro deste tipo de Estado e ainda o controlo do ordenamento do território.

Em face desta taxonomia, parece-nos que o sistema português possui características dos três modelos. É, em primeiro lugar, um modelo de patrocínio; em segundo lugar um modelo de Estado-Providência e em terceiro lugar não tem características ainda, mas já se vai falando em vir a ser um modelo de crescimento económico.

O sistema português é um modelo de patrocínio em virtude da primeira função do político eleito local girar em torno da satisfação dos interesses locais através da prestação de bens públicos. No exercício da sua função o político procura que esses interesses locais estejam reconhecidos, representados e protegidos a alto nível.

Acontece que os canais para esse reconhecimento, representação e protecção são os constituídos pelos contactos pessoais que possuem nos diferentes níveis das administrações centrais, bem como nos diferentes cargos políticos. Ora, nessa medida, o político local tende a constituir-se como mediador de tais interesses locais.

A principal preocupação do político local consiste na captação de recursos financeiros que lhe permitam distribuir bens públicos directamente ou através de infra-estruturas públicas e dessa forma ganhar eleições.

Isto significa que o nosso modelo é em primeira mão um modelo de patrocínio específico ao nível das duas esferas do poder público (local/central), onde a personalização da relação se torna crucial.

Este modelo de patrocínio representa algum perigo pelo défice de controlo da penetração de interesses privados, os quais podem vir a penetrar até ao interior do edifício camarário por falta de transparência e devido à fraca existência da mesma nas relações ao nível local. Este perigo é acentuado pelo facto de o sistema de controlo não ser eficaz.

Há outras formas de encarar o governo local. Foi representado como corpo intermédio entre o Estado e a família de corporações. Aqui o município é autorizado pelo soberano para exercer autoridade sobre os cidadãos de um território: é o grémio de vizinhos (José Hermano Saraiva). Foi visto como subdivisão administrativa (Hobbes, Hume e Kant). Foi romantizado pelo liberalismo como o governo local cuja origem remontaria aos romanos (Alexandre Herculano). Hoje, tende a ser uma «agência» local de serviços públicos.

Em rigor poderemos sempre reduzir os diversos modelos a dois pontos extremos de um eixo: município independente e município dependente. O primeiro é de origem anglo-saxónica e a ideia que lhe subjaz é a de uma sociedade natural, que brota das necessidades locais da vida em comum. Por isso é visto como anterior ao Estado e como a sucursal do Estado ou «agência» local de serviços públicos.

O segundo contrapõe-se ao anterior. É o modelo napoleónico francês: racional, voluntarista, obtido por meio de revolução ou reforma, imposto por via legislativa. É o modelo dependente.

Os modelos de governos locais vivem a tensão de serem sociedades naturais (com vocação de liberdade e possuírem, dentro dos limites da lei, uma verdadeira independência) ou, pelo contrário, serem circunscrições administrativas elevadas por lei à situação de pessoas colectivas públicas territoriais para maior comodidade de administração.

## 2.2.

## RELAÇÃO ENTRE O PODER CENTRAL E O PODER LOCAL

Quando a matriz organizacional e institucional dos municípios é do tipo «dependente», isto é, parece-se mais com a «circunscrição administrativa» do que com a «agência», o presidente da Câmara tem de exercer um papel fortemente mediador entre os interesses das populações do seu ter-

ritório e o poder central.

Para lidar com este problema há diversas teorias que pretendem explicar como se processam as relações entre os governos ou administrações locais e o Governo ou Administração central.

O centro exerce autoridade sobre as periferias, encontrando-se numa situação inferior na distribuição ou atribuição de recompensas, dignidades e oportunidades.

As relações entre o centro e a periferia organizam-se por meio de um mecanismo de troca e comunicação. A «repressão da desordem periférica», aparece como sendo o mecanismo próprio das sociedades fechadas, em que a comunicação funciona apenas num sentido, em que o centro usa a coacção e a repressão como meio de imobilizar a periferia. A «integração do dinamismo periférico» surge como o mecanismo próprio das sociedades mais abertas, em que se procura captar a criatividade daquilo a que o autor designa por «fluxos periféricos».

Para Crozier o elemento preponderante das relações entre o centro e a periferia consiste fundamentalmente na comunicação e na troca política, em que o mais importante será uma possível cumplicidade política e administrativa. Consideram que as elites locais podem assumir um papel muito positivo para o poder local. O facto de o sistema administrativo se encontrar no centro das mútuas dependências (centro e periferias) acaba por se encontrar subjugado, no processo de resposta aos pedidos, a dois «círculos viciosos»: o legislativo (normas legislativas que, ignorando a realidade local, não se adequam à mesma) e burocrático (Crozier) (o elevado nível de estratificação interna, com pouca comunicação entre os diversos estratos, promove o recurso a um sistema de normas abstractas, que por sua vez, leva ao aumento do poder discricionário).

Esta situação beneficia os acordos informais que podem ser o resultado de uma rede de cumplicidades interpessoais e interinstitucionais onde se conjugam elementos de Administração central, Administração local, de grupos de interesses e elementos ligados a partidos com implantação local.

Por outro lado, há situações que podem favorecer o predomínio do vector político em detrimento do vector administrativo no relacionamento entre o poder central e o poder local.

Parece haver situações que predispõem ao reforço do elemento político em detrimento do elemento administrativo como elemento preponderante no relacionamento entre o poder local e o poder central. Essas situações são as que se seguem:

- Acumulação de mandatos públicos, como por exemplo, os de presidente de Câmara e de deputado;
- Crescimento das cidades e a conseqüente expansão do peso político dos seus eleitos;
- Criação dos novos actores sociais, constituídos pelas associações que são, simultaneamente, parceiras da periferia e grupo de pressão junto do centro.

Em Portugal, afigura-se-nos que tanto o vector administrativo, como o vector político se conjugam enquanto pólos preponderantes de relacionamento dos eleitos locais com os actores centrais.

### 2.3.

---

## PERSONALIZAÇÃO DA RELAÇÃO

---

A tendência para a personalização do poder político local, na figura do presidente de Câmara, constitui uma das características da vida política autárquica em Portugal a qual se enquadra no sistema de constituição, manutenção e reforma das elites políticas locais (mediadoras nas relações entre poder local e poder central).

Entre nós, a literatura portuguesa do século XIX (Camilo Castelo Branco, Júlio Dinis e Eça de Queirós), bem como a do século XX (Trindade Coelho e Aquilino Ribeiro) faz eco de uma realidade política e sociocultural recorrendo ao que em castelhano se vulgarizou como *cacique*, em francês como *notables* e em português como «influentes», «mandões», «graúdos» e «patronos». À volta deste *cacique*, *notable* ou graúdo faz-se a mediação entre as diversas e por vezes contratantes constelações de interesses locais e o Governo.

Oliveira Martins (1886) distingue dois tipos de caciques, de um lado o «cacique proprietário» e de outro lado o «cacique burocrata». O primeiro

detentor de património económico o que possibilita o exercício de determinada influência política. O segundo deve a sua influência à posição que ocupa na máquina administrativa do Estado. José Barbosa, uns anos mais tarde (1910), fala em «caciquismo administrativo» e «caciquismo patronal» e, ainda, no «clerical» e no «caciquismo essencialmente político».

A imagem forte que possuem muitos eleitos locais em Portugal advém-lhes da junção entre o predomínio pessoal num dado conjunto social e a função de mediador por lhe caber organizar o jogo dos contactos entre as chefias partidárias, os candidatos a eleições nacionais ou regionais e os eleitores da sua parcela de território.

O ambiente sociocultural da maioria dos nossos municípios rurais ainda se encontra marcado por figuras tutelares mediadoras entre o mundo da posse da terra (proprietário agrícola), da autoridade legal (regedor), do sagrado (padre) e do saber (professor). Houve evoluções fortes, naturalmente, mas a raiz cultural ainda parece permanecer. Isto significa que qualquer político eleito, mesmo que pessoalmente queira assumir uma postura diferente, encontra fortes resistências por parte das populações, por tal postura não se enquadrar no seu imaginário.

## 2.4.

# DIMENSÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO GOVERNO LOCAL

O racional administrativo do governo local remete-nos para os conceitos de economia, legalidade, eficiência e eficácia, baseado num modelo de autarquia produtora de serviços circunscrita a critérios territoriais, muitas vezes estreitamente ligados à crença nas virtudes, por si só, da descentralização.

A noção de descentralização pode ser analisada em duas perspectivas:

- Como *fragmentação*, ligada à corrente neoliberal, que se tem incrementado no sector privado como uma ferramenta de gestão, também para o sector público;
- Enquanto fórum político onde a comunidade local exerce os poderes democráticos, através da representação e enquanto organização administrativa que presta serviços à comunidade local.

Segundo David Held, a política tem a ver com o poder. Com a capacidade dos agentes, agências e organizações sociais para manter ou transformar o

seu meio, social ou físico. Trata dos recursos que sustentam essa capacidade e das forças que moldam e influem no seu exercício.

Por conseguinte, a política é um fenómeno que se encontra em todos e entre todos os grupos, instituições e sociedades, que atravessa a vida pública e privada. Expressa-se em todas as actividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição dos recursos.

Para Held, que introduz o *princípio de autonomia*, uma participação extensa dos cidadãos nas questões públicas exige a criação de um sistema colectivo de tomada de decisões. Pode argumentar-se, como fez Dahl (1979, 1985, 1989), que esse sistema para ser genuinamente democrático deve ajustar-se aos seguintes critérios: participação efectiva (dos cidadãos); compreensão bem informada; igualdade de voto na fase decisiva; controlo da agenda; carácter compreensivo.

De entre as condições para a aplicação do princípio de autonomia, no contexto autárquico, Held seleccionou as seguintes:

- Dispersão dos serviços públicos para as regiões (e municípios), acompanhada da descentralização;
- Defesa e reforço dos poderes do governo local face às decisões estatais centralizadas e rígidas;
- Experiências para tomar as instituições governamentais mais responsáveis e submetidas à soberania dos seus «consumidores».

## 2.5.

### A GOVERNAÇÃO

As novas formas de governação são impulsionadas pelas recentes mudanças nos tipos de interacções entre o sector

público e o sector privado que por sua vez podem ser encaradas como causa e efeito da natureza «complexo, dinâmico e diverso» (Kooiman, 1994) do mundo em que vivemos.

Nas novas formas de governação pode detectar-se uma mudança do unilateral (governo ou sociedade separadamente) para uma centração/interacção (governo com a sociedade). A maior parte das teorias analisam a «governacão» sistematicamente em termos de interacção entre governo e sociedade.

Kooiman propõe o conceito de *governance* que pode constituir um processo de permanente equilíbrio (*balancing*) entre as necessidades e as capacidades de governar (aptidão de dirigir, própria de um sistema político). Esta

perspectiva da governação social e política não se confina à interacção entre governo e sociedade.

A governação surge como modo alternativo de coordenar actividades colectivas. A sua emergência anda associada à especialização de muitos agentes económicos, sociais, culturais, administrativos.

Simultaneamente, essa diversificação e especialização foi seguida pela globalização, pelo derrube de fronteiras tradicionais e pela projecção de grande parte dos actores políticos e sociais a um cenário universal, a que a generalização da Internet e das grandes plataformas de informação deram origem.

A «governação» em certo sentido derruba algumas tensões clássicas da economia e da política, nomeadamente entre o Estado e o mercado, entre o público e o privado, entre a soberania e a anarquia.

Nesta formulação normativa assumem-se pressupostos como os seguintes:

- São débeis as diferenças entre o sector público e o sector privado; verifica-se uma estreita interdependência entre a esfera política e as empresas e o terceiro sector.
- O planeamento dá lugar à gestão do ciclo político, dado que é no decurso da interacção permanente entre uma pluralidade de organizações que ajustam os seus fins respectivos, trocam recursos, acomodam pretensões às dos seus interlocutores e estabelecem alianças.
- O poder político já não exerce unilateralmente (*jus imperium*), através de normas ou regras de conduta, o papel de autoridade. Prevalece a ideia de contrato da igualdade das partes e as regras do jogo são estabelecidas na base da confiança mútua e não da soberania.

Na sua versão mais extrema, a tese da «governação» tende a coincidir com as fórmulas políticas do «menor Estado», que incluem a privatização do sector público, a desregulação das actividades privadas e a hegemonia da dinâmica do mercado na prestação de serviços públicos.

Com a introdução do conceito de *governação* estamos perante a tentativa de mudança de «paradigma» e esta nova perspectiva só é útil se permitir identificar questões importantes, pontos de referência que questionem os pressupostos da Administração Pública tradicional.

A metodologia utilizada por Stocker permite estruturar o conceito em torno das seguintes características:

- Refere-se a um conjunto de instituições e agentes procedentes do Governo, mas também de fora dele;
- Reconhece a perda de nitidez das responsabilidades quanto à solução dos problemas sociais e económicos;



- Identifica a dependência de poder que existe nas relações entre as instituições que intervêm na acção colectiva;
- Aplica-se a redes autónomas de agentes que se regem a si mesmas.

A perspectiva da governação não só reconhece a maior complexidade dos nossos sistemas de Governo, como sublinha que se produziu uma deslocação da responsabilidade e a preocupação por transferir as responsabilidades para os sectores privado e voluntário e, mais genericamente, ao cidadão.

A deslocação de responsabilidade encontra a sua expressão institucional no desaparecimento da nitidez dos limites entre o público e o privado, que por sua vez se encarna na multiplicação das entidades voluntárias ou do sector terciário, denominadas grupos voluntários, sem fins lucrativos, organizações não governamentais, empresas comunitárias, cooperativas, mutualistas ou organizações assentes na comunidade. Estas organizações ocupam-se de um vasto leque de questões sociais e económicas e actuam no contexto do que tem sido denominado por «economia social» que surge entre a economia de mercado e o sector público. Ou seja, estas organizações assumiram algumas das tarefas tradicionais do Governo.

A governação erige a cidadania activa como factor crítico, preocupa-se com o capital social e os fundamentos sociais necessários para um desempenho económico e social efectivo (Putman, 1993).



CAPÍTULO

# 3

## NOVOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

### O B J E C T I V O S

- Entender que os novos modelos de governação exigem um novo modelo de gestão de recursos humanos.
- Perceber as diferenças entre funcionários públicos e trabalhadores da administração.
- Diferenciar o emprego público do emprego privado.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Durante décadas, em especial no Estado Novo, a Administração autárquica expressou-se pela sua vertente burocrática, hierárquica e vertical. Nas sociedades hodiernas, novos fenómenos emergentes que vão desde «governança», às novas feições da cidadania, sedimentadas na valorização das noções de capital social, da democracia forte (*strong democracy*), da participação política, recomendam a utilização de novos instrumentos de organização e gestão. ●

## 3.1.

NOVA FILOSOFIA  
DE GESTÃO

A nova filosofia de gestão pública, quer ao nível dos governos centrais, quer locais, gira à volta de duas abordagens complementares: a escolha pública e o gestoriarismo.

A teoria da escolha pública (*public choice*) acentua a necessidade de restabelecer o primado do governo representativo sobre o modelo burocrático. O gestoriarismo (*managerialist school*) afirma o primado da gestão sobre o da burocracia tradicional.

Para a teoria da escolha pública contribuíram diversos autores (Dows; Tullock; Buchanan; Mancr Olson; George Stigler) sendo a mesma sintetizada por Mueller (1979: 1-2) da seguinte forma:

**A escolha pública** pode ser definida como o estudo económico das decisões que não pertencem ao mercado ou simplesmente como a aplicação da economia à política. A temática é idêntica à da ciência política: teoria do Estado, sistema de votação, comportamento eleitoral, teoria dos partidos, burocracia, etc. A metodologia é a da economia. O postulado comportamental básico tal como a economia, é o de que o homem é egoísta, racional e maximiza a utilidade.

Esta abordagem de pensamento vai inspirar um tipo de Administração local onde se salienta a imagem do burocrata local, movido pelos seus interesses egoístas e em nada verdadeiramente preocupado com o bem da comunidade. Cada actor social, município, presidente de Câmara, funcionário da Junta de Freguesia, procura exclusivamente maximizar os seus ganhos nas transacções que estabelece com os outros. Ninguém actua generosamente. «Não há almoços gratuitos», na expressão vulgarizada recentemente.

