



# Governança e Territorialidades

LÓGICAS E PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

**Organização** Ana Paula Marques / Rita Moreira  
**Prefácio** Luís Braga da Cruz



## **Governança e territorialidades**

Lógicas e práticas na administração local



# Governança e Territorialidades

LÓGICAS E PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

**Ana Paula Marques / Rita Moreira**  
(Organização)

**Prefácio de**  
**Luís Braga da Cruz**

**hnmus**



Universidade do Minho  
Centro de Investigação em Ciências Sociais



## Prefácio

Luís Braga da Cruz

Temos nas mãos um livro que resultou de um seminário internacional que a Universidade do Minho promoveu sobre a Governação Local em 2010 e que tem o justo propósito de tornar disponível o importante material de reflexão que então foi produzido.

Os temas abordados merecem atenção porque nos remetem para o mais essencial da nossa vida democrática, a necessidade de desenvolver uma relação normal e saudável do cidadão com os órgãos com legitimidade política. Penso que é ao nível dos territórios mais próximos – o nível local – que esta relação é mais sensível e melhor responsabiliza uns e outros, eleitos e eleitores. De facto, ter a percepção das vantagens de uma boa governação local é decisivo para a consolidação da democracia em Portugal. Mas é também factor de estabilidade social e de construção de auto-estima, elementos fundamentais não só para o equilíbrio e o bem-estar das populações, mas também para a construção da confiança na função reguladora do Estado e de respeito pelas suas instituições.

Para além de o tema ser interessante, parece oportuno que seja abordado sem preconceitos. Portugal está a atravessar um período de ajustamento nas suas formas de organização administrativas, e na própria União Europeia também se insiste na importância de rever o pensamento sobre as questões associadas ao exercício da soberania nos territórios subnacionais, na busca de uma mais perfeita aplicação dos princípios básicos da participação cidadã e da subsidiariedade territorial.

Foi esta a motivação para, a propósito do livro, aceitar o convite para expor de seguida algumas ideias pessoais, na expectativa de que elas possam ser úteis para o debate aberto recentemente sobre a reforma do poder local em Portugal. Diz-se que Portugal é um país com forte tradição municipalista. Sem querer pôr em causa esta convicção tão generalizada, gostaria de chamar a atenção para o facto de o nosso conhecimento do municipalismo português estar muito marcado pela experiência do poder local democrático que Abril de 1974 nos proporcionou. Os constituintes, em 1975, tinham como imagem municipal mais próxima a estrutura autocrática do Estado Novo e,

porventura os que nessa altura tinham mais idade ainda se recordariam da experiência anterior – da I República. Durante o Estado Novo, os lugares eram da confiança política do Governo: os presidentes das Câmaras Municipais eram designados pelo Ministro da Administração Interna e os regedores das freguesias eram indicados pelos Governadores Cíveis.

No entanto, nem todo o adquirido de momentos anteriores era negativo. O modelo municipal português beneficiava de uma boa dimensão média concelhia, especialmente quando comparada com a malha local de outros países da Europa do Sul. Em 1975, estavam assumidos os trezentos e cinco concelhos no continente e ilhas, um consenso muito favorável. Um número tão reduzido de municípios num território de 90 000 km<sup>2</sup>, em vez de algumas dezenas de milhares, como em França ou Espanha, conferia aos nossos municípios uma escala adequada para explorar uma relação interessante entre as autoridades locais e os seus territórios. Com esta boa escala, a actuação da administração local poderia não se limitar à prestação de serviços de proximidade, mas ir muito mais além, implicando-se em atribuições de natureza económica, social e educativa.

Temos que reconhecer que as reformas administrativas do período liberal, no século XIX, em Portugal, foram muito corajosas, em termos de consolidação municipal e nos legaram uma boa dimensão física para este escalão. Pode dizer-se que o novo corpo de atribuições definido para o nível local, depois de 1974, é tributário dessa clareza.

De qualquer forma, o modelo consagrado pela Constituição de 1976 reflecte uma genuína aspiração à vivência democrática a nível local. Logo nos primeiros artigos, a doutrina constitucional enquadra o Poder Local na nova estrutura política, consagrando que o direito democrático se baseia na separação e interdependência de poderes como forma de aprofundamento da democracia participativa (art.º 2.º). Mas também consagra que o Estado unitário respeita os princípios de subsidiariedade, da autonomia das autarquias e da descentralização política da administração pública (art.º 6.º). A força do Poder Local resulta da legitimidade dos órgãos eleitos e ficou definida com clareza após a aprovação da Lei das Atribuições das Autarquias e Competências dos Respective Órgãos (Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro). São passados mais de trinta e cinco anos sobre tais opções políticas, importando fazer algum balanço da recente experiência municipal portuguesa e apresentar meia dúzia de ideias para o debate de uma possível reforma.

Considero que a consolidação do Poder Local foi de todas as componentes do processo de transição para a democracia em Portugal a mais bem sucedida, quando comparada com o desempenho dos outros níveis de soberania central ou das regiões autónomas. Progressivamente, o Poder Local foi

assumindo as suas atribuições com generalizado reconhecimento por parte dos eleitos. Os municípios foram-se apetrechando de capacidade técnica e dotados de suficiência financeira, o que lhes permitiu combater com um rigor muito aceitável o défice endémico em matéria de equipamentos urbanos e de redes de infra-estruturas básicas. A revolução dos cravos também teve como efeito interromper um período de grande abstinência construtiva no país, tanto a nível central como local, ditada pelo esforço de uma dúzia de anos de guerra colonial que canalizou para África os recursos financeiros disponíveis, desgarnecendo a infra-estruturação do país.

Por outro lado, o modelo de governação territorial descentralizada previsto na Constituição, como é sabido, ficou desfocado pela falta de concretização do escalão regional previsto na lei fundamental. Apesar de a Assembleia da República ter aprovado por unanimidade a Lei Quadro das Regiões Administrativas (Lei 56/91, de 13 de Agosto), a decisão de as implementar foi descontinuada pouco tempo depois, não obstante estar prevista no programa eleitoral do partido que então governava com maioria parlamentar. A visão clara a favor da aplicação do princípio da subsidiariedade territorial, incluída na Constituição, foi preterida pelos tradicionais preconceitos centralistas de que a nossa sociedade enferma, conduzindo Portugal a uma situação de completa singularidade, quando comparado com a grande maioria dos países democráticos do primeiro mundo. Os avanços políticos que depois se sucederam e que desaguaram no referendo de 1998, terão constituído um dos mais tristes episódios da nossa vida democrática.

Invoco isto, não com o propósito de reacender polémicas, talvez desajustadas às temáticas deste livro, mas antes pelo facto de a ausência da descentralização regional em Portugal fazer despertar periodicamente novas figuras territoriais intermédias, pensadas como solução para suprir o défice de capacidade de equacionar e resolver bem as questões de natureza supramunicipal que prevalecem e que cada vez são mais sensíveis para conferir condições de afirmação competitiva a territórios, com problemas que excedem a natureza municipal e que também não são de escala nacional. A solução desses problemas peca por insuficiência quando se persiste na sua resolução a nível local e por dispêndio excessivo quando é transferida para o patamar central distante e desconhecedor de cada realidade mais específica.

Importa reflectir sobre essas figuras territoriais intermédias que agora ganham relevo e que parecem ser propostas como soluções sucedâneas das regiões, para ajuizar sobre a sua bondade e suas condições de êxito no actual contexto português.

A Constituição da República prevê no seu art. 236.º, sobre as categorias de autarquias, que, “nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá

estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica”. Já em 1991, tendo em conta a noção da limitada capacidade do escalão municipal para resolver os problemas que se começavam a colocar a agrupamentos especiais de municípios, foi aprovado um diploma na Assembleia da República que criou as duas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa (Lei 44/1991, de 2 de Agosto), tendo em vista, nomeadamente, a articulação de investimentos e de serviços de âmbito supramunicipal. Foi uma primeira experiência, que cedo se mostrou insuficiente. Embora reconheça a relevância de uma governação específica para as duas áreas metropolitanas, a fórmula escolhida revelava o mesmo receio que comprometera a opção regional. Na verdade, embora prevendo-se como órgãos metropolitanos, uma Assembleia Metropolitana e uma Junta Metropolitana, fazia depender a legitimidade destes órgãos de uma representação indirecta dos concelhos que a integravam. Assim, a Junta Metropolitana era composta pela totalidade dos presidentes das câmaras respectivas e a Assembleia Metropolitana era composta, com proporcionalidade, por membros oriundos das assembleias municipais respectivas. O processo de transferência de competências não era claro e a experiência de vinte anos pouco produtiva. Apenas terá servido para facilitar encontros regulares entre os autarcas das áreas metropolitanas. Fizeram-se alguns estudos e iniciativas de planeamento estratégico, mas que não tiveram qualquer sentido útil. Recordo, por exemplo, que no caso da Área Metropolitana de Lisboa nem as orientações do Plano de Ordenamento serviram para definir a localização da segunda travessia do Tejo. Entretanto, os grandes tópicos metropolitanos encontraram solução por recurso a organizações de natureza pública, com administração autónoma (águas, transportes, resíduos urbanos). Também não consta que a recente experiência de gestão autónoma do envelope financeiro do FEDER para os respectivos municípios tenha conseguido conciliar interesses em torno de projectos metropolitanos estruturantes. Veja-se, a este propósito, o caso da malograda tentativa de criar uma rede de parques metropolitanos para a Área Metropolitana do Porto. Fazia todo o sentido, por privilegiar uma abordagem integrada e valorizar património natural e cultural ameaçado e disperso, mas os interesses individuais sobrepuseram-se ao interesse colectivo.

O problema do associativismo municipal foi várias vezes abordado. As associações de municípios de direito público foram reguladas em 1989 (DL 412/89, 29 de Novembro) e em 1999 (Lei 172/99, de 21 de Setembro). Ao abrigo destes diplomas, formalizaram-se algumas dezenas de associações de municípios, organizadas por áreas geográficas que, predominantemente, coincidem com NUT III, no Norte, e com distritos, a sul do país. Tiveram o mérito

de se constituírem como plataformas de algum entendimento intermunicipal, chegando mesmo a adquirir relevância na gestão de temas de interesse comum em vários domínios. A mero título de exemplo, cito alguns casos mais bem conseguidos e que conheci bem: nos domínios das infra-estruturas de saneamento básico (caso do Vale do Ave), na promoção económica (casos do Alto Minho e do Vale do Sousa), na definição de políticas de transportes (caso do Entre Douro e Vouga). No entanto, na maioria dos casos, a capacidade técnica instalada não ultrapassou a que estava disponível nos gabinetes de apoio técnico (GAT) existentes, pelo que o seu impacto foi limitado. Mais recentemente, em 2003, houve nova investida legislativa para as áreas metropolitanas (Lei 10/2003, de 13 de Maio), que estabeleceu um novo regime para a sua criação, quadro de atribuições e modo de funcionamento dos seus órgãos e respectivas competências, tendo em vista nomeadamente: a articulação dos investimentos; a coordenação de actuações em áreas como infra-estruturas, saúde, educação, ambiente, segurança, acessibilidade e transportes; o planeamento e a gestão estratégica, económica, social e territorial dos seus municípios. Tinha como novidade a definição de dois tipos de áreas metropolitanas em função do âmbito territorial e demográfico: as Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas. Pode dizer-se que esta iniciativa foi apresentada como sendo muito ambiciosa. Apesar de ter gerado uma forte expectativa nos municípios, que andaram entretidos durante meses a discutir fronteiras e a fazer alianças territoriais, muitas vezes com pouca coerência física, objectivamente pouco contribuiu para a descentralização de novas funções do Estado para um nível subnacional ou de transferência de funções municipais para o nível intermunicipal. As competências dos órgãos destas instâncias, ditas eufemisticamente metropolitanas, eram claramente excessivas. Esta iniciativa foi também acompanhada por uma proposta de revisão do regime do associativismo municipal (Lei 11/2003), que estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das chamadas comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos que poderiam revestir duas tipologias: as comunidades intermunicipais de fins gerais e as associações de municípios de fins específicos. Mais uma vez se sentia o desajuste entre a ambição e os meios para a concretizar. Para satisfazer convenientemente as dezenas de competências listadas, de natureza mais regional que intermunicipal à luz do padrão europeu, tanto para as áreas metropolitanas como para as comunidades intermunicipais, seria necessário prever com muito maior rigor o quadro de apoio técnico e administrativo, a forma de o recrutar e financiar e, sobretudo, o regime de migração dessas competências. Quando comparamos o quadro de pessoal de uma destas instituições intermunicipais em Portugal com o que se passa numa “com-

munauté urbaine” francesa, com competências similares, damos conta do desequilíbrio de recursos: do nosso lado meia dúzia de pessoas, enquanto lá temos serviços estruturados com um numeroso quadro técnico. Para encurtar razões, vale a invocação do dito popular que sem ovos não há omeletes... Mais tarde ainda, em 2008, é promulgada a Lei/2008, de 27 de Agosto, que redefine o regime jurídico do associativismo municipal. Distingue dois tipos de associações de municípios: as Comunidades Intermunicipais (CIM), de direito público, e as que prosseguem fins específicos, de direito privado. Tem como novidade o carácter imperativo de as novas figuras coincidirem ou resultarem da fusão de NUTs III. Terá ido um pouco mais longe na definição dos propósitos: funções de articulação de actuações municipais em matérias mais ou menos óbvias (redes de serviços e equipamentos, mobilidade e transportes, promoção do desenvolvimento económico), ou mesmo nos critérios para o seu funcionamento. Numa visão optimista, pode dizer-se que é convergente com o desígnio de reforçar a consciência intermunicipal. Porém, mais uma vez, não teve a coragem de evoluir para uma clara responsabilização política directa dos seus órgãos. Não obstante alguns casos serem boas experiências, continuo a achar que é importante assumir a questão política com mais coragem.

Finalmente, com o anunciado *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, em Setembro de 2011, o actual executivo atribui prioridade à descentralização administrativa como forma de garantir proximidade do Estado junto do cidadão. Ao que parece, esta iniciativa também terá resultado da pressão das instituições financeiras que nos asseguram financiamento externo. Daqui resultou a inclusão na figura do mútuo entendimento o compromisso de o Estado valorizar a eficiência da gestão e racionalizar a afectação dos recursos públicos. O referido compromisso político exige a apresentação, até Junho de 2012, de uma proposta de reorganização da administração local portuguesa em três domínios: da gestão, de base territorial e político. As preocupações dominantes vão para quatro eixos de intervenção: o do sector empresarial, o da organização territorial, o da gestão municipal e intermunicipal com as implicações no sistema de financiamento e, finalmente, o da democracia local.

Sob o ponto de vista teórico a vontade de reformar tem de ser louvada, dado que somos pouco atreitos a reformas e a mudanças institucionais, pelo que é de exaltar a intenção reformista desta proposta. Também é fácil admitir algumas das prioridades de intervenção; nomeadamente parece óbvia a necessidade de disciplinar o figurino empresarial local, evitando que assumam o modelo empresarial os serviços públicos cuja natureza não se adequa a essa disciplina. A intenção de reforçar a democraticidade local também não merece reparos.

Por outro lado, manifestar a vontade de reduzir o número de municípios ou freguesias também não parece negativo em termos gerais, desde que o benefício colhido por tal consolidação não seja ofuscado por incongruências na aplicação de uma regra geral objectiva, sem respeitar especificidades locais. Se a métrica for cegamente aplicada, podem gerar-se injustiças relativas muito expressivas, ficando o cidadão privado do que pode ser o único contacto que tem com a administração do Estado.

Onde estão então os pontos críticos?

Continuando a defender a descentralização para o escalão regional, por ser aquele que melhor pode cuidar da dimensão estratégica das funções periféricas do Estado e da competitividade territorial, hoje mais decisiva por razões económicas e sociais, não vejo que o desígnio regional fique comprometido com a insistência num outro nível intermédio entre a administração local e a central. Porém, já me parece escasso o objectivo de a organização territorial se limitar à redução imperativa e substantiva do número de freguesias, pela reduzida economia esperada. Questão diferente se põe com a vontade de atribuir maior relevo às CIM – Comunidades Intermunicipais – e às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Há quem se interroge se tal ênfase não prejudicará a futura concretização das regiões administrativas previstas na constituição. Pessoalmente, entendo que, depois de tantas hesitações e investidas mal sucedidas, o país só ganharia se experimentasse um novo nível de concertação de interesses acima do nível municipal, para romper a actual nefasta e injusta concepção centralista da organização do Estado. Uma dinamização das comunidades intermunicipais não esgotaria a necessária transferência de competências da administração do Estado, hoje detidas pela administração desconcentrada. Por razões de racionalidade económica e de eficiência administrativa, o escalão NUT III, que é aquele que está previsto para as CIM, não é o mais ajustado nem o mais razoável para a descentralização regional. De acordo com o padrão europeu, não faz sentido regionalizar o país por duas dezenas de NUT III e nelas definir serviços descentralizados do Estado. Admiti-lo, só por teimosia ou por preconceito em relação às regiões administrativas, é atentar contra a racionalidade que a economia reclama e a comparação europeia recomenda. Para o nível regional são tradicionalmente reservadas funções que beneficiam ser exercidas em territórios mais alargados como, por exemplo, as seguintes: planeamento físico, ordenamento do território e ambiente, definição dos perfis de formação profissional mais adequados à estrutura produtiva e à especialização tecnológica, gestão de redes de equipamentos de hierarquia superior nos domínios da saúde, educação, cultura e desporto. Todavia, haverá algumas compatibilidades supramunicipais que podem ser reguladas à escala de um

conjunto de municípios mais reduzido. Tratando-se de zonas mais homogêneas, as competências que merecem ascender ao nível intermunicipal são predominantemente as de escala municipal, para aí encontrarem condições para serem mais bem resolvidas.

Neste contexto de descentralização, as áreas metropolitanas devem ter uma abordagem singular. Na verdade são organizações de municípios como as CIM, embora a concentração urbana e a densidade de actividades terciárias superiores sejam muito mais intensas e, por isso, mais próximas do modelo regional.

Há, no entanto, um ponto básico comum a ambas as formas de organização territorial, que não podemos escamotear. Volto à necessidade imperiosa de fazer corresponder a cada tipologia de organização territorial uma configuração com legitimidade democrática completa, isto é, com figurantes eleitos pela totalidade dos eleitores das respectivas circunscrições. Esta forma de proceder responsabiliza, porque obriga a assumir compromissos prévios, a pensar propostas de programas eleitorais, a sujeitar-se ao escrutínio público durante campanhas e debates, à fiscalização dos órgãos deliberativos e das oposições.

Tanto nas CIM como nas áreas metropolitanas, podemos imaginar modelos de representação mais ou menos fantasiosos. Em minha opinião, não é necessário inovar muito, havendo vantagem na adopção de modelos suficientemente testados para garantirem confiança política. Basta proceder à eleição do órgão deliberativo, sendo que o primeiro elemento da lista mais votada deveria ser o presidente do órgão executivo. Esta solução poderia inclusivamente ser adoptada num ajustamento ao figurino dos órgãos municipais. Tem a clara vantagem de forçar a construção de coligações mais estáveis para o órgão executivo e reforça e enobrece o órgão deliberativo numa desejável maior responsabilização da assembleia deliberativa e fiscalizadora do órgão executivo.

A verdadeira reforma do Estado está na correcta descentralização territorial e administrativa. A reforma do poder local assume-se assim como uma importante componente da reforma do Estado. Mas, entendamo-nos, só com a responsabilização completa de eleitos e eleitores poderá contribuir para o reforço da nossa democracia. É indispensável acreditar nos valores da participação política por parte do cidadão, a nível regional e local. Já perdemos muito tempo com experiências incompletas e temerosas. O mau desempenho que resulta de uma concepção centralizada do poder já nos devia ter ensinado mais para poder agir melhor no futuro.

## Introdução

Ana Paula Marques

Rita Moreira

Neste livro reúnem-se contributos de investigadores nacionais e internacionais que participaram no Seminário Internacional “Emprego e Formação na Administração Local: Realidades e prospectiva”, realizado na Universidade do Minho em Dezembro de 2010. Face à relevância das temáticas e perspectivas interdisciplinares expostas, entendeu-se organizar esta publicação com o objectivo de divulgar junto de um público mais alargado, que não somente académico, o debate mais aprofundado e estruturado em torno de *governança e territorialidades*, principais práticas e lógicas que têm vindo a caracterizar a Administração Local nos últimos anos. Esta reflexão assume contornos de maior visibilidade e urgência face à recente crise económico-financeira e às recomendações europeias traduzidas na *Europa 2020* quanto ao modo como se pretenderá “assegurar a saída da crise e preparar a economia da UE para a próxima década” (COM, 2010), bem como, em termos nacionais, face aos fundamentos que norteiam o *Documento Verde da Reforma da Administração Local* (2011).

A organização deste livro fez-se em duas partes fundamentais. Na I Parte, “Governança e Planeamento”, discutem-se as bases da competitividade das cidades e da modernização das autarquias, suportando modelos de intervenção em rede, com a inscrição do “local” como dimensão angular do modelo de democracia ocidental. Na II Parte, “Formação e TIC”, exemplifica-se como as autarquias têm vindo a gerir e a (re)criar soluções para enfrentarem a “turbulência” (Greenspan, 2007) dos tempos de hoje.

Assim, este livro inicia-se com o capítulo da autoria de Rob Atkinson intitulado “Contemporary Urban Governance and the Search for Competitiveness: Mobilisation of Assets in the bid to improve ‘urban attractiveness’”. O artigo parte de uma visão do papel da cidade enquanto “motor de desenvolvimento económico”, descrevendo-se as experiências europeias ao nível de duas áreas políticas de desenvolvimento (urbano e espacial), através da conceptualização das noções de “competitividade”, “atractividade” e “coesão” no processo de governança territorial. Ao analisar a necessidade de ligação do desenvolvimento económico urbano às políticas urbanas e espaciais

(exclusão social, coesão social e problemas ambientais), o autor reconhece as limitações das competências legais e das iniciativas levadas a cabo pela UE nesta matéria, pesem embora as recentes estratégias ao nível das Presidências rotativas. Recorrendo aos resultados dos projectos ESPON (Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitor) e ATTREG (Territorial Attractiveness), o autor defende uma abordagem alternativa (e integrada) da atractividade assente nas relações institucionais e organizacionais entre os vários participantes da cidade, aparecendo os conceitos de ambiente *local e inovador* como essenciais na sua compreensão. Estes activos/capitais locais têm relevância num complexo processo de inter-relação, ou seja, na forma como são identificados e mobilizados pelos governos locais, organizações governamentais e actores institucionais para criar valor ou acrescentar e aumentar a atractividade de um lugar, constituindo-se a governança como um importante activo deste processo de mobilização. Sem defender uma visão monolítica, o autor reconhece que os modos de governança são hierárquicos e que, apesar de poderem ocorrer mudanças no sistema de governação, estas são difíceis de realizar no curto prazo, já que requerem planeamento, liderança e níveis de comprometimento com a sociedade civil e o sector privado, o que implica o envolvimento de um número significativo de parceiros em formato de rede.

No segundo capítulo, “A modernização administrativa nas autarquias locais: Estudo comparado dos municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular”, da autoria de Joaquim Filipe de Araújo e Enrique Varela, analisa-se a implementação das ideias da Nova Gestão Pública nos municípios que integram o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. Ao identificar as tendências de mudança nos modelos de governação local da euro-região, o artigo propõe um novo paradigma multidimensional que conduz a um sistema de governação mais flexível na tomada de decisão com base em redes. Os autores justificam o interesse pela análise das experiências no Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular porque aí se materializaram vários projectos de gestão pública e de governação local (*e.g.*, programas Agenda 21 Local transfronteiriça, Agenda Local Digital), embora os estudos mais representativos neste campo estejam aí escassamente explorados. Apesar de ser possível identificar aí boas práticas ou, nas palavras dos autores, “ilhas de excelência” de reforma e modernização da actividade administrativa (gestão pública, meio ambiente, financiamento, serviços sociais...), o artigo conclui que ainda falta muito caminho a percorrer nesta matéria.

Recuperando a discussão da intervenção local consubstanciada na adopção de novos modelos de governação, Ana Paula Marques desenvolve, no seu capítulo “(Re)inscrições territoriais da Administração Local: Desafios de

governança”, os principais impactos ao nível das relações de emprego e formação quanto à inovação organizacional e valorização dos recursos humanos. Com base nos principais resultados de uma investigação intitulada “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral”, reflecte-se sobre as tendências de fundo que enquadram a acção pública e a governança local. Com efeito, percebe-se que face às actuais tendências de governança, comuns à maioria dos países ocidentais, ganha particular destaque as que têm vindo a contribuir para novas alternativas de gestão com impactos nas arquitecturas organizacionais do poder local. Porém, tal pressupõe que as mesmas sejam acompanhadas por uma redefinição do poder que permita um investimento significativo no capital humano ancorado em dimensões como *empowerment*, co-responsabilização e intervenção conjunta de todos os profissionais envolvidos nas organizações. Para se perceber estas tendências, foram identificados seis *clusters* dos municípios portugueses com distintas (re)inscrições territoriais, impondo uma leitura segmentada e criteriosa do conjunto de tensões e desafios inerentes às realidades de actuação dos municípios. Na perspectiva da autora, só com o conhecimento aprofundado de estruturas profissionais e formativas dos municípios se poderá desenvolver uma estratégia de intervenção que contemple uma abordagem sistémica e adaptada à dimensão territorial.

Ainda nesta I Parte, Margarida Perestrelo apresenta-nos um capítulo intitulado “Prospectiva e democracia participativa: sucessos e insucessos”, onde analisa o papel fundamental das metodologias de prospectiva no planeamento estratégico e participado e na construção de uma democracia participativa. A autora critica a eficácia de uma gestão centralizada e burocratizada para lidar com a complexidade e a incerteza da actualidade, sublinhando a ideia de que a participação dos actores é fulcral no planeamento estratégico territorial, através da acção colectiva. Reitera, no entanto, que as metodologias de prospectiva no planeamento territorial apresentam potencialidades e limitações. Entre as últimas destaca a distribuição assimétrica do poder entre os actores envolvidos no processo de decisão; a celeridade inerente ao processo de planeamento que não se coaduna com a eficácia e a implicação dos diversos actores; e a sua difícil aplicação em territórios de grande dimensão, não só pela elevada quantidade de informação a recolher, como também pelo número e diversidade social dos actores envolvidos neste processo. Alerta-nos, ainda, para o perigo de o planeamento participativo no poder local se transformar numa forma de manipulação e de controlo social, sendo, por isso, necessário o cumprimento de certos pré-requisitos por parte do investigador, bem como o estabelecimento de uma relação de confiança

entre o actor/cliente e os restantes actores. Em jeito de conclusão, defende a importância da aposta no reforço das condições de sucesso do planeamento territorial participado, nomeadamente na integração e envolvimento de todos os actores institucionais e não institucionais no processo de planeamento, através de programas específicos, com incentivos legais e financeiros. A II Parte deste livro inicia-se com a apresentação do capítulo “Da formação burocrática à estratégica na Administração central e local” da autoria de João Bilhim. Será na problematização da transformação do modelo de gestão pública vigente desde os anos oitenta do século XX e da introdução de novas práticas de gestão que o autor procura perspectivar no tempo e discutir, prospectivamente, a estratégia de formação prosseguida por dois dos principais organismos públicos em Portugal, responsáveis pela formação nas administrações central e local: o INA (Instituto Nacional de Administração) e o CEFA (Centro de Estudos e de Formação Autárquica). A comparação destes dois contextos organizacionais permite-lhe aferir do grau de implicação da modernização dos seus processos formativos, bem como em que medida estas instituições foram e são geridas no contexto deste paradigma, respondendo às solicitações confusas de uma Administração Pública (local e central) que vive actualmente entre duas vagas – o paradigma burocrático e o paradigma da governação. Neste contexto, o autor defende a tese da necessidade imperiosa de alinhar a formação com a orientação estratégica da Administração e da gestão de topo das instituições, retomando a ideia nuclear de que as pessoas (trabalhadores) são importantes agentes de mudança que podem ter um papel activo na construção de um novo paradigma de formação.

Em seguida, no capítulo “Avaliação integrada da formação profissional – Um modelo para capacitar a Administração pública face aos desafios sociais”, Helena Rato apresenta um modelo para a avaliação integrada da formação profissional nos organismos públicos pautado pelos princípios da boa *governance*. Apresenta a lógica conceptual do modelo MANFOP (Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos), realçando as suas principais potencialidades para um desenvolvimento metodológico mais eficaz em termos de gestão integrada da formação na Administração Pública. Este modelo parte de uma abordagem sistémica da organização e do ambiente, como um processo contínuo em inter-relação e cuja operacionalização assenta numa espécie de círculo “virtuoso”. Desta forma, será possível que cada organismo público realize uma análise organizacional e identifique os seus objectivos estratégicos; avalie prospectivamente as competências necessárias (específicas e transversais); e, consequentemente, construa um directório de competências.

Já as autoras Ana Paula Marques e Rita Moreira, no capítulo designado “Avaliação e dinâmicas formativas na Administração Local: doze estudos de caso nos municípios portugueses”, abordam a problemática da formação com o intuito de avaliar o impacto do investimento e das dinâmicas formativas nos contextos e modelos de organização do trabalho das autarquias. Debruçam-se no artigo exclusivamente sobre a informação recolhida em estudos de caso, centrados na caracterização da situação socioprofissional e dos posicionamentos assumidos pelos grupos profissionais face às tendências de transformação da Administração Local nos últimos anos. Igualmente, focam na sua abordagem a dimensão das dinâmicas formativas e sua avaliação em termos dos referentes de competências ou perfis profissionais presentes e futuros. Dos principais resultados, é de destacar quer o papel positivo do *Programa Foral* na melhoria dos modelos de formação na Administração Local, quer a proposta de uma intervenção formativa que tenha presente uma abordagem simultaneamente sistémica e específica à dimensão territorial, económica e humana dos municípios.