A generosidade maquilha, escolhe e oculta uma outra realidade: a obsessão por ganhar eleições por retirar o máximo proveito com o menor custo. Por isso, a burocracia da governação local é tão pesada e por esse motivo na distribuição de um bem público, o sistema de canalização é tão aparentemente irracional, moroso, desesperante. Ele está montado para que quem governa (eleitos e funcionários) tire o máximo de partido dos bens em presença.

Para esta perspectiva da escolha pública, os políticos eleitos perderam muito poder, o qual passou para as mãos dos burocratas (dirigentes administrativos e para os funcionários). Por isso, a nova filosofia apela a que o poder volte às mãos dos políticos eleitos e sejam estes os organizadores do novo jogo.

Todavia, para que estes não se comportem como aqueles há que desmantelar o sector público, através da desregulamentação (fim de monopólios públicos) e pela privatização.

A privatização deve ser atingida por diversa forma: transferência, através da qual o governo local mantém o controlo da produção e a obrigação da prestação dos serviços públicos; desinvestimento, em que o governo local vende ou cede a propriedade a terceiros. A transferência, segundo Savas, poderá assumir formas diversas: *contracting out*; *franchising*; *grant*; *voucher* e por *mandate*.

Como se acaba de ver, para a escolha pública, a reforma do governo local tem de se apoiar noutras bases que não sejam as do modelo tradicional, fechado e hierárquico, apresentado por Weber.

A segunda filosofia de gestão actual é o gestorismo (*managerialist school*). Esta nova corrente de gestão começou por influenciar, em primeiro lugar, a gestão privada. Foi o caso da obra de Thomas Peters e Robert Waterman no início dos anos 80 do século passado, intitulada *In Search of Excellence*, e todos os autores que lançaram a nova perspectiva da cultura organizacional (Bilhim, 1989).

Os oito capítulos desta obra corresponderam a tantos apelos à mudança organizacional e à criação de uma nova cultura de empresa:

- Empenhamento na acção;
- Proximidade do cliente;
- Autonomia e espírito empreendedor;
- Produtividade através da motivação das pessoas;
- Orientação por valores;
- Concentração no que se sabe fazer;
- Estruturas simples e equipa reduzida;
- Flexibilidade e rigor.

Mais recentemente Denhardt deu um novo impulso a esta nova filosofia de gestão com a sua obra *The New Public Service: serving, not steering*. Esta nova visão da Administração Pública, conhecida por «novo serviço público», apresenta um conjunto de lições que desafiam as práticas tradicionais:

- Servir cidadãos e não clientes;
- Procurar o interesse público;
- Valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora;
- Pensar estrategicamente e actuar democraticamente;
- Prestar contas não é coisa simples;
- Servir mais do que mandar;
- Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.

Ora, é neste novo contexto marcado por conceitos-chave como descentralização, desregulamentação, delegação, concorrência, mercado, reinvenção, qualidade de serviço e de vida, (medida pelo grau de satisfação de cidadãos/clientes e funcionários), plataformas digitais (gestão da informação), gestão centrada nas competências e nas pessoas que a governação local terá de se situar. Não há modelos acabados de pronto-a-vestir. Há fontes de inspiração que cada eleito local e cada dirigente da Administração local terá de cozinhar à sua maneira.

### 3.1.1. A PERSPECTIVA GESTIONÁRIA

A perspectiva gestionária constitui a nova filosofia orientadora dos novos instrumentos de gestão nas autarquias locais. Desde o início dos anos 80 do século passado assiste-se a uma mudança de foco: da *Administração Pública* para a *gestão pública*. A diferenciação entre elas deriva da procura e adopção de modelos de gestão alternativos aos tradicionais, com origem no sector empresarial.

A perspectiva gestionária assenta na crença de que uma melhor gestão é a solução eficaz para um vasto campo de males económicos e sociais, quer no sector público, quer no privado.

Os pressupostos destas crenças são os seguintes:

- O progresso social depende da obtenção de aumentos contínuos de produtividade;

- A produtividade resulta da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas, tais como sistemas de informação e comunicação;
- Estas tecnologias implicam a existência de uma força de trabalho altamente treinada e disciplinada, de acordo com as normas da produtividade;
- A gestão é uma função organizacional separada e distinta das demais;
- O sucesso do negócio dependerá, cada vez mais, das qualidades e do profissionalismo dos gestores;
- Os gestores para desempenharem bem o seu papel deverão possuir um espaço de manobra considerável.

Generalizou-se, a partir dos anos 80, a ideia de que os bons gestores possuem as mesmas tarefas e capacidades, independentemente do sector onde se encontram. Daí, o impacto da perspectiva gestionária nas doutrinas da Administração Pública, nas últimas décadas, traduzido em dois movimentos idênticos: a *New Public Management* e o *Reinventing Government*.

O managerialismo reflectiu-se, nas últimas décadas do século XX, num movimento de reforma e modernização administrativa, que atravessou os países da OCDE – a *New Public Management*. Segundo Hood, a *New Public Management* é a designação atribuída a um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes, que dominaram a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE desde o final dos anos 70.

Para o autor, a emergência desta corrente, durante os últimos quinze anos, é uma das mais surpreendentes tendências internacionais na Administração Pública. O seu aparecimento parece estar ligado a quatro megatendências administrativas, nomeadamente:

- Tentativas para abrandar, ou reverter, o crescimento do sector administrativo em termos de despesa pública e número de funcionários;
- Tendência para a privatização e quase privatização, e um afastamento das instituições governamentais, com uma ênfase renovada na subsidiariedade na provisão de serviços;
- Desenvolvimento da automação, especialmente das tecnologias de informação, na produção e distribuição dos serviços públicos;
- Desenvolvimento de uma «agenda» internacional cada vez mais centrada nos aspectos gerais da Administração Pública na concepção de

políticas, nos estilos de gestão e na cooperação intergovernamental (em vez da velha tradição da especificidade da Administração Pública nacional).

Trata-se, em resumo, da importação de conceitos e técnicas do sector privado para o sector público, e os pressupostos que a legitimam:

- A gestão é superior à administração;
- A gestão no sector privado é superior à gestão no sector público;
- A boa gestão é uma solução eficaz para uma vasta variedade de problemas económicos e sociais;
- A gestão consiste num corpo distinto de conhecimentos universalmente aplicáveis.

Para Hood, os elementos-chave da *New Public Management* são:

- Gestão profissional actuante;
- Padrões e medidas de desempenho explícitos;
- Maior ênfase nos controlos de resultados;
- Tendência para a desagregação de unidades;
- Tendência para uma maior competição;
- Ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado;
- Maior ênfase na disciplina e parcimónia na utilização de recursos.

Para Christopher Pollitt existem factores de diferenciação entre os sectores público e privado, que são incontornáveis e irão condicionar, se não mesmo desvirtuar, a aplicação de conceitos e técnicas oriundos do sector privado no sector público. Estes factores são:

- Responsabilidade perante os representantes eleitos;
- Múltiplos e conflituantes objectivos e prioridades;
- Ausência ou raridade de organizações em competição;
- Relação oferta/rendimento;
- Processos orientados para o cliente/cidadão;
- Gestão do pessoal;
- Enquadramento legal.



### 3.1.2. A REINVENÇÃO DA GOVERNAÇÃO

Nos Estados Unidos da América, a administração Clinton liderou um movimento conhecido por *reinventing government*. A expressão «reinventing government» deve-se a David Osborne e a Ted Gaebler, e foi tema central do livro que publicaram em 1992, sob o título, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to the pentagon*. No seu livro, Osborne e Gaebler defendem a existência de dez princípios para uma «administração de tipo empresarial» que são:

- **Administração catalisadora:** dirigir em vez de remar (assegura que algo é feito, sem que se tenha, necessariamente, que fazê-lo);
- **Administração pertencente à comunidade:** dar poderes, em vez de servir (capacitar as comunidades para assumir as responsabilidades pela satisfação dos seus próprios interesses, assistidos quando necessário por empreendedores sociais, em vez de ser a Administração a fazê-lo);
- **Administração competitiva:** injectar a competição na provisão de serviços (mecanismos de mercado, por exemplo);
- **Administração dirigida pela missão:** transformar as organizações guiadas pelas regras (focando os objectivos organizacionais e os valores subjacentes, isto é, adoptando uma orientação estratégica);
- **Administração orientada por resultados:** financiar resultados e não *inputs* (recompensar o sucesso e não o fracasso, aplicando indicadores de desempenho adequados);
- **Administração orientada para o cliente:** satisfazer as necessidades do cliente e não da burocracia;
- **Administração empresarial:** ganhar e não gastar apenas;
- **Administração pró-activa:** prevenir em vez de remediar (ser pró-activo e não meramente reactivo);
- **Administração descentralizada:** reforçar o trabalho participativo e as equipas (levar as decisões mais perto do cliente; princípios de decisão colegial e não de acordo com o princípio do comando, etc.);
- **Administração orientada para o mercado:** potenciar a mudança através do mercado (incluindo a utilização do mecanismo de tabelar preços).

Estes princípios, quando plenamente implementados, resultarão num Governo tão diferente que merecerá a expressão «reinventado».

## 3.2.

## A DESCENTRALIZAÇÃO

Houve nas últimas três décadas um conjunto de mudanças estruturais que têm levado à crise generalizada

do «Estado de Bem-Estar Social» na Europa, ao triunfo dos princípios neoliberais nas políticas públicas (escolha pública) e ao declínio do Estado-Nação.

No teor de uma autarquia produtora de serviços públicos, limitada por critérios geográficos, o racional de gestão da governação de uma autarquia local conduz-nos forçosamente às ideias de eficiência, eficácia e economia de escala.

Até aos anos 70 do século passado o comportamento de gestão do administrador autárquico pautava-se pelo cumprimento da estrita legalidade. Acreditava-se que procedendo de acordo com a lei se procedia de acordo com um padrão de racionalidade técnica.

A nova filosofia de gestão que acabámos de expor no ponto 3.2. despertou o administrador autárquico para a importância e para a urgência de se adoptar uma postura de gestão comum à administração privada, orientada por critérios de eficiência, eficácia e economia.

Por outro lado o munícipe progressivamente tomou consciência do peso do seu voto, e de uma atitude passiva passou a avaliar tal como faz nas relações comerciais normais a qualidade face ao preço pago pela prestação de um serviço. O munícipe tomou consciência da sua soberania como consumidor de bens públicos.

Acresce a tudo isto o facto de os Estados europeus mais centralizados progressivamente tomarem consciência da bondade da descentralização, e da vantagem do *small is beautiful*. Por consequência, iniciou-se todo um programa de descentralização de competências e de financiamento para as autarquias locais na esperança de reduzir o peso do Governo central, de aumentar a escala do governo local e aproximar a solução do problema da sua origem.

Hoje, as autarquias locais em Portugal gozam de um poder reivindicativo junto do Governo central e de capacidade de intervenção como nunca tiveram na história do municipalismo no nosso país. Esta onda de descentralização de responsabilidades e financiamentos para as autarquias é claramente um aspecto positivo que não pode deixar de ser realçado. As comunidades locais vivem a ideia de deterem nas suas mãos os seus destinos.

Todavia, estará a noção de descentralização fora de toda a crítica? Parece que não. Com efeito, a noção de descentralização pode ser analisada em três contextos gerais:

- Em primeiro lugar, pode associar-se à ideia de especialização. Na teoria organizacional, esta ideia corresponde à necessidade de que as empresas têm de se adaptar aos mercados para melhor competir;
- Em segundo lugar, aplica-se ao sector público este princípio da teoria organizacional (teoria da contingência) que acabamos de expor; e neste novo contexto a descentralização é uma forma de reorganizar a prestação de serviço público para melhor responder às necessidades dos cidadãos;
- Em terceiro lugar, aplica-se não à envolvente externa da organização, mas à envolvente interna. Aqui, por descentralização entende-se uma forma de *empowerment* dos funcionários e de dar a capacidade de decisão ao funcionário que se encontre no local da estrutura hierárquica mais próximo da origem do problema. É, normalmente conhecido por «delegação de competências» do presidente da Câmara o titular de um órgão.

Convém não perder de vista que toda a descentralização representa alguma fragmentação e nessa medida pode ser fomentadora de tensões e do incremento de lutas pelo poder.

Por isso, é que na teoria contingencial ao encarar a descentralização como especialização e flexibilização, e esta como uma estratégia para melhor lidar com a incerteza da envolvente e conseqüentemente melhor sobreviver, não deixa de insistir na necessidade igualmente forte de integrar<sup>1</sup>.

As organizações públicas ou privadas vivem permanentemente esta tensão entre a especialização que pode levar à fragmentação, partição, ruptura e a integração que também pode conduzir à rígida hierarquia, ao fechamento completo e à morte.

Assim, a descentralização que actualmente está em moda representa uma grande oportunidade, mas não deixa de, eventualmente, se poder traduzir numa ameaça não menos importante.

### 3.3.

---

## A FUNÇÃO FINANCEIRA: POCAL

---

equilíbrio das contas públicas.

O processo orçamental português baseou-se, até ao início dos anos 90, do século XX, na reforma de 1928-1930, a qual tinha por finalidade o

A metodologia de preparação do orçamento assentava numa óptica de obtenção de verbas, julgadas indispensáveis ao funcionamento dos respectivos serviços, sem nunca equacionar as tarefas que se propunha realizar, e os objectivos que se pretendia alcançar. O método incremental dominou o processo de elaboração do orçamento.

A partir de 1987, o Governo estabeleceu que os serviços teriam de preparar os seus orçamentos com base na identificação e justificação das actividades a realizar, subdividindo-as em actividades em curso e actividades novas e imputando-lhes as respectivas despesas.

Todavia, é pela Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro e pela Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que são estabelecidas as bases da reforma da Administração financeira do Estado, seguidas do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, e antecedidas pela revisão das bases contidas nos novos artigos 108.º a 110.º da CRP.

A Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, veio desenvolver os princípios constitucionais, reformular o sistema de execução orçamental e reforçar a responsabilidade pela execução, ao prever uma nova Conta Geral do Estado, cuja estrutura vai coincidir com a do Orçamento, de maneira a permitir uma fácil e clara leitura.

Por outro lado, a Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, contém o regime de administração financeira do Estado, destinado a substituir o sistema de contabilidade pública que, vindo do Estado Novo (reformas de 1928-1929 a 1930-1936), chegou até ao anos 90.

Esta reforma culminou com o estabelecimento de um novo regime de administração financeira do Estado, em que foram substituídos diplomas fundamentais de Contabilidade Pública, que vinham desde a 3.ª Carta de Lei, de 1908 (Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho).

No Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, é referido que a realização e o pagamento das despesas deixam de estar sujeitos ao sistema de autorização prévia pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, conferindo-se, assim, maior autonomia aos serviços e organismos da Administração Pública. Os seus dirigentes passam a gerir os meios de que dispõem para a realização dos objectivos definidos.

Este diploma refere, ainda, que o regime financeiro dos serviços e organismos com autonomia administrativa constitui o modelo tipo. É suposto que este novo modelo permita uma definição mais rigorosa do âmbito da gestão corrente, e dos princípios de organização interna que o adequam à estrutura do orçamento por programas.

A ausência de uma contabilidade de compromissos traduzia-se num dos mais graves problemas da contabilidade pública e impedia a existência de uma correcta gestão orçamental.

Por sua vez, a introdução da contabilidade de compromissos permite a estruturação de uma nova contabilidade de caixa e uma contabilidade analítica, indispensáveis ao controlo dos resultados.

Foi, também, adoptado um novo sistema de pagamento das despesas públicas, através de transferência bancária ou crédito em conta ou, ainda, quando excepcionalmente não for possível qualquer destas formas, através de emissão de cheques sobre o Tesouro. Como deixa de haver tesourarias privativas, permitem-se novas possibilidades para a gestão integrada da dívida pública.

Foi, também, revisto o sistema de realização das despesas e da sua contabilização, no sentido da maior autonomia dos serviços.

Na sua essência, os grandes objectivos da Reforma da Administração Financeira do Estado assentam no aumento da racionalidade económica, financeira/tesouraria e da decisão. Na descentralização administrativa e financeira, na centralização da Informação.

Um outro passo fundamental na reforma da administração financeira e das contas públicas foi a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

Este novo sistema de contabilidade permite à gestão dispor de um conjunto de indicadores de realização que o anterior sistema de contabilidade de tesouraria não permitia.

O principal objectivo do POCP foi a criação de condições para a integração dos diferentes aspectos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação.

A Reforma das Finanças Públicas Portuguesas, lançada nos anos 90, obrigou a uma reforma da gestão financeira orçamental que teve como objectivos alcançar:

- A unidade orçamental;
- A unidade de tesouraria;
- Os instrumentos adequados a um sistema de informação que permitisse a gestão económica e financeira do Orçamento do Estado/SPA, e consubstanciasse, na prática, um modelo de «Macro Cash Management», e uma visão económica das actividades/projectos, e dos programas (meios/fins).

O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, consubstancia a reforma da administração financeira e das contas públicas no sector da administração autárquica. Na prática trata-se da adaptação das regras do plano oficial de contabilidade pública a que acabámos de fazer referência à administração local.

Esta reforma da contabilidade autárquica foi iniciada pelo Decreto-Lei n.º 243/79, de 25 de Julho, que veio uniformizar a contabilidade das autarquias locais com a dos serviços públicos, sujeitos à então lei de enquadramento do Orçamento do Estado. Posteriormente o Decreto-Lei 341/83, de 21 de Julho aperfeiçoa o sistema instituído e em complemento o Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro, institucionaliza na administração autárquica um sistema de contabilidade, definindo as normas de execução da contabilidade das autarquias locais.

O POCAL permite a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos numa contabilidade pública capaz de apoiar a gestão das autarquias locais.

Assim, o POCAL permite o controlo financeiro e a informação necessária ao acompanhamento da execução do orçamento numa perspectiva de caixa e de compromissos. Estabelece as regras e os procedimentos para a modificação dos documentos provisionais. Atende às exigências do orçamento das despesas e receitas e efectivação de pagamentos e recebimentos. Permite a utilização racional das dotações. Fornece informação para o cálculo dos agregados da contabilidade nacional. Disponibiliza informação sobre a situação patrimonial de cada autarquia.

### 3.3.1. FONTES DE FINANCIAMENTO

As finanças locais são a consequência de diversas reformas operadas em diversos períodos da história, circunstância que em geral lhe confere uma total ausência de coerência sistémica. Os países da União Europeia associam de diferentes maneiras os diversos tipos de receita.

Constituem receitas próprias fiscais o produto dos seguintes impostos directos, cuja cobrança reverte na totalidade para os municípios:

- a) Contribuição autárquica que veio substituir a contribuição predial e entrou em vigor em 1989, com a reforma fiscal de então. Trata-se de um imposto com incidência no valor tributável dos prédios.
- b) Imposto municipal sobre veículos que incide sobre o uso e fruição e é determinado de acordo com as características dos mesmos.
- c) Imposto municipal que incide sobre o valor de transmissão de bens imobiliários, a título oneroso e é devido por aqueles para quem se transmitem os bens.

- d) Derrama que só pode ser lançada para ocorrer ao financiamento de investimentos ou no âmbito dos contratos do reequilíbrio financeiro.

Há outras receitas provenientes de taxas designadamente da concessão de licenças e da prestação de serviços pelas autarquias locais, as multas e outras penalidades produzidas pela efectivação de sanções pecuniárias.

**Taxas e tarifas.** Tanto as taxas como as tarifas podem ser vistas como «preços» de bens e serviços públicos ou de utilidade pública.

Por definição as taxas são contrapartidas directas dos serviços prestados, quando ultrapassa esta contrapartida arrisca-se a assumir o carácter de imposto. De acordo com a teoria dos bens colectivos, correspondem à contrapartida de serviços não-rivais, por exemplo o pagamento da taxa de esgotos.

As tarifas são um preço de unidade, ou seja, trata-se de um bem de consumo rival tal como acontece com os serviços de utilidade pública, nomeadamente o consumo de água (paga a quantidade que consumiu).

Todavia a fixação do valor de uma e outras de acordo com a teoria tem de estar associada aos custos de produção, ou da manutenção do serviço.

O aspecto interessante e diferente do que acontece com o regime de preços no mercado é a relação directa entre o utente e o pagamento do serviço vulgarizado como o princípio do utilizador/pagador. Corresponde a um pagamento de acordo com a fruição do benefício e refere-se a serviços aos quais se pode aplicar a exclusão.

**Impostos.** Ao contrário das taxas, os impostos locais são utilizados para financiar o fornecimento público onde tal não exista ou é difícil de calcular a relação directa entre serviço e benefício. Trata-se dos bens públicos puros, isto é, dos que são não-rivais e não-exclusivos, como por exemplo, a iluminação pública das ruas de um município ou os equipamentos colectivos que normalmente são pagos através do imposto sobre a propriedade.

**Derramas.** Correspondem à aplicação de sobretaxas a um ou mais impostos do Estado. A derrama em princípio tem lugar sobre um imposto móvel.

**Transferências.** Estas são a grande fonte de financiamento das autarquias locais. As transferências do Orçamento do Estado para as autarquias locais justificam-se por diversas razões entre as quais destacamos as seguintes:

- Aumento da eficiência na afectação de recursos. Permite compensar as autarquias pela presença de efeitos externos e partilhar receitas dos impostos nacionais;

- Promoção da equidade horizontal entre autarquias do mesmo grau.

Existem diversos tipos de transferências. As transferências gerais operadas em bloco e que não dependem de montantes de despesas locais. Recorre-se a uma fórmula para estabelecer os respectivos montantes. São do tipo *lump-sum*. O seu objectivo poderá ser a redistribuição baseada nas carências ou redistribuição da base contributiva. No segundo caso faz a partir de uma perequação financeira onde entra a base contributiva local *per capita* e a média nacional. No primeiro caso as transferências baseiam-se em indicadores de carência relativa.

As transferências condicionadas à realização de determinadas despesas e não condicionadas e de utilização livre, por exemplo, as transferências da União Europeia.

Transferências específicas se destinadas à realização de determinadas categorias de despesa. Tanto estas como as condicionadas são em geral conhecidas por *matching grants* quando fixadas por uma percentagem da despesa a que se destinam.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, nascem dois fundos: Fundo Geral Municipal (FGM); Fundo de Coesão Municipal (FCM). Estes vêm substituir o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) criado pela Lei n.º 1/79.

A distribuição das verbas destinadas ao Fundo Geral Municipal (FGM) processa-se por três unidades territoriais, correspondentes ao Continente, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. Por sua vez, o Fundo de Coesão Municipal (FCM) pretende corrigir as assimetrias entre municípios, reforçando a coesão municipal em benefício dos menos desenvolvidos, tendo na base da sua distribuição, os índices de carência fiscal (ICF) e de desigualdade de oportunidades (DIO). O artigo 14.º da mesma Lei explica como se calcula o montante a atribuir a cada município por conta deste Fundo.

### 3.4.

## A FUNÇÃO RECURSOS HUMANOS

A grande diferença entre a Administração Privada e a Administração Pública radica no contexto político em que ambas operam. A Administração Pública é uma entidade no seio da qual se desenvolvem actividades adminis-

trativas, destinadas à satisfação de necessidades colectivas.



A satisfação de necessidades colectivas confere-lhe uma especificidade: dependência instrumental do poder político. A sujeição da Administração Pública ao poder político afasta-a do âmbito da Administração privada que está marcada pelo mercado e pelas suas leis. O mercado emite sinais que indicam onde há carências e onde há excedentes e é, juntamente com os incentivos e as penalidades, um estímulo à intervenção e ao aperfeiçoamento.

Os problemas da Administração Pública podem ser resolvidos com o apoio dos conceitos, modelos e técnicas em uso na Administração privada. A Administração Pública é essencialmente administração (decisões de coordenação e motivação, destinadas a obter resultados através da cooperação dos outros indivíduos, utilizando recursos escassos). Não constituem traços específicos – o tamanho, a complexidade, a sua natureza hierárquica, o grau de controlo e muito menos exclusivos da Administração Pública. Há organizações privadas grandes, complexas e altamente controladas e hierarquizadas.

A diferença entre administração privada e pública situa-se apenas ao nível do enquadramento. De facto, a Administração Pública tem lugar numa envolvente particular e específica de restrições, impostas pelo carácter jurídico-político que a envolve. A Administração Pública tradicional tem estado marcada pela supremacia do direito e pela natureza política dos seus fins.

É neste contexto que se pode fazer a pergunta: há diferenças entre gerir recursos humanos/pessoas em contexto organizacional privado e público? Há e grande. Naturalmente, as técnicas básicas são as mesmas e possuem idênticos nomes – recrutamento, selecção, formação, remuneração, avaliação do desempenho/potencial, etc. Mas o carácter altamente regulamentar, eminentemente de direito público, (o *jus imperium* do Estado) confere-lhe constrangimentos e condicionalismos que a gestão de recursos humanos em contexto organizacional privado desconhece, por se encontrar regulada pelo princípio da igualdade das partes no contrato de trabalho.

A expressão máxima desta natureza singular radica no regime da função pública. São três as perspectivas em que normalmente a expressão função pública é utilizada: actividade exercida ao serviço das pessoas colectivas públicas; conjunto de trabalhadores submetidos ao estatuto disciplinado pelo direito público; regime jurídico aplicável a uma parte da Administração Pública.

Aqui importa continuar as reformas já iniciadas, que se devem desenvolver no sentido de a Administração local dispor dos funcionários com as qualificações necessárias à implementação da sua estratégia. A orientação tradicional que levava a Administração local a ser o grande empregador da região, para resolver o problema da taxa de desemprego, parece ter os seus dias contados.

Por outro lado, há que separar claramente quais os funcionários com funções de autoridade (fiscalização, etc.) dos que são meros fornecedores de serviço de águas ou cooperam com as secretarias. Assim, o estatuto da fun-

ção pública deveria estar reservado só para quem ocupa funções de autoridade em nome do Estado. Os restantes trabalhadores deveriam estar abrangidos pelo contrato individual de trabalho.

Por fim, importa salientar que quem trabalha no serviço da Administração local (funcionário ou trabalhador) é alguém que integra a responsabilidade da cidadania no exercício da sua actividade. Os trabalhadores da Administração local são cidadãos que se encontram no lugar de todos nós. Eles fazem o que cada um de nós munícipes deveria fazer e se não o fazem é por uma questão de economia (separação de funções/especialização).

Quando o funcionário público funda a razão de ser da sua actividade (identidade ética) no conceito de cidadania democrática, a sua postura surge a uma nova luz, nomeadamente, com a necessidade de prestação de contas à comunidade a que pertence, como consequência da moral democrática.

Isto, na prática, significa que, se ao «reinventarmos» a nossa Administração local, lançarmos as suas novas raízes no conceito de cidadania de Aristóteles e Rousseau, aqueles elementos que nos pareciam inconciliáveis passam a dar-se perfeitamente bem. A importância destes elementos advém do conceito de cidadania adoptado. O conceito jurídico de cidadania da Roma imperial, expresso por Gaio e, posteriormente, aprofundado por Hobbes no *Leviatan*, anda de mãos dadas com a Administração local tradicional e com uma postura autoritária dos funcionários públicos.

Os aspectos que, por um lado, concorreram para a decadência do modelo clássico de emprego público foram de tipo estatutário, nomeadamente, o reconhecimento dos direitos sindicais aos funcionários, o direito à greve, a liberdade sindical e o direito de constituição de comissões de trabalhadores e, por outro lado, radicaram na mudança ocorrida na natureza do que se entende, hoje, por interesse e serviço públicos.

As novas filosofias de gestão, quer na perspectiva gestionária e manageralista/reinvenção da governação, quer na perspectiva do novo serviço público, provocam a queda da superioridade da Administração Pública, ao mesmo tempo que promovem o cidadão/cliente, como ser histórico, ao lugar cimeiro da definição do interesse e do serviço público.

Os aspectos estatutários provocaram ruptura na medida em que as novas acções passaram a limitar a supremacia da administração sobre os funcionários e agentes. Como sabemos, a doutrina clássica considerava a relação de emprego público como uma natureza não-patrimonial, o objecto da relação era uma coisa pública, uma função pública, que não constituía uma riqueza, por não ser permutável. Assim, o funcionário e agente eram reduzidos à categoria de órgão da administração.

As reformas do estatuto da função e os melhoramentos do regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública (Lei n.º 23/

/2004) já iniciadas e em especial a vontade de continuar a ser ambicioso nestas matérias, o que significa criar condições para que a Administração local deixe de ter por missão resolver o problema da taxa de desemprego do seu território e tão somente dispor das qualificações indispensáveis, nem de mais nem de menos que necessita para cumprir a sua missão, objectivos e metas.

## 3.5.

---

### AS TIC E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

---

As novas formas electrónicas de gestão da informação representam uma oportunidade para incrementar a participação política e a comunicação horizontal entre os cidadãos. Com efeito, o acesso à informação pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) facilita a difusão e a recuperação

de informação e oferece possibilidades de interacção e debate num foro electrónico autónomo, sorteando o controlo dos meios.

Para Castells, em muitas sociedades de todo o mundo, a democracia local parece estar a florescer, pelo menos em termos relativos à democracia política nacional (Declínio do Estado-Nação). Isso é particularmente evidente quando os governos regionais e locais colaboram mutuamente e estendem o seu alcance à descentralização dos moradores e à participação de cidadania.

Existem limites óbvios a este localismo, já que acentua a fragmentação do Estado-Nação. Mas, tanto quanto se pode observar, as tendências mais vigorosas de legitimação da democracia em meados da década estão-se dando, em todo o mundo, no âmbito local e, para isto, muito contribuem as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Em 1999 a BBC lançou um fórum de discussão ligado a <http://www.bbc.co.uk/webwise>. No âmbito do fórum foi divulgado um manifesto destinado a desenvolver as comunidades *on-line*, circunstância que na perspectiva dos seus promotores ajudaria muitas das comunidades locais – municipalidades, aldeias, bairros e cidades. O foco principal foi posto no Reino Unido, mas está a ser transposto para outras áreas da Europa e do mundo: Centre for Urban Technology.

Há já um plano de acção *action plan* mostrando o que pode ser feito com a ligação às actuais iniciativas. Em suma, afirma-se que «todo o cidadão, independentemente da sua situação económica deve poder partilhar os benefícios da Idade da Informação – incluindo melhor comunidade, maior participação, comércio electrónico, etc.».

Para atingir este objectivo, devem ter acesso a centros tecnológicos comunitários na localidade, fóruns públicos em linha (*on-line*) e serviços para criar uma comunidade em linha. Os centros devem fornecer apoio no terreno e os fóruns deverão ser espaços virtuais para as comunidades em linha ligadas às localidades. Estes centros em linha deverão ter um acesso fácil e estar localizados estrategicamente nos portais nacionais.

O apoio público deve ser disponibilizado, especialmente para os cidadãos com baixos rendimentos, aqueles para quem é improvável que o mercado forneça condições numa base sustentável, sem financiamento público.

O desenvolvimento de centros em linha deve ser conduzido através de projectos pioneiros com a participação da comunidade. Deve ainda ser criada uma rede de apoio aos promotores locais e aos parceiros encarregados do desenvolvimento destes centros. Deve ainda ser desenvolvido um centro de recursos virtual para aconselhar os promotores locais e parceiros, e um espaço em linha neutral destinado à discussão sobre o desenvolvimento de centros em linha e comunidades em linha. Há actualmente uma enorme quantidade de centros e de comunidades em linha, chamados telecentros e por vezes centros tecnológicos. Muitas vezes estes centros são geridos por associações sem fins lucrativos que prestam diversos serviços entre os quais destacamos: formação, apoio, acesso, etc.

Hoje, o problema já não é tanto «como poderei estar ligado à Internet», mas antes «o que faço com a ligação que já tenho?». Isto é tanto mais importante quanto a Internet se está a massificar e estamos a caminhar a passos largos para a televisão digital. Estamos no ciberespaço! Quando o ciberespaço está estruturado com vista ao entretenimento, ao comércio e à discussão, transforma-se no ciberespaço... casa para as comunidades em linha.