Por sua vez, no capítulo “O uso de plataformas telemáticas no processo de planeamento e gestão urbanística”, Flávio Nunes, em co-autoria com vários investigadores, propõe-se analisar o processo de difusão e apropriação das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na gestão urbanística das autarquias portuguesas, assim como os seus desafios ao nível de novas competências exigidas aos técnicos superiores urbanistas. Cruzando vários contributos teóricos, os autores procederam a uma avaliação preliminar do processo de difusão das TIC nas autarquias locais, procurando traçar o retrato nacional dos concelhos que lideram a introdução de serviços *online*. Além disso fizeram uma inventariação das principais aplicações telemáticas que têm vindo a ser introduzidas nas autarquias. Desta análise, concluem que, apesar dos progressos registados nos últimos anos, assiste-se, ainda, a alguma falta de maturidade nos *websites* das autarquias portuguesas, na medida em que se verifica uma relação directa entre a dimensão demográfica das autarquias e a apropriação que estas fazem das TIC para a modernização dos seus procedimentos administrativos. A heterogeneidade de procedimento adoptados com a implementação das TIC leva os autores a questionar as suas implicações ao nível do ordenamento do território e planeamento urbano, ao mesmo tempo que pretendem conhecer os seus impactos na oferta formativa, especialmente direccionada para os técnicos superiores urbanistas. O último capítulo que integra este livro intitula-se “Mudança organizacional e TIC: Certificação da qualidade e plataforma de trabalho interna do Gabinete de Estudos e Planeamento da Câmara Municipal do Porto”, e é da autoria de Fernando Pau-Preto. Nele o autor problematiza o papel

decisivo da governação a nível local na resposta global face aos desafios que se colocam ao nosso país. Perante tendências aparentemente contraditórias, a capacidade de resposta do poder local joga-se, segundo o autor, na capacidade de a administração local concretizar processos de modernização administrativa. Nesta perspectiva, a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade e o recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação assumem-se como uma importante “janela de oportunidade”, não só pelas vantagens em termos de inovação, de maior eficiência dos serviços públicos e de optimização dos recursos disponíveis, mas também pela sua função de mobilização e desenvolvimento dos recursos humanos, através de processos de transformação *bottom-up*, participados e incrementais.

## **Parte I**

### **Modernização e planeamento**



## **Contemporary urban governance and the search for competitiveness: Mobilisation of assets in the bid to improve ‘urban attractiveness’**

Rob Atkinson\*

### **Abstract**

There has been a great deal of emphasis on improving ‘urban competitiveness’ and the associated need to develop public-private partnerships involving a range of local interests. This led to a focus on ‘urban governance’ and the various forms it can take. From the late 1990s this approach has increasingly been supplemented by a recognition that ‘competitiveness’ and ‘growth for its own sake’ may have negative consequences if the benefits are not more widely distributed, thus cohesion has become increasingly important. This has also been associated with notions of social and territorial diversity and the need to balance exogenous and endogenous forms of urban development. In particular this approach has been associated with the notion of ‘territorial capital’. Central to this approach is how local assets are mobilised to enhance ‘urban attractiveness’ – this primarily refers to the forms of urban governance that have been developed. Governance is now seen as an essential element in the development of what is often termed an integrated and sustainable approach. This chapter focuses on the assets and potentials characterizing cities and the means by which such assets may be mobilized in order to contribute to the creation of new development paths and visions for European cities.

**Keywords:** urban, competitiveness, governance.

### **Resumo**

Nos últimos anos, tem sido dada uma grande ênfase à melhoria da “competitividade urbana” e à necessidade de desenvolver parcerias público-privadas que envolvam os diversos interesses locais. Tal conduziu a que se destacassem a “governança urbana” e as diversas formas que a mesma pode tomar. Desde a década de 1990, esta abordagem tem sido cada vez mais

\* Cities Research Centre, Faculty of Environment and Technology, University of the West of England (rob.atkinson@uwe.ac.uk).

complementada por um reconhecimento de que a “competitividade” e o “crescimento por si só” podem ter consequências negativas se os benefícios não se distribuírem de forma mais ampla, o que levou a que a questão da coesão se tornasse cada vez mais importante. Esta questão também tem sido associada com as noções de diversidade social e territorial e a necessidade de equilibrar as formas exógenas e endógenas de desenvolvimento urbano. Em particular, esta abordagem tem estado associada à noção de “capital territorial”. Central nesta abordagem é saber como os activos locais estão mobilizados para reforçar a “atractividade urbana” – esta refere-se principalmente às formas de governança urbana que têm sido desenvolvidas. A governança é agora vista como um elemento essencial no desenvolvimento do que é frequentemente designado por abordagem integrada e sustentável. Este capítulo foca-se nos activos e potenciais que caracterizam as cidades e os meios pelos quais esses activos podem ser mobilizados a fim de contribuir para a criação de caminhos de desenvolvimento e de novas visões para as cidades europeias.

**Palavras-chave:** urbano, competitividade e governança.

## **Introduction**

Over the last three decades, from the EU to the local level, there has been a great deal of emphasis on improving ‘urban competitiveness’, in many ways this has become the *sin qua non* of contemporary urban development. We have witnessed various phases (and fashions) as cities have sought to improve their competitiveness starting with neo-liberal inspired forms of property-led development, city market/branding and a multitude of private sector led forms. Since the late 1980s the emphasis has increasingly been on the need to develop public-private partnerships and over the last 15 years to involve a range of local interests (stakeholders, citizens, etc) as part of the process to enhance both competitiveness and cohesion. This led to a focus on ‘urban governance’ and the various forms it can take – from ‘growth coalitions, urban growth regimes and multi-sectoral partnerships to name but a few of the approaches identified.

From the late 1990s this approach has increasingly been supplemented by a recognition that ‘competitiveness’ can produce negative consequences and that not all cities can be ‘winners’ and that ‘growth for its own sake’ may have negative consequences (e.g. social exclusion, decline in social cohesion) if the benefits are not more widely distributed, thus cohesion has become increasingly important. The search for ‘urban competitiveness’ has been

supplemented by various forms of cooperation/collaboration enshrined in notions such as polycentricity and collaborative planning which function both as mechanisms of development and inclusion. This has also been associated with notions of social and territorial diversity and the need to balance exogenous and endogenous forms of urban development. In particular this approach has been associated with the notion of ‘territorial capital’.

The focus on territorial and social cohesion has led to a wider consideration of the need for ‘balanced and sustainable development’ and ‘exploitation’ and ‘enhancement’ of local assets (as enshrined in the notion of territorial capital) in order to support forms of urban development that seek to reconcile competitiveness with cohesion and to balance the benefits of growth with regard to both external and internal interests. At the core of this approach is how local assets are mobilised to enhance ‘urban attractiveness’ – this primarily refers to the forms of urban governance developed. Governance is now seen as an essential element in the development of what is often termed an integrated and sustainable approach. This chapter focuses on the assets and potentials characterizing cities and the means by which such assets may be mobilized in order to contribute to the creation of new development paths and visions for European cities.

## **1. The European background**

Across Europe there has been considerable discussion and debate in academic and policy circles over the role of cities in economic, social and environmental development. Compared to even twenty years ago cities are now viewed in a much more positive light; rather than being seen as a source of problems they are now widely seen as the ‘motors of economic development’ in the European, national and regional economy (CEC, 1997, 1998, 2005, 2007c). The associated notion of urban competitiveness has gained considerable prominence not least in relation to the knowledge economy; linked to this is the acknowledgement that ‘quality of life and place’ also play an important role in the attraction, and retention, of workers central to that economy (see Florida, 2000 and 2002). At the same time, at least in terms of rhetoric, there has also been a growing recognition that urban economic development must be part of and integrated with policies that address social exclusion, social cohesion and environmental problems. Increasingly spatial and urban policies have sought to address many of these issues, although the links between the two have often been somewhat weak. I will briefly describe some of the European background to these two policy areas, whilst adding the caveat that the EU lacks legal competences for either spatial or urban policy.

Within the EU spatial planning (or spatial development as it is now termed) is synonymous with the European Spatial Development Perspective (ESDP), embodied in a non-binding intergovernmental document (ESDP, 1999) agreed between Member States in 1999. The indeterminate status of this document and the lack of any specific legal competence to justify Community actions in this sphere mean that the ESDP has had something of a chequered history which often makes it difficult to trace direct relationships between it and particular policies and outcomes. Nevertheless one should not underestimate its impact at European and National levels through its influence on the Structural Funds and particular initiatives such as INTERREG and ESPON. Given the extensive coverage of the ESDP's evolution (see Williams, 1996, 1999 and 2000; Faludi, 1997a, 1997b, 2001, 2003a, 2003b and 2005) I do not intend to discuss it in detail merely to note the main points relevant to this chapter. In particular I would highlight three basic goals that the ESDP identifies:

- economic and social cohesion;
- sustainable development;
- balanced competitiveness of the European territory (ESDP, 1999:10).

It is argued that these goals need to be "...pursued in combination, with attention also being paid to how they interact" (ibid.: 11) and that this should take the form of balanced and polycentric development within a framework of competition and cooperation. The ESDP also stresses the importance of integration and coordination of the activities of the EU, Member States, regions and localities if the new challenges facing the EU are not to lead to greater divisions – the notion of (vertical, horizontal and territorial) integration is central to the ESDP and its vision of Europe. To cut a rather long story short many of the themes present in the original ESDP crystallised in the Green Paper on Territorial Cohesion (CEC, 2008) which begins with a restatement of core ideas contained in the ESDP about balanced territorial development across the European space. Furthermore, it argues that Europe's rich territorial diversity is a strength and that we need to build on this diversity by recognising and harnessing it to support harmonious development – essentially an endogenous form of growth that simultaneously seeks to (re)distribute growth away from the Pentagon and major cities (especially capital cities) to include the small and medium sized cities that the great majority of Europe's population lives in. Numerous initiatives undertaken by the European Commission have increasingly been characterized by an attention to spatial dynamics, a clear signal of a grow-

ing awareness of the importance of the territorial dimension for the EU political agenda.

A clear example of the above is that policies for regional development are an integral part of the Lisbon Treaty, and a territorial approach with deeper horizontal policy integration has gradually emerged over this period. Most recently the “Barca Report” (Barca, 2009) the Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion (CEC, 2010a) have explicitly highlighted the need for a place-based reform of EU regional and cohesion policy. While the Lisbon-Gothenburg strategy made references to many of these ideas the overwhelming emphasis was arguably on economic development and competitiveness often at the expense of territorial (and social) cohesion. With Europe 2020 (CEC, 2010b) there appears to have been some readjustment in favour of a greater emphasis on economic, social and territorial cohesion through its three priorities:

- smart growth;
- sustainable growth;
- inclusive growth.

In particular the latter does give greater prominence to both territorial and social cohesion (see ESPON, 2010), although arguably within a framework that still accords primacy to economic growth.

One of the problems is that competitiveness remains a contested and often ill-defined term, much depends on whether it is used in relation to a national economy, a region/city or a firm (Cambridge Econometrics, 2008). According to a report for DG Regional Policy there is greater clarity what competitiveness means in relation to a firm but much less so at national and regional (and city) levels. For instance a definition of regional competitiveness in the Sixth Periodical Report on the Regions states:

[Competitiveness is defined as] the ability to produce goods and services which meet the test of international markets, while at the same time maintaining high and sustainable levels of income or, more generally, the ability of (regions) to generate, while being exposed to external competition, relatively high income and employment levels’.” and “In other words, for a region to be competitive, it is important to ensure both quality and quantity of jobs. (*Cambridge Econometrics*, 2008: 2-3).

They conclude:

There is no single theoretical perspective that captures the full complexity of the notion of ‘regional competitiveness’. The overview of both theoretical and empirical literature confirms the introductory notion that competitiveness is a difficult and often confusing term – especially so at the regional level. The term ‘competitiveness’ often raises more questions than answers, perhaps one reason why the term has only relatively recently infiltrated the language of macro-economic theory and regional economics alike. (*Ibidem*: 7-11).

This conclusion is relevant to the city level where the meaning of urban competitiveness is if anything even vaguer. Others have challenged the very relevance of competitiveness, for instance Krugman (1994) has described it ‘a dangerous obsession’ and as misguided and damaging.

In a similar manner (social) cohesion is a contested concept with multiple meanings and implications that allows it to be used in ways that reflect different assumptions and objectives. Buck (2005) sums up this incoherence arguing that social cohesion lacks conceptual coherence and is able to:

(...) appeal to ideas of what makes a good society or a good city, without really specifying or prioritising them. However, as soon as we pose the question in these terms it is clear that there are a large number of possible values to which we might appeal, including (for example) openness, tolerance, prosperity, equality, creativity, security and solidarity. Some of these values may be in conflict with one another (... ) (2005: 47).

While the Fourth and Fifth Cohesion reports of the European Commission identifies economic, social and territorial cohesion as being important, neither are clear about the differences between them, the relationship between them or what they imply in terms of policies (CEC 2007d and 2010a). Thus we need to bear in mind that cohesion, in its various forms, is by no means a coherent concept – it is contested.

Moreover, tensions remain between competitiveness (however defined) and cohesion As Servillo (2010: 410; see also Vanolo, 2010) points out an analysis of the various documents reveals “(...) the recurrent presence of the political tension between a solidaristic [the cohesion scenario] and a competitiveness-oriented approach.”. This unresolved tension is frequently to be found at all levels from the European to the local, although attempts to resolve it are frequently made through the argument that territorial and social cohesion are an essential prerequisite of competitiveness.

The elaboration of an ‘EU urban policy’ was initially promoted by a series of documents published by the Commission of the European Communities

(CEC) during the 1990s (CEC, 1997 and 1998) that led to a greater focus on urban issues at EU level. Indeed since 1998 the majority of EU Presidencies have had an urban theme as part of their work programme and have held urban fora/conferences. This has been both strength and a weakness. A strength in the sense that it has helped raise the profile of urban issues and keep them on the European agenda, but a weakness in that even when Presidencies have had an urban theme each has had a somewhat different focus and emphasis and at times there has been no real sense of continuity between Presidencies and as a result there has been a sense of ‘policy drift’. Although, since the Dutch Presidency of 2004 and the agreement of the Rotterdam *Urban Acquis* there does seem to have been more coherence about the Urban Agenda and Presidencies since then have sought to enhance and develop the agenda through the Bristol Accord (2005) and more recently under the German Presidency through the Leipzig Charter (German Presidency, 2007a). Indeed one of the accompanying explanatory notes boldly states “The Leipzig Charter will create a foundation for a new urban policy in Europe.”(German Presidency, 2007b: 1). The French Presidency of the EU in 2008 sought to further develop the ideas contained in the Leipzig Charter (see French Presidency, 2008a and 2008b) and to produce a consensus on how to develop and implement urban policies. More recently the Czech Presidency continued this process in the conclusions of the European Summit of the Regions and Cities in March 2009 Prague which called for “...a strong regional policy...which incorporates as a crucial challenge an urban policy for the sustainable development of European cities ...” (Czech Presidency, 2009: 16). These themes were further developed in the Toledo Declaration during the Spanish Presidency of 2010 (Spanish Presidency, 2010).

The outcome of these developments is that the importance of cities has been enhanced by the increased acceptance amongst politicians and policy makers that cities are Europe’s ‘motors of economic development/growth’; this function has become closely associated with the Lisbon-Gothenburg Strategy (see for instance CEC, 2005, 2006a, 2006b, 2007a and 2007b) thereby strengthening the position of urban areas in the thinking of many key actors at all levels from European to local. The issue of an EU urban policy has been discussed elsewhere (see Atkinson, 2001 and 2002; Parkinson, 2005), however the key, interdependent, objectives are:

- strengthening economic prosperity and employment in towns and cities;
- promoting equality, social inclusion and regeneration in urban areas;

- protecting and improving the urban environment: towards local and global sustainability;
- contributing to good governance and local empowerment (CEC, 1998: 5-6).

As with spatial policy there is a strong emphasis on the need to ensure that actions taken at EU, national, regional and local levels are vertically, horizontally and territorially integrated. Furthermore, there has been a growing recognition that the EU's sectoral policies have important impacts on urban areas and their development and that these policies should take into account their 'spatial impact' and 'urban dimension' (CEC, 2007a and 2007b).

Attempts have been made to bring together the urban and spatial agenda within the framework of the EU (e.g. the Lille Agenda – CSD, 2000), but they have met with limited success. Perhaps more success has been achieved in bringing the spatial and urban agendas together by linking the concept of polycentricity with the increasingly popular concept of the city region. The renewed popularity of the latter reflects the role increasingly attributed to the city region in the development of a 'knowledge-based' (regional) economy and the apparent need to ensure a certain quality of life is available in order to attract and retain key knowledge workers (see Florida, 2000 and 2002). By bringing together the city region and polycentricity it is possible to conceive how a 'core city' may symbiotically exist within an interrelated network of smaller towns and cities (and rural areas) in which there is a complimentary distribution of functions that support and/or provide a range of key facilities and services essential to economic development within the polycentric city region and thereby enhance the competitive position of the region. Crucial to this approach is building institutional and organisational relationships between the various participants – essentially defined as a governance issue. It is the presence of such 'assets' that is increasingly seen as central to city/region's success in terms of enhancing its competitiveness and cohesion. When considered from a governance point of view the notion of attractiveness has two basic constituents. First of all a reliable and well established system of governance may be seen as a form of attractiveness that will attract investment – for example a transparent and accountable system of decision making accompanied by the involvement of local citizens may indicate a stable environment and thriving civil society (both of which can be seen as indicators of the presence of social and institutional capital). Second, attractiveness may also shape the process of territorial governance, particularly what may be described as the 'mobilisation process', i.e. the means by which territorial assets are concretely brought to bear through various

actions embodied in policies. What is at question is the degree to which the increase in and deployment of such assets, and any subsequent improvement in attractiveness, are the ‘accidental outcome’ (or by product) of market processes or of deliberate government interventions. This distinction raises strategic questions regarding whether or not to focus on the development/improvement of a place’s economic performance, which emphasises the role of enhancing attractiveness in order to improve a place’s economic position in global terms, or an approach targeting the social and territorial balance among and within regions. These leads to two key issues I wish to address in the rest of the chapter: attractiveness and governance.

## **2. Notions of attractiveness**

In what follows I will draw upon an ESPON project – Attractiveness of European regions and cities for residents and visitors (ATTREG) – I am currently engaged in with a number of other colleagues from across Europe<sup>1</sup>.

Over the last twenty years the notion of quality of place has become increasingly important in the debates over urban and regional competitiveness. Initially the debate focussed on various aspects of quality of life and referred to the level of urban services and other associated factors. This was supplemented by a concern with “soft,” subjective measures, often linked to economic competition (Trip, 2007).

The move from “quality of the economic environment” to “quality of places” has highlighted the question of what is specific to a place. What are the factors (or assets) that enhance a place’s chances of thriving in an increasingly competitive (global) environment?

At the same time these issues have been increasingly linked to the emergence of what is termed the knowledge society. In such a society growth and innovation is primarily generated by sectors in high-technology, bio-tech, business and financial services and cultural and creative industries. Taken together these sectors are seen to epitomise the ‘new economy’ (Trip, 2007) which is seen as tied to locally embedded knowledge and Culture and information has thus taken on a key role in the development of regional and urban economies.

The influential work of Florida’s (2002, 2003, and 2008) has taken up these themes and related them more directly to policy. Florida directly relates (urban) economic development to the attraction and retention of what he

<sup>1</sup> It goes without saying that the views expressed in this paper are my own and do not represent either the position of ESPON or the ATTREG project.

terms the 'creative class', arguing that a combination of factors make a city an attractive place to live and work for group. A number of factors are identified that make a place attractive to the 'creative class'; most notably economic and spatial diversity, certain types of leisure and cultural amenities that complement their life style, a diverse group of residents, opportunities for random encounters in 'informal spaces', safety, a certain 'buzz', as well as vague aspects such as authenticity, tolerance and urbanity.

Florida developed a measurement method for the quality of places in a series of studies on the quality of U.S. cities (Florida, 2000, 2002; Florida & Gates, 2001), and some years later, in some European countries (Florida & Tinagli, 2004). These analyses were based on a set of indicators for technology, talent and tolerance (the 3Ts). Florida's work does point to the importance of criteria such as creativity and talent, diversity, tolerance and safety, and in particular to the presence of specific amenities as attractive factors. His main research objective is to understand why successful and innovative high tech companies cluster together, and the answer given is "...companies cluster in order to draw from concentrations of talented people who power innovation and economic growth." (Florida, 2003: 5). In this theory, companies follow people and not vice versa; in specific places, the 3Ts interact with one another in a synergistic (one might almost say "mystical") manner. The next question is how and why do clusters of such people (the creative class) emerge and develop? According to Florida it is because what they are looking for "... are abundant high-quality experiences, an openness to diversity of all kinds, and above all else, the opportunity to validate their identities as creative people." (ibid: 9). Thus, cities that are richly endowed in place amenities bring together the best "creative talent", which should lead to higher economic performance.

Florida's work has been heavily criticised for a number of shortcomings. Among these is that within the term 'creative class' he brings together a diverse group of people who have no real relationship to one another (Markusen, 2006), nor does he consider the important economic, social and political differences among the various groups he includes in this class or the different roles they have in the economy. Perhaps more importantly how such creative talent coalesces in a particular place and produce competitive economies at best may be described as vague. Nevertheless, it does seem that a critical element in this attraction and retention of the 'creative class' and economic development appears to be ability of a city to include a broad range of stakeholders in these processes. However, it is too simplistic to assume that merely attracting the "right people" is a guarantee of long term success.

### 3. Milieu and territorial capital

An alternative approach to attractiveness can be identified which places more emphasis on a wider range of factors and their complex interrelationship. This approach places more emphasis on the combined impact of locally embedded economic, cultural and institutional factors as the driving force behind attractiveness, it is this that creates the basis of attractiveness. Nor is one 'group' seen as *the key* to the process. The concepts of *local* and *innovative milieu* are central to this approach and its understanding of situated economies.

Malillat (1995) argues a local milieu has four basic characteristics: 1) a group of actors (firms, institutions) who have a degree of relative autonomy in decision making and strategy formulation; 2) a mix of concrete (e.g. firms, infrastructure) and immaterial (e.g. knowledge, know-how) elements; 3) institutional (authorities, legal framework) elements and a capacity for interaction among local actors built on cooperation relations; 4) a certain local self-regulating dynamic, and the capacity of actors to alter their behaviour and develop new responses to a changing competitive environment.

In addition to these more fixed factors it is also argued that an 'innovative milieu' is necessary to activate these factors. Such a milieu requires certain 'shared ways of knowing and acting' that embedded in behaviour and linked to a certain 'technical culture' reflecting local economic activities. Here territory is not simply a 'black box' containing factors of attraction that may, or may not, coalesce in a win-win manner, rather it represents a system of collective learning operating through on-going interactions between a wide range of actors (Moulaert and Sekia, 2003; Moulaert and Nussbaumer, 2005). In this sense it is a socially created space, both a result of and a prerequisite for learning – a constitutive resource rather than an inert space.

The above elements may be seen as included in the concept of territorial capital (Camagni, 2008). This concept has become increasingly influential in policy-making and circles, as illustrated by its use, initially by the Dutch Presidency in the "discussion paper for the informal meeting on territorial cohesion" (2004).

By utilising the approach outlined above it may be possible to develop a more informed analysis and understanding of a place's assets and performance. An example of this can be found in the work Deas and Giordano (2001) who explored the relationship between the assets of a city and competitiveness in a number of urban areas. Their basic contention is that the assets an urban area has provides a robust prediction of its economic (or competitive) performance. However, they also noted that there are some places where competitive outcomes are stronger or weaker than might be expected when taking into account their asset base.

What is of particular interest is their discussion of how assets are mobilised, this draws attention to the actions of individuals and organisations and the way in which a territory is governed. Here attention is directed to the conscious actions of local policy actors to attempting to create, utilise, enhance or renew the stock of local assets (Deas and Giordano, 2001). Moreover, it suggests the need to recognise that there are a range of “different users” in the territory and that they do not have a uniform set of needs, the ability to both recognise and find a way of reconciling differing needs is a mark of an inclusive governance system.

#### **4. Territorial attractiveness: an analytic framework**

The ATTREG project (see ATTREG, 2010) has developed a tentative conceptualisation of territorial attractiveness which could serve as a basis to address the issue of the attractiveness of regions and cities. In essence the attractiveness of places may be seen as having three basic constituents:

- the assets of a place, and their different characteristics;
- the different potential users, on whom attractiveness should be measured;
- the way such assets are mobilised, and the underlying policy objectives;

Based on our literature review we identified six categories of territorial assets/capital (ATTREG, 2010: 5):

- *Environmental Capital*. This refers to characteristics of the physical landscape as well as the outcomes of environmental protection/regional planning policies;
- *Antropic Capital*. In essence this refers to the historic and contemporary ‘man-made’ landscape elements that improves the attractiveness and functioning of places with reference to environmental, residential and tourist purposes;
- *Economic Capital*. This essentially refers to the economic environment which stimulates a positive business and economic climate;
- *Social & Cultural Capital*. This refers to the societal social relations of a place and its quality;
- *Human Capital*. This refers to the type(s) of workforce (including levels of qualification and training) and labour market to be found in a place;

- *Institutional Capital*. In essence here we refer to the form(s) of governance of a place that are part of the effectiveness of social and economic processes in a place (this may include the degree of equity and inclusiveness).

What is of relevance is the ways and extent to which capital/assets are identified and mobilized by local governance arrangements to build upon/enhance and/or add to the attractiveness of a place. The scheme in Figure 1 brings together these various forms and their relationships.

This approach understands territorial capital crucial (one might argue constitutive) of the attractiveness of places reflecting the complex interaction of the natural and socio-economic elements of a place. This also implies that a place's attractiveness is an outcome of the mixture of different assets and the way(s) in which they are mobilised, by governmental, non-governmental organisations and other institutional actors. Thus governance arrangements are central to the mobilisation and use of assets and this requires the existence of links, often articulated through organisational arrangements (e.g. partnerships) between stakeholders, local authorities, agencies and citizens in order to identify, create and mobilise assets and develop policies to achieve specific (attractive) strategies.

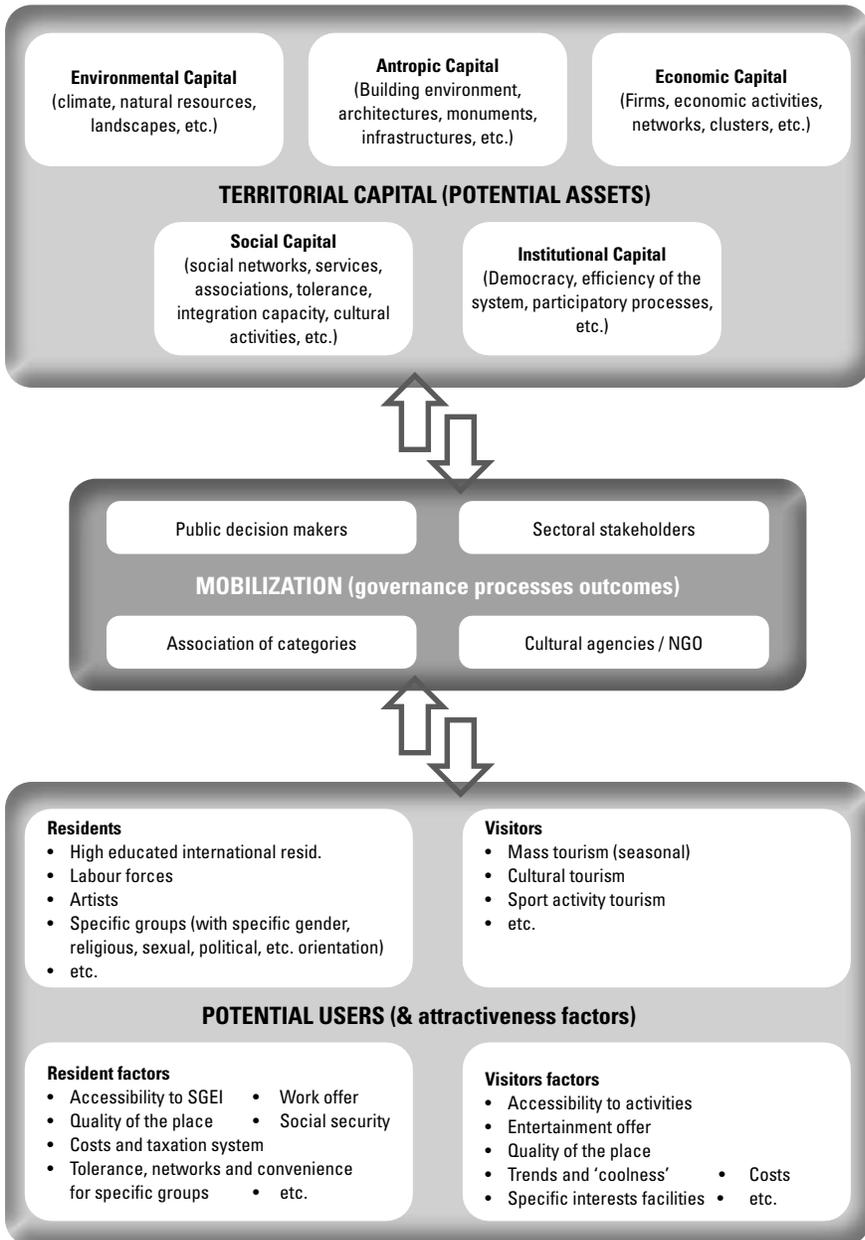
The scheme presented in Figure 1 seeks to relate the role of hard and soft assets, social aspects of attractiveness and other intangible elements. Moreover, rather than simply focussing on the static assets of a milieu it directs attention to the active process of mobilization of assets by the system of governance in a place. Moreover, it also points to the role of policy in the development of attractiveness and how assets are mobilized with regard to the locale as a whole and to particular groups in the locale (this may relate to notions of inclusiveness and social justice).

## **5. The role of governance**

As noted above governance may be both an asset and an essential element in the mobilization process. But what do we mean by governance? In recent years the term governance has become ubiquitous<sup>2</sup> in its usage in a wide variety of contexts (see Stoker 1998; Pierre (ed), 2000). It should come as

<sup>2</sup> Although the term governance is very widely used there are considerable variations in its theoretical use and even more variation in how it is used by politicians and those involved in the policy process. Indeed while it is easy to hear the term used in a wide range of forums one quickly becomes aware that the term is being used in very different, often non-commensurate, terms. Work still remains to be done on the 'language of governance' and the different meanings attached to, and uses made of, the term both theoretically and politically.

**Figure 1.**  
**Process aspects defining the attractiveness of places,**  
**linking assets to its users through mobilization**  
 (Source: ATTREG, 2010: 2)



no surprise that in this voluminous literature it is difficult to identify a single meaning or consistent use of the term governance. However, it may be possible to identify a series of general themes and issues, even directions we do not wish to follow, which can aid us in our discussion.

Governance has moved from being seen as a concept (or series of concepts) to be used to analyse developments in how society is governed to a 'new reality' (it is viewed as a 'fact of life'). This is largely based on empirical observations that the arena of policy-making and implementation increasingly involves societal interactions and actors not covered by state or governmental institutional structures associated with the traditional political system (although see Gaudin 1998). From this position policy-making and implementation is seen to extend beyond traditional state boundaries into society at large and thus to create new political and organisational configurations that cannot be adequately understood using the concepts traditionally deployed to understand state-society relations and to analyse the policy process.