Os condutores principais dos novos desenvolvimentos do ciberespaço são de natureza comercial. O que importa é proceder a um desenvolvimento complementar destinado ao ciberespaço cívico que pode envolver parcerias privadas e comunitárias. Neste sentido estão lançadas diversas iniciativas que aqui deixamos ao leitor: *What is cyberspace? Why be concerned now? Scenarios for cyberspace. Principles for cyber-realism: A manifestos for online communities: How you can become involved.*

A experiência de vida actual está cada vez mais dividida entre o espaço físico do aqui e agora e o algures no espaço virtual, electrónico. Progressivamente a vida política, económica e social desenvolve-se mais exclusivamente dentro do espaço electrónico. Cada vez mais é aqui que grandes empresas localizam os seus mecanismos de coordenação destinados a obter maior economia, eficiência e eficácia. Cada vez mais é aqui que se armazenam e gerem as informações sobre os consumidores, a produção e os fluxos financeiros. Estão aqui contidas as informações sobre as nossas

poupanças e contas bancárias. Este mundo virtual tornou-se o espaço onde agora se vive o Scenarios for Cyberspace.

O ciberespaço existe e permite a existência do mundo real onde vivemos. O grande problema é saber como vamos conceber a arquitectura do ciberespaço cívico, tal como fizemos com o mundo real onde vivemos. A questão está em como criar o ciberespaço cívico que necessitamos e fazê-lo de forma a melhor lidarmos com os problemas do mundo real sem os aumentar. Quem irá desenhar, controlar, pagar, entrar em tal espaço? A questão já não é acerca de quem usa ou não o computador e a Internet, mas onde nos leva esta caminhada? A questão radica em saber como devemos desenhar um ciberespaço onde as questões da cidadania, da democracia, da justiça social são importantes.

(...) Se a representação política e a tomada de decisões puderem encontrar um vínculo com estas novas fontes de participação dos cidadãos empenhados, sem ficar nas mãos de uma elite entendida em tecnologia, poderia reconstruir-se uma nova classe de sociedade civil, com o que se permitiria uma popularização electrónica da democracia.

Manuel Castells, *La Era de la Información*, vol. 2, *El Poder de la Identidad*

### 3.6.

## A INOVAÇÃO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE NO BRASIL

«Agir local, pensar global» é um *slogan* retirado de um conhecido movimento cívico que combate o que chama ideologia global, que defende a governação como a filosofia política adequada à democracia de mercado.

Este movimento é contra o que chama modelo neoliberal de autarquias locais, o qual se inscreve nas preocupações de economia das despesas públicas e do Estado mínimo (segurança dos bens e serviços), assente nos princípios de excelência territorial com os seus objectivos de integração supra-municipal (contra os «egoísmos locais») para uma outra integração, desta vez supra-nacional (contra as soberanias nacionais). O movimento ATTAC (*Association pour la Taxation des Transactions Financieres pour l'aide aux Citoyens*) ([www.attac.org](http://www.attac.org)) é um dos pioneiros neste campo.

A prova no terreno que este movimento apresenta a seu favor é o que vem acontecendo, desde 1989, na cidade brasileira de Porto Alegre, sob a

designação de «Orçamento Participativo». Trata-se de um imaginativo exercício de democracia participativa, que vale a pena descrever aqui de forma mais detalhada.

O orçamento, principal instrumento de decisão municipal, é elaborado com os cidadãos, individual e colectivamente, de forma permanente, seguindo uma metodologia que passamos a descrever.

A «Primeira Rodada» tem lugar em Março de cada ano com o início das discussões, em que participam os moradores de cada uma das dezasseis regiões em que a cidade está dividida, e os cidadãos em geral organizados tendo por objecto cinco temáticas: circulação e transportes; organização da cidade e desenvolvimento urbano; saúde e assistência social; educação, cultura e lazer. Nestas reuniões, a administração presta contas do plano de investimentos do ano anterior e apresenta o plano de investimento do ano em curso, além de critérios e métodos para o ano seguinte. Nesta «rodada» são eleitos delegados, que formam o colégio temático que definirá as prioridades em cada região ou temáticas.

Após as plenárias em cada região, seguem-se as «reuniões intermédias» nas comunidades para escolher as prioridades temáticas: saneamento, pavimentação, habitação, saúde, etc. Dentro de cada prioridade temática serão escolhidas e hierarquizadas as obras e os projectos. Nas reuniões intermédias poderão ser eleitos mais delegados, considerando os presentes na reunião de maior *quorum*, usando-se o mesmo critério da eleição de delegados na Primeira Rodada. Completa-se então o Fórum de Delegados em cada uma das regiões temáticas.

Com a «Segunda Rodada», e depois de decididas as prioridades, tem lugar o segundo momento do Orçamento Participativo. As regiões e temáticas apresentam o que foi definido e elegem os conselheiros do orçamento participativo.

Depois da Segunda Rodada, segue-se a elaboração da proposta orçamental onde é preciso compatibilizar os recursos disponíveis no município com as prioridades de serviços e obras que são escolhidas pelas regiões, temáticas e as que são apontadas pelas Secretarias e Órgãos do Governo da Administração Popular. É o Conselho do Orçamento Participativo que elabora e define o Plano de Investimentos e também discute a Proposta Orçamental para o ano seguinte.

Depois são fixados os Critérios para a distribuição de recursos para investimentos na cidade, os quais são divididos por critérios de progressividade: carência do serviço ou infra-estrutura urbana na região; população total da região; e prioridade escolhida pela região. A esses critérios são atribuídas ponderações, o que permite criar uma grelha com todas as regiões e com os investimentos que nela serão feitos.

«A Coordenação de Relações com a Comunidade» (CRC) é o órgão responsável por fazer a coordenação da política de relações com a comunidade da Administração Popular. A CRC é também responsável pelo processo do Orçamento Participativo, em termos de política e relações comunitárias. Em conjunto com a GAPLAN (Gabinete de Planeamento), faz a coordenação geral do processo.

Os «Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo» (CROP) acompanham as discussões e definições sobre as propriedades e obras dos investimentos públicos nas regiões da cidade e auxiliam no processo de ampliação do Orçamento Participativo, convidando à participação de várias entidades, comissões de moradores, etc.

Os «Conselheiros e Delegados» formam o Conselho do Orçamento Participativo, que aprova a Proposta Orçamental antes que seja enviada à Câmara de vereadores. Em cada região e temática são eleitos dois titulares, totalizando 32 nas regiões e dez nas temáticas. Integram também o Conselho um representante da União das Associações de Moradores e um do Sindicato dos Trabalhadores Municipais. Todos os Conselheiros têm os seus respectivos suplentes. O governo possui dois representantes, sem direito a voto.

Os delegados são o elo entre os conselheiros e a população. A sua função é a de acompanhar e fiscalizar os investimentos propostos. O Conselho tem reuniões ordinárias semanais e o Fórum de Delegados reúne, pelo menos, uma vez por mês.

Após a aprovação do Orçamento Municipal pelo Conselho, a proposta é enviada pelo Executivo para a Câmara Municipal de Vereadores. E, embora se possam elaborar distintos juízos de valor sobre as relações «tensas e difíceis» entre os vereadores e o executivo e conselheiros, traduzidas em emendas e sugestões de mudanças, objecto de intensa negociação e com profundo respeito pelas características genuinamente participativas do processo, a sede do poder efectivo e último não se deslocou em direcção a um autogoverno.

A experiência do «Orçamento Participativo» de Porto Alegre constitui uma experiência limite de democracia local representativa e pode, porém, servir de inspiração para a introdução de melhorias contínuas nos processos de gestão autárquica.






# PARTICIPAÇÃO: A AUTARQUIA PARCEIRA

## O B J E C T I V O S

- Mostrar como a autarquia local pode constituir um novo fórum para a reconciliação entre o Estado e a sociedade civil.
- Sensibilizar para a importância da democracia ao nível local como o espaço onde há capacidade para grande número de cidadãos se envolverem activamente na política.
- Mostrar como só instituições locais podem ter a capacidade, o interesse e o conhecimento detalhado para supervisionar os serviços e tomar decisões articuladas com as condições locais.
- Compreender como é que a democracia ao nível local tem mais condições para uma verdadeira prestação de contas. Além disso, capacita a que melhor lidar com a diferença e em especial com a grande diversidade de situações e necessidades das diferentes localidades.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

Actualmente, há o sentimento generalizado de desconfiança na política e nos políticos. Por outro lado, há a desconfiança no Estado. Os cidadãos recorrem menos ao voto como expressão da sua participação. Os partidos políticos transformaram-se em oligarquias, que se perpetuam no poder. Ao cidadão comum resta escolher uma ou outra oligarquia.

A democracia ao nível local, dada a proximidade entre eleitos e munícipes, poderá constituir um novo fórum para reanimar e envolver, e para restituir aos munícipes a ideia da utilidade da sua participação. 

## 4.1.

## GOVERNAÇÃO E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Uma das formas de avaliar a participação é recorrer à clássica escala que Sherry R. Arnstein em 1969<sup>2</sup> elaborou para explicar os processos de envolvimento dos cidadãos no planeamento nos Estados Unidos, a qual constitui

ainda hoje um modelo de grande utilidade para a compreensão do fenómeno político da participação.

A escala está subdividida em oito níveis em que o autor só nos três últimos admite que se está num quadro efectivo de participação, não reconhecendo a informação, nem a consulta, nem a «conciliação», se não desembocarem num processo de co-decisão e co-gestão, um carácter sério de mobilização da cidadania.

Apresenta-se abaixo a escala:

### Graus de poder do cidadão:

- 8.º Controlo dos cidadãos (*Citizen control*)
- 7.º Delegação de poder (*Delegated power*)
- 6.º Partenariado (*Partnership*)

### Graus de simbolismo:

- 5.º Conciliação (*Placation*)
- 4.º Consulta (*Consultation*)
- 3.º Informação (*Informing*)

### Graus de não participação:

- 2.º Terapia (*Therapy*)
- 1.º Manipulação (*Manipulation*)

**1. Manipulação e 2. Terapia.** Os dois são não participativos. O objectivo é «curar» ou «educar» os participantes.

**3. Informação.** O primeiro passo mais importante para legitimar a participação. Mas a ênfase é colocada com frequência numa informação unidireccional (*one way*). Não existe canal para *feedback*.

**4. Consulta.** Corresponde a pesquisas de comportamento, encontros de moradores e inquéritos públicos. Mas o autor ainda acha que isto representa apenas uma vitrina e pode ser confundido com um ritual.

**5. Conciliação.** Por exemplo, captação de pessoas escolhidas cuidadosamente para as comissões. Permite aos cidadãos opinar ou planificar *ad infinitum*, mas retém, para os detentores do poder, o direito de julgar a legitimidade ou plausibilidade da opinião. Arnstein não considera em si mesmas a informação, a consulta, ou a «conciliação» como formas de participação verdadeira. Por isso, esses três patamares representam, ainda, o domínio do simbólico.

**6. Parceria.** O poder está de facto redistribuído por meio de negociação entre os cidadãos e os detentores do poder. As responsabilidades do planeamento e das tomadas de decisão são partilhadas, por exemplo, através de comissões conjuntas.

**7. Delegação de poder.** Os cidadãos detêm uma clara maioria de lugares nas comissões com poderes delegados para tomar decisões. O público tem agora o poder para assegurar a *accountability* do programa que lhe é destinado.

**8. Controlo dos cidadãos.** Os cidadãos gerem por completo a tarefa de planificar, tomar decisões e dirigir um programa, por exemplo, uma comissão de moradores dotada de fundos.

Koryakov e Sisk em 2003 distinguem quatro tipos de envolvimento directo dos cidadãos:

- Recolha e partilha da informação;
- Consulta;
- Elaboração das políticas e processo de decisão;
- Implementação conjunta.

Salienta-se ainda a análise que os autores fazem sobre o papel que as autoridades locais podem desempenhar no método participativo: o res-

ponsável político deverá agir como um advogado capaz de circunscrever um problema e procurar a solução em conjunto, um mediador entre os diferentes grupos da sociedade civil, um mero ouvinte ou um árbitro, ou um facilitador.

O modelo participativo é complexo e exige por quem o pratica habilidades diversas. O envolvimento dos cidadãos nos processos participativos de tomadas de decisão incita o governo local à iniciativa, à necessidade de desencadear o processo, sendo mediador e catalisador, providenciando assistência técnica tendo em vista os problemas a resolver.

Esta, porém, está longe de suscitar unanimidade no debate sobre as virtudes da participação para o sistema político democrático.

Para a abordagem conservadora, um alto grau de participação política é vista como um indicador de insatisfação social. Desta maneira, as democracias tendem a funcionar melhor com baixos níveis de participação e o envolvimento dos cidadãos na política deveria ser limitado aos actos eleitorais. Há ainda quem expresse opiniões críticas à participação política e só defenda a eleição dos representantes.

Os defensores da participação cidadã reclamam a necessidade de reforçar os instrumentos de envolvimento público. A partir deste ponto de vista, a não participação é um indicador de insatisfação e a participação é desejável porquanto incrementa a quantidade e qualidade do diálogo entre o governo e a sociedade.

Há quem introduza a ideia de democracia forte, *strong democracy* oposta à de democracia débil *weak democracy*. Nesta perspectiva, as democracias liberais são débeis quando minam a cidadania, enquanto a ideia de *strong democracy* anda associada a conceitos de participação inclusiva e cidadania. Partindo de uma perspectiva diferente, mas que, no essencial, conduz às mesmas consequências. Há ainda quem estabeleça uma correlação positiva entre capital social – ligado à ideia de envolvimento de cidadãos em actividades comunitárias – e realização institucional<sup>3</sup>.

A participação não nos parece que seja é uma obrigação moral ou política da democracia. Uma democracia nem por isso deixa de ser uma democracia se não houver elevada participação dos cidadãos. A democracia anda associada ao aspecto institucional de eleição política de representantes. Todavia, a participação constitui uma técnica de gestão pela sedução que anda associada ao estilo pessoal de liderança política dos eleitos. É uma forma de envolver os cidadãos na solução dos seus problemas. Nesta perspectiva a participação deve ser encarada com uma postura de gestão e do gestor quer esteja este no sector privado ou público.

Esta postura implica a existência de mecanismos de recolha e partilha de informação, mecanismos de consulta, o que pressupõe a existência de as-

sociedades representativas de cidadãos, grupos de interesses diversos, mas também o tomar em consideração a opinião individual de cada um.

Este aspecto da participação individual é, actualmente, facilitada pelo *e-Government* (através, por exemplo, da utilização cada vez mais generalizada do correio electrónico e fóruns de discussão), o que permite a integração no sistema político de mecanismos de correcção e facilitadores de consensos, factor de estabilidade, reforço da legitimidade das autoridades eleitas locais.

As propostas que vão no sentido do aumento da participação dos munícipes não deixam de levantar fortes obstáculos, os quais se centram na:

- Lentidão na tomada de decisões;
- Ausência de valor acrescentado da decisão;
- Favorecimento dos grupos de interesse mais fortes ou organizados;
- Sobrevalorização das medidas de curto prazo;
- Erosão nos protagonistas por excelência da democracia representativa: os partidos políticos, alimentando a desconfiança nas instituições tradicionais.

Estes males andam associados, em nosso entender à participação organizada, formal dos munícipes tais como: os referendos, a iniciativa legislativa popular, os conselhos consultivos e as audiências públicas (entre outras). Todavia, não é tanto a este aspecto que nos queremos referir de participação organizada e formal, mas antes à técnica de gestão que actualmente é recomendada na gestão estratégica de recursos humanos<sup>4</sup>. O recurso a estas técnicas de gestão é que poderá constituir a base para diferenciar estilos e protagonistas políticos. Hoje parece claro que tão ou mais importante do que o programa do partido político que concorre a umas eleições autárquicas é a postura da pessoa, o estilo de gestor do candidato a presidente. Pensa-se que um estilo de gestor que fomente a participação constitui um bom antídoto contra a tendência do próprio sistema em tornar-se excessivamente distante e opaco à cidadania.

**Qualidade de serviço** é ter clientes internos e externos satisfeitos. Uma condição básica para a satisfação no sector dos serviços é a sensação real ou psicológica de participar num projecto (João Bilhim, *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, Lisboa, ISCSP, 2004).

## 4.2.

## OLIGARQUIAS E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

Oligarquia é um termo de origem grega (*oligoi*), poucos e (*arche*), governo. É a forma de governo em que poucos governam, e em que o benefício próprio se impõe. Quando as benesses não se limitam aos governantes

e passam a incluir os seus apaniguados, surge o nepotismo, ou seja, o governo que favorece os parentes (do latim, *nepote*, parente).

A democracia representativa tem necessidade de ser aperfeiçoada e, em particular, é necessário encontrar resposta para a questão que Mosca já colocou: como pode a sociedade defender-se dos políticos?

Isto não significa que a democracia representativa não seja importante, nem muito menos que os partidos políticos não o sejam. Aliás, costuma-se terminar este tipo de debate com a frase: «Este sistema – o representativo e de partidos – é o menos mau que conhecemos».

A questão aqui não está em resolver definitivamente o problema, se é que algum dia o será. A questão é como se poderá fomentar a renovação no interior dos partidos políticos.

Tudo indica que um dos pontos a renovar e a inovar na democracia ao nível local não passa pelo acto eleitoral, mas pelo que se encontra a montante, ou seja pela escolha que os partidos fazem das personalidades e pela forma como o fazem.

Difícilmente haverá maior participação na gestão autárquica, se o próprio processo de escolha de quem nos governa não é participado, nem pelos próprios militantes desse mesmo partido.

O alheamento político dos militantes é uma síndrome do alheamento político daqueles que nem militantes de um partido são.

Parece-nos que é preciso continuar a acreditar na necessidade de uma aprendizagem política e de uma interpretação da democracia que vá para além dos períodos eleitorais, o que significa ter em conta um conjunto de questões geralmente negligenciadas e que afectam as relações de cidadania e a própria acção do governo local.

Hoje, continuam por resolver questões prementes que até agora as democracias representativas ainda não foram capazes de resolver, tais como:

- A desconfiança dos cidadãos face à importância da sua opinião nos processos consultivos;
- Os mecanismos de escolha têm tendência a privilegiar os que se expressam melhor ou são mais seguros de si;

- Os participantes, raramente no exercício da participação cidadã, aparecem referenciados ao poder que de algum modo são expressão, o que leva com frequência à não consideração dos interesses dos ausentes (adolescentes, minorias étnicas, donas de casa, os excluídos sociais, entre outros).

Por outro lado, a ênfase do consenso pode gerar o perigo de novas exclusões.

### 4.3.

## GOVERNAÇÃO E CIDADANIA

A política tem a ver com a conquista e manutenção do poder tendo em vista o bem comum. Trata dos recursos que sustentam tal capacidade e das forças que moldam e influem no seu exercício.

Por isso, a política é um fenómeno que se encontra em todos e entre todos os grupos, instituições e sociedades, que atravessa a vida pública e privada. Expressa-se em todas as actividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição dos recursos.

Para certos autores, a participação profunda dos cidadãos nas questões públicas exige a criação de um sistema colectivo de tomada de decisões. Por outro lado, pode argumentar-se que esse sistema para ser legitimamente democrático deve ajustar-se aos seguintes critérios:

- Participação efectiva (dos cidadãos);
- Compreensão bem informada;
- Igualdade de voto na fase decisiva;
- Controlo da agenda;
- Carácter compreensivo.

Por isso a questão que se coloca é a da governação das autarquias enquanto sistema dinâmico. Como é que se podem governar estes sistemas dinâmicos, complexos e diversos social e politicamente de um modo democrático e efectivo? A maior parte das teorias analisam a «governação» sistematicamente em termos de interacção entre governo e sociedade.

É este conceito de governação que propomos nesta obra e nesta colecção, que pode constituir um processo de permanente balanceamento entre as necessidades e as capacidades de governar (aptidão de dirigir, própria de um sistema político). A governação social e política não se limita à interacção

entre governo e sociedade, abrange um efectivo e legítimo ajustamento às necessidades do governo.

Segundo as análises descritivas, a governação, enquanto modo alternativo de coordenar actividades colectivas, é efeito de mudanças sociais profundas. Acelerou-se a especialização de muitos agentes económicos, sociais, culturais, administrativos e, desse modo, incrementou-se a diversidade e a complexidade das sociedades.

Assumem-se pressupostos como os seguintes:

- São frágeis as diferenças entre o sector público e o sector privado. Verifica-se uma estreita interdependência entre a esfera política e as organizações de carácter mercantil, público e de carácter voluntário;
- É no decurso da interacção permanente entre uma pluralidade de organizações que ajustam os seus fins respectivos, trocam recursos, acomodam pretensões às dos seus interlocutores e estabelecem alianças comuns, «parcerias que uns e outros se definem»;
- O poder político recorre mais ao contrato do que ao exercício unilateral do poder. As regras do jogo são pautadas entre os diversos actores, na base da confiança mútua e não da soberania.

Parece que, actualmente, só aceitando estes pressupostos se poderá dar resposta aos problemas e às tensões das sociedades contemporâneas. Na sua versão mais extrema, a tese da «governação» tende a coincidir com as fórmulas políticas do «Estado Mínimo», que incluem a privatização do sector público, a desregulação das actividades privadas e a hegemonia da dinâmica do mercado na prestação de serviços públicos.

Com a introdução do conceito de governação, estamos perante a tentativa de mudança de paradigma da Administração Pública tradicional.

Este novo paradigma estrutura-se em torno de quatro pressupostos que podemos sintetizar do seguinte modo:

- A «governação» refere-se a um conjunto de instituições e agentes procedentes do governo, mas também de fora dele;
- A «governação» reconhece a perda de nitidez dos limites e das responsabilidades no que concerne a fazer frente aos problemas sociais e económicos;
- A «governação» identifica a dependência de poder que existe nas relações entre as instituições que intervêm na acção colectiva;
- A «governação» aplica-se a redes autónomas de agentes que se regem a si mesmas.



Esta perspectiva da «governança» reconhece a maior complexidade dos nossos sistemas de governo, com a deslocação da responsabilidade, e a preocupação por transportar para os sectores privado e voluntário e até para os cidadãos as responsabilidades.

A «governança» erige a cidadania activa como pedra angular, colocando o acento em debates mais amplos em torno da participação, mantendo uma estreita relação com a preocupação pelo capital social e os fundamentos sociais necessários para um desempenho económico e social efectivo.

A deslocação de responsabilidade encontra a sua expressão institucional no desaparecimento da nitidez dos limites entre o público e o privado, que por sua vez se encarna na multiplicação das entidades voluntárias ou do sector terciário, denominadas grupos voluntários, sem fins lucrativos, organizações não governamentais, empresas comunitárias, cooperativas, mutualistas ou organizações assentes na comunidade.

Estas organizações ocupam-se de um vasto leque de questões sociais e económicas e actuam no contexto do que tem sido denominado por «economia social», que surge entre a economia de mercado e o sector público. Ou seja, estas organizações assumiram algumas das tarefas tradicionais do governo.

A opção pelos governantes por esta perspectiva da governança parte do pressuposto de que o cidadão/município vai agradecer esta reforma em virtude de lhe fazer chegar a sua casa e ao seu bolso vantagens de economia, eficiência e eficácia (o triplo E) nos bens públicos que lhe serão distribuídos. Além disso, é suposto fomentar mais a participação dos cidadãos na produção e distribuição de tais bens. Para tanto, os serviços públicos vão, por um processo de mimetismo, aproximar-se do estilo de gestão das empresas.

Se usarmos o esquema de Hirschman para analisar o tipo de participação (voz ou saída), o consumidor no mercado quando não gosta de um produto ou serviço sai da loja e entra numa outra: o cidadão recorre à voz do sistema representativo para anunciar que não gosta da forma como os bens públicos chegam a sua casa.

No mercado, os indivíduos podem optar por um produto ou uma empresa alternativa (saída). No sector público, a opção de saída é muito limitada, para tanto devem ser reforçados os mecanismos de voz que garantam os direitos dos cidadãos a expressarem-se.

Deste ponto de vista a perspectiva da governança obriga a Administração da autarquia a uma maior democratização e abertura. A Administração autárquica, perante um problema de um município, deixa de poder continuar a dizer sim ou não a tal requerimento para dizer em contrapartida: «nós consigo vamos ver a melhor maneira de resolver o seu problema».

As actuações administrativas não são neutras, não são máquinas. Por isso, há que conceber mecanismos de inovação democrática que permitam envolver efectivamente os cidadãos. Parece haver condições para recuperar o conceito grego de cidadania e recriar a legitimidade política da Administração autárquica.

## 4.4.

### CIDADANIA: CAPITAL SOCIAL, COMUNIDADE

Na obra *The Civic Culture*, publicada nos anos 60 do século passado, Almond e Verba apresentam três tipos ideais de cultura política:

- Uma cultura «localista» ou paroquial, onde as pessoas revelam fraca compreensão do fenómeno político em toda a sua complexidade, atento às relações imediatas;
- Uma cultura de súbdito, partilhada por indivíduos atentos às decisões das instituições que afectam positiva ou negativamente a sua situação ou os seus interesses, mas que acreditam pouco na sua capacidade de interferir e influenciar as decisões;
- Uma cultura cívica ou participativa, onde os indivíduos se comportam como verdadeiros actores ou sujeitos, cientes da sua capacidade de influenciar as decisões governamentais.

Trata-se de três tipos ideais, ou seja, teóricos que na prática se encontram mesclados na sociedade e nas autarquias. De acordo com Almond e Verba, onde prevalecem os traços que caracterizam a cultura cívica ou participativa verificava-se uma maior estabilidade das instituições democráticas.

Esta taxonomia de Almond e Verba permite-nos olhar para o conceito, actual da ciência política, capital social, atribuído a Putnam (1993, p. 167), que emergiu de um estudo elaborado em Itália durante mais de duas décadas.

O capital social permite a concretização de objectivos que não seriam alcançados de outra forma. Por exemplo, um grupo cujos membros manifestam falta de confiança, mas depositam uma vasta confiança em alguém será mais capaz de realizar algo que outros grupos.

A confiança gera-se através de normas de reciprocidade e redes de empenhamento cívico (tais como associações de vizinhos, grupos corais, bandas de música, clubes desportivos, cooperativas, etc.). Se, como fez Putnam,

analisarmos a densidade de tais redes numa comunidade local, o mais natural é que, se for alta, os cidadãos estarão disponíveis para cooperar em benefício mútuo.

Para o autor e seus colaboradores, os factores que diferenciam as regiões do Norte e do Sul de Itália, radicam numa sólida tradição republicana a Norte e uma tradição de favoritismo e compadrio assente em relações de tipo autoritário a Sul. Isto leva a que a Norte haja fortes vínculos de relações de solidariedade recíproca, agindo mediante densas redes de implicação cívica, enquanto a Sul não haja peso comunitário. Para o autor, o conceito de capital social está na base da explicação destas diferenças de desenvolvimento que se verificam entre as regiões do Norte e do Sul de Itália.

Há um outro conceito, introduzido por Barber, democracia forte e fraca, que se liga à legitimidade das instituições políticas. Recorde-se que, na abordagem tradicional da ciência política, as democracias tendem a funcionar melhor com baixos níveis de participação, reservando-se o envolvimento dos cidadãos apenas aos actos eleitorais. Na perspectiva tradicional um alto grau de participação política seria um indicador de insatisfação social.

A ideia de democracia forte está intimamente ligada ao conceito de democracia participativa e alimenta-se de uma cultura de educação cívica, que faz apelo à compreensão dos indivíduos, não enquanto pessoas abstractas, mas enquanto cidadãos.

O que define a democracia forte é a crença na revitalização de uma forma de comunidade que não é colectivista, uma forma de pensamento público que não é conformista, e um círculo de instituições cívicas compatíveis com a sociedade moderna.

O conceito de comunidade, depois de ter sido objecto de extensos panegíricos na literatura, tem sido duramente criticado nos meios académicos pelo seu carácter polissémico e vago. Mas cabe reconhecer que ao definir a comunidade como quadro natural de interesses partilhados e de identidade dos cidadãos num determinado território, ela constitui-se como fonte de influência e de poder, da qual emana a capacidade e a representação, ou o seu contrário sem perder de vista a sua importância enquanto património e rede de relações sociais.

Todavia, o reverso da moeda é objecto de críticas que assinalam como as comunidades podem excluir outros membros e serem opressivas para quem delas fazem parte.

Esta consciência remete-nos para aspectos nem sempre considerados no âmbito tradicional da ciência política (e que se prendem com as noções de implicação local e cidadania): o fenómeno emergente nas duas últimas décadas da exclusão social, um conceito mais amplo e complexo que o de pobreza, pois vai para além dos rendimentos e dos recursos materiais.

Ao reconhecer a existência de forças económicas, políticas e sociais que escapam ao controlo do indivíduo, sugere-se que um processo tem lugar como consequência das decisões e não das decisões de muitas instituições cujo resultado é o estabelecimento de uma distinção que vai para além da relação concreta entre ricos e pobres, o dos incluídos e dos excluídos.

No interior deste debate há lugar para uma referência ao comunitarismo, termo importado da América, que tem no sociólogo Amitai Etzioni e no seu livro *The Spirit of Community* os seus expoentes teóricos. É um movimento social, cujo objectivo é apoiar o meio envolvente moral, social e político (<http://www.amitaietzioni.org/>).

Defende uma mudança das relações afectivas, uma renovação dos vínculos sociais, uma reforma da vida pública. Apesar da relativa abundância de literatura sobre este tema e de uma aceitação considerável a nível dos poderes locais, é difícil apresentar exemplos da sua concretização. O comunitarismo permanece uma filosofia; uma visão utópica, com os seus adeptos e os seus detractores.

Há um outro movimento, diferente do comunitarismo, conhecido como desenvolvimento comunitário cujo objectivo é o dos cidadãos fazerem as coisas por si, assumirem as questões e fornecerem respostas, sem que isso signifique a desresponsabilização do Estado. Constitui um processo de capacitação e de mudança, essencial para a construção de comunidades unidas por vínculos sólidos de solidariedade e terreno fértil para a instalação de mecanismos de democracia participativa.

Em suma, o que se está a discutir actualmente é se o regime democrático de governação das autarquias deve ser mais um autogoverno de cidadãos ou um governo representativo em nome dos cidadãos.

## 4.5.

# DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO AO NÍVEL LOCAL

dãos na vida democrática.

Miller e colaboradores sustentam que os três modelos de governação – modelo representativo; modelo individualista; modelo de democracia directa – se baseiam em diferentes ideias acerca do valor da participação dos cida-

O modelo representativo corresponde na Europa ao sistema da maior parte das suas autarquias locais, que assenta nos princípios da democracia representativa, cuja essência é a *accountability*, prestação de contas aos seus cidadãos. Em face da prestação de contas que é feita pelos eleitos locais os munícipes continuam ou não a dar-lhes o seu voto.

A noção de cidadania neste modelo está intimamente associada ao papel do cidadão enquanto votante. As eleições são o momento privilegiado para assinalar a aprovação ou insatisfação. As críticas que este modelo suscita vão no sentido da desresponsabilização dos munícipes, ou seja, na redução da cidadania e as inerentes dificuldades do controlo eleitoral.

O modelo individualista (escolha pública) baseia-se na rejeição do mecanismo eleitoral enquanto forma privilegiada de exprimir a aprovação ou insatisfação da acção política. O papel central, que no modelo representativo era reservado ao votante, é substituído pela soberania do consumidor o qual, em caso de insatisfação, em vez do castigo eleitoral próprio do modelo representativo, opta pela escolha de um outro prestador de bens ou serviços.

Neste modelo parte-se do pressuposto de que o consumidor dispõe sempre de uma opção de saída como consumidor, o que implica a existência de concorrência entre prestadores de bens ou serviços, ou, em última instância, de um quase mercado.

Em suma neste modelo:

- O valor principal firma-se na soberania do consumidor;
- Confunde a noção de cidadão com a de consumidor;
- A participação consiste em escolher como consumidor (sair ou ficar) e reclamar (ter voz).

O modelo de democracia directa, tal como o individualista, baseia-se numa crítica radical à democracia representativa.