Moving to a more concrete focus on processes of governance Stoker (1998) points out that the concepts and analyses operating under the heading 'governance' have produced a varied, and at times contradictory, body of work. Nevertheless it is widely agreed that this body of work offers us an organising framework that can be drawn upon to make sense of how contemporary societies are governed. As indicated earlier one of the main strengths of the governance approach is that it allows us to raise key questions about the ways in which modern societies are governed and poses questions regarding the nature of government in those societies.

Political scientists such as Rhodes use the concept to refer to developments in Britain during the 1980s and 1990s where privatisation, marketisation and decentralisation of state services witnessed a marked decline in the role of hierarchies (or bureaucracies) and an increased role for markets and networks in the delivery of services. In this situation there has been a loss of direct control on the part of government, as a result: "There is order in the policy area but it is not imposed from on high but emerges from the negotiation of several interdependent parties." (Rhodes 1997a: 40) For him "Governance is about managing these networks..." (1995: 9) and "This shift from line bureaucracies to fragmented service delivery can be summarised as the shift from Government to governance." (1997a: 40). Once again we see the lack of an authoritative (sovereign) centre, the best government can do is to set the parameters within which organisations and actors operate and hope to achieve a degree of coordination and overall management. Whilst Rhodes' stress on networks and the informal aspects of negotiations that allow them to operate is useful, is interesting the major problem with his

approach is its rather narrow focus on service delivery and networks. Such an approach tends to neglect wider issues such as the distribution of power, conflict management, decisions over the allocation of resources and goals (see Dunshire, 1993 for more detail).

There are also a range of other issues raised by governance, not least the problems of transparency and democratic accountability created by the complex networks of public, private and voluntary institutions involved in governance. In such situations it may well be impossible to understand how goals are decided upon; in terms of policy to identify who is responsible for taking particular decisions or actions; and the very informal and inter-subjective nature of many aspects of governance may well make it easier to exclude interests and groups deemed unhelpful or potentially disruptive. Indeed the complexity and opacity of these networks (in vertical, horizontal and territorial terms) may actually work against coordination and make it more, rather than less, difficult to put policy into practice.

As should be apparent from the preceding paragraphs there are wide ranging and diverse debates about governance and the concept is contested and often laden with normative connotations (see Dente, Bobbio and Spada, 2005). Nevertheless, what we can say is that governance refers to the processes, in increasingly complex and fragmented societies where the state no longer has the ability to govern successfully on its own, whereby some degree of societal order is achieved, goals decided upon, policies elaborated and services delivered. The modes whereby governance is achieved involves some (unpredictable) combination of markets, hierarchies and networks in association with the use of formal and informal negotiations.

Successful governance therefore requires the existence of a substantial degree of inter-subjective agreement. There is, however, a problem – not all interests are included in governance arrangements and the networks that underlie them. For instance with regard to urban regeneration partnerships Skelcher *et al* (1996) have noted that networks can ensure they run smoothly and act as mechanisms for integrating the partners, however, they can also act as mechanisms of exclusion and maintain the status quo. In terms of empirical developments we need to remember that governance refers to the need to ensure that, at least in terms of policy, the actions of a range of governmental and non-governmental actors need to be coordinated vertically (i.e. between different levels – or multilevel governance), horizontally (at the same level) and territorially. This means that there is increasing complexity and uncertainty at all levels and between levels that as Jordan *et al* (2005: 493) note means “...governance may generate a need for new forms of government.” to provide goals, oversee and manage it.

Crucial to governance is the capacity to develop an integrated strategic approach. Essential this means what in English is referred to as joined-up thinking, policy and action. Integration is thus a multi-level and multi-dimensional notion – including vertical, horizontal and territorial dimensions as well as inter- and intra- organisational aspects. However, what is meant by integrated is open to dispute and uncertainty. In many cases integration rarely means more than ‘sharing information’ rather than the mores thorough-going notion indicated at the start of the paragraph. Stead and Meijers (2009) provide an insightful discussion of these issues they highlight the confusion surrounding the notion of integration noting that “...behind the rhetoric, a range of diverse meanings and manifestations of the concept can be found in policy documents.” (ibid: 319). When it comes to practice (i.e. actually doing things) the situation is arguably even more confused. Elsewhere I have argued:

...we should not see spatial planning as some shining sword that will cut the Gordian knot of incoherence and magically integrate policies and actions in particular spaces and places and somehow merge them into a nested interlocking hierarchy of policies stretching from the European, through national to regional, local and neighbourhood level...there is incoherence at all levels from the national to the local and perhaps the best spatial planning can do is to help expose this and suggest alternative ways of addressing problems. (Atkinson, 2010: 116).

Many of these problems were clearly illustrated in a FP6 research project (Governance for Sustainability – GFORS) I was involved in. Our research highlighted the problem of developing an integrated approach to sustainability. We conceived sustainability as a form of inter-sectoral coordination and inter-temporal integration and we investigated the extent to which new forms of governance (in particular networks and markets) assisted in the development of an integrated approach to sustainability. The question was how could policy integration be operationalized? Our approach utilised Lafferty’s three criteria for assessing the integration of policies:

- comprehensiveness,
- aggregation and
- consistency (Lafferty, 2004: 200-201).

To cut a long story short what we found was that a high degree of comprehensiveness is necessary in order to accommodate concerns for the social and economical aspects of sustainability, not just the environmental aspects.

But as an increasing number of concerns are addressed, the likelihood is that consistency and aggregation suffers. This seems to be a basic general policy dilemma – the more aspects of an issue you try to take into account, the more difficult it is to aggregate these aspects into a consistent policy. The complex multilevel nature of EU, National and sub-national governance structures within which many policy instruments are implemented inevitably place limits on the extent to which other relevant policies/activities could be taken into account and other actors involved. This is a ‘structural problem’ that affects all policy fields seeking to develop an integrated approach; there is an inevitable dilemma – when developing and implementing a policy should we seek to include *all* relevant factors/aspects or only those over which we can exercise some form of control?

In terms of governance modes we found that across the case studies hierarchy was (and continues to be) the dominant mode within governance arrangements and that networks and market modes operated very much in ‘the shadow of hierarchy’. The traditional assumptions about hierarchies are that they are closed and bureaucratic in their mode of operation and monolithic in their. What our research clearly demonstrated was that hierarchies can be more or less ‘open’ or ‘closed’ to both new participants and/or forms of knowledge. Moreover, we need to take into account the spatial desegregation of hierarchy rather than viewing the governmental hierarchies in each country as monolithic. The distinctions between national and sub-national forms of hierarchy matters, albeit to varying degrees, but we should not treat them as if it were undifferentiated. All of this means that we need to recognise that they are more flexible than often assumed and that they do change and adopt over time and in relation to different policy areas/fields. While this is not a ‘defence’ of hierarchy it is a plea for the need to acknowledge that hierarchy, as a governance mode, represents a much more varied mode of governance than is often recognised and that it can be surprisingly flexible. Market and network modes of governance were much less prevalent and by no means as inclusive as many assume, indeed such modes are just as capable of excluding groups from participation as traditional hierarchical modes (these issues are discussed in greater depth in Atkinson, Terizakis and Zimmermann (eds), 2010).

## **6. Towards a conclusion: the challenge**

Because of the perceived benefits of integration a great deal of time and resources has been put into developing integrative strategies to bring together and focus the fragments of governance and policy systems. However, an over-

reliance on this integrative approach brings with it the danger of ‘joining-up’ functioning as a ‘technical/managerial fix’ that implies deep rooted socio-economic and political problems can be addressed (and solved) solely by technical/administrative means without addressing the causes of those problems and thereby effectively depoliticising issues associated with distribution, inequality and deprivation. Moreover, this runs the risk of integration simply becoming one among many (public) management techniques that can be used to address deficits in governance and policy as well as wider societal problems. So we need to be cautious and not limit ourselves to the ‘integrationist’ dimension or the political rationales of those who seek to use it.

At European level for some time it has been recognised that the degree of integration between policies is at best poor and often totally lacking and the situation is if anything worse when it come to considering, and understanding, the spatial and urban impacts of EU policies. The problem is that despite the framing dimension of an integrationist discourse its impact on thinking and action (through policy coordination) has been relatively limited within the Commission, nor are national governments any better in this respect.

Given the problems experienced within a multi-level system of governance and the limited steps made towards policy integration at European and national levels a great deal falls onto the shoulders of regional and urban governance systems. At local level the relationships between the multiple organisations that exist as part of the new architecture of local governance have produced a confused, and frequently confusing, situation, in which lines of accountability and responsibility for policy are often unclear. In the UK this situation has been exacerbated by a central government where different central departments issue incompatible targets that too often have blocked the development of an integrated approach – i.e. there is a lack of an integrated and coordinated approach at central level that structures (and fragments) action at local level.

Of course we must bear in mind that the degree of integration ‘pre-governance’ was never particularly extensive, but there is no doubt that recent developments have exacerbated the task of achieving organisational and policy integration. Nevertheless some analysts have argued that these changes have not reduced the need for government and that “...governance may generate a need for new forms of government.” (Jordan et al, 2005: 493) to provide goals, oversee and manage it. However, this is a very different approach to the normative connotations frequently attached to the notion of (good) governance by politicians, policy advisors, etc. The problem is that much organisational and policy integration largely exists in documents rather than in terms of action situations that are permeated by competi-

tion and conflict. Indeed it may well be that competition and conflict is the dominant *leitmotiv* and that the governance and integrationist approach is simply used to provide a veneer of rhetoric and legitimacy. Nor is the search for integration without costs in terms of time spent, resources invested in coordinating mechanisms and the attempts to bring about difficult change in the 'silo mentality' that dominates most policy systems. To date this search has only produced limited benefits.

In more practical terms the problem is that there are only a limited number of factors that these systems can influence. If we think in terms of the six types of capital identified it is impossible to alter certain aspects such as climate and physical landscape. Many other factors, such as major infrastructure investment, often rely on decisions taken at national and/or European level. Although cities can choose to invest in the local public transport infrastructure or other facilities to encourage the development of the knowledge economy (e.g. facilities such as science parks – although the record here is rather patchy in terms of success) – and in the current economic/financial situation it is unlikely that many cities will be able to commit to significant levels of investment in the foreseeable future. Other factors such as social and human capital can be influenced but in order to bring about real change this a medium term process (i.e. at least 10 years) and may well require significant levels of investment.

Changes in the institutional system of governing can be made but are difficult to achieve in the short term and this requires both leadership and greater levels of engagement with civil society and the private sector which implies the involvement of a significant number of stakeholders in a network format. Dente, Bobbio and Spada (2005) have identified an interest issue here. Based on research carried out in Milan and Turin they suggest:

In the longer run, a larger set of active participants in the life of a city can mean more innovation, more creativity and more robust development, while in the short run the role of strong leadership is a necessary condition. (*Ibidem*: 52)

What this also points towards is the role of local political culture (part of our social and cultural capital) and its importance in influencing the type of responses developed.

Perhaps one of the most important things the governance system can achieve is the identification and clear understanding of the assets and liabilities that an area has. This can then provide the basis on which to develop a strategy that encompasses the short, medium and long term. By recognising strengths these can be built upon while acknowledging liabilities (e.g. an

outdated economic structure) provides an awareness of the problems that need to be addressed (e.g. redundant works and the need for retraining). But again this is not straightforward because of the need to develop a strategy that is widely agreed upon and can withstand changes in political control/ leadership – thus the importance of the involvement of a wide range of participants from all parts of government and society.

Even if we take the ‘integrationist’ perspective at face value we need to ask – to what extent has it produced a more integrated and coordination approach to urban and regional policy and what contribution does it make to enhancing competitiveness? Moreover, what is the link between attractiveness and competitiveness? As noted earlier competitiveness, while ubiquitous in its use, is a rather vague notion, particularly when applied at the regional and urban level. Much the same can also be said of ‘attractiveness’. So we are left with something of a conundrum: how to link together two vague notions and use them as strategic tools to improve cities.

## References

- Atkinson, R. (2001), ‘The Emerging ‘Urban Agenda’ and the European Spatial Development Perspective: Towards and EU Urban Policy?’, *European Planning Studies*, Vol. 9(3), pp. 385-406.
- Atkinson, R. (2002), ‘The White Paper on *European Governance*: Implications for urban policy’, *European Planning Studies*, Vol. 10(6), pp. 781-792.
- Atkinson, R. (2010), ‘Spatial Planning, Urban Policy and the Search for Integration: The Example of a Medium Sized City – Plymouth’, in Concilio, G.; Cerreta, M. and Monno, V. (eds.) *Strategic Spatial Planning Knowledge and Values*, Springer, Dordrecht.
- Atkinson, R.; Terizakis, G. and Zimmermann, K. (eds.) (2010), *Sustainability in European Environmental Policy: Challenges of governance and knowledge*, Routledge, London.
- ATTREG (2010), *Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors*, Inception Report (29.6.10), ESPON Applied Research Project 2013/1/7, [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ATTREG/ATTREG\\_IR\\_final-revision.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ATTREG/ATTREG_IR_final-revision.pdf) .
- Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Buck, N. (2005), ‘Social Cohesion in Cities’, in Buck, N., Gordon, I., Harding, A. and Turok, I. (eds.) *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Macmillan, Basingstoke.
- Buckley, P.; Pass, C.; Prescott, K. (1988), ‘Measures of international competitiveness: a critical survey’, *Journal of Marketing Management*, Vol. 42, pp. 175-200.
- Camagni, R. (2008), ‘Regional Competitiveness. Toward a Concept of Territorial Capital’. In Capello, R., Camagni, R., Chizzolini, B., and Fratesi, U. (eds.) *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*. European Competitiveness and Global Strategies, Springer.

- Cambridge Econometrics (2008), *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*. A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy, DG Regio, Brussels.
- CEC (1997), *Towards an Urban Agenda in the European Union*, Communication from the Commission, COM(97) 197, final, 06.05.97, Commission of the European Communities: Brussels.
- CEC (1998), *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action*, Communication from the Commission COM(1998) 605 final, 28.10.98, Commission of the European Communities, Brussels.
- CEC (2005), *Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the Performance of Cities*. Directorate General Regional Policy, Brussels.
- CEC (2007a), *The Urban Dimension in Community Policies for the Period 2007-2013. Part 1*, Commission of the European Communities, Brussels.
- CEC (2007b), *The Urban Dimension in Community Policies for the Period 2007-2013. Part 2*, Commission of the European Communities, Brussels.
- CEC (2007c), *State of European Cities Report*, Commission of the European Communities, DG Regio, Brussels.
- CEC (2008), *Turning Territorial Diversity into Strength. Green Paper on Territorial Cohesion*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- CEC (2010a), *Investing in Europe's Future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Directorate General Regional Policy, Brussels.
- CEC (2010b), *Europe 2020. A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, Com(2010) 2020 Final, Brussels.
- Commission of the European Communities (2007d), *Growing Regions, Growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Committee on Spatial Development (2000), *Proposal for a Multiannual Programme of Co-operation in Urban Affairs within the European Union*, Report by the Committee on Spatial Development, Marseilles, 6 October 2000.
- Czech Presidency (2009), *Regions and Cities for Europe*, Report of the European Summit of Regions and Cities for Europe, Praha, March 5-6 2009.
- Deas, I.; Giordano, B. (2001), 'Conceptualizing and Measuring Urban Competitiveness in Major English Cities', *Environment and Planning A*, Vol. 33, pp. 1411-1429.
- Dente, B.; Bobbio, L. and Spada, A. (2005), 'Government or Governance of Urban Innovation', *disP*, nos. 162, pp. 41-52.
- Dunshire, A. (1993), 'Modes of Governance', in Kooiman, J. (ed.) *Modern Governance*, London, Sage.
- ESPON (2010), *New Evidence on Smart, Sustainable and Inclusive Territories*, First ESPON 2013 Synthesis Report, Results by summer 2010, ESPON, Luxembourg.
- European Spatial Development Perspective (1999), *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Committee on Spatial Development, Brussels.
- Faludi, A. (1997a), 'A Roving Band of Planners', *Built Environment*, Vol. 23(4), pp. 281-287.
- Faludi, A. (1997b), 'European Spatial Development Policy in 'Maastricht II'?', *European Planning Studies*, Vol. 5(4), pp. 535-543.
- Faludi, A. (2003a), 'The Application of the European Spatial Development Perspective. Introduction to the special issue', *Town Planning Review*, Vol. 74(1), pp. 1-9.
- Faludi, A. (2003b), 'Unfinished business. European spatial planning in the 2000s', *Town Planning Review*, Vol. 74(1), pp. 121-140.

- Faludi, A. (2005), 'Territorial cohesion: an unidentified political objective. Introduction to the special issue', *Town Planning Review*, Vol. 76(1), pp. 1-13.
- Florida, R. (2000), *Competing in the Age of Talent: Quality of place and the new economy*. Pittsburgh: Carnegie Mellon University.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class, and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2003), "Cities and the Creative Class", *Cities & Community*, Vol. 2(1), pp. 3-19.
- Florida, R. (2008), *Who's Your City? How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*. Basic Books, New York.
- Florida R., Gates, G. (2001), *Technology and Tolerance: The importance of diversity to high-technology growth*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Florida, R.; Tinagli, I. (2004), *Europe in the Creative Age*. Pittsburgh, PA/London: Carnegie Mellon Software Industry Center/Demos.
- French Presidency (2008a), *Final Statement by the ministers in charge of urban development*, Présidence Française Union Européenne, 25.11.2008.
- French Presidency (2008b), *Final Appendix to the Final Statement by the Ministers in Charge of Urban Development for Implementing the Leipzig Charter*, Présidence Française Union Européenne, 25.11.2008.
- Gaudin, J.-P. (1998), 'Modern governance, yesterday and today: some clarifications to be gained from French government policies', in *International Social Sciences Journal*, no. 155, pp. 47-56.
- German Presidency (2007a), *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, Final Draft, document prepared by the German Presidency of the European Union, Leipzig.
- German Presidency (2007b), *Renaissance der Städte*, document prepared for the Informelles Ministertreffen Leipzig, May 24-25<sup>th</sup> 2007.
- Jordan, J.; Rudiger K. and Zito, A. (2005), 'The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?', *Political Studies*, Vol. 53, pp. 477-496.
- Krugman, P. (1994), 'Competitiveness: A Dangerous Obsession', *Foreign Affairs*, Vol. 73(2), pp. 28-44.
- Lafferty, W. M. (2004), 'From environmental protection to sustainable development: the challenge of decoupling through sectoral integration', in Lafferty, W. M. (ed.) *Governance for Sustainable Development*, Cheltenham, pp. 191-220.
- Maillat, D. (1995), 'Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy', *Entrepreneurship and Regional Development* Vol. 7(2), pp. 157-65.
- Markusen, A. (2006), 'Urban development and the politics of a creative class: evidence from a study of artists', *Environment and Planning A*, Vol. 38, pp. 1921-1940.
- Moulaert, F.; Nussbaumer, J. (2005), 'The Social Region: Beyond the Territorial Dynamics of the Learning Economy', *European Urban and Regional Studies* Vol. 12(1), pp. 45-64.
- Moulaert F., Sekia, F. (2003), 'Territorial Innovation Models: A Critical Survey', *Regional Studies*, Vol. 37(3), pp. 289-302.
- Parkinson, M. (2005), 'Urban Policy in Europe – Where have we been and where are we going?', in Anatalovsky, E.; Dangschat, J. and Parkinson, M. (eds.) *European Metropolitan Governance. Cities in Europe-Europe in the Cities*, Node Research, Vienna.
- Pierre, J. (ed.) (2000), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, OUP.

- Rhodes, R. A. W. (1995), *The New Governance: Governing without government*, London, ESRC.
- Rhodes, R. A. W. (1997a), 'From marketization to diplomacy: it's the mix that matters', *Public Policy and Administration*, vol. 12, pp. 31-50, p. 40.
- Rhodes, R. A. W. (1997b), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Servillo, L. (2010), 'Territorial Cohesion Discourses: Hegemonic Strategic Concepts in European Spatial Planning', *Planning Practice and Theory*, Vol. 11(3), pp. 397-416.
- Skelcher, C. *et al.* (1996), *Community networks in urban regeneration*, Policy Press, Bristol.
- Spanish Presidency (2010), *Toledo Informal Ministerial on Urban Development. Declaration*, Toledo, 22 June 2010.
- Stead, D. and Meijers, E. (2009), 'Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors', *Planning Theory and Practice*, Vol. 10(3), pp. 317-332.
- Stoker, G. (1998), 'Governance as theory: five propositions', *International Social Science Journal*, no. 155, pp. 17-28.
- Trip, J. J. (2007), 'Assessing Quality of Place: a Comparative Analysis of Amsterdam and Rotterdam', *Journal of Urban Affairs* 29(5), pp. 501-517.
- Vanolo, A. (2010), 'European Spatial Planning between Competitiveness and Territorial Cohesion: Shadows of Neo-Liberalism', *European Planning Studies*, Vol. 18(8), pp. 1301-1315.
- Williams, R. H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, Paul Chapman: London.

# **A modernização administrativa nas autarquias locais: Estudo comparado dos municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular**

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo\*

Enrique José Varela Álvarez\*\*

## **Resumo**

Este artigo analisa a implementação das ideias da Nova Gestão Pública nas organizações locais da Galiza e do Norte de Portugal, centrando a análise nos concelhos que integram o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

**Palavras-chave:** implementação, Nova Gestão Pública, governos locais.

## **Abstract**

This paper analyses the implementation of New Public Management ideas in local government at Galiza and the North of Portugal. This analysis focus on the councils which belong to the *Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*.

**Keywords:** implementation, New Public Management and local government.

## **Introdução**

As transformações nas sociedades fizeram com que as organizações públicas orientassem as suas iniciativas de mudança, sob a forma de processos de modernização e de reforma administrativa. As pressões para a mudança manifestaram-se através de actuações políticas, sociais e económicas e traduziram-se num cenário global de mudança que requer das organizações públicas uma resposta baseada em critérios de eficácia, eficiência, produtividade, mas também de democracia e de boa governação (transparência e participação), com apoios quer presenciais quer virtuais (*e-government*).

A Nova Gestão Pública (NGP) surgiu nos últimos anos como uma abordagem renovada de mudança das organizações. Este paradigma questionou os pressupostos do modelo tradicional, orientando as organizações para

\* Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho (jfilipe@eeg.uminho.pt).

\*\* Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía, Universidade de Vigo (evalvarez@uvigo.es).

a adopção de modelos e técnicas inovadoras na Administração Pública. A implementação destas ideias surgiu em simultâneo, e não numa ordem cronológica, em vários países. Este fenómeno esteve igualmente presente no caso dos concelhos que integram a Comunidade Autónoma da Galiza e a Região Norte de Portugal. Na mesma medida, contudo mais recentemente, as experiências de mudança ocorreram em âmbitos mais inovadores de cooperação transfronteiriça na Europa, como é o caso da associação transfronteiriça dos concelhos do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, verdadeira rede urbana da euro-região Galiza-Norte de Portugal.

Através do presente artigo, analisamos a implementação das ideias da Nova Gestão Pública nas organizações locais da Galiza e do Norte de Portugal, centrando-nos nos concelhos que integram o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e identificando as tendências de mudança na gestão pública e as implicações que este paradigma teve nos novos modelos de governação local da Galiza e de Portugal. O estudo recorre a dados recolhidos através de um inquérito dirigido aos políticos locais (*alcaldes*, presidentes de Câmara, *concejales* e vereadores), com o objectivo de averiguar qual a estratégia de mudança e se esta faz parte da agenda política, para além de indagar sobre as iniciativas de reforma e modernização que foram ou estão a ser implementadas actualmente nos concelhos.

## **1. A gestão pública e a governação local**

A evolução dos modelos de gestão pública está associado às mudanças sobre a concepção do Estado, influenciadas pelas orientações de natureza ideológica e económica. É neste contexto que devem ser entendidas as alterações ao modelo de gestão pública associado ao *welfare state* e as críticas que nas últimas décadas têm sido feitas à Administração Pública.

Foram várias as pressões que estiveram na origem da procura de modelos alternativos de gestão pública: pressões de carácter económico, financeiro, político e ideológico. As tradicionais soluções de política económica não eram suficientes para resolver os problemas, sendo necessário recorrer a novas ideias e modelos. A privatização e o recurso aos contratos com o sector empresarial e do terceiro sector foram algumas das soluções adoptadas e que estiveram na origem do aparecimento de novos modelos de organização. A mudança na Administração Pública foi apoiada em dois modelos teóricos. Primeiro, a teoria da *Public Choice*, que defende que os políticos e os funcionários são actores auto-interessados que tendem a tomar decisões que aumentam o seu poder e prestígio (Walsh, 1995). De acordo com esta teoria, o comportamento egoístico destes actores é a principal fonte de ineficiência e desperdício nos serviços públicos. Para controlar estes comportamentos,

os reformadores recorreram à teoria da gestão introduzindo modelos e instrumentos de gestão, a maioria proveniente do sector privado, para tornar a administração e os serviços públicos mais eficientes e os funcionários públicos mais responsáveis pela gestão dos recursos. Controlar e reduzir a taxa de crescimento das despesas públicas foi o principal alvo político.

O modelo emergente da conjugação destas ideias baseia-se na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada nos serviços públicos, na promoção da competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão e no aumento da eficiência e da flexibilização da gestão. A estas ideias Hood (1991: 3-19) atribuiu a designação de Nova Gestão Pública, sendo a expressão utilizada para designar a mudança de atitude e de gestão que se verificou na Administração Pública desde a década de 80. O objectivo consiste em substituir a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão de tipo empresarial. Estes mecanismos procuraram solucionar os problemas de eficiência da gestão pública.

As mudanças que ocorreram na Administração Pública central acabaram por influenciar e condicionar a agenda de reforma e modernização administrativa dos governos locais na Europa (Dente e Kjelleberg, 1988: 11, citado por Alba, 1997: 33). Esta onda reformista, influenciada pelas ideias da Nova Gestão Pública, propagou-se à Administração Local e teve como consequência uma alteração significativa no funcionamento e na gestão das organizações. O quadro abaixo faz uma comparação entre a abordagem tradicional e a nova abordagem à gestão local.

**Quadro 1. Comparação entre a abordagem tradicional e a nova abordagem à gestão local**

<b>Abordagem tradicional à gestão</b>	<b>Nova abordagem à gestão</b>
Tradicional, estática	Orientada para a mudança
Insular	Aberta, comunicativa
Orientada para dentro	Orientada para o cliente
Incremental de curto prazo	Orientada para o negócio, planeada
Orientada por regras	Flexível
Políticas de emprego passivas	Políticas de emprego activas
Não reconhece a cultura da organização	Cultura organizacional ligada aos estilos de gestão e aos propósitos
Orientada pelo orçamento	Orientada pelas políticas

Fonte: Leach, Stewart e Walsh, 1994.

Importa, no entanto, salientar que as pressões para a mudança não se confinaram às questões de natureza gestionária. Há factores de natureza económica e política que direccionaram a mudança para as questões da democracia e da cidadania. Segundo John (2001), é possível identificar cinco mudanças que estão interligadas e que conduziram a alterações na governação local: a internacionalização das economias, o crescente envolvimento do sector privado no processo de decisão pública; a europeização das políticas públicas; os novos desafios para as políticas públicas locais e o aparecimento do Estado pós-burocrático. Estas pressões sentiram-se com intensidade diferente nos vários países europeus.

A preocupação com os problemas de gestão não é o principal e único foco de interesse da Nova Gestão Pública, já que a atenção se centra num fenómeno mais complexo que é a governação (Carneiro, 2003: 17-25; Bilhim, 2004: 36-41; Prats, 2005; Vallès, 2006). Está a emergir uma nova ideia que procura introduzir um padrão mais flexível na tomada de decisão com base em redes. Trata-se de uma nova abordagem para a resolução dos problemas, na qual as decisões deixam de ser tomadas exclusivamente nas organizações burocráticas e passam a ocorrer, com mais frequência, nas relações inter-organizacionais e nas redes que vão emergindo ao longo do tempo (ver *Quadro 2*).

**Quadro 2. Diferenças entre os paradigmas de Administração Pública**

<b>Burocracia</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>Governação</b>
Monopólio administrativo	Domínio do “expertise”	Cooperação em rede
Hierarquia, especialização e divisionalização	Gestão de projectos	Gestão de políticas públicas
Dimensão técnica	Dimensão técnica	Dimensão politécnica
Baixa institucionalização	Institucionalização média	Alta institucionalização

Fonte: Elaboração própria.

O novo contexto emergente é dominado pela mudança e instabilidade do ambiente em que a Administração Local actua. De acordo com Leach, Stewart e Walsh (1994), há três dimensões que dão forma aos modelos de governação local: a dimensão económica, a dimensão governamental e a dimensão referente à forma de democracia, em particular o processo de tomada de decisão. Estas dimensões configuram quatro modelos de governação local caracterizados por: autoridade residual, democracia representativa, autoridade tradicional e democracia participativa.

A direcção da mudança e o modelo de gestão desenvolvido pelas autoridades locais não podem ser vistos como uma evolução linear. Cada uma das autoridades locais, dentro do quadro legislativo vigente, pode enfatizar aspectos diferentes da estrutura, organização e gestão local, definindo um papel e um propósito que pode apresentar características diferentes. A experiência de mudança na administração local mostra que as autarquias locais têm direccionado a mudança, umas vezes enfatizando a administração directa, procurando melhorar o modelo da administração tradicional, noutros casos privilegiando o mercado e o recurso a entidades externas para a prestação dos serviços. Há, na maioria destas iniciativas, uma preocupação em adoptar novos modelos de gestão. Muitos destes modelos são provenientes do sector privado e são utilizados com o objectivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Assim, os valores subjacentes às iniciativas de mudança são uma dimensão que determina o rumo da mudança e que podem conduzir a diferentes padrões nos sistemas de gestão.