Mas enquanto o modelo individualista assenta largamente na opção saída, a ênfase é agora posta na cidadania activa, através da participação e elaboração da decisão pública de produção e prestação de bens e serviços, e, num sentido pedagógico e propedêutico, pelo desenvolvimento do sentido de eficácia pública e na prática de habilidades e procedimentos democráticos. O modelo aponta para uma institucionalização da descentralização de vizinhança, considerada como a chave do renascimento urbano.

Em suma, este modelo aponta para:

- Autogoverno, como valor principal;
- Cidadania activa e responsável como característica básica;

- Presença activa na decisão e co-produção e auto-ajuda na natureza da participação.

Uma das suas dificuldades de concretização deste modelo radica na limitação de tempo ou na complexidade da organização das actividades comunitárias que viabilize este sonho ou utopia.

Fica claro que a participação política é encarada de modo diferente por qualquer um dos três modelos de governação e que todos eles possuem vantagens e desvantagens. Apesar da crítica dos modelos individualista e de democracia directa, estes não parecem reunir as condições para assumirem o lugar do generalizado modelo representativo.

Todavia, isto não significa que o modelo representativo não possa e não deva ser enriquecido com algumas das sugestões dos restantes modelos. É ao governo local enquanto fórum político, onde a comunidade local exerce poderes democráticos através da representação, num quadro aberto à inovação e participação políticas, que procuramos respostas na ciência e prática políticas.

Deste ponto de vista, a participação dos cidadãos nas actividades do seu Município ou da sua Junta de Freguesia deve ser encarada, no mínimo, em termos idênticos aos modelos de gestão participativa em uso da administração privada<sup>5</sup>.

A lógica administrativa do governo local remete-nos para os conceitos de eficiência, eficácia ou economia, baseada numa ideia de autarquia produtora de serviços circunscrita a critérios geográficos de territorialidade.

Há que inovar na prática democrática, viabilizando com imaginação a participação dos cidadãos: inquéritos de opinião, processos consultivos, painéis de cidadãos, grupos de estudos, constituem algumas respostas interessantes no sentido da procura de uma opinião informada no seio de uma comunidade local comprometida, a par de outras que têm sido testadas, com êxito, a nível dos governos locais.

CAPÍTULO

# 5

## FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### O B J E C T I V O S

- Compreender que hoje as autarquias devem gerir competências e não recursos.
- Perceber que são as competências disponíveis numa determinada cultura organizacional que faz a diferença.
- Conhecer os conceitos de inteligência emocional e de organização aprendente.
- Descobrir qual a nova missão das autarquias locais e qual o papel dos novos trabalhadores do conhecimento nestas novas instituições.

## P O N T O D A S I T U A Ç Ã O

As autarquias locais têm de ser reinventadas. As organizações que serviram no passado encontram-se hoje em geral com necessidade de serem repensadas estrategicamente.

Há novas missões, novos desafios que obrigam os líderes a pôr em causa os processos e as estruturas organizacionais tradicionais.

Neste capítulo põe-se em causa os modelos tradicionais e sugerem-se ideias susceptíveis de animar um debate destinado a reinventar as autarquias e lançar novos modelos de governação autárquica com o apoio das tecnologias da informação e em particular do *e-government*. ◉

## 5.1.

O CRESCIMENTO  
ECONÓMICO

Os termos crescimento económico e desenvolvimento são muitas vezes utilizados apenas com um significado: o do crescimento económico. No entanto, tais conceitos são diferentes, não obstante o seu relacionamento.

O conceito de crescimento económico corresponde ao aumento (regular ou não) da produção ou do produto total de um país ao longo de um determinado período (normalmente um ano). Este crescimento, de natureza essencialmente quantitativa, é geralmente mensurado pela taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) real ou, mesmo do Produto Nacional Bruto (PNB) real. A estes indicadores costuma associar-se um outro que corresponde à taxa de crescimento anual do produto *per capita*, que representa o crescimento do nível de vida de um país.

Os factores que têm influência no crescimento económico são, reconhecidamente, os recursos humanos e as suas capacidades, conhecimentos e aptidões; os recursos naturais, designadamente, o solo, a água, as florestas e os recursos minerais; a formação e acumulação de capital, ou seja, de bens produzidos duráveis que são por sua vez utilizados na produção e o progresso tecnológico e inovações que correspondem a alterações verificadas no processo de produção que aumentam qualitativa ou quantitativamente o produto ou a introdução de novos produtos.

O PIB real corresponde ao valor do produto total a preços de mercado, corrigido da inflação (ou seja, a preços constantes), gerado num país durante



um dado ano, enquanto que o PNB real limita tal valor ao gerado apenas pelos factores de produção de um país.

O crescimento económico moderno assenta em quatro realidades:

- Na subida rápida e sustentada do nível de vida médio, entendido como o grau de satisfação das necessidades de um ser humano. O aumento do produto *per capita* foi proporcionado, principalmente, por um aumento da produtividade dos recursos humanos utilizados, resultante do aumento das qualificações dos mesmos, pelo sistema escolar, pela intensificação da formação profissional, etc., e pelo progresso tecnológico e inovações, designadamente, nas actividades relacionadas com as TIC.
- Na modificação da estrutura da economia, nomeadamente, ao nível da composição sectorial da actividade económica. Com o fenómeno da «industrialização», o sector secundário aumentou significativamente a sua importância na repartição sectorial do produto, à custa do sector primário e com o fenómeno da «terceirização», a partir da segunda metade do século XX, o sector terciário adquire importância à custa dos outros dois sectores. Tal modificação pode ser explicada por diferentes variações da procura dirigida aos vários sectores causadas pela variação do rendimento médio *per capita*;
- Na alteração profunda dos espaços económicos relevantes, com a transição de sociedades humanas praticamente auto-suficientes para uma economia global interdependente pela fusão de tais espaços económicos auto-suficientes;
- Na modificação do modo de organização da economia, em que o predomínio das unidades com especialização funcional e sectorial foi acompanhado de algumas transformações em relação ao tamanho médio e às estruturas internas das unidades privadas com fins lucrativos, pelo aumento do tamanho médio por fusões e aquisições, modificação dos estatutos jurídicos, concentração de propriedade, etc., e o aparecimento de diversas unidades privadas sem fins lucrativos (de tipo associativo, mutualista, etc.) dedicadas ao exercício de actividades essencialmente de cariz social e não económico.

A par destas realidades, o crescimento económico moderno caracterizou-se por um aumento da desigualdade da repartição pessoal do rendimento a nível mundial, nomeadamente nas regiões menos desenvolvidas, consequência da desigualdade de distribuição dos recursos produzidos e da maior proporção dos rendimentos deles derivados na repartição funcional dos rendimentos, acentuando as desigualdades regionais.

Esta desigualdade, resultado das políticas de crescimento prosseguidas nas últimas décadas, leva os pessimistas do crescimento económico a apelidá-lo de desumano. De facto, o crescimento económico trouxe um conjunto de progressos e melhorias, mas também se consubstanciou na acentuação dos mais variados problemas sociais que hoje existem, com particular destaque para o (s) problema (s) da pobreza e exclusão social e para os problemas provenientes da degradação ambiental.

Segundo Samuelson e Nordhaus surge uma segunda vaga de pessimismo, que não envolve a exaustão dos recursos minerais como o petróleo e o gás, mas a presença de restrições ambientais no crescimento económico a longo prazo, porque há cada vez mais provas científicas que a actividade industrial está a alterar significativamente o clima terrestre e os ecossistemas.

Entre as preocupações está:

- O aquecimento global, em que o uso de combustíveis fósseis está a aquecer o clima;
- O aparecimento do «buraco do ozono» na Antártida juntamente com a redução do ozono nas zonas temperadas;
- A deflorestação, especialmente nas florestas tropicais, que pode romper com o equilíbrio ecológico global;
- A erosão dos solos, que ameaça a longo prazo a viabilidade da agricultura;
- E a extinção de espécies que ameaça limitar no futuro o potencial da medicina e de outras tecnologias.

Teoricamente, para acabar progressivamente com a degradação ambiental, o crescimento económico teria de ser muito reduzido ou quase nulo, com fortes restrições ambientais.

Assim, pode considerar-se que é falacioso afirmar que o crescimento económico, só por si, aumenta o nível de vida das populações, quando se verifica e se comprova que o próprio crescimento económico, em muitas situações, para ser obtido gera problemas que reduzem o nível de vida e o bem-estar real, e este nível de vida não se deve cingir apenas ao simples produto *per capita*, que não compreende tudo o que são relações sociais, ambientais, culturais, etc., que também fazem parte (e talvez sejam substancialmente mais importantes) do nível de vida e de bem-estar.

Mas como é que se podem compatibilizar soluções para tais problemas – pobreza e exclusão social e degradação ambiental – quando o crescimento económico, considerado fundamental no combate à pobreza, é, para muitos, a principal causa de algumas formas de exclusão social e da degradação ambiental e o seu fomento só agrava tais processos?

Esta compatibilização tem sido uma das grandes preocupações na articulação das políticas económica, social e ambiental dos governos nacionais, não obstante ultrapassarem os limites dos territórios nacionais, e os problemas apontados, bem como os demais problemas inerentes ao crescimento económico, são as preocupações que estão na base do aparecimento e consequentes reformulações do conceito e paradigmas de desenvolvimento, incluindo modelos alternativos ao dominante.

## 5.2.

### o DESENVOLVIMENTO

Como se referiu no início deste capítulo, o crescimento económico e o desenvolvimento, não obstante serem vulgar e indevidamente utilizados

para exprimir uma mesma realidade – o crescimento económico – são conceitos diferentes.

Amartya Sen distinguiu o desenvolvimento do crescimento com fundamento em cinco critérios, a saber:

- O desenvolvimento assenta no pressuposto de que os factores determinantes das condições de vida e do bem-estar da população são vários e não se resumem à ideia de que uma expansão do PNB melhora, em princípio, as condições de vida da população;
- O crescimento relaciona-se com os aumentos do rendimento *per capita*, não tendo em conta os aspectos de distribuição do rendimento. Assim, a equidade na distribuição do rendimento constitui um critério do próprio conceito de desenvolvimento;
- O desenvolvimento reconhece a importância de meios de bem-estar que não têm necessariamente expressão de mercado ou um preço de referência (por exemplo, contributos do ambiente e dos recursos naturais para o bem-estar), ao passo que o crescimento, medido através do PNB, conta apenas com aqueles meios transaccionados no mercado ou os que, não transaccionados, têm um mercado ou um preço de referência (por exemplo, bens produzidos por agricultores para consumo próprio);
- O crescimento, medido através do PNB, tem em conta o volume de meios de bem-estar à disposição das populações e avalia-os. O desen-

volvimento deve ter em conta as realizações e satisfações obtidas a partir desses meios, ou seja, há uma relevância dos fins, avaliando os processos de «fazer» e de «ser»;

- Enquanto que no crescimento, o rendimento real anual constitui uma aproximação ao bem-estar pessoal num dado período de tempo (normalmente nesse ano), no desenvolvimento há uma perspectiva mais integral da vida pessoal, que inclui interdependências ao longo do tempo e a duração da própria vida.

Nesta perspectiva deve ser colocada uma questão essencial na análise (e conclusão) sobre se houve ou não desenvolvimento de um país: qual tem sido a evolução da pobreza, do desemprego e da desigualdade do rendimento? Se estas três dimensões tiverem melhorado, então, sem dúvida houve um período de desenvolvimento do país em análise.

Hoje e em especial nos Estados-membros da União Europeia, poderíamos substituir a dimensão desemprego por exclusão social, alargando-a, assim, a outras áreas base determinantes na avaliação do processo de desenvolvimento, como sejam as anteriormente referidas na abordagem da pobreza e exclusão social, tais como, saúde, educação, habitação, (des)emprego, formação e serviços comunitários, e acrescentar outras dimensões respeitantes ao ambiente e qualidade de vida, que adiante se debaterão na discussão específica sobre o desenvolvimento sustentável, não menosprezando a importantíssima utilidade do crescimento económico.

A quantificação (mediante indicadores criados ou a criar), qualificação e análise dos resultados nestas dimensões permitem concluir se houve ou não desenvolvimento, ou, por outras palavras, se houve melhoria das condições de vida das populações, o que equivale à realização das potencialidades da personalidade humana, a qual tem inerente as preocupações de equidade no sistema de oportunidades e recompensas socioeconómicas.

Esta centralização nas realizações e nas satisfações, enfim, nos fins a alcançar num projecto social, em que a sua análise é efectuada tendo em conta os meios utilizados, é outro critério que distingue o desenvolvimento do crescimento económico, e com base no qual o desenvolvimento é considerado (quase) unanimemente um conceito normativo.

Isto significa que, em regra, uma sociedade deve desenvolver-se, um país deve ser desenvolvido, etc., e, assim, o desenvolvimento deve ser entendido como um processo dinâmico de realização do potencial de todos os seres humanos, que pressupõe transformações ou mudanças nas estruturas sociais e económicas de uma sociedade, no sentido de as melhorar e com isso alcançar determinados objectivos sociais num projecto social mutável no tempo e no espaço.

O desígnio nuclear do processo de desenvolvimento é, portanto, a satisfação das necessidades humanas que resultam de uma complexa interdependência entre os aspectos de ordem biológica, cultural e psicossocial.

As sociedades industriais actuais, apesar de oferecerem um nível de vida médio muito elevado, acarretam graves disfunções.

É um facto que a economia de mercado, por força do mecanismo da concorrência, tende a gerar inovação e riqueza, e promove social e economicamente os sectores numericamente mais importantes da sociedade, bem como os agentes mais capazes.

Mas há também efeitos perversos: aos vencidos, aos menos capazes, deparam-se frequentemente condições de vida sub-humanas e sem condições de saírem desse gueto socioeconómico. Raramente as estruturas de solidariedade social conseguem dar resposta satisfatória a esse problema crescente.

Por outro lado, consomem-se bens e serviços não porque eles sejam necessários às pessoas ou por contribuírem para a sua felicidade, mas porque existe uma máquina de propaganda que pressiona o consumo como forma de alimentar artificialmente o crescimento económico. Produzir passou a ser um fim em si mesmo.

Um dos caracteres distintivos do crescimento económico moderno é precisamente o de ele se traduzir pelo desenvolvimento de necessidades susceptíveis de serem satisfeitas pela economia.

Nas palavras de abertura do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, publicado em 1990, refere-se que «a verdadeira riqueza de uma nação é o seu povo». E o objectivo do desenvolvimento é a criação de um ambiente que permita às pessoas beneficiar de uma vida longa, saudável e criativa. Este simples mas forte pensamento é muitas vezes esquecido quando se persegue a riqueza material e financeira.

Face ao exposto, verifica-se que o desenvolvimento é um processo que tem dimensões material e imaterial, logo tem necessariamente em conta os problemas relacionados com a dinâmica da sociedade, nos seus diversos sistemas: económico, social, ambiental, cultural, político, etc., não se reduzindo à problemática do crescimento do produto, nem estando dependente, exclusivamente, de critérios económicos.

O problema reside na confusão frequentemente feita entre desenvolvimento, crescimento económico e industrialização.

O desenvolvimento no sentido em que aqui se está a defender exige que se reduza o impacto de certos mitos, a saber:

- O mito do crescimento económico galopante;

- Valorização exclusiva dos aspectos quantitativos do progresso;
- A indústria como único motor do desenvolvimento;
- A lógica *fordista* da vida e de realização, girando em torno do tempo produtivo e do horário de trabalho;
- Crença absoluta nos méritos do progresso tecnológico;
- A satisfação consumista associada à ascensão social;
- Modelos de países, grupos e classes tidas por desenvolvidas que funcionam como valores de referência.

### 5.3.

## O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O dilema humano é o de que nós precisamos de crescimento, mas um crescimento económico descontrolado pode arruinar a base da nossa sobrevivência.

Subsistem duas categorias de problemas no conceito de desenvolvimento sustentável: por um lado, os problemas socioeconómicos, particularmente, a pobreza e a fome, os quais podem ser mitigados pelo crescimento económico; e por outro, os problemas que conduzem e que decorrem da degradação ambiental, que são agravados pelo crescimento económico.

Mas o que é o desenvolvimento sustentável?

Em geral aceita-se que há duas perspectivas sobre o desenvolvimento sustentável: uma abordagem *soft* e uma abordagem *hard*.