## **2. O novo sistema de governação**

A estrutura administrativa emergente da abordagem baseada no mercado realça o crescente número de pequenas estruturas agindo de uma forma quase autónoma. A fragmentação no fornecimento de serviços introduziu uma nova disposição institucional em que a auto-organização e a coordenação inter-organizacional se tornou num factor crítico. Esta mudança representou uma alteração para um modelo de governação mais elaborado. Kickert e Koppenjan (1997: 36-61) distinguem a Nova Gestão Pública da Governação. O primeiro dirige a atenção para o funcionamento interno das organizações públicas, concentrando-se nas formas de melhorar a eficiência interna através do *managerialismo*. A segunda “está mais virada para o funcionamento externo do sector público e a sua legitimidade”, concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas entre os diferentes actores. O padrão ou estrutura emergente no sistema é o resultado dos esforços de intervenção de todos os actores envolvidos. A conduta de cada participante e o tipo de interacção emergente no sistema vão influenciar a eficiência da rede. Com a consolidação da eficiência interna das instituições, há uma alteração no seu alvo, passando estas a concentrar a atenção no relacionamento que se desenvolve entre os actores da rede. Aquilo que diferencia a Nova Gestão Pública da Governação é que a primeira dá grande atenção à avaliação dos resultados (individuais e organizacionais) em termos de *output*, enquanto a segunda dá grande atenção à forma como as várias organizações e actores interagem de forma a alcançar propósitos e objectivos que

são desejados por todos. A Administração procura atender aos aspectos que estão para além da mera racionalidade do mercado valorizando as pessoas, não exclusivamente a produtividade. Após décadas em que o racionalismo da gestão orientou a direcção da mudança na Administração Pública, os governos estão confrontados com novas pressões que requerem adaptações sistémicas. A preocupação com a eficiência, que esteve presente na primeira geração de reformas, está a ser substituída pela preocupação com a governação, adaptação, colaboração e compreensão do impacto das políticas públicas na sociedade.

Esta nova forma de governação promove a cooperação entre os participantes dentro da estrutura de relacionamentos inter-organizacionais. Por exemplo, no processo de implementação os serviços podem considerar possibilidades alternativas e fazer propostas para mudanças na implementação da política ou estratégia. Rhodes (1997) sugere que as “redes são uma terceira forma de estrutura de governação”, a qual pretende ser a solução de velhos problemas, tal como foi a solução da hierarquia ou o mercado. Peters (1996) salienta que a capacidade dos governos de impor a sua vontade através de instrumentos legais está severamente limitada. “Eles têm de actuar para alcançar um resultado próximo do consenso entre um grande grupo de participantes auto-interessados que têm alguma influência sobre as políticas” (Peters, 1996: 8). A governação tornou-se num processo de negociação e mediação mais do que de aplicação de leis. Trata-se de um modelo que orienta a sua acção para a comunidade, enfatiza a necessidade de satisfação das várias necessidades da população recorrendo a vários canais para o fornecimento de bens e serviços: fornecimento directo, sector privado, terceiro sector. Neste modelo enfatiza-se a participação na qual o desenvolvimento de redes surge como uma estratégia para promover o exercício da influência, desempenhando as autoridades locais um papel de facilitador da orientação para a comunidade (Chaqués, 2004).

Em síntese, numa sociedade democrática e plural, as organizações públicas procuram estar mais atentas às preocupações dos cidadãos. O papel dos governos locais não se limita a direccionar as acções através da regulação nem a estabelecer regras e incentivos. O governo é um actor, porventura o mais importante no processo de condução da sociedade para novas direcções, que actua articulado com organizações lucrativas e sem fins lucrativos, procurando encontrar soluções para os problemas locais. Políticas e programas são mais efectivos através do esforço colectivo e do processo de colaboração, numa lógica de pensar estrategicamente e actuar democraticamente. Assim, os serviços públicos procuram assegurar que a Administração seja aberta, acessível e que funcione para servir os cidadãos criando oportunidades para a cidadania.

Do ponto de vista estrutural, são várias as configurações de governo local possíveis que resultam da combinação de diferentes variáveis. Em termos de gestão pública, o paradigma gestor encontrou no seio da Administração Pública um espaço de crescimento. No entanto o processo de modernização da Administração Pública e, em particular, da governação local requer uma perspectiva que compreenda as questões da governação e da gestão, integradas numa lógica sistémica, de forma a promover a capacidade disponível no sector público para a mudança, enquanto mantém os valores centrais do público e do serviço público.

### **3. Antecedentes da política de modernização administrativa nas câmaras do Eixo Atlântico**

As experiências de Nova Gestão Pública e a Governação Local apareceram de forma simultânea, e não de forma cronológica, ao nível intergovernamental em vários países europeus (Morata, 2004: 19-50). Estas mudanças estão a ocorrer lentamente, mas de forma constante, através de diversas iniciativas de participação dos cidadãos e da gestão dos serviços públicos (Delgado, Iglesias e Villoria, 2005), favorecendo uma nova visão da representação política e da gestão das organizações públicas. Assim, podemos ver como se tem produzido a inovação democrática e a mudança organizacional nas estruturas centrais, regionais e locais em Espanha e Portugal. Como exemplo do modelo referido, foram desenvolvidos na estrutura multinível numerosos exemplos de boas práticas de gestão pública, de participação e cidadania, de qualidade, de governo electrónico, de melhoria contínua e de democracia, tanto na Administração Central como nas Regiões, incluindo os governos e administrações locais.

Este fenómeno esteve igualmente presente no caso dos concelhos que integram a Comunidade Autónoma da Galiza (Márquez, 2006: 5-61) e a região norte de Portugal (Araújo e Vilela, 2006: 59-80). De igual forma, mas mais recentemente, a experiência de mudança também ocorreu no âmbito da associação transfronteiriça dos concelhos do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (Varela, 2005: 347-377), autêntica parcela urbana da euro-região Galiza-Norte de Portugal (Figueiredo, 2010: 17-26).

Por estas razões, podemos afirmar que actualmente estamos perante um planeamento renovado de gestão pública local que implica não a melhoria das organizações em cada um dos territórios e modelos político-administrativos em separado, mas sim a identificação de modelos e técnicas de gestão comuns aos concelhos e câmaras galegas e portuguesas (Varela, 2008: 51-77), como ocorreu na década passada através do Programa e-Qualitas,

financiado pela iniciativa Comunitária Interreg III. Neste programa participaram activamente várias entidades das quais se destacam a *Dirección Xeral de Administración Local*, da Junta da Galiza, e a Direcção-Geral das Autarquias Locais, dependente da Presidência do Conselho de Ministros (Secretário de Estado Adjunto da Administração Local).

Porquê centrar a análise no Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (a seguir denominado Eixo Atlântico)? Porque alguns dos estudos mais representativos neste campo são escassamente explorados e estão vinculados às experiências lideradas pelo Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (Varela, 2010: 215-229) no âmbito da euro-região Galiza-Norte de Portugal.

Também porque o Eixo Atlântico teve uma sensibilidade especial na incorporação de linhas de investigação e projectos na área da sociedade da informação, da inovação, da gestão pública e da governação, esforços que se podem comprovar em sucessivas reuniões da sua estrutura de gestão política (comissões delegadas) e de gestão operativa (serviço de estudos e publicações) (Varela, 2010). Estes desafios tiveram como resultado o desenvolvimento por parte do Eixo Atlântico de um projecto central a partir do qual se puderam colocar algumas perguntas (e também algumas respostas) sobre os desafios que a gestão e a governação implicam para os municípios participantes no Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (Araújo e Varela, 2009). Embora o Eixo Atlântico seja um produto da União Europeia e um sujeito que participa das suas estratégias de coesão territorial, é, para além disso, um objecto no qual se materializam projectos de gestão pública e de governação local. Na realidade, o Eixo Atlântico é uma das entidades de cooperação local entre municípios da Galiza e do Norte de Portugal de maior sucesso (Domínguez, 2008: 13-48), para além de fonte de boas práticas em matéria de desenvolvimento sustentável e gestão do conhecimento (Varela, 2010: 215-229; Domínguez, 2010: 203-214). Através de um amplo programa de actividades de assessoria e gestão de projectos, com base em sucessivos períodos de programação comunitária, o Eixo Atlântico tem promovido programas de inovação que acabaram por consolidar-se como uma referência na área da gestão pública e da inovação institucional, como é o caso da Agenda 21 local transfronteiriça (a primeira entidade europeia que assumiu este desafio na década passada), e que na actualidade se situa como motor de conhecimento em programas de governo electrónico, através do projecto Agendas Locais Digitais para os municípios da euro-região Galiza-Norte de Portugal. A análise deste processo é apresentada nas páginas seguintes.

#### **4. O processo de investigação sobre a modernização administrativa nos concelhos do Eixo Atlântico**

O processo de investigação sobre a modernização administrativa nos concelhos do Eixo Atlântico apresentava os seguintes objectivos: 1) descrever os elementos conceptuais da Nova Gestão Pública e da Governação, de carácter local; 2) estabelecer as dimensões básicas necessárias para compreender a complexidade político-administrativa da gestão e da governação local; 3) propor um modelo de análise comparado de gestão e governação para os concelhos e câmaras da Galiza e do Norte de Portugal; 4) analisar algumas das boas práticas implementadas nos municípios do Eixo Atlântico; e 5), finalmente, identificar as tendências de mudança administrativa que se produzem ou podem produzir nos concelhos e câmaras do Eixo Atlântico, e que têm uma componente de cooperação transfronteiriça que permitirá definir um novo modelo de gestão pública e governação transfronteiriça.

Para fazer frente ao desafio complexo de definir uma realidade nova como é o impulso da modernização administrativa entre as organizações político-administrativas locais transfronteiriças, decidiu-se realizar uma primeira aproximação à complexidade territorial e político-administrativa do espaço conhecido por euro-região Galiza-Norte de Portugal (Rio, Rojo, Sá e Varela, 2006). Neste espaço geopolítico jogam os seus papéis de gestores e de impulsionadores da participação cidadã os concelhos, as suas equipas de governo e os técnicos que integram a organização municipal. A assimetria é a nota dominante nesta dimensão de contexto que, indubitavelmente, condiciona o desenvolvimento de estratégias em matéria de modernização administrativa local. Os marcos políticos de Espanha – Comunidade Autónoma de Galiza – e de Portugal – Região Norte – condicionam os modelos de boas práticas, orientados pela Nova Gestão Pública, com carácter geral, mas que definitivamente são detalhados através de programas de fomento da modernização e reforma impulsionados pela União Europeia, pelas Administrações centrais de Espanha e Portugal e, no caso da Galiza (não é assim na Região Norte; Oliveira, 2004: 75-81), pela Junta da Galiza.

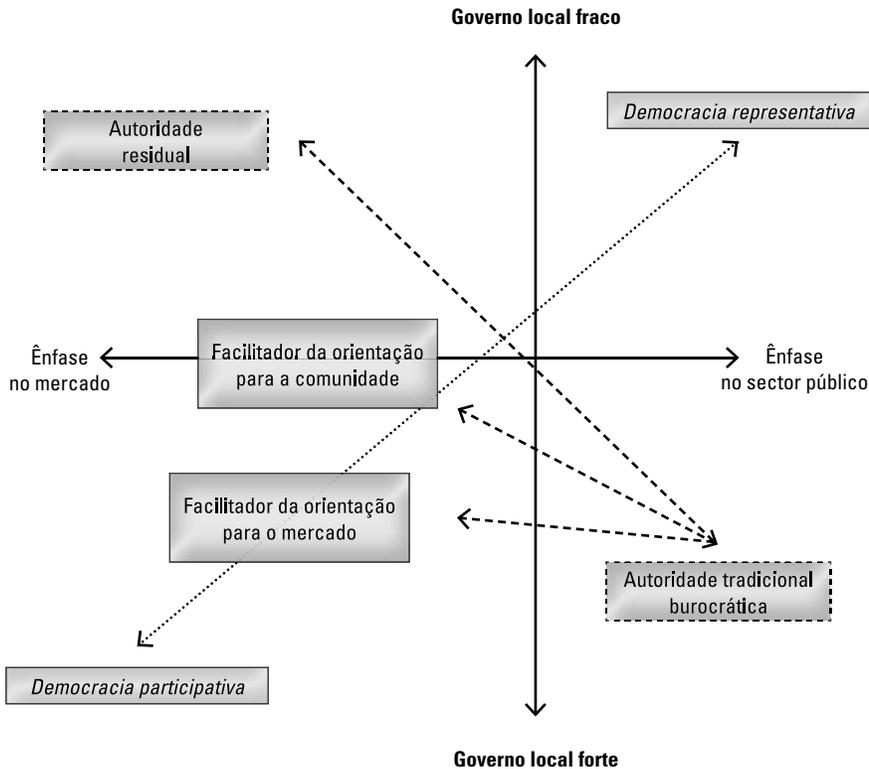
O primeiro desafio de um estudo de caso como o que se apresenta relaciona-se com a exposição de um marco teórico, que imbricamos na Nova Gestão Pública e na Governação. Mas este referencial teórico sofrerá de profundidade se não for possível aplicá-lo na prática a um espaço transfronteiriço, como aquele que foi referido atrás. Por este motivo, foram colocadas diversas dimensões de análise básicas e comuns aos concelhos galegos e às câmaras portuguesas, que permitiram compreender as suas simetrias e assimetrias, bem como a sua complementaridade político-administrativa. Ainda que as raízes do modelo de governo local sejam o modelo napoleónico, os

municípios galegos e portugueses respondem a desenhos políticos, administrativos e de gestão particulares, fruto da contingência e historicidade e de um “path dependence” particular.

A primeira dimensão é a normativa e explica-se através do regime local aplicável às entidades galegas e portuguesas. Através dela, matizam-se os pressupostos de autonomia local e os modelos de competência e organização dos serviços públicos, que respondem a uma estrutura territorial e de população que definem diferentes densidades na ocupação do espaço local e, por conseguinte, na organização dos seus sistemas de representação e gestão de serviços. Tão importante como a dimensão normativa é a dimensão organizativa, que serve de marco para o desenvolvimento da estrutura de governo e organização dos serviços públicos que são prestados por parte dos concelhos e câmaras. Para esta dimensão do estudo desenhou-se um modelo desenvolvido por Mintzberg (1999), que define os espaços políticos estratégicos e operativos nas organizações locais, bem como os níveis técnicos encarregados da implementação das políticas públicas. Do desenho da organização municipal extraem-se os modelos de gestão pública aplicados às políticas locais, dos quais existe uma ampla variedade de técnicas e instrumentos como as Normas ISO, os modelos de melhoria contínua, boas práticas em geral, que representam a “administração em acção”. A última dimensão contemplada no estudo tem a ver com o desenvolvimento do conceito de democracia participativa e está assente no paradigma da boa governação local; a governação aparece como parte indispensável do binómio eficácia-democracia, trazendo elementos de análise e práticas políticas que permitem equilibrar as actuações gestionárias dos concelhos e câmaras, reforçando os elementos políticos (gestão do conflito, criação de consensos, participação cidadã, parcerias público-privado...) que configuram o objectivo principal de toda a organização municipal.

O modelo resultante desta proposta multidimensional e multidisciplinar (disciplinas de direito, sociologia, ciência política e ciência da administração) marca linhas de mudança para os concelhos e câmaras analisados. A consideração dos elementos normativos, de organização, de gestão e de governação são propostos como marco para poder analisar as estratégias e iniciativas de modernização administrativa dos municípios do Eixo Atlântico, modelo que poderia ser desenhado a partir dos estudos de Leach, Stewart e Walsh (1994), como se apresenta na seguinte figura:

Figura 1. Direcção da mudança na governação local



Fonte: Leach, Stewart e Walsh, 1994

Este esquema analítico permite, ademais, estudar com detalhe algumas das boas práticas implementadas nos municípios do Eixo Atlântico. Nas secções seguintes aprofundamos o desenvolvimento do processo de investigação, bem como as suas principais conclusões.

#### 4.1 Metodologia

A natureza exploratória do projecto sobre a modernização administrativa nos concelhos do Eixo Atlântico definiu a metodologia para a qual se desenhou uma investigação de tipo exploratória (Selltiz, Wrightsman e Cook, 1980) que permitirá integrar estes conceitos na dimensão territorial e político-administrativa da euro-região Galiza-Norte de Portugal.

As teorias que enquadram o estudo têm a sua origem na Ciência da Administração e na Ciência Política (Rebello, 1989; Pasquino, 1993: 15-38; Jackson, 1996: 717-748; Lara, 2004; Cotarelo, 1994: 13-32; Olías, 1977: 91-110; 1988: 18-20), através de perspectivas comparadas (Sartori, 1984: 261-318; Mackie e Marsh, 1997: 181-195; Sartori e Morlino, 1999).

A metodologia quantitativa e qualitativa foi desenhada em função destes condicionantes, pelo que se recorreu ao desenho de um estudo de caso para os 34 municípios do Eixo Atlântico (Eckstein, 1975: 79-138), com o objectivo de integrar teoria e prática através dos relatos de cada governo local (Barzelay, 2008), extraídos da análise do questionário elaborado para a investigação (Araújo e Varela, 2009). A razão da escolha do estudo de caso está justificada com os argumentos de Villoria (2005) que destaca que este tipo de estudo procura não só relatar factos, como encontrar os princípios subjacentes que explicam porque uma combinação de actividades específicas, interagindo em circunstâncias específicas, produz determinados resultados, como ainda descrever tais princípios para que possam aplicar-se a outras situações (Villoria, 2005: 191).

O questionário utilizado na investigação desenhou-se de forma a servir como técnica de análise quantitativa (inquérito enviado aos concelhos dos 34 municípios) e qualitativa (guião das entrevistas realizadas a alguns dirigentes locais dos municípios objecto de estudo), já que este instrumento cumpria a função técnica de servir de guia para algumas entrevistas a actores administrativos considerados chave no estudo (dirigentes dos Concelhos e Câmaras); além disso, pretendia recolher dados sobre a estrutura organizativa, a gestão, a governação e a e-administração.

A contextualização do estudo num espaço territorial concreto, a selecção de uma série de casos representados pelos concelhos e câmaras da amostra, bem como a incorporação das dimensões de gestão e governação local identificada como novo modelo de aproximação à modernização administrativa local definem uma metodologia flexível que permitiu indagar sobre os perfis dos dirigentes nos dois modelos de governo local. Esta fase inicial da investigação servirá posteriormente para obter dados sobre a organização, para além das percepções que os responsáveis políticos e técnicos dos concelhos têm sobre as estratégias de mudança. Acresce a isto a importância que estes actores concedem à modernização como política pública (Márquez, 2006: 5-61), bem como a informação relevante sobre as boas práticas que actualmente estão a ser implementadas por parte dos concelhos (Ysa, Cortada e Crusellas, 2003: 1-37).

## **4.2 Limites e possibilidades do estudo**

No objecto de estudo encontramos as suas limitações. A modernização, tal como a gestão pública e a governação, é um conceito multidimensional que precisa de ser definido pelos actores políticos e técnicos locais interessados nesta questão. Caso não seja assim, corre-se o risco de utilizar o conceito como uma ‘metáfora’ (Lakoff e Johnson, 1991), enquanto instrumento de mudança política e administrativa. Esta limitação teórica e conceptual permaneceu ao longo de todo o estudo, inclusive na elaboração dos questionários e do trabalho de campo, já que nos concelhos não existem perfis profissionais definidos que tentam uma visão transversal da modernização, das implicações da gestão e da governação, além do paradigma administrativo burocrático weberiano (hierarquia, controlo de legalidade, supervisão de procedimentos...).

Aos limites do objecto e dos sujeitos da investigação, juntam-se os problemas das investigações relacionadas com a gestão pública, tal como refere Villoria (2005: 181-212). O conhecimento existente na literatura sobre gestão pública não é sempre metodologicamente científico, pois existe uma grande parte do mesmo que é teórico, artesão, descritivo e personalista, configurando o que se pode chamar de literatura ‘sábia’ (Bozeman, 1993; Villoria, 2005: 189). Estes problemas tornam-se por vezes insanáveis perante a ausência de informação dispersa, não sistematizada e de carácter departamental (não transversal) sobre os modelos de gestão pública e de governação local.

Em relação à metodologia qualitativa, o mesmo autor (Villoria, 2005: 191) diz que a investigação baseada na observação e em entrevistas, como aquela que foi realizada por Mintzberg sobre o trabalho dos executivos (1983), coloca o problema da selecção, pois só escolhe o que funciona e rejeita o que não funciona, com perda importante de informação; daí a necessidade de buscar casos concretos sobre os quais se aplicam modelos exploratórios como o que nos ocupa.

Algo similar coloca a metodologia quantitativa neste tipo de trabalhos, donde a representatividade na utilização de questionários é limitada (De la Rosa, 2002; Moura, 2003; Márquez, 2006: 5-61), entre outras razões: devido à ampla heterogeneidade da organização municipal (municípios urbanos e rurais); a diversidade da organização, fruto da autonomia local e do princípio de auto-organização; bem como a escassa implantação dos perfis de dirigentes públicos profissionais e gestores locais, em detrimento daqueles dedicados ao controlo da legalidade e ao controlo financeiro, que ostentam na prática da direcção administrativa de um concelho. Alguns dados sobre o perfil dos participantes no inquérito remetido aos concelhos confirmam estas afirmações:

- No caso dos dezassete municípios portugueses, são dez as Câmaras envolvidas na investigação, das quais responderam ao questionário 22 pessoas, entre políticos e técnicos locais, com a idade média de 45 anos e estudos de licenciatura, especialmente em áreas de conhecimento de diversas Engenharias (44%), Direito (23%) e Administração Pública e Economia (ambas com 9%); as categorias profissionais mais representativas foram as de vereadores e chefes de divisão municipal (ambas com 27%), e em menor número as de directores de departamento municipal (18%). Merece a pena destacar que, do total de pessoas que responderam ao inquérito ou foram entrevistadas, dez tinham experiência laboral anterior no sector privado (com mais de três anos de antiguidade), e das que só tinham experiência no âmbito público, a maior parte tinha uma antiguidade superior a três anos, tanto na Administração central como na local.
- Dos dezassete municípios galegos incluídos no estudo só onze participaram, preenchendo o questionário e/ou tendo sido entrevistados um total de dezoito pessoas do conjunto de vereadores e técnicos dos *Ayuntamientos* (municípios). A franja de idade que mais respondeu ao estudo estava compreendida entre os 36 e os 40 anos, com um perfil similar ao dos concelhos portugueses; quanto ao nível de estudos (licenciatura), predominaram as áreas de Direito (40%), Economia (20%) e Engenharia (sobretudo de serviços informáticos, com 20%), sendo marginais ou inexistentes os perfis de Ciência Política, Administração Pública ou Gestão Pública. A categoria profissional dos inquiridos situa-se maioritariamente ao nível da estrutura administrativa executiva (chefias de serviço), com escassa participação do nível administrativo estratégico (este é o caso dos *habilitados nacionales*, cuja função consiste em ratificar as decisões políticas sob o ponto de vista legal e económico) e dos políticos (vereadores).

Neste último aspecto, este estudo antecipa uma conclusão relacionada com as estratégias de mudança e os processos de modernização administrativa nos concelhos; referimo-nos à dificuldade de identificar os responsáveis políticos e administrativos de tais estratégias, já que na estrutura de governo e na organização administrativa apenas existem perfis profissionais de direcção e gestão pública, e aqueles que cumprem estas funções reúnem perfis profissionais heterogéneos em cada concelho. Este problema de identificação de perfis profissionais responsáveis pela modernização local implica uma dispersão da estratégia e das iniciativas ao longo da estrutura administrativa e dos seus departamentos, com a consequente ausência de transversalidade

neste tipo de políticas públicas estratégicas. Segundo Varela (2010: 45-46), existe uma falha na atribuição de responsabilidades nesta matéria, o que, ligado à inexistência de perfis profissionais, bem como a uma insuficiente formação dos funcionários públicos locais em questões relacionadas com a gestão do conhecimento vinculado à modernização administrativa e gestão pública local, provocam um *deficit* na definição de agendas político-administrativas sobre a mudança e a ausência de dirigentes e gestores públicos com competências em políticas e programas de modernização nos concelhos galegos e portugueses do Eixo Atlântico.

### **4.3 Caracterização dos concelhos inquiridos**

Uma primeira análise sobre a configuração territorial e populacional dos concelhos inquiridos de um e do outro lado da fronteira entre Portugal e Espanha oferece um cenário de assimetrias em relação ao número de municípios, extensão territorial e densidade populacional. Dos 34 municípios que pertencem ao Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, dezassete encontram-se na Comunidade Autónoma da Galiza e dezassete na Região Norte de Portugal; este dado poderia desmentir a afirmação anterior, mas, se aprofundarmos um pouco mais, no conjunto da Galiza e do Norte de Portugal, podemos confirmar estas assimetrias, já que na parte galega se concentram um total de 315 municípios, e na parte portuguesa 86. Desta forma, a média de extensão territorial para cada uma das dezassete cidades galegas é de 137,39 km<sup>2</sup>, enquanto na parte portuguesa este valor é de 336,43 km<sup>2</sup> para cada um dos seus dezassete municípios. Acontece o mesmo com a densidade de população dos municípios do Eixo Atlântico, já que na Galiza a média é de 471,19 hab/km<sup>2</sup>, enquanto em Portugal é de 306 hab/km<sup>2</sup>.

Estamos perante um sistema urbano policêntrico, que mantém claras diferenças territoriais entre os seus sistemas políticos/administrativos (Comunidade Autónoma e Região Norte), assim como entre as cidades galegas e portuguesas, que se caracterizam por:

- grande debilidade dos governos locais em relação à administração central, mais forte no caso espanhol, menor no caso português pela inexistência de “mesogovernos” regionais;
- em consequência, forte institucionalização das entidades não centrais (Comunidades Autónomas e CCDR), o que limita a possibilidade futura de participação e desenvolvimento dos governos locais no Estado de bem-estar;
- escassa uniformidade dos governos locais em Espanha, com fortes assimetrias territoriais, socioeconómicas e de gestão nas Comunidades

Autónomas; mais homogeneidade dos municípios portugueses com uma configuração local mais reduzida. As assimetrias podem resumir-se ao seguinte: Portugal tem 308 municípios, a Comunidade Autónoma da Galiza 315, e a Província de Barcelona 311; dados que ilustram a dificuldade de comparação e que tão-pouco nos permitem abordar os elementos de contingência e de qualidade local, como são os da sua população, extensão, especialização socioeconómica, dimensão urbano-rural e posição internacional.

Sem esta consideração prévia, não se poderia realizar um bom marco comparado de governos e organizações locais, sistemas de gestão e prestação de serviços públicos; pelo menos seria difícil compreender as dificuldades para comparar o que à primeira vista parecem dois sistemas de governo local homogêneos.

É neste contexto que se encontram as autênticas estruturas de governo e administração, que se movem entre tipologias urbanas e rurais (mais urbanas no caso português que no caso galego) e das quais saem os sistemas de direcção, organização e gestão dos serviços públicos locais.

Na parte superior da pirâmide de direcção política local, encontram-se os *concejales* e vereadores, com uma média de dez eleitos nas câmaras portuguesas e de vinte *concejales* nos *Ayuntamientos* galegos, com limites máximos fixados pela Lei Estatal (169/99) para a dedicação a tempo inteiro no caso português (50%); tal não acontece no caso galego, em que aqueles limites são fixados pelas Assembleias das Corporações Locais.

A organização municipal tem o seu início nas delegações de competências (pelouros em Portugal e delegações na Galiza) que partem dos *alcaldes* e presidentes de Câmaras, até aos respectivos *concejales* e vereadores. Observa-se a existência de uma grande quantidade e diversidade de áreas de governo que definem competências e, através da acção do governo se convertem em políticas públicas locais e em serviços públicos. Tanto no caso da Galiza como no de Portugal, o estudo realizado para o Eixo Atlântico mostra que os departamentos de modernização administrativa e de gestão pública são escassos, em número, para o conjunto de áreas de actuação governamental, destacando-se as seguintes designações, no caso dos concelhos portugueses: qualidade municipal, modernização administrativa, inovação e novas tecnologias, planeamento estratégico; no caso dos municípios galegos, as definições implicam conceitos similares: gestão municipal e serviços; assuntos internos, de pessoal e reforma administrativa; participação cidadã, modernização municipal e pessoal; informática e novas tecnologias.

De facto, esta falta de concretização e de consensos estratégicos básicos sobre a modernização administrativa é um dos escassos rasgos comuns entre os concelhos galegos e portugueses, mais um ponto de partida na busca de respostas às perguntas da investigação desenvolvida. A ausência de políticas de modernização administrativa nos concelhos estudados pode ser analisada a partir das perspectivas política (*concejales* e vereadores à frente de um número limitado de pelouros e delegações), administrativa (“desprofissionalização” dos funcionários públicos em matéria de direcção e gestão pública) e de programas de modernização (falta de projectos transversais na maior parte dos concelhos estudados). A partir destas perspectivas, concluímos a última parte deste trabalho.

#### **4.4 Respostas sobre a modernização administrativa nos Concelhos do Eixo Atlântico**

No caso dos processos de mudança local, tanto para o modelo de governo local português como para o espanhol, é possível identificar uma série de iniciativas de reforma e modernização em âmbitos diversos da actividade administrativa (gestão pública, meio ambiente, financiamento, serviços sociais...). A agenda da Nova Gestão Pública permeou, em maior ou menor medida, quase todos os governos da OCDE e, dentro dos seus territórios, os diferentes níveis de governo, no qual se incluem os concelhos. Mantendo-se fiéis a este argumento, e conscientes da importância da gestão directa dos serviços públicos nos governos locais da Galiza e do Norte de Portugal pertencentes ao Eixo Atlântico (33% em ambos os casos), encontrámos boas práticas em questões de melhoria contínua (EFQM, CAF, ISO...), de auditoria da organização e financeira, da sociedade da informação, de transparência e participação cidadã, entre outros. Assim, os conselhos municipais de participação consultiva, os livros de reclamações e sugestões, as cartas de serviços públicos, a gestão de processos, os sistemas de auto-avaliação (EFQM, CAF) ou de normalização (ISO) inundam congressos, *workshops*, seminários sobre a qualidade e a melhoria da gestão nos governos locais.