A primeira abordagem baseia-se nos objectivos definidos em 1980, aquando das origens do conceito, em que muitos ambientalistas se opuseram ao desenvolvimento extremo dos países em vias de desenvolvimento, pelos danos que provocavam no ambiente, procurando restringir, mediante uma agenda implícita, o futuro desenvolvimento desses países, que persistiam em copiar livremente os caminhos seguidos pelos países desenvolvidos, que pressupunham a degradação ambiental e o esgotamento de recursos naturais para obterem índices elevados de crescimento económico.

Mas o conceito ganhou forma, quando no relatório da Comissão Brundtland se afirmou que «a humanidade tem capacidade para tornar sustentável o progresso – para assegurar que pode dar satisfação às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras poderem

satisfazer as de então», tendo inclusivamente havido avanços posteriores nos princípios, medidas e compromissos a tomar na obtenção do desenvolvimento sustentável, em especial na Conferência do Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

Porém, o desenvolvimento sustentável tornou-se simplesmente sinónimo de melhor gestão ambiental nos países desenvolvidos, enquanto que os programas internacionais parecem querer colocar mais constrangimentos ao esgotamento dos recursos naturais e degradação ambiental nos países em vias de desenvolvimento, e é esta iniquidade que tem sido amplamente criticada por ecologistas e economistas do desenvolvimento.

Este modelo levanta paradoxos surpreendentes. São sobretudo nos países desenvolvidos que existem as designadas sociedades de consumo, onde prolifera a poluição e demais formas de degradação ambiental, e quando são estes países, na maioria dos casos, os grandes exploradores desses recursos naturais esgotáveis, localizados nos países em vias de desenvolvimento que nem assim, com o crescimento económico que obtêm por essa exploração, conseguem melhorar substancialmente o nível de vida das suas populações.

Outro paradoxo existente está no facto de haver, até ao momento, um enfoque maior na equidade intrageracional (à escala dos países desenvolvidos), do que na equidade centro-periferia (poder-se-ia denominar de equidade intrageracional à escala mundial).

Na segunda abordagem, com uma base teórica mais dura, *hard*, o desenvolvimento sustentável deve ser definido termo a termo, não esquecendo que o primeiro se refere ao desenvolvimento económico.

Assim, o termo sustentável significa contínuo, durável ou persistente. O desenvolvimento económico pode ser, tradicionalmente, o PIB real *per capita* ou Consumo real *per capita* ou, alternativamente, pode (e deve) incluir outros indicadores de desenvolvimento relativos à educação, saúde e qualidade de vida, como o faz o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Este índice baseia-se em três indicadores:

- Longevidade, medida pela esperança de vida à nascença;
- Nível educacional, medido por uma combinação da alfabetização adulta com a taxa de escolaridade combinada do ensino primário, secundário e superior;
- Nível de vida, medido pelo PIB real *per capita*.

Esta é apenas uma parte integrante do conceito de desenvolvimento sustentável. Neste caso, coincide com o conceito de crescimento económico que não parece ser um bom indicador do desenvolvimento sustentável, na medida em que enfatiza os benefícios humanos e não o equilíbrio que deve

haver entre estes e os custos ambientais, pelo que parece necessário haver outro indicador que integre as componentes ambiental e socioeconómica do processo de desenvolvimento.

O uso do termo desenvolvimento mais do que crescimento económico, implica aceitar as limitações do indicador PIB como medição do bem-estar de um país, o que constitui desenvolvimento depende dos objectivos sociais que estão a ser defendidos por uma agência de desenvolvimento, governo, analista ou conselheiro, tomando o desenvolvimento como um vector dos objectivos sociais desejáveis.

Isto significa que o desenvolvimento sustentável é medido através de uma lista de atributos que a sociedade procura alcançar ou maximizar, que pode incluir:

- Aumentos do rendimento real *per capita*;
- Melhorias nas condições de saúde e nutrição;
- Obtenção de maior e melhor educação;
- Acesso a recursos;
- Distribuição mais justa do rendimento;
- Incrementos nas liberdades básicas.

O desenvolvimento sustentável assim definido corresponde a uma definição de desenvolvimento. No entanto, o que o distingue da teoria dominante sobre desenvolvimento é a integração ou o ter em conta a dimensão ambiental no processo de desenvolvimento.

Serageldin apresenta um modelo de integração de objectivos económicos, sociais e ecológicos no desenvolvimento sustentável que merece alguma atenção pela sua capacidade de ilustração. Este modelo apresenta três objectivos críticos:

- Objectivos económicos: crescimento, equidade, eficiência;
- Objectivos sociais: *empowerment*, participação, mobilidade social, coesão, identidade cultural, desenvolvimento institucional;
- Objectivos ecológicos: integridade do ecossistema, capacidade de carga, biodiversidade, matérias globais.

No delineamento de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, deverão ser tidas em conta três dimensões fundamentais:

- Valorização do ambiente, dado o seu contributo para a qualidade de vida e para o crescimento económico (apesar de serem em certos momentos complementares e noutros opostos);



- Equidade entre os cidadãos nomeadamente intrageracional e intergeracional;
- Pensamento e acção estratégica com alargamento do horizonte temporal o que implica traçar políticas a pensar nas gerações futuras e nisto se fundamenta o sustentável.

O desenvolvimento sustentável rejeita políticas e práticas que corroboram padrões de vida apoiados no esgotamento dos recursos que deserdam as gerações futuras, deixando-as mais pobres e com riscos maiores.

**Desenvolvimento sustentável:** é uma estratégia de desenvolvimento que gere todos os activos, recursos naturais e humanos, bem como os activos financeiros e físicos, para aumentar a riqueza a longo prazo e o bem-estar social.

## 5.4.

# PARADIGMA FUNCIONALISTA

O paradigma funcionalista corresponde à tentativa de integrar o crescimento económico com a lógica de espacialização, reunindo, por conseguinte, o campo da economia espacial

de análise da distribuição ou implantação de actividades económicas num dado espaço, tendo como objectivo pesquisar a melhor distribuição possível destas actividades, com o pensamento económico de matriz neoclássica e a forma de organização da produção dominante, conhecida por *fordismo*.

O modelo *fordista* apoia-se na separação das fases de concepção e execução do processo produtivo. Desta forma, no período do pós-Segunda Guerra Mundial, dá-se o processo de desconcentração industrial, que resultou da realocação das unidades de fabrico (fase de execução) para as regiões periféricas, na procura de custos de instalação mais baixos, mão-de-obra barata, recursos naturais abundantes.

Na década de 70 do século passado e em função de uma crescente internacionalização da economia protagonizada pelas empresas transnacionais, este princípio da disjunção espacial vai transbordar para a escala mundial, acabando por gerar um modelo centro-periferia.

A teoria centro-periferia, por vezes simplistamente identificada com a teoria dos pólos de crescimento, procurou identificar o quadro de relações

inter-regionais em que se originam formas polarizadas de desenvolvimento, através do permanente conflito entre um centro, onde se concentram os processos dominantes do funcionamento da economia e uma periferia conduzida e dominada pelo processo de difusão da inovação que parte do centro, funcionando como fornecedora de factores subsidiários e como mercado de recepção dos produtos do centro.

Estamos perante um modelo de desenvolvimento centralizado, a partir de cima que confia nos processos espontâneos da economia para conseguir dispersar o desenvolvimento, promovidos por certos agentes (Estado central, empresas transnacionais e organismos supranacionais, grandes empresas, etc.), a partir de certas localizações (pólos de desenvolvimento) e de certos sectores predominantemente ligados à «visão nacional» cuja concepção de desenvolvimento não se distingue substancialmente da problemática do crescimento económico.

Estamos perante um desenvolvimento monolítico e uniforme, assente em processos de industrialização/urbanização concentrados, na utilização intensiva do capital, na maximização das economias externas e nos grandes projectos de desenvolvimento.

Perante este quadro de clara afirmação dos interesses nacionais, acima de quaisquer interesses regionais, há uma submissão dos objectivos de desenvolvimento regional e de redução das assimetrias espaciais às grandes metas macroeconómicas e ao crescimento económico global, sendo a abordagem das questões regionais feita a partir de uma «visão» nacional e numa óptica de desconcentração dos interesses e das estruturas das grandes organizações.

O papel do Estado central, através do planeamento de índole económico-territorial, tinha como objectivo prioritário a redistribuição espacial do crescimento, com a preocupação central da implementação de infra-estruturas de apoio às actividades económicas, assumindo como funções principais a de garantir a racionalidade dos investimentos públicos e a de fornecer à iniciativa privada indicações sobre a evolução económica, procurando influenciar a orientação espacial do investimento privado pela concessão de incentivos financeiros e criação de infra-estruturas, privilegiando-se as que se supunha terem maiores repercussões sobre os factores de localização empresarial e sobre os factores de rendibilidade do capital.

Além disso, a tradicional industrialização *fordista* de orientação para a produção em massa aumentou o número de indivíduos dependentes do trabalho que lhes era fornecido – em vez de o criarem eles próprios – como também tornou comunidades inteiras dependentes do seu emprego em centros de decisão localizados em qualquer outro sítio, privando-os, assim, do controlo económico sobre aspectos importantes das suas vidas.

Por outro lado, os recursos regionais não foram aproveitados de acordo com as prioridades regionais, mas antes de acordo com as prioridades dos agentes deste processo de desenvolvimento (organizações de grande escala, Estado central, empresas multinacionais, grandes empresas, etc.), assente principalmente nos factores determinantes exógenos às regiões e comunidades locais, no culto do «grande» e do «nacional» ou «internacional» em detrimento do «pequeno» e do «local» e «regional» e orientado para processos de mercado e para os referidos agentes verticalmente integrados, coloca o problema do controlo dos processos de desenvolvimento e a «competição» entre a lógica mundial e subnacional dos poderes públicos e a lógica progressivamente transnacional dos poderes económicos.

## 5.5.

---

# PARADIGMA DA TERRITORIALIDADE

---

O quadro teórico do paradigma da territorialidade assenta nas sucessivas reformulações conceptuais do desenvolvimento tendentes à formalização de um conceito de desenvolvimento alternativo a um mero crescimento económico.

Este paradigma tem as suas raízes nos trabalhos do Clube de Roma, da Fundação Dag Hammarskjold (<http://www.dhf.uu.se>) e em trabalhos posteriores, que colocaram o cerne do processo de desenvolvimento na satisfação das necessidades básicas, no respeito pelo ambiente, no aproveitamento dos recursos locais, na autoconfiança, na autopromoção e na auto-suficiência económica. Em suma, no centro das entidades territoriais sobre si próprias (*autocentered development*).

Os traços gerais que caracterizam o desenvolvimento alternativo são os seguintes, de acordo com Giddens:

- 1) Incentivo dos compromissos reflexivos que os movimentos sociais indígenas e os grupos de auto-ajuda já estabeleceram em todo o mundo, com as forças transformadoras das suas vidas (salientam-se aspectos como a autonomia económica e política das comunidades e a salvaguarda da herança cultural, através do desenvolvimento económico auto-suficiente, que faz uso dos recursos renováveis e de artes locais para a prestação de bens e de serviços e da análise do potencial impacto sobre gerações futuras das decisões políticas actuais);

- 2) A preocupação básica da limitação dos prejuízos culturais e ambientais;
- 3) As questões de política da vida são fulcrais para uma política de emancipação (salientam-se aspectos como a questão de saber «como viver» num ambiente globalizante, em que a cultura local e os recursos ambientais estão a ser desbaratados, e a luta pela autonomia, pela autoconfiança como formas de recuperação do espírito local para evitar a privação e o desespero endémicos);
- 4) Promoção da auto-suficiência e da integridade como meios de desenvolvimento adequados (embora possam acarretar a promoção dos mercados, têm a ver principalmente com o restabelecimento das solidariedades locais e de sistemas de apoio);
- 5) A distinção de duas fontes diferentes para a crise ecológica – as sociedades ricas ocasionam desastres ambientais ao promoverem esquemas de produção e consumo dissipadores, e as sociedades pobres são, por efeito da marginalização, forçadas a adoptar práticas mais destrutivas e de curto prazo para poderem sobreviver em situações que foram originadas de forma exógena a essas sociedades;
- 6) A melhoria da posição da mulher relativamente à do homem (visto estas deterem menos de 1% da riqueza mundial, ganharem menos de 10% do rendimento global e executarem mais de dois terços do trabalho mundial, normalmente em sectores mais periféricos do mercado de trabalho, com as piores condições de trabalho, salários baixos e uma débil segurança de emprego);
- 7) A primazia dos cuidados de saúde autónomos (estes, de acordo com o método de David Werner, são um direito de todos, mas também uma responsabilidade de todos; não devem ser prestados, mas sim incentivados; deve promover-se o autotratamento informado; etc.);
- 8) A preservação dos laços familiares, combatendo ao mesmo tempo, o regime patriarcal e a exploração das crianças (saliente-se que as famílias são, em muitos casos, opressivas para as mulheres e crianças, mas não deixam de constituir um recurso emocional e material para muitas populações pobres podendo, se conjugadas com o que foi referido nos números 3 e 6 deste parágrafo, trazer múltiplos benefícios);
- 9) O relevo do reconhecimento não só dos direitos (humanos), mas também das responsabilidades;

- 10) Seria limitativo organizá-lo em termos puramente locais, pois, para além de poder exacerbar as desigualdades globais, está dependente das «grandes» organizações, não obstante ser sensível às exigências e interesses locais.

Neste quadro territorialista, o objectivo do desenvolvimento é a satisfação das necessidades básicas (materiais e imateriais) de toda a população de uma unidade territorial, dispondo, de forma integral e integrada, dos recursos endógenos naturais, humanos e institucionais.

Para Stöhr o processo de desenvolvimento deverá ser entendido como um processo integral de expansão de oportunidades para os indivíduos, grupos sociais e comunidades organizadas territorialmente, às escalas pequena e intermédia, e através da mobilização integral das suas capacidades e recursos, para benefício comum em termos sociais, económicos e políticos.

Isto pressupõe a existência de abordagens centradas nas comunidades locais das unidades territoriais de desenvolvimento, abordagens centradas na dimensão vivida dos problemas, tendo em vista a motivação endógena.

Por conseguinte, o ponto de partida deverá ser colocado onde estão expressas as formas vividas das necessidades e da sua insatisfação, ou seja, onde estão os desejos, os problemas e os conflitos (manifestos e latentes) das populações na relação directa com o seu quotidiano «vivido», com as suas representações colectivas e individuais e com as suas concepções do mundo e da vida.

É importante entender que, territorialmente, os problemas não são apenas económicos, sociais, culturais ou ambientais. O ponto de partida do processo de desenvolvimento deve ser a própria identidade territorial regional e local, ela própria multidisciplinar por natureza, as soluções possíveis (contrariamente à perspectiva funcionalista da solução-tipo) ocorrerão também pela interdisciplinaridade característica da análise do território.

O desenvolvimento pode assumir, assim, formas múltiplas e diferenciadas, adaptadas a cada território e autocentradas em torno da sua identidade territorial. Esta característica, de autocentrado, constitui um dos elementos que tornam o paradigma da territorialidade alternativo ao paradigma funcionalista.

Esta posição pode conduzir ao que em língua inglesa é conhecido por *closure*, o fechamento territorial selectivo que se refere a uma política de autoconfiança esclarecida nos níveis relevantes de integração territorial: local, região e nação.

Esta atitude atinge directamente a ideologia do comércio livre e das vantagens comparativas, e as tentativas das empresas transnacionais no

sentido da organização de uma economia mundial funcionalmente integrada sob a sua tutela.

O fechamento selectivo é uma crença nas capacidades de um povo para conduzir as forças da sua própria evolução. Implica confiar menos na ajuda e no investimento externo e envolver as populações no desenvolvimento, iniciar um processo consciente de aprendizagem social, diversificar a produção e conjugar recursos.

Em vez da maximização do lucro, a uma escala internacional, dos factores de produção, o objectivo será o do aumento da eficiência global, de um modo integrado, de todos os factores de produção de uma região economicamente menos desenvolvida.

## 5.6.

# DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

Chegamos então a um entendimento do desenvolvimento local como processo de diversificação e de enriquecimento das actividades económicas e sociais sobre um território a partir da afectação e da articulação

dos seus recursos e das suas energias.

Será o resultado dos esforços da sua população e deverá ter como pressuposto a existência de um projecto de desenvolvimento, integrando as suas componentes económicas, sociais e culturais.

Para dispormos de um conceito de desenvolvimento sustentável há que integrar os aspectos da valorização e respeito pelo ambiente, bem como da análise intra e intergerações das diversas componentes que integram o projecto de desenvolvimento participado.

O desenvolvimento é um processo dinâmico e complexo, que pressupõe formas heterogéneas de o promover e avaliar. Por estarmos perante realidades distintas e complexas, tais formas podem ser diversificadas, pelo que estamos perante desenvolvimento e não desenvolvimento, mas com objectivos diferentes, face aos dois grandes paradigmas que monopolizam o debate acerca do desenvolvimento: o paradigma funcionalista e o paradigma da territorialidade.

No primeiro, o objectivo central é a maximização do crescimento económico. No segundo, o objectivo do desenvolvimento centra-se na satisfação das necessidades básicas, materiais e imateriais das populações, ou seja, admi-

te-se que as necessidades não são satisfeitas apenas por processos de consumo (perspectiva material), mas também dependem de outros factores sociais, psicológicos, etc.

Por isso, no quadro do primeiro paradigma, o desenvolvimento é centralizado, vertical, hierarquizado, promovido e desencadeado a partir do topo. Assume-se que através da concentração demográfica, de capital, de equipamentos, em grandes projectos, se consegue maximizar o crescimento económico e desta forma alcançar níveis de bem-estar social, inicialmente em determinados pontos geográficos e, posteriormente, difundindo-se a outras áreas.

A intervenção dos municípios segundo este paradigma não se afigurava de grande relevância, na medida em que a lógica nacional e, mais tarde, a internacional, o culto do «grande», as políticas nacionais de intervenção do Estado central na economia e na sociedade, etc., eram os grandes privilegiados deste sistema.

Todavia, o modelo destruiu regiões inteiras por não serem as seleccionadas para tais investimentos, havendo uma manifestação cada vez maior das desigualdades regionais, e diversos problemas socioeconómicos, ambientais e culturais, que chegaram em certos casos a inverter a própria história dessas regiões.

Deste modo, as regiões privilegiadas desenvolveram-se, e muito, à custa deste modelo, não obstante a homogeneização e uniformização económica, cultural, social e política desses espaços, mas as regiões marginalizadas degradaram-se, quer pelo êxodo populacional para os centros de crescimento e respectivo abandono dos espaços, com todos os reflexos que têm ao nível da identidade desses territórios, por parte de quem os abandonou, quer pelas dificuldades acrescidas, quer pela crescente assimetria nas oportunidades, para os que ficaram agarrados às suas raízes, para além da dependência do exterior sobre o seu próprio processo de evolução.

Com a crise económica de 1973, caracterizada pela desaceleração do crescimento económico, pelo processo de desindustrialização, os problemas sociais e económicos das regiões privilegiadas acentuaram-se. A crescente internacionalização também contribuiu para o enfraquecimento do Estado-Nação, realçando as disparidades regionais ao nível mundial, havendo, portanto, regiões e países privilegiados e marginalizados.

O paradigma da territorialidade, considerado como modelo alternativo ao paradigma funcionalista nas regiões marginalizadas, e, por conseguinte, complementar do paradigma funcionalista à escala mundial, concentra os seus esforços na realização do desenvolvimento a partir de baixo, ou seja, através da mobilização dos recursos endógenos dos territórios, com respeito pela valorização do ambiente, com o reforço e protecção das identidades

territoriais, mediante estratégias de solidariedade local, etc., preconiza um desenvolvimento com a maior participação (activa) possível dos agentes locais no seu próprio processo de desenvolvimento.

Neste sentido, os municípios, pela sua proximidade às populações (eles próprios são integrados por pessoas do «local») e do conhecimento que têm dos recursos locais, são dos principais agentes de desenvolvimento local, e o seu papel é fundamental no quadro do paradigma da territorialidade, na medida em que a pequena escala – a dimensão local – é a privilegiada para desenvolver estratégias adequadas de desenvolvimento.

Em muitas regiões do nosso país, os principais empregadores são os municípios, porque não existem nesses locais grande abundância de postos de trabalho em diversas actividades económicas, em parte, pela desertificação dos espaços, resultante das migrações em busca de melhores condições de vida.

Desta forma, e pelo que foi atrás exposto, no quadro do paradigma da territorialidade, a intervenção municipal no desenvolvimento local tem maior importância. O problema que se coloca é o de estudar as «condições» locais dos municípios para essa intervenção, as políticas definidas e as acções encetadas, verificando se assumem um papel «passivo» e «dependente do exterior», ou se pelo contrário, ainda que «dependentes do exterior», assumem um papel activo no desenvolvimento local, evidenciando a transição de um paradigma (funcionalista) para outro (da territorialidade).



N O T A S

---

Pág. 43 <sup>1</sup> João Bilhim, *Teoria Organizacional*, Lisboa, ISCSP, 2004.

Pág. 58 <sup>2</sup> Arnstein, Sherry R., «A Ladder of Citizen Participation», in *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n.º 4, Julho, 1969, pp. 216-224. É de utilidade consultar este sítio sobre a participação e parcerias: [www.partnerships.org.uk](http://www.partnerships.org.uk).

Pág. 60 <sup>3</sup> R. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton, University Press, 1993.

Pág. 61 <sup>4</sup> João Bilhim, *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, Lisboa, ISCSP, 2004.

Pág. 70 <sup>5</sup> Neste ponto é importante consultar João Bilhim, *Teoria Organizacional: Estruturas e pessoas*, 3.ª edição, Lisboa, ISCSP, 2004.



**Bibliografia**

- ALBI, Emílio; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. Manuel; Casasnovas, Guillem López, *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*, Barcelona, Editorial Ariel, SA, 1997.
- AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1993.
- ARNSTEIN, Sherry R., «A Ladder of Citizen Participation», in *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, n.º 4, Julho, 1969, pp. 216-224.
- BARBER, Benjamin, *Strong Democracy: participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- BATLEY, R; STOCKER, G., *Local Government in Europe: trends and Developments*, Londres, Macmillan, 1991.
- BILHIM, João, *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta, 2000.
- BILHIM, João, *Cultura Organizacional do INESC*, Lisboa, ISCSP/UTL, 1989 (Dissertação de Mestrado).
- BILHIM, João, *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, Lisboa, ISCSP, 2004.
- BILHIM, João, *Teoria Organizacional: Estruturas e pessoas*, 3.ª edição, Lisboa, ISCSP, 2004.
- BOZEMAN, Barry, *Public Management*, São Francisco, Jossey Bass, 1993.
- BRAVO, Ana Bela, *Autarquias Locais: Descentralização e melhor Gestão*, Lisboa, Verbo, 2000.
- CHEVALIER, Jacques, *Science Administrative*, 2.ª edição, Paris, PUF, 1994.
- COSTA, António Firmino da (org.), *Portugal, Que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora, 1998.
- CROZIER, Michel, *État Modeste, État Moderne*, Paris, Fayard, 1987.
- DENHARDT, Janet; DENHARDT, Robert, *The New Public Service: Serving, not Steering*, Londres, M. E. Sharpe, 2003.
- DENHARDT, Robert, *Public Administration*, 2<sup>th</sup>, Nova Iorque [etc.], Harcourt Brace College Publishers, 1995.
- ETZIONI, Amitai, *The Spirit of Community*, Nova Iorque, Crown Books, 1993.
- FERRÃO, João; BAPTISTA, António Mendes, «Industrialização e Desenvolvimento Endógeno em Portugal: Problemas e Perspectivas» in *Revista Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 7, Publicações Europa-América, pp.43-64, 1989.
- FRANCISCO, Arlindo *et al.*, *Regime da Administração Financeira do Estado*, Lisboa, VISLIS, 2002.
- GAROFOLI, Gioacchino (org.), *Endogenous Development and Southern Europe*, Aldershot, Avebury, 1992.
- GIDDENS, Anthony, *Para Além da Esquerda e da Direita – O Futuro da Política Radical*, Oeiras, Celta Editora, 1997.

- GUERRA, Isabel, «Economia Global e Alternativas Locais: Metr6poles e Micr6poles», in *Revista Empresas e Territ6rio*, pp. 115-123, 1996.
- HELD, David, *Models of Democracy*, Londres, Cambridge, Polity Press, 1996.
- HENRIQUES, Jos6 Manuel, *Munic6pios e Desenvolvimento*, Lisboa, Escher, 1990.
- HOOD, C. C., «Public Administration for All Seasons», in *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- KIRKPATRICK, Colin; LEE, Norman, *Sustainable Development in a Developing World: Integrating Socio-Economic Appraisal and Environmental Assessment*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1997.
- KOOIMAN, Jan, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1994.
- LOBO, Costa, *Regionaliza76o ou Reforma Administrativa Regionalizada?*, Lisboa, Cesur, 1998.
- LOPES, Ant6nio Sim6es, *Desenvolvimento Regional*, 4.ª edi76o, Lisboa, Funda76o Calouste Gulbenkian, 1995.
- MARTIN Perez; PEDRA Ant6nio, «El Municipio como Agente Dinamizador dei Desarrollo Econ6mico y Social», in *Revista de Estudios de la Adm. Local y Autonomica*, n.º 274-275, pp. 503-534, 1997.
- MILLER, W. L.; DICKSON, M.; STOCKER, G., *Models of Local Governance: Public opinion and political theory in Britain*, Hounmills, Palgrave, 2001.
- PEARCE, David, *Economics and Environment: Essays on Ecological Economics and Sustainable Development*, Aldershot, Edward Elgar Publishing, 1998.
- PEARCE, David; BARBIER, Edward; MARKANDYA, A., *Sustainable Development – Economics and Environment in the Third World*, Aldershot, Edward Elgar Publishing, 1990.
- PECQUEUR, Bemard, *De L 'Espace Fonctionnel à L 'Espace-Territoire*, Grenoble, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1987 (Tese de Doutoramento).
- PUTMAN, R., *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- REIS, Jos6, «Os Espa76os do Industrializa76o – Notas Sobre a Regula76o Macro-Econ6mica e o N6vel Local», in *Revista Cr6tica de Ci6ncias Sociais*, n.º 22, pp.13-31, 1987.
- REIS, Jos6, «Territ6rio e Sistemas Produtivos Locais: uma Reflex6o sobre as Economias Locais», in *Revista Cr6tica de Ci6ncias Sociais*, n.º 25-26, pp.127-141, 1988.
- ROCHA, J. Oliveira, *Gest6o P6blica e Moderniza76o Administrativa*, Lisboa, INA, 2001.
- ROCHA, Oliveira, «Esbo76o de um Modelo de An6lise dos Munic6pios», in *CADERNOS Municipais*, n.º 8, Dezembro, 1997, pp. 51-64.
- ROCHA, Oliveira, *Princ6pios de Gest6o P6blica*, Lisboa, Presen76a, 1991.
- RUIVO, Fernando, «Local e Pol6tica em Portugal: O poder local na medi76o entre centro e periferia», in *Revista Cr6tica de Ci6ncias Sociais*, n.º 31, Outubro, 1991, pp.189-200.
- SÁ, Lu6s, *Raz6es do Poder Local*, Lisboa, Editorial Caminho, 1991.

- SAMUELSON; NORDHAUS, *Economia*, 16.ª edição, Lisboa, McGraw Hill, 1999.
- SCHUMPETER, Joseph A., «Problemas Teóricos do Crescimento Económico», in *Journal Of Economic History Supplement*, 1-9, 1947, in SCHUMPETER, Joseph A., *Ensaaios – Empresários, Inovação, Ciclos de Negócio e Evolução do Capitalismo*, Oeiras, Celta Editora, pp. 213-221, 1996.
- SEN, Amartya, «The Concept of Development», in *Handbook of Development Economics*, vol. I, Elsevier Science Publishers B.V., pp. 9-26, 1988.
- Sítio na Internet sobre participação e parcerias: [www.partnerships.org.uk](http://www.partnerships.org.uk)
- STOCKER, G., «Public-Private Partnerships and Urban Governance», in PIERRE, J., *Public-Private Partnerships in Europe and United States*, Londres, Macmillan, 1997.
- SUBIRAT, Joan, «Los Dilemas de una Relación Inevitable. Innovación Democrática Y tecnologías de la información y de la comunicación», in CAROU, Cairo Heberto, *Democracia Digital: Limites Y Oportunidades*, Madrid, Ed. Trotta, 2002.
- VENEZA, Ana, «O Poder Local 1976-1984: Da Indefinição à (Des)centralização Estatal», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.ºs 18/19/20 Fevereiro, 1986, pp. 693-708.
- VVV, *Estratégia e Planeamento na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP (1997).
- VVV, *Regionalização e Desenvolvimento*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1995.



# Í N D I C E

INTRODUÇÃO .....	5	3.3. A FUNÇÃO FINANCEIRA: POCAL .....	43
<b>CAPÍTULO 1</b>		3.3.1. FONTES DE FINANCIAMENTO ..	46
<b>EVOLUÇÃO DO PODER LOCAL .....</b>	<b>7</b>	3.4. A FUNÇÃO RECURSOS HUMANOS .....	48
1.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	8	3.5. AS TIC E OS MECANISMOS DE	
1.2. PÓS-25 DE ABRIL .....	10	PARTICIPAÇÃO .....	51
1.3. REGIME DE AUTONOMIA		3.6. A INOVAÇÃO DA CIDADE DE PORTO	
E DA TUTELA .....	13	ALEGRE NO BRASIL .....	53
1.4. OS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS		<b>CAPÍTULO 4</b>	
LOCAIS .....	15	<b>PARTICIPAÇÃO: A AUTARQUIA</b>	
1.5. ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS		<b>PARCEIRA .....</b>	<b>57</b>
E DE FREGUESIAS .....	17	4.1. GOVERNAÇÃO E DEMOCRACIA	
1.6. RELAÇÃO ENTRE O GOVERNO		PARTICIPATIVA .....	58
CENTRAL E LOCAL .....	20	4.2. OLIGARQUIAS E PARTICIPAÇÃO	
1.7. SISTEMA POLÍTICO E DE GESTÃO .....	21	DOS CIDADÃOS .....	62
1.8. A GESTÃO PÚBLICA .....	23	4.3. GOVERNAÇÃO E CIDADANIA .....	63
<b>CAPÍTULO 2</b>		4.4. CIDADANIA: CAPITAL SOCIAL,	
<b>A VELHA E A NOVA ADMINISTRAÇÃO</b>		COMUNIDADE .....	66
<b>LOCAL .....</b>	<b>25</b>	4.5. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	
2.1. MODELOS DE GOVERNOS LOCAIS ....	26	AO NÍVEL LOCAL .....	68
2.2. RELAÇÃO ENTRE O PODER CENTRAL		<b>CAPÍTULO 5</b>	
E O PODER LOCAL .....	28	<b>FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO</b>	
2.3. PERSONALIZAÇÃO DA RELAÇÃO .....	29	<b>SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>71</b>
2.4. DIMENSÃO POLÍTICA		5.1. O CRESCIMENTO ECONÓMICO .....	72
E ADMINISTRATIVA		5.2. O DESENVOLVIMENTO .....	75
DO GOVERNO LOCAL .....	30	5.3. O DESENVOLVIMENTO	
2.5. A GOVERNAÇÃO .....	31	SUSTENTÁVEL .....	78
<b>CAPÍTULO 3</b>		5.4. PARADIGMA FUNCIONALISTA .....	81
<b>NOVOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO ...</b>	<b>35</b>	5.5. PARADIGMA DA	
3.1. NOVA FILOSOFIA DE GESTÃO .....	36	TERRITORIALIDADE .....	83
3.1.1. A PERSPECTIVA GESTIONÁRIA .	38	5.6. DESENVOLVIMENTO LOCAL	
3.1.2. A REINVENÇÃO DA		SUSTENTÁVEL .....	86
GOVERNAÇÃO .....	41	<b>Notas .....</b>	<b>89</b>
3.2. A DESCENTRALIZAÇÃO .....	42	<b>Referências .....</b>	<b>91</b>