Tal profusão de iniciativas e esforços só nos permite validar parcialmente as perguntas de investigação, já que, apesar do estudo com carácter geral para os 34 concelhos do Eixo Atlântico, não se pode confirmar uma única estratégia de mudança através de um processo de modernização administrativa para o conjunto dos municípios. É verdade que alguns destes concelhos têm bem definido o problema da modernização administrativa nas organizações, dispondo de estruturas políticas (delegações/pelouros) e de gestão que desenvolvem funções directivas (dirigentes, chefes de serviço, chefes de divisão, gestores e *habilitados nacionais*, no caso de Espanha). Inclusivamente, criam

agendas de mudança política que são implementadas através de programas de carácter estratégico e transversal para o conjunto dos departamentos locais e dos cidadãos do seu município. No entanto não deixam de ser boas práticas, “ilhas de excelência” no conjunto do arquipélago urbano do Eixo Atlântico, argumento que pode ser extensível ao resto dos governos locais da Galiza e do Norte de Portugal. Esta conclusão resulta em parte da experiência de investigação realizada nos concelhos galegos e portugueses estudados, de onde resulta o seguinte:

- a ausência de uma agenda política entre os alcaides e presidentes de Câmara dos concelhos do Eixo Atlântico, entendendo por agenda de governo (Aguilar, 2003: 29) o conjunto de problemas, questões e assuntos, que os governantes seleccionam e ordenam como objectos da sua acção e, mais apropriadamente, como objecto sobre os quais decidiram que devem actuar ou que consideram que devem actuar;
- o “não-desenho” de autênticas políticas públicas de modernização local (“um conjunto de objectivos, a médio e longo prazo, acompanhados de diferentes actuações, que são desenhadas, elaboradas e aprovadas por um governo e cuja implementação está, geralmente, nas mãos daqueles departamentos que possuem competências de coordenação entre as diferentes unidades administrativas e/ou atribuições concretas na organização administrativa”; Mahou e Varela, 2006: 4) conduz a *deficits* na implementação de estratégias transversais de modernização nos concelhos (Brugué, 2010);
- uma “desprofissionalização” dos funcionários públicos em matéria de direcção e gestão pública (Jiménez, 2009), que se verifica na indefinição de perfis directivos profissionais capazes de desenhar, formular, implementar e avaliar políticas complexas de modernização (Villoria, 2009: 263-289). Este cenário é mais claro nos concelhos galegos. Nos concelhos portugueses verifica-se a existência de uma estrutura mais profissionalizada e que conta com uma ligação mais adequada entre a política e a administração, o que permite o desenvolvimento de perfis profissionais mais “politécnicos” (Ramió, 2009: 293-307).

Nas últimas duas décadas, o Eixo Atlântico foi capaz de gerar debates em torno de um novo tipo de gestão e governação pública local, dotada de um carácter claramente transfronteiriço e que acabou por definir novos espaços de interacção, gestão e participação entre os concelhos da Galiza e da Região Norte de Portugal (Varela, 2010). A aprovação recente por parte da

União Europeia de um projecto de Agenda Local Digital para o conjunto dos municípios do Eixo Atlântico e da euro-região Galiza-Norte de Portugal marca este novo caminho de modernização administrativa. Caminho que, apesar de se ter iniciado na década passada com o projecto Agendas 21 Locais transfronteiriças, para as questões da gestão pública e da governação local, ainda está a começar. Em todo o caso, e como ponto de partida, em virtude desta inovadora experiência desenvolvida pelo Eixo Atlântico, podemos definir governação local numa perspectiva transfronteiriça como a actuação dos governos e administrações locais em matéria de coordenação das políticas públicas estratégicas de um município, através das quais actua como catalisador das redes políticas, ligando os actores públicos, privados e sociais interessados nessas redes, com o território multinível no qual têm sentido estas políticas; e onde o território tem que ver com os espaços definidos pela cooperação territorial da União Europeia, com especial interesse por aqueles espaços de âmbito transfronteiriço no qual municípios urbanos e rurais colaboram para desenvolver objectivos de desenvolvimento e coesão social definidos em comum (Varela, 2010: 142).

## **5. Da nova gestão pública e da governação local à política pública de modernização nos concelhos do Eixo Atlântico**

Os estudos exploratórios sobre a administração local, recorrendo a perspectivas como a Ciência da Administração e a Ciência Política, encontram uma dificuldade metodológica vinculada à dispersão e falta de sistematização de informação sobre a organização local, que quase sempre resulta de uma visão departamental, não transversal e aplicável a todo o concelho.

Por este motivo um estudo sobre a modernização administrativa entre as autarquias locais que pertencem ao Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, associação de cooperação local de carácter transfronteiriço entre a Galiza e o Norte de Portugal, supõe uma primeira aproximação comparada que tenha como objectivo principal estabelecer as bases dos conceitos e experiências aplicados sobre gestão pública e governação, ou que estejam a ser desenvolvidos na actualidade, nos 34 concelhos galegos e portugueses.

Sobre o processo de investigação (e dos seus limites), pensamos que ainda falta muito caminho a percorrer em matéria de estrutura e organização das políticas públicas de modernização, bem como de emprego e formação do capital humano que faz parte das Câmaras e *Ayuntamientos*, especialmente em questões relacionadas com a gestão pública e a governação local.

Podemos constatar um elevado número de boas práticas de gestão, bons profissionais em área diversas das políticas públicas, embora carentes de

um sentido de missão para cada organização local, para além de propostas limitadas a planeamentos táticos e departamentais, não estratégicos e não transversais. Verifica-se também a falta de formação em políticas públicas e em direcção e gestão pública (mais nos concelhos galegos que nos concelhos portugueses). Através do inquérito, é possível verificar que os vereadores estão muito envolvidos nestas questões de gestão (ao mesmo nível que os técnicos municipais), situação que não acontece no caso dos concelhos galegos, onde os *concejales* não são visíveis na investigação, cedendo o protagonismo aos chefes de serviço. Esta questão é muito relevante porque para as câmaras portuguesas pressupõe a confirmação do envolvimento dos níveis político-administrativo e administrativo-estratégico em processos de mudança, abrindo a possibilidade de uma ampla conformação de agendas políticas em matéria de políticas públicas de modernização; em sentido contrário, é possível afirmar que os concelhos galegos continuam ancorados em modelos burocráticos de organização e gestão de competências nos serviços locais, em virtude da falta de envolvimento das figuras-chave de direcção pública nos concelhos, como é o caso dos habilitados nacionais (especialmente os *Secretarios de Ayuntamiento*), e da falta de qualificação dos funcionários públicos em competências específicas sobre direcção e gestão pública.

No entanto, e apesar destas assimetrias políticas e organizativas, é possível vislumbrar algumas iniciativas em relação à modernização local, entendida como um processo de mudança sustentável e estratégico, especialmente quando se centra a atenção nos espaços de cooperação transfronteiriça como é o caso do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. Assim, em relação à euro-região Galiza-Norte de Portugal, é possível confirmar:

- a existência de boas práticas de gestão pública nos concelhos, similares a outros níveis de governo e contextos territoriais (OCDE), em cada um dos dois territórios (Galiza e Norte de Portugal);
- o desenvolvimento de alguns programas de modernização local, divididos entre concelhos galegos e portugueses, apoiados em programas de cooperação transfronteiriça comunitários;
- a articulação de estratégias locais comuns em áreas como o desenvolvimento sustentável e o governo electrónico para o conjunto da euro-região Galiza-Norte de Portugal;
- o desenho de estruturas organizativas para a gestão pública e a governação local entre os concelhos do Eixo Atlântico, a partir do Serviço de Estudos e Publicações e a Agência Eixo Ecológico.

A investigação realizada confirma que, apesar dos resultados conseguidos, os objectivos que ainda são necessários atingir deram início à conformação de uma nova agenda pública para os 34 concelhos do Eixo Atlântico, processo que deverá reforçar a institucionalização dos modelos e técnicas de gestão pública e governação local na euro-região Galiza-Norte de Portugal e, por extensão, nos restantes territórios da fronteira da União Europeia.

## Bibliografia

- Aguillar, L. F. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa.
- Alba, C. (1997). “Gobierno local y ciencia política: una aproximación”, em Alba, C. R. e Vanaclocha, F. J. (dirs.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid: Universidad Carlos III e Boletín Oficial del Estado, pp. 15-36.
- Araújo, J. F. e Varela, E. J. (2009). *La Modernización Administrativa y la Gobernanza en los Concellos del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Araújo, J. F. e Vilela, M. A. (2006). “A nova gestão pública na Administração Local: O caso do Noroeste de Portugal”, em *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 9: 59-80.
- Barzelay, M. (2008). “Learning from Second-Hand Experience: Case Study Methodology for Extrapolation-Oriented Research”, em <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/people/Barzelay/Default.htm>; pp. 1-36.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*, Porto: Sociedade Portuguesa da Inovação.
- Brugué, Q. (2010). “Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados”, em VV.AA. *Proximidad en el ámbito local: Transversalidad en los proyectos locales. De la teoría a la práctica*, Fundación KALEIDOS.red: Ediciones Trea.
- Carneiro, R. (2003). “Globalização, governança e cidadania”, em Salis Gomes, M. T., *A Face Oculta da Governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras: INA, pp. 17-25.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*, Madrid: CIS.
- Cotarelo, R. (1994). “La Ciencia Política en España”, em Reyes, R. (ed.). *Las Ciencias Sociales en España. Historia inmediata, crítica y perspectivas*, Madrid: Editorial Complutense, pp. 13-32.
- De la Rosa, J. (2002). “Estado de la situación de experiencias de modernización y calidad en las Corporaciones Locales”, em FEMP, Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas e Atento Telecomunicaciones; [www.femp.es](http://www.femp.es).
- Dalgado, L.; Iglesias, A. e Villoria, M. (2005). *La participación ciudadana en las grandes ciudades*, Madrid: Dykinson.
- Domínguez, L. (2010). “O Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular: A historia dunha aposta na sociedade do coñecemento”, em *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 17: 203-214.
- Domínguez, L. (2008). “La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006). Las estructuras de cooperación”, em Domínguez, L. (dir.). *A Cooperaçào Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvemento Regional, IP, pp. 13-48.

- Eckstein, H. (1975). "Case Study and Theory in Political Science", em Greenstein, F. e Polsby, N. (eds.). *Handbook of Political Science, Vol. 7: Strategies of Inquiry*, Reading, MA: Addison-Wesley, pp. 79-138.
- Hood, C. (1991). "Public Management for All Seasons?", em *Public Administration*, Vol. 69, (1): 3-19.
- Figueiredo, A. M. (2010). "Sistemas urbanos periféricos e construção europeia: a singularidade da 'voz' do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular", em *Eixo Atlântico. Revista da Erorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 17: 17-26.
- Jackson, J. E. (1996). "Political Methodology: An Overview", em Goodin, R. E. e Klingemann, H.-D. (eds.). *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, pp. 717-748.
- Jiménez, R. (2009). *El Personal Directivo en la Administración Local*, Barcelona: Diputación de Barcelona.
- John, P. (2001). *Local Government in Western Europe*, London: Sage Publications.
- Kickert, W. J. M. e Koppenjan, J. F. M. (1997). "Public Management and Network Management: An Overview", em Kickert, W. J. M. e Koppenjan, J. F. M., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage Publications, pp. 36-61.
- Lakoff, G. e Johnson, M. (1991). *Metáforas de la vida cotidiana*, Madrid: Ediciones Cátedra.
- Lara, A. de S. (2004). *Ciência Política. Estudo da ordem e da subversão*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Leach, S.; Stewart, J. e Walsh, K. (1994). *The Changing Organization and Management of Local Government*, Hampshire: Macmillan.
- Mackie, T. e Marsh, D. (1997). "El método comparativo", em Marsh, D. e Stoker, G. (eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 181-195.
- Mahou, X. M. e Varela, E. J. (2005). "Reforma de la administración pública central en Portugal: *governance*, recursos humanos y nuevas tecnologías", em *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (Santiago, Chile, 18-21-X-2005), pp. 1-19 (em CD do Congreso).
- Márques, G. (2006). "Las formas y tipos de gestión de las competencias de los gobiernos locales en Galicia: la dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas", em *IDEGA*, n.º 19: 5-61.
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- Morata, F. (2004). "Regiones y Gobernanza Multinivel en la Unión Europea", em Morata, F. (ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 19-50.
- Moura de Sá, P. (2003). "Determinants and Constraints of Organizational Excellence in the Portuguese Local Government", em *Seminario Internacional sobre Qualidade nos Serviços Públicos: Exemplos de Boas Práticas para a Administração Pública Galego-Lusa*, 14, 15-V-2003, Pontevedra: EGAP.
- Oliás, B. (1988). "Administración Pública", em Reyes, R. (dir.). *Terminología Científico-Social. Aproximación crítica*, Barcelona: Editorial Anthropos, pp. 18-20.
- Oliás, B. (1977). "La Ciencia de la Administración en España", em *Documentación Administrativa*, n.º 176: 91-110.
- Oliveira, J. A. (2004). "A gestão pública na região do Norte de Portugal", em *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, n.º 6: 75-81.
- Pasquino, G. (1993). "Naturaleza y Evolución de la Disciplina", em Pasquino, G. (comp.). *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 15-38.

- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas: University of Kansas.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.
- Ramió, C. (2009). “Política e xestión: a regulación do directivo público en España”, em Varela E. J. (dir.), *Dirección Pública Profesional. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza*, Santiago de Compostela: EGAP, pp. 293-307
- Rebello, M. (1989). *Ciência Política. Conteúdos e Métodos*, Coimbra: Coimbra Editorial.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rio, J. A.; Rojo, A.; Sa, T. e Varela, E. (2006). *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Sartori, G. (1999). “Comparación y método comparativo”, em Sartori, G. e Morlino, L. (comps.). *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 29-49.
- Sartori, G. (1984). *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 261-318.
- Selltiz, C.; Wrightsman, L. S. e Cook, S. W. (1980). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid: Ediciones RIALP.
- Vallès, J. M. (2006). *Ciencia Política. Una Introducción*, Barcelona: Ariel.
- Varela, E. J. (2010). *Gestión pública y gobernanza local en perspectiva comparada. Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid (<http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>).
- Varela, E. J. (2010). “El Servicio de Estudios y Publicaciones del Eixo Atlántico (SEPEA): una perspectiva institucional (y emocional) ”, em *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 17: 215-229.
- Varela, E. J. (2008). “E-gobierno e e-administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Unha visión desde a e-gobernanza local”, em Heichlinger, A. e Mahou, X. M. (coords.). *A Administración Electrónica desde unha Perspectiva Comparada*, Santiago de Compostela: EGAP (Xunta de Galicia), pp. 51-77.
- Varela, E. J. (2005). “Gestión pública en las Administraciones locales de Galicia y Norte de Portugal: las cartas de servicios como elemento de gestión y *governance* local en un marco transfronterizo”, em Souto, X. M.; Bouzada, X. e Figueiredo, A. (coords.). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, LIBRO II.
- Xan M. Bouzada Fernández (Coord.). “Políticas sociais no Eixo Atlántico. A política social e a calidade dos equipamentos urbanos”, Vigo: Eixo Atlántico, pp. 347-377.
- Villoria, M. (2009). “A función directiva profesional”, em Varela, E. J. (dir.), *Dirección Pública Profesional. Lecturas para Xestionar a Era da Gobernanza*, Santiago de Compostela: EGAP, pp. 263-289.
- Villoria, M. (2005). “El liderazgo en las organizaciones públicas: problemas metodológicos y éticos”, em Natera, A. e Vanaclocha, F. J. (dirs.). *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Madrid: Universidad Carlos III e Boletín Oficial del Estado, pp. 181-212.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms*, London: Macmillan.
- Ysa, T.; Cortada, M. e Crusellas, E. (coords.) (2003). “Criterios para detectar buenas prácticas locales”, em *Document Pi i Sunyer*, n.º 25: 1-37.



## **(Re)inscrições territoriais da Administração local: Desafios de governação\***

Ana Paula Marques\*\*

### **Resumo**

As autarquias locais, pela sua proximidade com as populações, são importantes agentes de desenvolvimento económico e social, inscrevendo o “local” como dimensão angular do modelo de democracia ocidental. A prestação de serviços públicos locais constitui, por isso, um dos eixos estruturantes na configuração do modelo social europeu de coesão e equidade territorial. Pretende-se, neste artigo, reflectir sobre a intervenção local consubstanciada na adopção de novos modelos de gestão e governação municipal, e seus impactos nas relações de emprego e formação. Discutem-se, neste contexto de mudança, os vários desafios que as autarquias enfrentam no sentido da inovação organizacional e valorização do potencial dos recursos humanos. Igualmente, a partir de uma análise factorial que identificou seis *clusters*, esta reflexão terá em conta a diversidade de (re)inscrições territoriais da Administração local.

**Palavras-chave:** Administração local, governação, emprego e formação, *clusters*.

### **Abstract**

Local authorities, through their proximity to populations, are important agents of economic and social development, highlighting the “local” as the angular dimension of the model of Western democracy. The provision of local

\* A redacção deste artigo suporta-se, fundamentalmente, na publicação que resultou da investigação intitulada “Estudo prospetivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral” (Marques, 2008). Esta Investigação foi desenvolvida no âmbito do Programa FORAL, candidatura aprovada pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) no quadro do PORLVTejo, Medida 1.4 «Formação para o desenvolvimento» e promovida pelo Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS) da Universidade do Minho, entre Setembro de 2007 e Dezembro de 2008, sob a coordenação científica de Ana Paula Marques (CICS/UM) e a coordenação técnica de Rita Moreira (CICS/UM).

\*\* Socióloga do Departamento de Sociologia da Universidade do Minho e investigadora do Centro de Investigação em Ciências Sociais CICS/UM (amarques@ics.uminho.pt).

public services is therefore one of the main principles in the configuration of the European social model of territorial cohesion and equity. The aim of this article is to reflect on local interventions embodied in the adoption of new models of management and municipal governance, and its impact on employment relations and training. It intends to discuss in this changing context, the various challenges that authorities face in the direction of organizational innovation and exploit the potential of human resources. Also, from a factor analysis that identified six clusters, this discussion will take into account the diversity of territorial (re)inscriptions of the local government.

**Keywords:** local government, governance, employment and training, clusters.

## Introdução

No contexto de uma investigação centrada no “Estudo prospectivo sobre emprego e formação na Administração Local no âmbito do Programa Foral”<sup>1</sup>, foi-nos possível reflectir sobre a importância da Administração local face à crescente globalização e incerteza económica e societal. A maior participação das autoridades regionais e locais nas políticas da União Europeia pressupõe, igualmente, maior responsabilidade e empenhamento por parte das organizações e dos cidadãos na democracia local (Com, 2020, 2005, 2001; OCDE, 2002), princípios estes claramente transpostos no *Documento Verde da Reforma da Administração Local* (2011). Nesse documento orientador<sup>2</sup>, encontra-se plasmada a ideia de que se torna urgente “mudar estruturalmente o modelo de gestão autárquica em Portugal através de uma reforma que, para além de resolver o presente, pretende garantir o futuro” (2011: 5). Por sua vez, as exigências de qualidade e eficiência na prestação de serviços e no seu acesso generalizado a toda a população articulam-se com a crescente tendência para a elevação dos níveis habilitacionais das gerações recentes e para as necessidades de informação, participação, consulta e cidadania activa.

<sup>1</sup> Tendo um enfoque nacional, este projecto prosseguiu os seguintes objectivos: *i*) analisar as dinâmicas tecnológicas, organizacionais, profissionais no quadro da evolução da Administração local; *ii*) disponibilizar informação de suporte à tomada de decisões estratégicas sobre a actuação ao nível da definição de políticas de emprego e formação adequadas à Administração local; *iii*) propor cenários de actuação estratégica, de modo a suportar a formulação actual e previsível de “cartas de emprego”, bem como a definição das melhores estratégias de formação profissional (Marques, 2008).

<sup>2</sup> O *Documento Verde da Reforma para a Administração Local* (2011) pretende ser o ponto de partida para uma discussão alargada à sociedade portuguesa com o intuito de preparar, até ao final do 1.º semestre de 2012, as bases e o suporte legislativo para “um municipalismo mais forte, mais sustentado e mais eficaz” (2011: 5).

Externamente, esta reforma articula-se, igualmente, com o processo em curso de desconcentração e descentralização administrativas, acompanhado por reestruturações dos modelos de cooperação, parceria e coordenação entre o Estado, os municípios e as associações. São, sobretudo, as práticas, os processos e as experiências quotidianas dos diferentes actores sociais face aos contextos territoriais, económicos, sociais e culturais que revelam as configurações organizacionais adoptadas e a adoptar nos diversos domínios de intervenção autárquica. É neste contexto que se compreende que as autarquias locais tendem a reivindicar maior autonomia e competência para a intervenção em áreas diversas e inovadoras como, por exemplo, na educação e formação dos trabalhadores, na competitividade regional e sistemas produtivos territoriais, na ordenação equilibrada e sustentável do território regional. Essa reivindicação tem vindo a ser acompanhada por uma maior dotação e transferência de recursos financeiros pelo Orçamento de Estado. Porém, sabe-se que, face a um quadro recorrente de restrição orçamental, de estruturas administrativas burocráticas e de défices de qualificação profissional, a par de uma maior transferência de competências e responsabilidades na actuação municipal, importa avançar na reforma dos modelos e lógicas de funcionamento organizacional prevaletentes. A sua substituição por outros modelos próximos do que se designa por *New Public Management* (Nova Gestão Pública)<sup>3</sup>, baseados nos princípios de economia, eficiência e eficácia, tem vindo a caracterizar muitas das práticas de governo local, tais como o recurso a instrumentos de gestão estratégica diversificados (incluindo as parcerias público-privadas), modelos de organização do trabalho em rede e em equipa (mobilizando competências-chave e responsabilizando os trabalhadores pelos resultados), gestão individualizada de carreiras assente na avaliação do desempenho e na aprendizagem ao longo da vida. Portanto, tendo em conta as transformações do papel do Estado e da acção pública, nas últimas décadas, e no quadro da União Europeia, está em causa hoje a discussão da redefinição da actuação dos governos a nível nacional, regional e local, em especial das suas relações com os parceiros sociais e demais actores sociais (colectivos e individuais) perante os problemas de financiamento e de disfunções dos seus órgãos e instâncias, da crescente complexidade e fragmentação de serviços e necessidades de públicos-alvo (por exemplo, envelhecimento da população e (i/e)migração, info-exclusão

<sup>3</sup> Esta nova abordagem das políticas públicas congrega vários movimentos distintos, mas complementares, como, por exemplo, o gerencialismo (*managerialism*), a nova economia institucional (Rhodes, 1996) e a teoria da escolha pública (*public choice*). Estes movimentos têm em comum o facto de desenvolverem uma crítica feroz aos sistemas burocráticos tradicionais dominantes.

e baixos níveis de aprendizagem ao longo da vida, aumento do desemprego, exclusão social, degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, forte carga fiscal que recai sobre os cidadãos, desigual distribuição dos recursos agravada pelo poder diferenciado de interesses corporativos) e, ainda, e sobretudo, da regulação e dos princípios organizadores de solidariedade e concepção dos direitos sociais.

Neste artigo, é nosso propósito desenvolver, em primeiro lugar, as principais transformações que têm vindo a caracterizar a acção pública e a governação local. Em seguida, face a estas tendências para a governação, comuns à maioria dos países ocidentais, ganha particular destaque as transformações que têm vindo a contribuir para novas alternativas de gestão com impactos nas arquitecturas organizacionais do poder local. No ponto três deste artigo, tem lugar uma reflexão em torno da redefinição do poder que pressupõe um significativo investimento no capital humano ancorado em dimensões como *empowerment*, co-responsabilização e intervenção conjunta de todos os profissionais envolvidos nas organizações. Por último, a partir de uma análise factorial que identificou seis *clusters*, terá lugar o desenvolvimento tanto dos padrões como das singularidades resultantes dos seis tipos de (re)inscrições territoriais da Administração local.

## **1. Acção pública e governação local: principais tendências de fundo**

É necessário contemplar as transformações profundas ocorridas nas últimas décadas na economia e na sociedade globalizadas para se compreender as próprias mudanças operadas ao nível da Administração central e local. O reforço da capacidade dos governos a nível nacional, regional e local para que possam fornecer aos seus cidadãos serviços públicos adequados associa-se a três tendências fundamentais de governação<sup>4</sup>. Estas desenvolvem-se, sobretudo, a partir dos anos oitenta do século XX e têm uma clara implicação na padronização de orientações políticas. Por sua vez, aceita-se o entendimento generalizado produzido em torno de *governance* (Kooiman, 1993) como expressão de um processo de interacção permanente de equilíbrio entre as necessidades e a capacidade de as satisfazer através de mecanismos adequados de decisão e gestão<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Para uma abordagem exaustiva dos níveis de transformação da governação e dos seus desafios para o século XXI, cf. OCDE (2002).

<sup>5</sup> Esse é, de resto, o sentido atribuído pela Comunidade Europeia no seu livro branco intitulado *Governança Europeia* (2001) quando se centra na definição de novas formas de administração das decisões políticas. Para efeitos do presente artigo, aceita-se a proximidade dos termos “governança” (tradução do termo *governance*) e “governação”, na medida em que se irá des-

De forma esquemática, a crescente visibilidade da perda de eficácia e eficiência dos modelos de governação dominantes, tanto no sector privado como no público, constitui a primeira tendência a registar. Com efeito, as exigências de adaptação e de flexibilização das estruturas organizacionais e modelos de funcionamento visam assegurar a competitividade das empresas e organizações no actual contexto de intensa concorrência económica. Para se atingir esses propósitos, difundem-se as novas tecnologias de informação, promovem-se a inovação e a qualidade dos produtos/serviços, instituem-se modelos de gestão participativa com base em novos valores face ao trabalho e ao emprego (*e.g.*, responsabilidade, motivação, autonomia, desenvolvimento pessoal e profissional).

Em segundo lugar, as novas formas de governação não se restringem à relação entre o Estado e a sociedade (Bilhim, 2004). A internacionalização das economias, instituições, valores e estilos de vida tem conduzido a uma interacção social abrangente e integrativa, mas também a uma crescente tensão entre a complexa malha de forças, interesses e convicções que constituem as sociedades modernas e os diferentes agentes sociais e económicos. Assim, o campo de actuação dos governos a nível nacional, regional e local apresenta-se dinâmico, complexo e diverso, pelo que actualmente são vários os agentes económicos, sociais e culturais com os quais se interage e se tenta produzir novos consensos, negociações e acordos.

Por último, é de referir a terceira tendência face à transformação dos principais pilares em que se apoiam os actuais sistemas de governação. A atribuição da iniciativa resultante do poder inscrito nas estruturas e/ou nas posições estatutárias mais elevadas parece estar a sofrer profundas transformações na sua posição exclusiva. Na verdade, perante os problemas e as tensões da sociedade contemporânea, assumem-se alguns pressupostos que permitem explicar o conceito de governação e de cidadania numa lógica de democratização do governo local, supondo uma crescente autonomia e envolvimento dos cidadãos. Por um lado, o acesso à informação e comunicação tem conduzido a um interesse pela participação destes nas decisões que mais directamente afectam o seu quotidiano; por outro, a complexidade dos problemas tem vindo a exigir intervenções multidisciplinares, mobilizando recursos, competências e conhecimentos diversos. Esta situação explica-se, segundo Bilhim (2004: 64), pelo facto de se estar perante um conjunto de instituições e agentes procedentes do governo, mas também de fora dele; de se reconhecer a maior dificuldade em definir, com nitidez, os limites e as responsabilidades perante os problemas sociais e económicos; de se identificar

tacar, sobretudo, a diversidade de modelos de gestão pública adoptados ao nível das autarquias locais, tendo em conta o seu impacto no desenvolvimento sustentado.

a dependência do poder que existe nas relações entre as instituições que intervêm na acção colectiva; e de se confrontar, no contexto da interacção, com redes autónomas de agentes que se regem a si próprios.

As linhas de força que têm vindo a enquadrar a relação entre Estado e sociedade assentam nos seguintes requisitos (Correia, 2005): *i*) estabelecimento de um quadro de valores de autodesenvolvimento favorável à inovação (incluindo serviços e modelos/desempenho organizacional, público e privado) e ao empreendedorismo; *ii*) economia de mercado descentralizada num contexto de globalização, envolvendo quer a competição, modernização e inovação, quer a existência de agências reguladoras, quer ainda, o estabelecimento de redes de cooperação e supervisão flexível e mobilizadora e não repressiva; *iii*) novas estruturas de responsabilidade pela via de uma distribuição de responsabilidades partilhadas entre o Estado e a sociedade, não confundindo, no entanto, a gestão do interesse público com uma gestão empresarial que assegure a defesa do interesse público e do bem comum.

Assim se compreende que as linhas orientadoras do *Documento Verde da Reforma da Administração Local* (2011) se estruturam em torno do sector empresarial local, da organização do território<sup>6</sup>, da gestão municipal e intermunicipal, do financiamento e da democracia local. Em termos concretos, tal implica que se desenhem as seguintes linhas de actuação no sentido de: 1) promover uma maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do poder local como vector estratégico de desenvolvimento; 2) valorizar a eficiência na gestão e na afectação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; 3) melhorar a prestação do serviço público; 4) considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais); e 5) reforçar a coesão e a competitividade territoriais (2011: 9). Como veremos de seguida, um dos passos fundamentais daquela reforma passará por reflectir em torno das transformações em curso dos paradigmas (de governo para governança) associados à *New Public Administration* e seus impactos nas arquitecturas organizacionais da Administração local.

## **2. Dos modelos de gestão às inovações organizacionais**

Face aos modelos de gestão alternativos, suas potencialidades e limites, a questão que se coloca é a de saber se estes potenciam ou não novas arquitecturas organizacionais que implicam dinâmicas organizacionais e estruturas

<sup>6</sup> Este segundo eixo da reforma da Administração local tem sido o mais contestado até ao momento, fruto da proposta de fusão/extinção de freguesias e autarquias que o Livro Verde enuncia (2011).

socioprofissionais adequadas. Ou seja, como assegurar que, no quadro dos modelos de gestão e das relações com o governo central, as autarquias se apresentem capazes, pela maior proximidade e conhecimento histórico da sua inscrição territorial, de resolver problemas concretos cada vez mais complexos e com interferência crescente de vários actores sociais? Como garantir a satisfação dos interesses locais através da prestação de bens públicos, contribuindo para melhorar a qualidade de vida das populações, dada a limitação de recursos financeiros, mas também de profissionais qualificados e competentes indispensáveis para a concretização das novas missões e objectivos a que se propõe? Em que medida o ambiente sociocultural subjacente ao funcionamento institucional de muitas das autarquias integra o conceito de gestão quer no exercício dos poderes, quer na concretização das políticas, não opondo o político ao gestor ou técnico? São estas as interrogações que nos permitirão orientar a exposição crítica dos modelos de gestão pública, atendendo às lógicas subjacentes e aos respectivos impactos ao nível da (re)organização dos serviços/missão do município, incluindo o papel de liderança dos dirigentes e perfil profissional dos trabalhadores.

Assim, antes de mais, a administração local está longe de conseguir efectivar uma ruptura com o domínio de uma “cultura” burocrática clássica (cf. Weber, 1995 [1921]; Fayol, 1990), que se traduz pela evidência de um modelo de organização racional que persiste até hoje<sup>7</sup> e que confere, de forma inequívoca, uma especificidade à actuação organizacional da administração pública. Em conjugação com a aplicação de uma extrema divisão técnica do trabalho, separando-se a execução da concepção, assume importância crucial a “gerência científica” e o papel dos técnicos. É neste contexto que “administrar” significa o desempenho de determinadas funções, tais como: planear, organizar, comandar, coordenar e controlar. Nesta sequência, os princípios da abordagem “científica” da administração pressupõem uma configuração organizacional assente numa hierarquia piramidal de autoridade, onde o topo possui total autoridade e unidade de comando.

Com efeito, no contexto de um Estado liberal e até à crise estrutural dos anos 73-74 do século XX, predominou uma cultura “administrativa” algo mitigada no sentido de preservar quer uma filosofia clássica, organizada como uma burocracia centralizada que promove unilateralmente programas de cima para baixo, em (des)articulação com um corpo técnico

<sup>7</sup>Veja-se, a esse propósito, a relevância dos traços que enformam uma “cultura” administrativa (cf. Weber, 1995 [1921]): *i*) domínio de regras fixas e impessoais ao nível dos procedimentos e de execução, sendo que estas se encontram suportadas em documentos escritos (*e.g.*, regulamentos, estatutos, manuais); *ii*) hierarquia de funções que clarifica a linha de decisão e delimita as responsabilidades associadas; *iii*) desempenhos profissionais de cariz técnico e especializado, exigindo-se uma formação dos trabalhadores.

profissionalizado, quer uma filosofia fordista que se desenvolve a partir da II Guerra Mundial e que está ligada ao surgimento da figura do Estado-Providência (*Welfare State*) (Rocha, 2001a).

Porém, nos últimos anos, o alargamento de áreas de intervenção, por parte do Estado, contribuiu para complexificar a prestação de serviços públicos que, por sua vez, introduziu evidentes dificuldades, disfunções e tensões nos desempenhos da Administração Pública (central e local). O predomínio de organizações fechadas, com serviços sem articulação entre si, suportados em esquemas de decisão fortemente hierarquizados e sem estimular a iniciativa, conduziu à necessidade de se proceder à sua reforma e modernização. Por conseguinte, assiste-se a uma passagem para uma cultura de prestação de serviços públicos pautada por critérios de qualidade, eficiência e eficácia, à luz do que acontece com o sector privado. Igualmente, difunde-se o primado da orientação para o mercado, implicando privatização, competição e separação entre financiadores e prestadores dos serviços públicos municipais<sup>8</sup>.

Ora, esta nova abordagem às políticas públicas tem vindo a ser conhecida como modelos próximos da Nova Gestão Pública<sup>9</sup>, como já referimos, assentando filosoficamente em concepções pragmatistas e na teoria da escolha racional. Este movimento parte do pressuposto das virtualidades da adopção de princípios de gestão empresarial privada na gestão dos serviços públicos, da aplicação de teorias e técnicas das organizações orientadas para o mercado. Assim, em termos gerais, a nova lógica subjacente à gestão pública assenta num processo de *mimetismo* que se define, quer pela atribuição de critérios privados na gestão de organizações públicas (e.g., atribuição de funções de gestão a profissionais; definição de padrões explícitos de desempenho; adopção de formas de medida desse desempenho baseadas na análise dos resultados alcançados; racionalização dos custos; maior proximidade das entidades

<sup>8</sup> Na verdade, os factores que mais contribuíram para uma imagem negativa da burocracia pública resultam: da falta de desempenho na obtenção dos resultados pretendidos que, muitas vezes, se traduz na adopção, por parte dos trabalhadores públicos, de políticas mais convenientes aos interesses institucionais e negligenciando o interesse público; da excessiva centralização e concentração de funções (sobretudo na tomada de decisão) em poucas mãos; e do aumento de gastos, aparentemente descontrolado, sem uma devida avaliação ou responsabilização dos resultados obtidos (Gerry e Nogueira, 2000).

<sup>9</sup> Estes modelos desenvolveram-se, sobretudo, a partir do último quartel do século XX nos países anglo-saxónicos e, mais recentemente, noutros países ocidentais. Sendo originário das escolas de gestão, a NPM teve nos governos conservadores dos EUA e da Inglaterra os seus principais promotores internacionais. A sua difusão tornou-se a teoria *mainstream* de gestão pública, ainda que tenha nuances importantes na sua aplicação, com resistências nos países europeus, com Estados mais centralizados, nomeadamente a França e a Alemanha. Esta corrente integra um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes, que domina a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE desde o final dos anos 70, tornando-se numa das principais agências internacionais de divulgação e sustentação da teoria (Kickert, 1997).

responsáveis pela oferta de serviços ao utente que os procura), quer pela promoção de uma maior competição, através da contratação externa de serviços (e.g., *outsourcing*) e da instituição de “quasi-mercados”, quer ainda pela defesa do direito de escolha por parte dos clientes/utentes como princípio basilar do funcionamento dos sistemas públicos de oferta de serviços. Na prática, este movimento tem como objectivo colocar no mercado “livre” produtos e serviços que, postos nas mãos do capital globalizado, deixam de estar sob a alçada do Estado, mas aos quais quase só podem aceder os que possuem os recursos económicos necessários (Kickert, 1997; Osborne e Gaebler, 2002).

Não obstante a difusão recente daqueles princípios gestionários na Administração Pública (central e local), são várias as críticas em torno da simples importação dos pressupostos para a gestão pública<sup>10</sup>. Sem se pretender ser exaustivo na enunciação dessas críticas, importa reter a ideia central dos que argumentam de que se está perante um novo “*One Best Way*” (semelhante ao modelo de racionalização taylorista/fordista). Senão, veja-se. Os princípios de gestão por objectivos são definidos independentemente dos contextos e situações de aplicação, o que significa não contemplar a diversidade/especificidade constitutiva, por exemplo, das autarquias municipais que são “organizações complexas, com lógicas diferenciadas: a dos eleitos, trabalhadores autárquicos e população em geral – contribuintes, eleitores, clientes, consumidores e residentes” (Rocha, 2000). Ao não se conferir qualquer especificidade à “coisa pública”, já que o cidadão/utente é um cliente como qualquer outro numa lógica de mercado, não se atende à natureza particular do serviço público. Igualmente, o achatamento/descentralização das estruturas profissionais tende a ser acompanhado pelo controlo financeiro e coordenação orçamental, o que induz à existência de desequilíbrios nos processos de tomada de decisão. É de referir, ainda, que não é dada nenhuma atenção à dimensão comportamental da intervenção dos profissionais. Por fim, como argumento *distintivo* da simples lógica de mercado, verifica-se o facto de se estar, no caso dos municípios, perante organizações que têm a responsabilidade conferida pelos representantes eleitos e que exprimem múltiplos e conflituantes objectivos e prioridades ao nível do seu enquadramento jurídico-normativo (Bilhim, 2004: 40).

<sup>10</sup> É importante ter presente que a base empírica desta corrente assenta em experiências isoladas em cidades, condados e estados nos EUA, na Nova Zelândia e no Reino Unido. No caso do movimento britânico, este foi muito marcado ideologicamente pela tendência extrema para a privatização, sem que o aparelho estatal tenha mudado muito significativamente em termos de funcionamento. Assim, em 1988, surge a iniciativa «Improving Management in Government: The Next Steps» que cria «agências executivas» na área pública, separando claramente a formulação das políticas em relação à sua execução.

Uma outra frente de crítica em relação à adoção daqueles princípios gerenciais na Administração Pública reside no facto de se privilegiar um conjunto de normas que implicitamente estabelecem um modelo contratual de acção, bem como uma institucionalização das funções de regulação nas áreas social, económica e política. Todavia, os desafios ou problemas que se colocam hoje aos sistemas políticos são outros, pelo que os papéis assumidos pelos governos central e local precisam, em certos domínios ou áreas de intervenção, de serem (re)inventados. Os problemas do desemprego em situação de crescimento das economias, da exclusão social, da degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, do forte constrangimento fiscal sobre os cidadãos, do excesso de apropriação corporativa dos recursos e benefícios sociais e económicos (desigual poder de persuasão dos corpos socioeconómicos) são algumas das consequências resultantes dos mecanismos instituídos neste modelo político de funcionamento do Estado, constituindo razões que levarão a uma redefinição do papel do Estado, dos órgãos que integram o poder local, dos agentes económicos, das associações, dos parceiros sociais e da sociedade em geral.

É ao nível das práticas concretas, relativas aos contextos e às políticas locais, que as tensões e as contradições se manifestam, já que os modelos de gestão local terão de se situar num contexto marcado por conceitos-chave, como descentralização, desregulamentação, delegação, concorrência, mercado, reinvenção, qualidade de serviço e de vida (Rocha, 2006), plataformas digitais e gestão da informação, mobilização de competências e das pessoas. Por outras palavras, os actuais modelos de gestão pública tendem a incorporar princípios da gestão empresarial, ainda que de forma segmentada e flexibilizada; a incluir novas missões e desafios que obrigam a mudanças nos processos de liderança e de organização de trabalho; a definir trajectórias organizacionais dinâmicas com o apoio de governação autárquica assentes nas TIC e, em particular, no *e-government*.

Qualquer proposta de reorganização da administração implica assumir que os “municípios quer como firmas latentes, quer como instituições políticas administrativas” (Rocha, 2000) existem em função do cliente/cidadão, o que significa que têm que adoptar necessariamente uma “estratégia de qualidade”<sup>11</sup>, seguindo os padrões e parâmetros do modelo europeu de gestão da qualidade, ou seja, um processo simultâneo de auto-avaliação e aprendizagem contínua, com a valorização das componentes técnicas e comportamentais (EFQM)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Nesta lógica, o autor vai ainda mais longe ao propor que parte dos financiamentos e transferências fique dependente da certificação de qualidade (Rocha, 2000).

<sup>12</sup> Seguindo as propostas consagradas no Modelo Europeu de Qualidade (cf. *European Foundation for Quality Management – EFQM*).

Na verdade, implica assentar numa gestão orientada para o munícipe, recorrendo, para tal, à participação democrática em vez da hierarquização do poder, e à cooperação, consensualização e negociação em vez da independência, criando-se parcerias. Por isso, conjugando as reflexões desenvolvidas por vários autores, desde académicos a responsáveis políticos, emergem propostas alternativas que enfatizam as vantagens de uma “governança pós-burocrática” (Rocha, 2001b), de uma “governança de redes” (Araújo, 2001) ou de uma “reinvenção da governança” (Bilhim, 2004), ou, ainda, de uma “governança participativa” (Carapeto e Fonseca, 2005) que, não excluindo totalmente as novas técnicas de gestão e reconhecendo os constrangimentos do modelo clássico, contemplam as condicionantes e/ou especificidades dos serviços públicos. Por conseguinte, a inovação organizacional ao nível da Administração local pode passar por caminhos que cruzam diversos modelos de organização dos serviços, de gestão e liderança orientados para a “coisa” pública. Assim, as novas arquitecturas organizacionais e os princípios de gestão empresarial, apoiados na desburocratização, desmaterialização de processos e valorização do capital humano, enraízam-se numa outra concepção do poder local como um modelo de desenvolvimento assente no *empowerment*, na co-responsabilização e na intervenção conjunta de todos os agentes.

### **3. Profissionalismo, competências e individualização das relações de trabalho**

O crescimento da burocracia profissional e tecnocrática, constituída por mais e diferentes trabalhadores públicos a assumirem novas funções sociais do Estado, desde médicos e professores a assistentes sociais (Rocha, 2005), tem estado associado ao processo de consolidação do *Welfare State*, sobretudo a partir da II Guerra Mundial. Dotados de autonomia técnico-científica, contribuindo para o surgimento de hierarquias laterais que colocaram em causa o modelo tradicional, os profissionais da Administração Pública (central e local) tendem a reivindicar cada vez mais poder no processo de decisão invocando os seus conhecimentos, tendo dado origem ao modelo de carreira nas funções públicas (Rato *et al.*, 2007). A partir dos anos 80 e 90 do século XX, a prática de contratualização de objectivos individuais com os altos dirigentes públicos, até então restrita a este segmento profissional, tende a generalizar-se aos vários grupos profissionais. Assiste-se, assim, à emergência e progressiva consolidação de um sistema de contratação individual na Administração Pública, conduzindo a uma mudança de paradigma de emprego público: os pressupostos da carreira fundados em valores de isenção, imparcialidade e mérito deram lugar à contratação fundada em valores de individualismo e de

resultados (Rocha, 2005: 13). Estes novos modelos de emprego, baseados na contratação individual, caracterizam-se por incentivar a flexibilização das relações laborais e responsabilização de trabalhadores e dirigentes públicos em função dos resultados alcançados, bem como a supremacia dos valores de eficiência económica. A “contratualização liberal individualista” (Santos, 1998) passa a ser dominante na definição das relações de trabalho e de emprego<sup>13</sup>. Com efeito, a evolução recente da individualização das relações de trabalho, associada a novas formas de contratualização, escapa às relações “típicas” de emprego, por comparação com a norma vigente de contrato de trabalho permanente (Marques, 2010; Kovács, 2005), e, ao mesmo tempo, contribui para uma diversificação de estatutos sociais assumidos pelos grupos profissionais e para uma segmentação do mercado de trabalho caracterizado por trajectórias profissionais diversificadas no interior de uma mesma organização (Marques, 2001, 2005, 2006). Assim, a tendência para a diversidade de vínculos contratuais, em especial para a descontinuidade da relação de trabalho no tempo e no espaço, introduz novos desafios no que diz respeito à gestão de recursos humanos em termos de mobilidade e desenvolvimento da carreira profissional.

Um outro lado da reforma e modernização da Administração local, em particular da reforma dos seus modelos de governação local que atrás referimos, pressupõe trabalhadores capazes de se adaptarem às dinâmicas das lógicas de acção concreta que passam por incorporar cada vez mais uma maior responsabilidade, autonomia e iniciativa nos seus quotidianos de trabalho. O que está aqui em causa é a importância do capital humano, ou seja, do perfil de competências e de profissionalismo dos recursos humanos disponíveis, do seu envolvimento e motivação na concretização dos objectivos/missão dos serviços, da existência de mecanismos de incentivo e de avaliação do desempenho, entre outros aspectos. Neste sentido, a vertente da formação profissional constitui um dos eixos fundamentais de modernização da Administração local.

De várias medidas e instrumentos políticos disponibilizados nos últimos anos em Portugal para a formação profissional, ressalva-se a importância do *Programa Foral* (2000)<sup>14</sup>. Este representou um estímulo forte para a

<sup>13</sup> A entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008 de 27 de Fevereiro afectou os diversos corpos profissionais que trabalham sob a alçada directa do Estado e em contacto com o grande público. Ilustrativo disso mesmo é o fim do estatuto de “funcionário público” e a sua subjugação a um “contrato de trabalho em funções públicas”.

<sup>14</sup> O *Programa Foral* é consequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 171/2000 de 9 de Dezembro e visa apoiar a formação profissional contínua dos funcionários da administração local, no quadro do Eixo 1 dos Programas Operacionais Regionais, em articulação com a modernização do processo administrativo e organizacional das autarquias.

instauração de uma “cultura de formação” no seio das autarquias locais, ainda que incompleto e limitado (Marques, 2008, 2011; Sarmiento, Marques & Ferreira, 2008)<sup>15</sup>.

É pela *centralidade das competências* e do desenvolvimento de um *profissionalismo novo* que se distinguirão as economias e as sociedades. O paradigma de uma formação linear e finalizada com a obtenção da licenciatura ou de um certificado escolar-profissional é ultrapassado por outros paradigmas assentes na *Aprendizagem ao Longo da Vida* e na necessidade de cada um, individual e colectivamente, se preparar para a gestão da sua carreira ao longo da vida activa. Com efeito, a prescrição de funções e tarefas que encaixava no modelo gestor taylorista-fordista deixa de ser hoje suficiente na maioria das actividades exercidas nas organizações (privadas e públicas). É possível identificar processos diferenciados de recombinação de saberes e competências. Com efeito, por um lado, há a percepção da importância do conhecimento “codificado”, formal, obtido, mas também do conhecimento “tácito”, ou seja, do conhecimento recontextualizado, tomando como base os parâmetros das situações de trabalho concretas; por outro, a autoconcepção sobre como se deve fazer o trabalho, ou seja, a assunção do monopólio do conhecimento, por parte dos grupos profissionais, pressupõe a incorporação de responsabilidade e autonomia como traços constitutivos e estruturantes da sua profissionalidade que funcionam como *modus operandi* na resolução de imprevistos e incertezas. Na verdade, cada vez mais,

<sup>15</sup> Dos aspectos mais inovadores dos resultados do *Programa Foral*, pode destacar-se, designadamente, o desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores da Administração local que induz uma dinâmica organizacional assente na qualidade e inovação de serviços prestados aos diversos actores sociais (desde os cidadãos, em geral, às empresas ou associações específicas). As propostas de acção concretas traduziram-se, por exemplo: em “programas de formação direccionados para pessoal dirigente” sob a forma de “Círculos de Estudos”; “programa de formação de gestores de formação”; “programa de formação de agentes de desenvolvimento de formação”; “programas de formação à distância”; “projectos de formação-acção” e “programas de formação de formadores”. Das limitações referenciadas do *Programa Foral*, são de referir, por exemplo, os seguintes aspectos: subaproveitamento dos recursos financeiros disponíveis, claramente traduzido nos baixos níveis globais de execução financeira e de execução física; oferta formativa marcada por fortes assimetrias que discriminam negativamente os grupos profissionais mais numerosos e menos qualificados, ou seja, o pessoal operário e auxiliar; predomínio de uma oferta formativa de carácter escolarizado, em sala e de curta duração, construída sob a forma de “catálogo”, marcada pela exterioridade em relação aos destinatários e aos seus contextos de trabalho, o que não pode deixar de ser relacionado com o fraco envolvimento da generalidade dos destinatários na construção da oferta formativa; “invisibilidade” ou inexistência de “efeitos organizacionais” não alheia à ausência de práticas sistemáticas de regulação e de avaliação da formação, apesar da percepção subjectiva dos efeitos positivos da formação ao nível individual; e ausência de uma dinâmica consistente de permanente avaliação quer ao nível das consequências da formação no desempenho individual e desenvolvimento organizacional, quer ao nível dos processos de formação nas suas estruturas e lógicas de organização e funcionamento.

os trabalhadores mobilizam um *conhecimento situado* em contextos e lógicas organizacionais específicas, bem como em intersecção entre o Estado e a sociedade. É neste sentido que se poderá compreender o impacto da sociedade do conhecimento e as consequências daí decorrentes no que diz respeito aos conhecimentos, saberes e competências exigidas. Ora, um dos postulados da sociedade do conhecimento, reforçado com a difusão da Nova Gestão Pública, tem sido o de desenvolver a capacidade contínua de governação auto-regulada dos grupos profissionais. Isto significa que estes são obrigados a mobilizar uma multiplicidade de variáveis em contexto incerto e globalizado, gerir redes complexas de processos e de comportamentos de diferentes actores sociais (*e.g.*, grupos profissionais, parceiros sociais, grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas) e a responder com eficácia e eficiência aos objectivos ou resultados que definem a missão do serviço, disponibilizando-se adequados sistemas de motivação, avaliação e compensação do mérito (*e.g.*, avaliação de desempenho).

Apesar de se registarem importantes transformações nos governos das autarquias locais, nos últimos anos, e da premência de uma reforma da Administração local estruturada e consistente, tal como parece ser o desígnio do agora lançado *Documento Verde* (2011), a realidade municipal portuguesa assume padrões e singularidades de relevo nas suas dimensões política, económica, demográfica, profissional e social, entre outras. Um breve olhar sobre essa realidade é o que nos propomos fazer de seguida.

#### **4. Seis tipos de (re)inscrições territoriais: padrões e singularidades**

É sabido que o território continental se caracteriza pela coexistência de municípios com dimensões bastante distintas entre si (os maiores distribuem-se ao longo de toda a faixa litoral e os de menor dimensão no interior do país), pelo que esta é, de forma inequívoca, uma marca indelével na análise das dinâmicas gestionárias, organizacionais, profissionais e formativas em curso na Administração local.

Da análise da informação sistematizada pelos Balanços Sociais<sup>16</sup>, pode-se registar que o perfil dos trabalhadores assenta em baixas qualificações profissionais e escolares (Marques, 2008). Este cenário é particularmente grave quando se observa o passado recente do nosso país e a sua evolução nos últimos anos. Desde logo, a existência de graves défices ao nível de qualificações, já que 60% dos trabalhadores detêm apenas o 9.º ano ou menos

<sup>16</sup> Da responsabilidade de cada município, os Balanços Sociais utilizados nesta investigação reportam-se ao ano de 2006, pelo que é admissível verificar-se, nos anos mais recentes, alguma ligeira evolução nos indicadores a seguir apresentados.

de escolaridade (quase 30% possuem apenas o 1.º Ciclo do Ensino Básico). No entanto, em sentido oposto, verifica-se que 18,9% dos trabalhadores possuem uma formação de nível superior, sendo que, no período entre 2000 e 2006, se observou uma variação positiva, passando esta percentagem de 11,5% para 18,9%.

Por sua vez, para além da insuficiência de competências técnicas e de enquadramento, persiste a tendência para se manter uma estrutura profissional com défices ao nível das qualificações mais elevadas, com uma estrutura profissional maioritariamente constituída por auxiliares e operários (55,4%) em todas as regiões, à excepção da de Lisboa e Vale do Tejo (48,2%). Porém, é de referir que há um esforço significativo para a qualificação dos quadros de pessoal, com o reforço de técnicos superiores, em especial nalgumas NUT III da região do Norte (Ave, Cávado e Entre Douro e Vouga).

Igualmente, a preponderância de trabalhadores do sexo masculino (58,2%), por comparação ao sexo feminino (41,8%), reflecte uma estrutura fortemente segregada por categoria profissional: os homens localizam-se essencialmente nas categorias profissionais de auxiliar (36,3%) e de operário (31,2%); pelo contrário, as mulheres, além de se incluírem também na categoria dos auxiliares (34,1%), encontram-se nas categorias de administrativos (22%) e técnicos superiores (17,8%).

A significativa segmentação etária e média de idades dos trabalhadores localiza-se nos 42 anos, denunciando uma tendência geral de envelhecimento da estrutura profissional (42,2% dos trabalhadores possuem idades compreendidas entre os 40 e os 54 anos; e 42% têm idades compreendidas entre os 18 e os 39 anos). Ao mesmo tempo, regista-se um rejuvenescimento, ainda que incipiente, dos quadros de pessoal das autarquias, atendendo a que a maioria dos trabalhadores se encontra integrada nos municípios há mais de dez anos (58,1%), embora 41,8% se encontrem há menos de dez.

Assim, uma das principais conclusões a retirar consiste na coexistência de debilidades persistentes a par de algumas dinâmicas positivas de transformação na Administração local. Com efeito, nos últimos anos, é possível perceber algumas evoluções importantes visíveis na crescente ocupação de categorias profissionais com exigências de níveis mais elevados de qualificações e de responsabilidade profissional por parte de trabalhadores mais jovens. É nossa convicção de que, se forem adoptadas políticas estruturadas de qualificação – nas vertentes do sistema de educação e de formação profissional –, esta combinação poderá tornar-se num potencial de desenvolvimento das autarquias locais no futuro próximo (Marques, 2011).

Quanto à caracterização de algumas das dimensões organizacionais da Administração local, importa atender a algumas das transformações em curso

pela progressiva adopção de modelos próximos de gestão do sector privado que se prendem, em especial, com estratégias de flexibilização. Estas passam pela difusão do vínculo contratual pela via da contratualização individual do trabalho e de prestação de serviços, com incidência em certas categorias profissionais (*e.g.*, técnicos superiores e auxiliares, em especial, na categoria de pessoal de apoio educativo), associando-se ao processo de descentralização de competências iniciado, ainda que de forma incompleto, pela Administração central. Esta situação explica, em parte, o maior fluxo de mobilidade em termos de movimentos de entrada e saída de trabalhadores, com importantes impactos na composição profissional. Além disso, é possível detectar a prática de horários de trabalho diversos (*e.g.*, jornada contínua, horário flexível, isenção de horário, horário desfasado), apesar do predomínio do horário rígido, o que obriga a acautelar os efeitos decorrentes da gestão dos tempos de trabalho no sentido da conciliação entre trabalho e vida privada.

Focaremos, a partir de agora, a nossa atenção nas singularidades que emergem de seis tipos de (re)inscrições territoriais de municípios de Portugal continental<sup>17</sup>, fruto da identificação de seis *clusters*<sup>18</sup>, cujas designações a seguir apresentadas realçam as vertentes de emprego ou formação, ou ambas: *Cluster 1* – “Proactivo”; *Cluster 2* – “Regressivo”; *Cluster 3* – “Preventivo”; *Cluster 4* – “Defensivo”; *Cluster 5* – “Híbrido”; *Cluster 6* – “Estagnado”. Em termos da sua distribuição territorial por Portugal continental, é possível verificar que há, genericamente, uma distribuição que segue algumas lógicas específicas. Estas prendem-se com a litoralização e interioridade, bem como com a orientação geográfica, em especial, norte, centro e sul.

De seguida, são apresentados, muito brevemente, os seis *clusters* e as respectivas lógicas e/ou tendências gerais de desenvolvimento ao nível dos recursos humanos e da formação profissional.

<sup>17</sup> Neste ponto em particular do nosso artigo, iremos seguir de perto a sistematização dos resultados apresentados no artigo publicado na *Revista do Eixo Atlântico* (2011).

<sup>18</sup> A análise de *clusters* constituiu uma técnica que nos permitiu detectar grupos homogéneos, de modo a proceder a um processo de classificação e repartição dos municípios portugueses. Foram destacados os indicadores que mais contribuem para uma imagem relativamente consistente e comum dos municípios que integram cada *cluster* e, simultaneamente, os que mais se diferenciam face aos outros *clusters*. Assume-se que há uma relação de independência entre os indicadores (*coeficientes de correlação de Pearson* baixos ou moderados). Por sua vez, esta análise só pôde ser realizada partindo do pressuposto de que se deveria suspender intencionalmente alguns dos indicadores relativos à dimensão dos municípios (se assim não fosse, o facto de termos municípios com dimensões diversificadas em termos de recursos humanos e de território, para além das variáveis relacionadas com o volume de receitas provenientes do Estado/próprias, influenciaria fortemente este processo, criando soluções com dois ou três *clusters* no máximo). Estes municípios foram objecto de uma standardização, pelo que nos foi possível controlar os efeitos que as diferentes escalas dos indicadores poderiam induzir na construção da tipologia. Para o aprofundamento deste procedimento metodológico, consulte-se o estudo (cf. Marques, 2008).

### **Cluster 1 – “Proactivo”**

Este *cluster* é composto por 64 municípios, cuja maior parte se localiza junto à faixa litoral do território nacional, sobretudo a norte do rio Tejo, incluindo nove concelhos capitais de distrito (Lisboa, Porto, Braga, Aveiro, Coimbra, Faro, Santarém, Setúbal e Viseu) e alguns dos concelhos mais populosos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, tais como: Amadora, Sintra, Oeiras, Matosinhos ou Vila Nova de Gaia. Nos últimos anos, estes municípios têm vindo a assumir uma lógica de desenvolvimento integrado de emprego e formação. Atendendo aos indicadores privilegiados, podem destacar-se os seguintes traços comuns aos municípios que integram este *cluster*: elevada densidade populacional e elevado índice de desenvolvimento social; feminização significativa da composição profissional e baixos índices de envelhecimento; estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade superiores; regimes de emprego assentes na estabilidade contratual e flexibilidade horária; investimento na formação profissional generalizado a todos os grupos profissionais, em especial aos que tendem a apresentar menores qualificações escolares e profissionais.

Em termos gerais, pode-se afirmar que os municípios que integram este *cluster* têm vindo a actuar no quadro das mudanças em curso no que diz respeito às tendências de (re)qualificação dos recursos humanos, combinados por relações de trabalho assentes simultaneamente na estabilidade contratual e na práticas de horários flexíveis. A dotação de uma multiplicidade de competências na lógica de polivalência e participação dos trabalhadores nos objectivos definidos pelos serviços permite-lhes a adopção de comportamentos adaptativos, preventivos e inovadores face às incertezas e desafios actuais da economia e da sociedade da inovação e do conhecimento (Rodrigues, 2000).

### **Cluster 2 – “Regressivo”**

Este *cluster* é o segundo maior do conjunto, integrando 48 municípios. De um modo geral, estes distribuem-se pela região do Alentejo, Alto e Baixo Alentejo, e estendem-se territorialmente por outros que formam uma faixa que percorre o interior centro e norte do país, não incluindo nenhum município capital de distrito. Os traços que caracterizam este *cluster* são os seguintes: baixa densidade populacional associada a um baixo índice de desenvolvimento social e um reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais); masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento; estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores; rigidez horária associada

a baixas taxas de movimentação do pessoal ao serviço; pouco investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais. A classificação deste *cluster* de “Regressivo” explica-se pelos traços que evidenciam, ao contrário do que acontece no *cluster* 1, a não-incorporação, por parte da generalidade dos municípios, de uma lógica de desenvolvimento nas vertentes de emprego e formação. Os constrangimentos territoriais, económicos e sociais contribuíram para moldarem, em grande medida, o campo de intervenção municipal típico deste *cluster*. O impacto destas tendências pesadas explica, por conseguinte, a actuação dos municípios no sentido da definição das principais missões que os caracterizaram até hoje: a de ser um ou, mesmo, o principal empregador da região envolvente, contribuindo para a atenuação de elevados níveis de desemprego, de vulnerabilidade socioeconómica, de pobreza e exclusão social. Esta vertente associa-se, indiscutivelmente, às especificidades dos problemas sociais que se prendem com o baixo desenvolvimento do sector económico privado e a existência de uma população envelhecida, isolada e distante dos centros urbanos e dos benefícios dos vários serviços aí prestados.

### ***Cluster 3 – “Preventivo”***

Este *cluster* contém 25 municípios sem que nenhum seja capital de distrito, sendo fundamentalmente constituído por municípios que se localizam a norte do rio Tejo, alguns apresentando altos índices de desenvolvimento social. A sua localização no território apresenta alguma dispersão significativa, a par de uma tendência para ocupar uma faixa que, partindo da região de Lisboa e Vale do Tejo, se estende em diagonal pelo interior da zona centro do país. Para a caracterização deste *cluster* importa destacar os seguintes traços dos municípios que o compõem: desiguais condições socioeconómicas caracterizadas por um elevado índice de desenvolvimento social, com reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais); masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento; estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores; rigidez horária associada à estabilidade contratual; custos elevados do investimento da formação profissional explicável, em grande medida, pelo número médio de horas de formação e de acções de formação centradas sobretudo nos grupos profissionais de dirigente, técnico superior, administrativo, informático e técnico profissional.

A classificação deste *cluster* de “Preventivo” explica-se pelo esforço realizado na formação profissional no sentido de enfrentar as mudanças em curso. Porém, no conjunto destes municípios são visíveis estratégias segmentadas de

(re)qualificação em função dos grupos profissionais, com a aposta clara num núcleo duro constituído por certos perfis profissionais, como os quadros dirigentes e os técnicos superiores. Na verdade, a par de um investimento na dotação de uma multiplicidade de competências na lógica da polivalência e da participação nos objectivos definidos pelo serviço para estes grupos profissionais, há um “desinvestimento” ao nível dos grupos profissionais mais numerosos e menos qualificados, tais como operários e auxiliares. A explicação para esta estratégia poderá ser encontrada, em grande medida, na tendência de, a médio prazo, estes municípios visarem reduzir o seu peso relativo no quadro da composição socioprofissional que poderá ocorrer por via da reforma ou extinção do posto de trabalho/serviço, ou por via de *outsourcing*, entre outras modalidades.

#### **Cluster 4 – “Defensivo”**

Este *cluster* é composto por 38 municípios e inclui as capitais de distrito de Guarda e Viana do Castelo. Tem a particularidade de conter municípios que se espalham de forma algo pulverizada por todo o território do continente português, com excepção da região Alentejo. Mesmo assim, é notório que a sua distribuição se localiza tendencialmente mais no litoral, sendo raros os municípios próximos da fronteira espanhola. No geral, são municípios que permitem traçar as seguintes características para este *cluster*: baixa densidade populacional combinada com elevados índices de desenvolvimento social, apesar de os municípios apresentarem níveis de investimento inferiores em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais); elevada taxa de precariedade do regime jurídico da relação de trabalho, nomeadamente de contratos a termo; feminização superior da composição profissional associada a uma rigidez nas modalidades de horários de trabalho praticadas; estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com baixos níveis de tecnicidade; pouco investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais. Assim, classifica-se este *cluster* de “Defensivo”, em virtude da prevalência de comportamentos defensivos pelo recurso crescente à contratualização individual (a termo) como forma de fazer face às actuais incertezas económicas, tecnológicas e sociais. É, assim, clara a tendência para a segmentação da estrutura profissional nestes municípios. Ao mesmo tempo, não tem sido adoptada uma estratégia de qualificação relevante se consideramos o pouco investimento na formação profissional em termos do número de horas e de acções de formação, bem como de participação dos vários grupos profissionais.

### **Cluster 5 – “Híbrido”**

Este *cluster* é constituído por um conjunto de 35 municípios que se localizam sobretudo na faixa central do território que vai desde a costa do Algarve até à raia norte com a Galiza, incluindo os municípios de Beja e Portalegre. As características mais significativas dos municípios que integram este *cluster* são: baixa densidade populacional associada a um baixo índice de desenvolvimento social e reduzido investimento em infra-estruturas municipais (em especial, número de equipamento sociais); importante instabilidade/mobilidade dos quadros de pessoal: níveis relativamente mais baixos de antiguidade dos trabalhadores aliados a um alto nível de entradas e saídas de pessoal; certo “rejuvenescimento” dos quadros de pessoal dotados de melhores qualificações profissionais a par da presença, ainda predominante, de grupos profissionais com baixos níveis de tecnicidade; flexibilidade das modalidades de horários de trabalho associada a uma taxa de precariedade inferior; tendências heterogéneas de investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Este *cluster* regista dinâmicas internas diversas, em certa medida contraditórias, de emprego e formação, aproximando-o de uma posição “híbrida”. Observam-se dinâmicas heterogéneas ao nível do emprego, com alguns municípios a privilegiarem grupos profissionais mais jovens e com melhores qualificações profissionais. De uma forma genérica, estes municípios registaram uma mobilidade significativa dos seus quadros de pessoal, sendo que os novos trabalhadores têm conhecido uma relação contratual durável. Também ao nível da dinâmica formativa, esta apresenta-se heterogénea em função dos grupos profissionais e insuficiente quanto ao número de ações de formação, ao volume (número de horas), aos encargos financeiros face ao tipo de ações realizadas e aos grupos profissionais que mais participaram, entre outros indicadores mobilizados no estudo.

### **Cluster 6 – “Estagnado”**

Este *cluster*, que inclui as capitais de distrito de Évora, Vila Real e Bragança, é constituído por um conjunto de 25 municípios que se localizam sobretudo na faixa central do território que vai desde o Alentejo Central até à raia norte com a Galiza. Atendendo aos indicadores privilegiados, são de destacar os seguintes traços de definição do *cluster*: baixa densidade populacional associada a um índice de desenvolvimento social superior; masculinização significativa da composição profissional e elevados índices de envelhecimento; estruturas organizacionais dominadas pela presença de grupos profissionais com níveis de tecnicidade e de escolaridade inferiores; antiguidade elevada associada à estabilidade do quadro de pessoal; baixos

níveis de investimento na formação profissional generalizável aos diferentes grupos profissionais.

Apesar de se aproximar do *Cluster 2* classificado de “Regressivo” em relação a alguns dos indicadores mobilizados, a sua distinção específica justifica-se com base em dois tipos de argumentos. Primeiro, porque este *cluster* integra municípios que apresentam um índice relativamente elevado de desenvolvimento social (apresentando a segunda melhor média de equipamentos sociais); em segundo, integra municípios com maior dispersão territorial, estendendo-se pelo país inteiro de norte a sul, do litoral e do interior. Em termos gerais, estamos perante municípios que não se têm vindo a preparar para adoptar as mudanças necessárias face às transformações em curso, sobretudo face aos novos desafios relacionados com a descentralização de competências e a necessidade de perfis profissionais adequados para se adaptarem e (re)agirem às exigências de reorganização dos serviços e de uma gestão mais estratégica e participativa dos trabalhadores.

## **Notas finais**

De tudo o que temos vindo a argumentar, parece-nos crucial que o desafio proposto pelo *Documento Verde da Reforma da Administração Local* seja claramente assumido por todos os protagonistas implicados. Diz-nos o documento: “É essencial caminhar para orçamentos de base zero, ganhar escala de actuação na gestão corrente e nos investimentos, mudar o modelo de governação autárquica, promovendo mais transparência, simplificar as estruturas organizacionais, promover a coesão territorial, reduzir a despesa pública e melhorar a vida dos cidadãos” (2011: 7). Assim, as questões basilares continuam a ser as que inicialmente se formulou neste artigo. Estas exigem capacidade de resposta face ao actual contexto político de restrição orçamental e de actuação local dos municípios num quadro de referência globalizado dominado pela incerteza e pelo risco.

A “turbulência” dos tempos de hoje exige que se (re)invente o futuro das cidades e das suas agendas urbanas, repensando a missão, a identidade e a legitimidade do município enquanto actor institucional local e também parceiro na definição de soluções complexas para as necessidades de uma população global que maioritariamente vive em espaços urbanos (Álvarez, 2011; Mendes, 2011). Os desafios de uma governação e liderança local (OCDE, 2001; Bilhim, 2004) passam por integrar práticas de gestão inovadoras e flexíveis (Marques, 2009) mas permeáveis às *especificidades* da envolvente territorial, económica e sociocultural. Só assim os diversos órgãos do poder local, desde freguesias, autarquias e Comunidades Intermunicipais ou Áreas

Metropolitanas, poderão responder à complexidade crescente dos problemas sociais e dos serviços a que são solicitados responderem.

As exigências de qualidade e eficiência da prestação dos serviços e do seu acesso generalizado a toda a população convocam a Administração local para novas desafios e missões na sua actuação. Internamente, estas implicam, por um lado, reformas dos seus modelos e lógicas de funcionamento organizacional (baseadas nos princípios de economia, eficiência e eficácia) e, por outro, reformas das suas funções e perfis profissionais (baseadas nas competências e no desenvolvimento de um profissionalismo novo). Além de necessidades simultâneas de polivalência e especialização, os profissionais devem ser capazes de lidar com situações diversas e complexas, gerir redes de informação e conhecimento e cooperar em contextos organizacionais heterogéneos. Externamente, esta reforma articula-se, igualmente, com o processo em curso de desconcentração e descentralização administrativa, acompanhado por reestruturações dos modelos de cooperação, parceria e coordenação entre o Estado, os municípios e as associações. São, sobretudo, as práticas, os processos e as experiências quotidianas dos diferentes actores sociais face aos contextos territoriais, económicos, sociais e culturais que revelam as configurações organizacionais adoptadas e a adoptar nos diversos domínios de intervenção autárquica.

A configuração de distintas (re)inscrições territoriais plasmadas em seis “retratos” municipais impõe uma leitura segmentada e criteriosa do conjunto de tensões e desafios inerentes às realidades de actuação dos municípios. De facto, somente a partir do conhecimento das estruturas profissionais e formativas dos municípios se poderá desenvolver uma estratégia de intervenção que contemple uma abordagem sistémica e adaptada à dimensão territorial. Importa, pois, antecipar as tendências futuras para explorar as potencialidades da variedade de modalidades de intervenção formativa existentes e adaptá-las às especificidades e necessidades dos diferentes desempenhos profissionais.

## **Bibliografia**

- Álvarez, E. José Varela (dir.) (2011), *Claves para repensar el gobierno local en Galicia: Horizonte Europa 2020*, Edição: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (CD-Rom).
- Araújo, Joaquim F. E. (2001), *A Governação Local e os Novos Desafios*, Braga: Universidade do Minho (policopiado).
- Bilhim, J. (2004), *A Governação nas Autarquias Locais*, Lisboa: Principia: Publicações Universitárias e Científicas.
- Carapeto, C.; Fonseca, F. (2005), *A Administração Pública – Modernização, qualidade e inovação*, Lisboa: Edições Sílabo.

- Comissão Europeia (2010) *Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente sustentável e inclusivo* [disponível em [http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes3/UE2020\\_COM\\_final.pdf](http://www.umic.pt/images/stories/publicacoes3/UE2020_COM_final.pdf)].
- Comissão Europeia (2005), *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2002), *Para uma Europa do Conhecimento. A União Europeia e a Sociedade da Informação*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2001), *Governança Europeia. Um Livro Branco*, Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Correia, Paulo V. D. (2005), “Governança do território”, NORTE 2015, *Grupo de Prospectiva: O Território, Relatório Final* [<http://www.ccr-norte.pt/regnorth/doc2015.php>].
- Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011), *Documento Verde da Reforma da Administração Local: Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política*, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares [disponível em [http://www.anafre.pt/noticias/imagens/Doc\\_Verde\\_Ref\\_Adm\\_Local\\_Anexos.pdf](http://www.anafre.pt/noticias/imagens/Doc_Verde_Ref_Adm_Local_Anexos.pdf)].
- Fayol, Henri (1990), *Administração Industrial e Geral*, 10, Ed. São Paulo: Atlas.
- Kichert, Walter J. M. (ed.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London: Sage.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*, Londres: Sage.
- Kovács, I. (2005), *Flexibilidade de Emprego: Riscos e Oportunidades*, Oeiras, Celta Editora.
- Marques, Ana Paula (2011) “Formação resiliente e mudança na Administração Local em Portugal”, *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 18 (Janeiro-Julho), Vigo, Espanha, pp. 113-132.
- Marques, Ana Paula (2010) “Sacralização” do mercado de trabalho. Jovens diplomados sob o signo da precariedade”, in *Revista Configurações – Trabalho e não trabalho: valor e (in)visibilidade*, n.º 7, CICS, Universidade do Minho, pp. 65-89.
- Marques, Ana Paula (2008), *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local*, col. Estudos CEFA, Coimbra: CEFA.
- Marques, Ana Paula (2006), *Entre o Diploma e o Emprego. A inserção profissional de jovens engenheiros*, Porto: Afrontamento.
- Marques, Ana Paula (2005), “Mercados profissionais e (di)visões identitárias entre jovens engenheiros”, *Sociologia*, n.º 14, Porto: Faculdade de Letras do Porto, pp. 165-194.
- Marques, Ana Paula (2001), “Dinâmicas da relação entre trabalho e emprego: o fetiche da ‘empregabilidade permanente’”, *Cadernos do Noroeste*, Série Sociologia, Vol. 16 (1-2), Braga: Universidade do Minho, pp. 167-185.
- Mendes, M. (2011), *O Futuro das Cidades*, Coimbra: Minerva.
- OCDE (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, Paris: OECD: Publications.
- Osborne, David e Gaebler, Ted (2002), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from school house to statehouse, City Hall to the Pentagon*.
- Rato, Helena *et al.* (2007), *Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus*, Relatório final, Lisboa: DGAEP/INA (<http://www.dgap.gov.pt/upload/homepage/Relatoriofinal.pdf>).

- Rocha, J. A. Oliveira (2006), *Gestão da Qualidade: Aplicação aos serviços públicos*, Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira (2005), *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001a), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001b), “As relações entre o Poder político e os trabalhadores”, comunicação proferida sobre o Estatuto dos Trabalhadores Municipais, (policopiado).
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), *A Dialéctica da Modernização do Governo Local: Agenda para o Século XXI*, Conferência proferida no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) (policopiado).
- Rodrigues, M. João (coord.) (2000), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Oeiras, Celta Editora.
- Rhodes, R. A. W. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44, 4, pp. 652-67.
- Santos, Boaventura S. (org.) (2001), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Afrontamento.
- Sarmiento, J. M.; Marques, A. P.; Ferreira, F. I. (2008) *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação*, Braga: Braga Books.
- Rodrigues, M. João (coord.) (2000), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Emprego, Reformas Económicas e Coesão Social*, Oeiras, Celta Editora.
- Rhodes, R. A. W. (1996), “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, 44, 4, pp. 652-67.
- Sarmiento, J. M.; MARQUES, A. P.; FERREIRA, F. I. (2008) *Administração Local. Políticas e Práticas de Formação*, Braga: Braga Books.
- Weber, M. (1995 [1921]) *Économie et société*, T. 1 e 2, Paris: Editions Pocket.

## Prospectiva e democracia participativa: sucessos e insucessos

Margarida Perestrelo\*

### Resumo

Uma das principais dificuldades no planeamento estratégico participativo é a passagem da teoria à acção.

As metodologias de prospectiva, nomeadamente a *Análise Estrutural* e a *Análise da Estratégia de Actores*, têm um papel fundamental não só ao nível do planeamento estratégico e participado, como ainda na construção de uma democracia participativa. Privilegia-se a importância da motivação para a participação no contexto da democracia participativa, não por uma questão ideológica, mas como uma exigência do próprio processo de planeamento: a efectivação do plano depende da implicação e contribuição voluntária dos actores bem como da mobilização dos recursos de que dispõem para concretizar a acção. É neste quadro que se afirmam as metodologias de prospectiva enquanto metodologias de investigação-acção, associadas ao processo de aprendizagem colectiva, de conhecimento e auto-reflexividade dos actores sociais, procurando provocar a mudança social.

**Palavras-chave:** metodologias de prospecção, análise estrutural, estratégia dos actores, democracia participativa, planeamento.

### Abstract

One of the main difficulties in participatory strategic planning is the transition from theory to action.

Foresight methodologies, in particular structural analysis and the method of analyzing actors' games, strategy of the stakeholders, have a vital role not only at the level of strategic planning and participated, as still in the building of a participative democracy. The importance of motivation to the participation in a democracy context, not as an ideological question but as a

\* Socióloga. Professora Auxiliar do Departamento de Métodos de Pesquisa Social do ISCTE-IUL. Membro do Dinâmia-CET: Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (margarida.perestrelo@iscte.pt).

requirement of the planning process: the plan success depends of the actor's implication and their contribution and motivation to mobilize the resources to achieve one's goals. It is in this context that claims the foresight methodologies while action-research methodologies, associated with the process of collective learning and knowledge, *auto-reflexividade* of the social actors, contributing to social change.

**Keywords:** foresight methodologies, structural analysis, strategy of the stakeholders, strategic foresight participative democracy, participated planning, collective action.

## **Introdução**

A legitimidade moral da prospectiva passa por se ter em conta o interesse colectivo, presente e futuro, na tomada de decisão (Hatem, 1996). Pensar o futuro é pensar a acção que o concretiza e, quando o que está em causa é o interesse colectivo, a acção é acção colectiva. A prospectiva pode auxiliar a clarificar as escolhas e o contexto da decisão, mas não prescreve necessariamente o caminho a prosseguir. Em última instância o caminho depende das escolhas dos actores.

A força do planeamento estratégico territorial tem como pressuposto a definição de opções construídas a partir do interesse colectivo, o que se traduz pela mobilização e participação dos actores em todo o seu processo, pela *acção colectiva*. Nesta óptica a prospectiva não é mais do que um processo de reflexão colectiva sobre o futuro que favorece a prevalência do interesse comum no momento em que os actores deliberam sobre os cursos de acções individuais. No entanto, apesar do desenvolvimento das metodologias de prospectiva, há ainda muitas lacunas quer nos recursos metodológicos utilizados, quer nas formas de participação e envolvimento dos actores sociais. Uma das dificuldades frequentemente sentidas a nível territorial, no planeamento urbano e regional, situa-se na passagem para a *acção colectiva*. Embora se desencadeie uma reflexão colectiva em que os actores participam, apesar de estarem implicados na fase de definição de estratégias é muito frequente serem ignorados pelos responsáveis do plano (projecto) na fase de decisão, no momento de passagem à acção.

Como tal é fundamental definir o papel que os actores sociais assumem ao longo de um processo de planeamento territorial, urbano ou regional:

- se o objectivo é a participação efectiva e activa dos actores sociais, então as estratégias para esse território são o resultado de uma

negociação e estão contemplados os interesses do colectivo – a acção colectiva;

- se o objectivo é uma consulta aos diversos actores, como apoio à decisão mas sem qualquer papel na tomada de decisão, na passagem à acção, então as estratégias para o território são delineadas pelo decisor, podendo ser contrárias a um ou vários actores desse mesmo território.

## **1. Centralidade das metodologias prospectivas para as dinâmicas sociais actuais**

Quanto maior é a complexidade da realidade social, menor é a eficácia de uma gestão centralizada e burocratizada. Nesse sentido, as novas metodologias que emergem ao nível das ciências sociais visam responder quer ao aumento da complexidade dos sistemas de acção, quer à necessidade crescente das formas de construção de uma acção partilhada e comunicacional entre actores com interesses muito diferentes, permitindo simultaneamente a relegitimação do poder político e o aumento da reflexividade dos actores.

### **1.1 A procura de novas formas colectivas de lidar com a complexidade e a incerteza**

A complexidade e a fragmentação crescente dos problemas e os diversos centros de decisão, as novas formas de gestão descentralizadas, de proximidade, mais ligadas aos problemas quotidianos, vão exigir formas de socialização do conhecimento, dos processos de decisão, da construção coordenada das soluções e de avaliação dos impactes das acções. Este tipo de planeamento participado, onde se coordenam as diferentes acções e se desenvolve a governança à escala territorial, exige novos instrumentos metodológicos que facilitem a construção da acção colectiva nomeadamente metodologias de prospectiva baseadas na análise da estratégia de actores. A consideração da importância das interações entre os diferentes actores, assim como dos efeitos de retroacção, assenta numa determinada concepção sistémica das políticas públicas, entendidas como sistemas de acção colectiva, compostos por múltiplos actores com uma grande diversidade de interesses, lógicas e estratégias.

A governança territorial, regional ou urbana, é assim produto da colaboração dos diferentes parceiros; cada qual no domínio das suas competências pode jogar com os seus meios e recursos, com a incerteza inerente à sua estratégia negociando a sua participação, financeira ou política. Evidentemente que as relações entre os diversos actores não são desprovidas de ambiguidades, de conflitos, mas também são feitas de alianças e colaboração. Ora, como afirma Isabel Guerra (2001), o sucesso do “viver em conjunto”, da acção colectiva, pressupõe:

- reconhecimento de si, o que implica uma racionalidade nas suas próprias escolhas;
- reconhecimento do outro, como a ligação entre o individual e o colectivo que permite a interacção dos actores;
- legitimação de um sistema de acção: a acção comunicacional exige que a arena de intervenção seja reconhecida na sua legitimidade, constituindo-se como “comunidade de acção” ou “comunidade política”;
- uma nova forma de regulação societária, visto que as lógicas que estruturam as interacções concretas entre os grupos localizados num território constituem novas figuras de acção colectiva – designadas por desenvolvimento local.

Como tal, é fundamental analisar a forma como os actores regulam as suas relações, as regras que estabelecem para enfrentarem, segundo as suas próprias lógicas, os conflitos em que estão envolvidos e as incoerências que engendram. O conceito de sistema de acção, que privilegia a relação, adquire sentido pela sua ligação com os conceitos de poder e de incerteza, constituindo com eles a tríade de conceitos fundamentais da análise estratégica.

De uma forma implícita ou explícita, o *planeamento estratégico pressupõe sempre uma visão prospectiva*. Ter em conta as estratégias desenvolvidas pelos actores, permitindo compreendê-las e antecipá-las, é precisamente a vocação da prospectiva, devendo a participação activa de todos os seus protagonistas ser um imperativo do planeamento territorial, urbano ou regional. A prospectiva territorial inscreve-se pois num movimento de fundo, o da emergência de uma democracia participativa que contribui para novas formas de governança associado às profundas mudanças culturais e à renovação de mentalidades da nossa era. Na metodologia prospectiva, vista como instrumento de apoio à tomada de decisão colectiva, o fundamental é o processo – o percurso colectivo que associa num processo interactivo pensamento e acção.

### **1.2 Aumento da capacidade reflexiva dos actores e atitude proactiva**

Construir colectiva e democraticamente o futuro através de uma abordagem prospectiva implica elevados esforços de reflexão, avaliação crítica, discussão colectiva, imaginação, criatividade, dinâmica de grupo, qualidade da intervenção especializada, organização, métodos de trabalho e interdisciplinaridade.

No apoio à tomada de decisão, o *investigador/cientista/analista* parte de uma clarificação dos objectivos, consensos e conflitos dos diversos actores. Este percurso pode ser entendido como um processo de aprendizagem colectiva,

dinâmico, onde se vão “afinando”, “modelando” e consolidando as diversas estratégias e alianças, e que tem por objectivo reduzir o grau de incerteza quanto ao futuro. Neste sentido, a prospectiva comporta uma dimensão de aprendizagem, de aperfeiçoamento e de adaptação. Este aspecto cognitivo e pedagógico da prospectiva contribui para uma cultura comum, um estado de espírito colectivo. Como afirma Delamarre (2002: 53):

A prospectiva permite projectar-se no futuro com uma bagagem nova e adaptada, dar lugar à imaginação e à contradição. Dá uma nova liberdade de acção, enuncia os possíveis, dá novas possibilidades de autonomia aos actores e ensina-os a inovar.

Os estudos prospectivos implementados confirmaram as potencialidades destas metodologias, contribuíram para mudanças de comportamento e de atitude: os actores modificam as suas atitudes, passam de uma atitude passiva, ou melhor reactiva, para uma atitude pré-activa (apta à mudança) ou, melhor, proactiva, ou seja capaz de antecipar pela reflexão, para depois agir e provocar as mudanças desejáveis<sup>1</sup>.

Não obstante a dificuldade na efectiva participação e implicação dos actores no processo de planeamento, a abordagem prospectiva faz sempre um apelo à exigência de participação, contribuindo para um espírito de confiança, de pertença e responsabilidade colectiva pelo seu próprio território. Daí que uma prospectiva territorial e um planeamento participado sejam duas faces da mesma moeda, ou seja, de um processo de aprendizagem colectiva, tanto pelo aumento da capacidade reflexiva dos actores como pelas mudanças induzidas resultantes quer do conteúdo, quer do próprio processo de análise. Apesar da in experiência que advém do uso ainda restrito deste tipo de metodologias, é possível constatar que os exercícios prospectivos contribuem para o reforço de uma atitude proactiva dos responsáveis locais e para uma maior autonomia e maturidade do sistema de acção.

Sintetizando, podem considerar-se como contributos mais relevantes do exercício da prospectiva territorial:

- o aumento da capacidade reflexiva dos actores sociais;
- o espírito de confiança, apropriação e responsabilidade colectiva;
- a aprendizagem de uma cultura democrática, participativa;

<sup>1</sup> Os estudos a que se faz referência foram extremamente importantes na reflexão crítica da problemática do planeamento estratégico participativo *versus* prospectiva territorial. Estes projectos foram desenvolvidos no âmbito do Dinâmia e do CET/ISCTE; ver Caldas (1997), Guerra *et al.* (1997/1998a, 1997/1998b,), Perestrelo (1998a, 1998b, 2002a) e Rodrigues *et al.* (2001-2003).

- o desenvolvimento de novas formas de governança e de cidadania local;
- a dinamização da sociedade local; com o aumento da criatividade é um desafio ao desenvolvimento, não apenas económico mas também social e cultural do território.

## **2. Obstáculos e condições para o sucesso do planeamento estratégico participativo**

A complexidade crescente da gestão do território, das transformações sociais e do clima de incerteza exige uma maior proximidade entre acção e conhecimento. Nas duas últimas décadas tem-se reforçado uma prática generalizada de interactividade entre a academia e as políticas públicas. Desta forma, os poderes públicos, seja a nível central, seja a nível local, procuram uma legitimação das suas políticas através da ciência. Em resposta às crescentes solicitações e tendo consciência dos limites da racionalidade “científica” do planeamento tradicional, a academia procura desenvolver novas metodologias orientadas mais para o apoio à reflexão colectiva dos actores na produção de soluções viáveis do que para a descoberta de soluções provavelmente óptimas. É neste quadro que se afirmam as metodologias de prospectiva enquanto metodologias de investigação-acção, associadas ao processo de aprendizagem colectiva, de conhecimento e auto-reflexividade dos actores sociais, procurando provocar a mudança social.

### **2.1 O poder desigual sujeito a negociação permanente face a decisões quotidianas**

A assimetria na distribuição do poder é o aspecto mais problemático dos processos de planeamento participativo. Na análise da mudança social são evidentes as assimetrias: o acesso aos recursos e à informação é diferenciado, os actores têm diferentes competências para interpretar e decodificar o contexto em que estão inseridos (Guerra, 2000). Contrariamente a actores maioritários ou com maior poder económico, é com grande esforço que os grupos mais desfavorecidos e socialmente mais vulneráveis conseguem ser representados no sistema político. Não obstante, há que assegurar que os diversos actores aceitam participar no processo e que lhes é reconhecido o direito e a possibilidade de negociar e participar na acção.

Ora, o tipo ou relações de poder pressupostos no planeamento territorial participado são o que se apelidou de *cooperativo*. Este surge como uma relação de reciprocidade e negociação, o que de certa forma altera o posicionamento dos actores no jogo de relação de forças e permite um constante

questionamento sobre a distribuição dos poderes, com consequências em termos relativos na capacidade estratégica dos actores. Apesar de a relação de forças ser à partida desequilibrada, os diferentes poderes dos actores e o conhecimento do sentido que o actor dá à sua acção permitem-lhe compreender a construção das relações. Como tal, na perspectiva da acção colectiva, o desafio que se coloca ao *poder cooperativo* passa pela mobilização e incentivo à capacidade estratégica colectiva e pela concretização de medidas e acções concretas num contexto de procura de maior equidade na redistribuição dos recursos sociais.

## **2.2 Conciliar uma democracia representativa com uma democracia participativa**

Uma outra dificuldade, nem sempre fácil de reconciliar com os vários interesses em jogo, é o moroso processo de construção de uma democracia participativa, que não se coaduna com a premência e a necessidade de obter resultados e de “mostrar serviço” por parte do poder político. Efectivamente, a celeridade que se exige na implementação de um plano nem sempre se coaduna com as formas de participação e implicação dos diversos actores sociais nesse mesmo processo; daí a tensão inerente às metodologias participativas entre os imperativos de eficácia e de implicação. As metodologias de prospectiva são em regra morosas, dependem da disponibilidade e vontade dos diversos actores em participar e reflectir estrategicamente sobre um dado território, o que nem sempre é conciliável com o calendário político.

Como conciliar a democracia representativa com a democracia participativa? Ao nível do planeamento territorial, urbano ou regional, um dos principais impulsionadores de um planeamento participativo é o poder autárquico. No entanto, muitos dos planos onde se apela à participação dos actores sociais são condicionados por compromissos simplesmente conjunturais e de curto prazo assumidos (“prometidos”) perante os eleitores/actores. É difícil articular a “política eleitoral” com a “política substantiva”, a acção colectiva e sobretudo a acção a médio prazo.

Por outro lado, constata-se que, quanto maior é a dimensão de um dado território, mais difícil se torna pôr em prática os métodos participativos. Efectivamente, a prospectiva territorial depara-se com algumas dificuldades (menos evidentes a nível empresarial) que se prendem com a dimensão do território, não só pelo manancial de informação a recolher como pelo número e diversidade de actores e estratégias envolvidas. Contudo, é precisamente o reconhecimento desta variedade e heterogeneidade de actores e projectos que leva os actores públicos a procurar formas de negociação, compromissos e gestão do território, uma forma de regulação social e de governança.

Tendo em conta estes obstáculos à participação nos processos de planeamento estratégico e participativo e a importância da *motivação* previamente aos processos, é essencial:

- motivar e sensibilizar o *actor-cliente* para a importância da participação e para o planeamento como um processo aberto, o que implica ultrapassar eventuais défices de cultura democrática, garantindo nomeadamente a divulgação dos resultados;
- motivar os restantes actores para um processo de planeamento deste tipo, assegurando a sua efectiva participação e mobilização e a credibilidade de um planeamento estratégico e participado.

No contexto português, dado o défice de participação dos diversos actores nos processos de planeamento, é premente o debate público sobre as regras de participação, de deliberação e de distribuição de poder, que condicionam uma efectiva “democracia participativa de planeamento”.

### **2.3 Planeamento participativo versus manipulação**

Só pode haver democracia participativa se todos os cidadãos tiverem possibilidade de participar, sem nenhuma limitação, nem nenhum *status* particular; se existirem recursos financeiros que possibilitem a efectiva participação de todos os actores no processo de planeamento; e se a sua participação não for condicionada pela entidade responsável pelo plano, como é o caso do poder autárquico (*actor/cliente*). Impõe-se uma democracia participativa, não por uma questão ideológica, mas como uma exigência do próprio processo de planeamento: a efectivação do plano depende da implicação e contribuição voluntária dos actores.

A participação pode ser uma forma de controlo social organizado por parte de actores hegemónicos, contrariando sub-repticiamente qualquer tipo de negociação e mobilização de actores com menos capital político e económico. Supostamente pertencem a este jogo, mas na realidade não têm qualquer poder de decisão; a participação torna-se um equívoco em todo este processo. Há por vezes a tentação de o *actor/cliente* controlar o *investigador/cientista/analista*, não só tentando persuadi-lo a ter como interlocutores privilegiados os que considera favoráveis às suas políticas, sendo como tal potenciais aliados, como definindo os objectivos estratégicos para o território. Existe igualmente uma tentativa de procurar legitimar determinadas decisões através da desejada e “suposta” neutralidade da ciência.

A propósito do perigo de manipulação, de exclusão e diferenciação sociais por via de um processo de democracia participativa, Boaventura Sousa Santos (2003: 64) escreve:

Mas a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. Estes perigos só se podem prevenir através da aprendizagem e da auto-reflexividade constantes donde se possam extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes.

Efectivamente, na implementação de uma metodologia participativa, é importante a existência de um painel ou fórum permanente de actores como meio de actualização e circulação da informação, de clarificação das diferentes medidas e estratégias a implementar. No entanto, o que deveria ser um espaço privilegiado de interactividade, participação/implicação dos actores no processo de planeamento, pode transformar-se num instrumento de manipulação e controlo por parte do *actor-cliente*. Este, como entidade financiadora, conhece antecipadamente os resultados da análise estratégica e poderá ter a tentação de controlar a situação, tentando liderar o painel, censurando e omitindo a informação a ser apresentada e discutida ao longo do processo!... A questão que se coloca é: de que forma se estabelece a fronteira entre a ciência e a política, entre conhecimento e acção?

Ora, ultrapassar ou evitar uma situação de manipulação por parte do poder instituído, isto é, evitar o fracasso e a transformação de *planeamento participativo em manipulação* passa, como se afirmou, pela definição de regras claras e de uma deontologia do *investigador/cientista/analista*.

#### **2.4 Alguns pré-requisitos para o sucesso do planeamento estratégico participativo**

Os obstáculos à participação acima identificados remetem para um conjunto de questões de cuja resposta depende o sucesso do planeamento estratégico participativo:

- Que papel para o *investigador/cientista/analista* em todo este processo, tendo em conta um défice de democracia e uma falta de cultura democrática?
- De que forma o *investigador/cientista/analista* pode contribuir para que o processo não seja “bloqueado” por imposição de um *actor/cliente*, “detentor” de toda a informação e dos meios financeiros de que depende o projecto (plano)?

- Será que uma das premissas para a “efectiva” participação dos diversos actores no processo de planeamento não é a “neutralização” do poder excessivo de determinados actores, por via de um poder colectivo?
- Como pode o *investigador/cientista/analista* assegurar total independência face ao *actor/cliente*?
- Será que a dupla identidade do *actor/cliente*, posição “híbrida” e promíscua, pode conduzir a um processo de manipulação e controlo social?

Reconhece-se o papel fundamental do *investigador/cientista/analista* na passagem da reflexão estratégica para a acção colectiva; compete-lhe criar as condições adequadas para o sucesso de um planeamento estratégico participado, o que passa por alguma pedagogia, seja a nível metodológico, seja a nível político. Tendo em conta as pressões a que está sujeito ao longo desse processo, poder-se-ão enunciar alguns princípios deontológicos de actuação:

- a) procura de uma certa racionalidade na tomada de decisão;
- b) salvaguarda de igualdade dos actores no acesso à informação;
- c) defesa de autonomia e independência relativamente aos actores, e em particular ao *actor/cliente*;
- d) clareza nos pressupostos, na escolha dos métodos e na divulgação dos resultados;
- e) defesa da natureza pública dos resultados, mais não seja para os actores envolvidos no processo;
- f) contribuição para a participação e a implicação efectivas dos actores no processo de planeamento, contrariando a tendência para a encenação ou a afirmação ideológica da democracia participativa.

No *planeamento estratégico participativo*, nomeadamente no jogo estratégico dos actores, a relação entre o *actor/cliente* e os restantes actores deve basear-se na *confiança*, o que implica reduzir a zona de incerteza de todos os actores protagonistas deste processo, e não apenas do *actor/cliente*. Como tal, o técnico tem um papel fundamental no desencadear de um processo de participação inerente a um plano estratégico ao criar condições não só para a credibilidade e transparência, como ao exigir garantias de cumprimento dos “compromissos” assumidos, instituindo nomeadamente:

- a comunicação e circulação de informação;
- a discussão das várias estratégias, dos consensos e dos conflitos;
- e a divulgação dos resultados e opções estratégicas.

A igualdade dos actores face à informação, a autonomia e a independência, bem como a defesa da natureza pública dos resultados são para o *investigador/cientista/analista* uma questão deontológica, não se compadecendo com qualquer espécie de ingenuidade. Não poderá haver identificação com o *actor/cliente* relativamente aos outros actores protagonistas deste processo, nem cedências de qualquer tipo. Nomeadamente, a condução de todo o processo de investigação, a escolha dos actores que farão parte da análise, a recolha de informação e análise de resultados, assim como a circulação de informação, devem ser da exclusiva responsabilidade do *investigador/cientista/analista*, não devendo existir qualquer tipo de interferências.

Apoiando-nos em Delamarre (2002), podemos então sintetizar algumas condições prévias para a viabilidade de qualquer processo participativo que podem mesmo considerar-se como condições e pré-requisitos do sucesso de uma abordagem *prospectiva territorial* e de um *planeamento estratégico participativo*:

- g) transparência do dispositivo e das regras do jogo: o que se espera e pede a cada actor, quais as atribuições, competências e responsabilidades de cada um deles;
- h) estabelecimento de um quadro normativo favorável à mobilização colectiva que salvguarde a legítima participação dos diversos actores no processo de planeamento estratégico<sup>2</sup>;
- i) criação de dispositivos legais que se enquadrem numa nova forma de governança e cidadania, que dêem resposta ao apelo crescente dos cidadãos a favor da participação nas decisões que dizem respeito à construção do futuro do seu território;
- j) desenvolvimento de metodologias participativas de recolha de informação, que tenham em conta a diversidade das aspirações dos actores locais, de forma a enriquecer a reflexão colectiva;
- k) existência de uma abordagem que rompa com as formas centralizadas, as concepções técnicas e tecnocráticas da tomada de decisão;
- l) participação e implicação de todos os actores no processo de planeamento como uma forma, não de evidenciar os consensos existentes entre os diferentes actores, escamoteando as situações de conflito, mas de revelar as divergências, os diferentes pontos de vista, os objectivos e as estratégias, que reflectem as diferentes correntes que fazem parte do território e devem constituir o cerne da reflexão prospectiva;

<sup>2</sup> Por exemplo em França existe legislação, datada de Junho de 1999, que salvaguarda o diálogo no processo de planeamento e desenvolvimento do território, assim como legislação relativa à democracia de proximidade, a qual favorece a participação dos actores locais (as associações de cidadãos) nas decisões locais (Delamarre, 2002).

- m) desenvolvimento de uma cultura democrática que substitua o receio de contestação e desordem por parte do poder político e, em particular, do poder autárquico pela abertura ao debate e à crítica.

Como tal, ao *investigador/cientista/analista* exige-se que clarifique os pré-requisitos e objectivos de uma análise de estratégia de actores e que assegure o seu cumprimento e compromisso por parte do *actor/cliente*. De contrário, há o risco de os actores mobilizados e implicados neste “jogo”, mas impedidos de participar na definição das opções estratégicas, se sentirem ludibriados e se considerarem alvo de um aproveitamento político, num processo para o qual parece não terem qualquer poder de decisão. Criam-se falsas expectativas, e perde credibilidade e legitimidade o que caracteriza o planeamento participado e estratégico – a *interactividade* e a *participação*.

A definição de regras claras e de uma deontologia do *investigador/cientista/analista* é essencial para evitar o fracasso e a transformação de *planeamento participativo em manipulação*<sup>3</sup>.

### **3. Limites e potencialidades das metodologias de prospectiva**

A aplicação das metodologias prospectivas (MICMAC e MACTOR) permitiu adquirir consciência dos limites e das potencialidades destes métodos. Como tal, propuseram-se procedimentos alternativos e complementares às propostas iniciais da equipa de Godet e caracterizaram-se limitações que permanecem e devem ser objecto de investigação futura<sup>4</sup>.

#### **3.1. Limites epistemológicos e teóricos**

Qualquer inovação metodológica depende obviamente dos intervenientes, das modalidades de participação dos seus actores e da sua diversidade. Depende do contexto social e da articulação actor/sistema.

#### *Apreender as racionalidades dos actores*

Um dos grandes objectivos das metodologias de prospectiva é compreender e caracterizar as racionalidades dos actores e contribuir para a sua reflexão estratégica. No entanto, as razões dos comportamentos individuais são múltiplas. A racionalidade não só é limitada como existem múltiplas

<sup>3</sup> Contrariamente às avaliações públicas que estão regulamentadas, a legitimidade da prospectiva territorial, sendo uma imposição ao nível da União Europeia, repousa na liberdade de iniciativa. Ou seja, não há qualquer imposição legal para se desenvolver uma prospectiva territorial.

<sup>4</sup> Ver Perestrelo (1996, 2000, 2002, 2004, 2005) e Caldas (1988).

racionalidades. Há valores, normas, sentimentos que interferem nas tomadas de decisão dos actores.

A apreensão da racionalidade dos actores é sempre um exercício interpretativo e a adopção de metodologias de análise mais ou menos sofisticadas (qualitativas ou quantitativas) não resolve nem reduz as dificuldades inerentes ao facto de toda a interpretação envolver os julgamentos de um observador. No entanto, este tipo de metodologias de análise tende a exercer um fascínio, sobretudo sobre os não-especialistas, que pode levar a uma perda de consciência dos seus limites e a uma objectivação forçada dos seus resultados.

A informação necessária a uma análise estratégica de actores é obviamente qualitativa – é a partir da análise de conteúdo das entrevistas aos diversos actores que se analisam as suas estratégias, que se procura medir o grau de mobilização relativamente aos vários objectivos, que se identificam as divergências e convergências quanto às prioridades e modos de gerir, implementar e difundir as políticas por parte dos diferentes agentes/instituições, que se identificam as relações de poder, que se formam grupos de actores e que se constrói uma tipologia de objectivos. A construção deste tipo de indicadores, quando os desafios são políticos ou sociais, não é fácil, dado estarmos perante dados qualitativos e sujeitos a interpretação.

A equipa de trabalho tem um grau de intervenção muito elevado ao longo de todo o processo. A influência dos julgamentos e juízos de valor da equipa, sendo inevitável, pode e deve ser controlada e contrariada. O distanciamento analítico e a defesa contra os pontos de vista sensacionalistas e emblemáticos são atitudes a cultivar por parte dos responsáveis pela implementação deste tipo de metodologias.

Há então que ser cauteloso na utilização das metodologias de prospectiva. O espírito crítico e o distanciamento científico são essenciais em qualquer abordagem desta natureza. Assim, terá de haver o máximo de controlo e rigor em todo o processo, desde o recenseamento das variáveis principais de um dado território até à selecção dos actores mais implicados, incluindo a análise das entrevistas e de toda a informação (seja qualitativa ou mesmo quantitativa), o preenchimento das várias matrizes de análise estrutural e de análise de estratégia de actores e a leitura dos resultados. Acima de tudo, é preciso nunca perder a noção de que, apesar de se calcularem determinados indicadores, estes resultam de uma análise qualitativa e interpretativa.

### *O confronto entre o tempo do conhecimento e o tempo da acção*

Outro problema com consequências por vezes incontornáveis é a questão do *tempo*. Este tipo de metodologias exige recolha de informação, nomeadamente inquéritos e entrevistas, que não dependem do *investigador*/

*cientista/analista*, mas da disponibilidade (e vontade) dos actores em fornecer essa informação, sendo essencial que ela seja facultada pelo interveniente apropriado.

Por variadíssimas razões, o tempo de recolha deste tipo de informação nem sempre se adequa ao calendário de tomada de decisão, seja por incompatibilidade de agenda e pouca motivação de alguns dos intervenientes; seja por recusa de alguns actores em fornecerem informação; seja ainda por omissão de parte da informação. Em consequência deste tipo de pressões, corre-se o risco de negligenciar a participação dos actores.

A interdisciplinaridade é uma componente fundamental para o sucesso da metodologia. A reflexão prospectiva, ao pretender conhecer a realidade de uma forma global, terá de ser receptiva às diferentes disciplinas do saber; daí a importância do trabalho em equipa numa análise prospectiva. Exige-se um grande esforço de reflexão e de entendimento e diálogo entre as várias disciplinas que permita encontrar uma linguagem comum, capaz de sustentar uma estruturação partilhada das ideias e uma reflexão sistemática sobre um dado território. A visão global, necessária à prospectiva, passa pelo pluralismo e complementaridade das abordagens no seio do grupo de trabalho.

No decurso da análise prospectiva, a equipa deve passar por um processo colectivo de aprendizagem e apropriação que é necessariamente lento, daqui decorrendo um outro tipo de tensão entre o tempo do conhecimento e o tempo da acção, que por vezes condiciona o sucesso da análise prospectiva.

### **3.2 Potencialidades da análise prospectiva**

A experiência decorrente da aplicação destas metodologias a nível territorial da análise prospectiva vale sobretudo pelas dinâmicas de reflexão colectiva (dos actores e da equipa de investigação) que desencadeia e apoia.

Nesse sentido o aperfeiçoamento das metodologias prospectivas deve prosseguir no sentido do reforço da componente participativa.

Refinamentos metodológicos como o procedimento de propagação de efeitos, a decomposição do sistema e o agrupamento de actores, podem ser importantes apenas na medida em que tornam mais informativos e claros os resultados sem complexificar os métodos ao ponto de se tornarem impenetráveis para os utilizadores<sup>5</sup>.

Além disso, a experiência revela também que a combinação dos métodos de análise prospectiva com outros métodos participativos não só é possível como profícua.

<sup>5</sup> Ver Perestrelo (1996, 2000, 2002, 2004, 2005) e Caldas (1988).

#### 4. Estudos de caso: um balanço

As experiências conhecidas, nomeadamente em Portugal, revelam que as metodologias de prospectiva têm sido utilizadas mais como apoio à tomada de decisão do que propriamente como um meio de participação dos actores sociais no processo de planeamento.

Como se explica que, em grande parte dos trabalhos desenvolvidos em Portugal onde se analisam as estratégias dos actores, os seus resultados não sejam, estrategicamente, divulgados e discutidos com os protagonistas do processo – os vários actores envolvidos? Por vezes, a divulgação dos resultados não tem sido feita pelo “cliente”, que deveria ser o principal interessado na sua divulgação e discussão, mas pela equipa que realizou o estudo!... A experiência, em suma, revela infelizmente que a pretensão de auscultar a opinião dos diversos actores, com o pressuposto de uma participação e implicação alargada em projectos de desenvolvimento local, não teve, em alguns dos casos apresentados, outra finalidade senão legitimar uma determinada política predefinida, com objectivos muito precisos, por parte do *actor/cliente*. A experiência tornou patente que a descentralização e a ideia de governança colidem com uma série de fragilidades:

- défice de cultura democrática;
- défice de modernidade e gestão (pública/privada);
- défice de comunicação;
- défice de cultura científica;
- e, finalmente, défice de cultura de planeamento.

No planeamento estratégico participativo é preciso à partida contar (e prevenir) com estas fragilidades.

#### 5. Conclusão

Uma das principais críticas endereçadas às metodologias de prospectiva, nomeadamente a *análise estrutural* e a *análise de estratégia de actores*, é de serem análises estáticas da realidade, que não têm em conta a dinâmica do sistema e dos actores. Pierre Gonod (1996) considera que nas matrizes de *análise estrutural* não há uma distinção entre as variáveis de estado e as variáveis de processo. Na medida em que a noção de processo (uma sequência de fenómenos dinâmicos) está ausente, tenta-se na análise estrutural ultrapassar essa limitação através da noção de tendência, ou seja, através dos *factores emergentes*. Para Gonod o conceito de processo é mais rico que o de tendência, pois envolve o movimento que afecta um fenómeno ao longo de um período.

Algumas das limitações assinaladas poderiam ser colmatadas, não por uma maior sofisticação dos métodos, pois é fundamental trabalhar com metodologias acessíveis e transparentes, mas com o recurso a metodologias complementares. Como tal, seria interessante complementar a *análise estrutural* e a *análise dos subsistemas* com uma análise cognitiva, nomeadamente através dos *mapas cognitivos* que permitem caracterizar não só as variáveis principais de um dado sistema e as suas relações, como o tipo de relação existente entre elas. Quanto à análise da estratégia de actores, o fundamental do ponto de vista da eficácia do planeamento territorial é um maior investimento nos métodos participativos, vocacionados para a dinâmica de grupo, a participação e a negociação.

Parece-nos essencial apostar no reforço das condições de sucesso do planeamento territorial participado, nomeadamente na integração e envolvimento de todos os actores institucionais e não institucionais no processo de planeamento, através de programas específicos, com incentivos legais e financeiros. Como se analisou ao longo deste artigo, pode-se interrogar não apenas a representatividade dos actores e o sentido dessa participação, mas também a eficácia prática da participação e os interesses que estão representados. Efectivamente, o sucesso do planeamento estratégico participado não passa apenas pela adequação e qualidade das metodologias de prospectiva, mas também e fundamentalmente por ultrapassar as fragilidades assinaladas de forma a assegurar a efectiva participação dos actores na fase de implementação, na acção colectiva.

### **Referências bibliográficas**

- Caldas, José Maria Castro e Perestrelo, Margarida (1997), “Aplicação da análise estrutural a Ourique e Almodôvar” em Cordovil, Francisco (coord.) *et al.*, *Agricultura e Desenvolvimento Sustentável do Baixo Alentejo Interior. Concelhos de Almodôvar e Ourique. Tendências e Prospectiva*, Lisboa, Dinâmia.
- Caldas, José Maria Castro e Perestrelo, Margarida (1998), *Instrumentos de Análise para o Método dos Cenários. I – Análise Estrutural*, Working Paper 98/09, Lisboa, Dinâmia.
- Delamarre, Alette e Malhomme, Marie-Claude (2002), *La Prospective territoriale*, Paris, La Documentation française, DATAR.
- Godet, Michel (1997a), *Manuel de prospective stratégique. 1. Une indiscipline intellectuelle*, Paris, Dunod.
- Godet, Michel (1997b), *Manuel de prospective stratégique. 2. L’Art et la méthode*, Paris, Dunod.
- Gonod, Pierre (1996), *Dynamique des systèmes et méthodes prospectives*, Collection Travaux et Recherches de Prospective, 2, Paris, Futuribles International – Lips – Datar.
- Guerra, Isabel (coord.); Moura, Dulce; Perestrelo, Margarida (coord. metodológica) e Amor, Teresa (1997/1998b), *Dinâmicas de Mudança Sócio-Urbanística na Região Oeste*, Lisboa, Departamento de Sociologia/ISCTE.

- Guerra, Isabel (coord.); Moura, Dulce; Afonso, João; Lopes, João; Perestrelo, Margarida (coord. metodológica) e Amor, Teresa (1997/1998a), *Dinâmicas de Mudança Sócio-Urbanística na Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa, Departamento de Sociologia/ISCTE.
- Guerra, Isabel (coord.); Castro Caldas, José Maria; Caria, Fernando; Moura, Dulce; Perestrelo, Margarida e Pinto, Teresa C. (1999), *A Baixa Pombalina – Diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores*, Oeiras, Celta Editora.
- Guerra, Isabel Carvalho (2000), *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O planeamento em Ciências Sociais*, Cascais, Principia.
- Guerra, Isabel Carvalho (2001), “Cidadania global e identidades locais ou os fins das dicotomias e novas formas de acção colectiva” em Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Brasil-Portugal: Entre o passado e o futuro. O diálogo dos 500 anos*, Rio de Janeiro, EMC-Edições.
- Hatem, Fabrice (1996), *Introduction à la prospective*, Paris, Ed. Economica.
- Perestrelo, Margarida (2002), “Planeamento estratégico e avaliação. Metodologias de análise prospectiva”, revista *Cidades – Comunidades e Territórios*, 4, CET/ISCTE.
- Perestrelo, Margarida (2005), *Prospectiva: Planeamento estratégico num contexto de desenvolvimento regional*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, policopiado.
- Perestrelo, Margarida (2007), “Prospectiva e democracia participativa. Potencialidades e constrangimentos”, revista *Cidades – Comunidades e Territórios*, 14, CET/ISCTE.
- Perestrelo, Margarida e Castro Caldas, José Maria (1996), “Estratégia de actores. Prospectiva e avaliação”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, 22 (número temático sobre Metodologias de Avaliação), CIES.
- Perestrelo, Margarida e Castro Caldas, José Maria (2000), *Instrumentos de Análise para Utilização no Método dos Cenários. II – Estratégia de Actores*, Working Paper 2000/17, Lisboa, Dinâmia.
- Perestrelo, Margarida e Castro Caldas, José Maria (2004), “O método de análise estrutural e a sua aplicação ao caso da ‘Baixa Pombalina’”, em Isabel Salavisa, Fátima Sulleman e Fátima Ferreiro (eds.), *Mudança Socioeconómica*, Oeiras, Celta Editora.
- Rodrigues, Walter (coord.) et al. (2001-2003), *Diagnóstico Social do Concelho de Almada*, Lisboa, CET/ISCTE.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) et al. (2003), *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*, Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos/1, Porto, Ed. Afrontamento.



**Parte II**  
**Formação e TIC**



## Da formação burocrática à estratégica na Administração central e local

João Bilhim\*

### Resumo

Este artigo tem por objectivo perspectivar no tempo e discutir, prospectivamente, a estratégia de formação dos principais organismos públicos dedicados à formação nas administrações central e local – INA (Instituto Nacional de Administração), CEFA (Centro de Estudos e de Formação Autárquica). Discutir-se-ão os respectivos modelos organizativos, as suas práticas, processos e estratégias à luz da gestão por objectivo, paradigma de gestão pública assumido pelos governos de Portugal desde 2003 como o caminho a prosseguir em toda a Administração. Acresce que esta decisão política surge na senda das orientações da OCDE e do que, teoricamente, é conhecido, desde finais dos anos oitenta do século passado, como “nova gestão pública” e, desde o início deste milénio, como “governança”.

Trata-se de um trabalho descritivo e prescritivo e nele defende-se a tese da necessidade imperiosa de alinhar a formação com a orientação estratégica da Administração e da gestão de topo das instituições, tendo por base a crença de que as pessoas (trabalhadores) são portadoras de capacidade de mudança cognitiva, afectiva e social e que podem ser instrutoras e controladoras de um novo paradigma de formação.

**Palavras-chave:** formação estratégica, formação burocrática, gestão por objetivos.

### Abstract

This article aims at putting into perspective, and prospectively debate the training strategy of the main public organizations devoted to the task in central and local administrations – INA (National Institute for Public Administration), CEFA (Centre for Studies and Training in Local Administration). The analysis will focus on their organizational models,

\* Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa (bilhim@iscsp.utl.pt).

practices, processes and strategies in the light of management by objectives, the public administration paradigm assumed by Portuguese governments as the model to be followed by the whole Administration since 2003. Furthermore, this political decision derives from OECD guidelines and from the theoretical framework that was known in the 1980s as “new public management”, and, since early in this millennium, as “governance”.

This is a descriptive and prospective paper that puts forward the thesis of the existence of an imperious need to align training with the strategic direction of both Administration and top management of different bodies, bearing in mind the belief that people (workers) have the ability to change cognitively, affectively and socially and that they may be instructors and controllers of a new training paradigm.

**Keywords:** strategic training, bureaucratic training, management by objectives.

## **Introdução**

A literatura, frequentemente, reúne as diversas administrações públicas em duas grandes famílias – a anglo-americana, cujas raízes são lançadas no conceito de sociedade industrial e que desconhece o direito administrativo; e a europeia continental, onde o direito administrativo e os respectivos tribunais ocupam o centro da actividade administrativa e que está ligada ao conceito de Estado-nação, possuindo, conseqüentemente, um cariz mais jurídico do que a primeira.

A europeia continental e em particular as administrações do Sul do que se conhece por “Europa das oliveiras” são, normalmente, criticadas pelos seus fracos índices de eficácia, eficiência, economia (*value for Money*) e ética, de um modo geral, associados pela ciência política a histórias democráticas menos sólidas e consolidadas (Bilhim, 2008).

Desde o Consenso de Washington, nos finais dos anos oitenta do século passado, a OCDE, o Banco Mundial e o FMI, com o intuito de vencer o atraso económico e fomentar o desenvolvimento dos povos do Sul da Europa, vêm desempenhando um papel activo na modernização das respectivas administrações públicas.

Assim, o modelo tradicional de administração pública tal como foi concebido por Weber é posto em causa e é defendida uma nova cartilha ou, pelo menos, um menu onde diversas receitas são apresentadas, destinadas à sua reforma.

Acontece que as administrações da família anglo-americana também têm sofrido transformações. Nos anos sessenta do século passado, McNamara

introduz no Ministério da Defesa dos EUA a reforma *Program Planning and Budgeting Systems* (PPBS) (Wildvsky, 1977); nos anos setenta é adoptada a reforma *Management by Objectives* (MBO) (Edvardsson e Hansson, 2005); nos anos oitenta a *Zero Based Budgeting* (ZBB) extraída da experiência de Peter Pyhhr na Texas Instruments (Pyhhr, 1973).

Em Portugal, o XV Governo, presidido pelo Dr. José Manuel Durão Barroso, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 11 de Março de 2004, estabeleceu que a perspectiva estratégica do Governo assenta na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a gestão por objectivos como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados.

Esta Resolução concretizava esta estratégia através da adopção, como áreas prioritárias de intervenção formativa, da formação dos dirigentes nos princípios da nova gestão, em especial no que respeita à gestão por objectivos, quadros de avaliação de desempenho e sistemas de gestão de pessoas e sua avaliação. Aliás, deste então os cursos de formação de dirigentes superiores e intermédios passaram a incluir módulos relativos à gestão por objectivos e à meritocracia (sistemas de gestão e avaliação dos desempenhos).

Desde então, os governos que se seguiram até ao XVIII Governo, presidido pelo Eng. José Sócrates, mantiveram esta estratégia, tendo-a densificado e concretizado através de diversos programas de modernização e reestruturação da Administração Pública, central, regional e local.

Neste trabalho, vamos discutir em que medida duas grandes instituições de formação da Administração central e local são sensíveis a esta nova viragem estratégica iniciada pelo Governo de Durão Barroso, ou seja, vamos analisar em que medida a gestão da formação corresponde ao velho paradigma da administração pública weberiana (Bilhim, 2008) ou à nova gestão pública que exige alinhamento entre a formação e a estratégia organizacional prosseguida pelas instituições públicas.

Procura-se saber se o modelo de gestão da formação comunga deste novo paradigma ou se, pelo contrário, existe o que o povo chama “em casa de ferreiro, espeto de pau”, isto é, ensina-se uma coisa quando se pratica outra contrária a este ensino.

Trata-se de um trabalho exploratório e não tem pretensões de ser mais do que isso. Procura lançar pistas para outras investigações mais aprofundadas com estudos de caso sobre um tema que em nosso entender deve merecer toda a atenção da gestão de topo. Parece ser em geral aceite na gestão que a formação de quadros e dirigentes pode ser investimento ou desperdício de recursos e que o divisor de águas se situa nesta palavra aparentemente mágica de saber se tal formação é ou não estrategicamente orientada (Bilhim, 2009).

Este novo paradigma de formação assenta no pressuposto de que as soluções formativas podem ser construídas pelas pessoas e que cada um é arquitecto de necessidades e soluções, potenciando sinergias entre si próprio, a instituição onde trabalha, os colegas, os tutores/formadores e a comunidade. Neste paradigma, a instituição, situação de trabalho, transforma-se em comunidade de acção em que o contributo individual é expressão prática da inteligência colectiva em curso e nela os actores organizacionais partilham o grande instrumento de trabalho do futuro: o conhecimento (Lopes e Picado, 2010).

### **1. A gestão por objectivos: do sector privado ao público**

A autoria da gestão por objectivos é atribuída a Peter Drucker na sua obra *The Practice of Management* (Drucker, 1955). Esta filosofia de gestão foi, mais tarde, reforçada com a publicação, em 1964, de uma outra obra do autor intitulada *Management by Results*. O impacto desta filosofia de gestão na administração privada foi imediato e a prova deste facto radica no tamanho da literatura produzida sobre o tema e no volume de seminários de formação ministrados nos anos sessenta e setenta do século passado em todo o mundo.

Na Administração Pública, o seu efeito não foi tão célere e ainda se começa a sentir, como é o caso da Administração Pública portuguesa. Acresce que sobre o caso americano o próprio Peter Drucker publicou, em 1980, na *Public Administration Review* (PAR), um artigo onde identifica os seis pecados mais comuns da administração que conduzem seguramente à sua ineficiência (Drucker, 1980). O autor acrescenta que ninguém poderá prever a *performance* da administração, mas poderá com segurança prever a ausência de *performance* a partir do momento em que sejam cometidos dois dos seis pecados que o autor identifica neste trabalho.

Neste artigo, o autor salienta que a gestão por objectivos no sector público constitui um instrumento eficaz que pode ser aplicado pela administração para a obtenção das suas metas: os administradores devem saber que resultados podem ser atingidos; a gestão por objectivos força os administradores a reconhecer que possuem uma grande quantidade de metas e objectivos e que as devem hierarquizar no tempo e em importância; esta hierarquização exige revisões periódicas destas prioridades, objectivos e metas, bem como afectação de recursos e medidas da *performance*; há que estabelecer um sistema de *feedback*, procedimento que induz uma maior implicação dos funcionários, autocontrolo e estruturas organizacionais mais flexíveis.

Peter Drucker estabelece os princípios que devem presidir à boa gestão, a saber: o estabelecimento de objectivos claros; a sua comunicação à

organização; a afectação de recursos para que os objectivos sejam atingidos; o controlo de custos; a motivação das pessoas que trabalham; o aumento da eficácia; uma actuação estratégica e proactiva.

Esta nova filosofia da gestão chegou a Portugal através da acção de John Humble, que formou muitos gestores portugueses na década de sessenta e setenta do século passado. O autor escreve que “os objectivos a curto e longo prazo são definidos após análise crítica das forças e fraquezas internas presentes, das ameaças e oportunidades provenientes do ambiente exterior, e da posição adoptada pelos gestores de topo” (Humble, 1967: 16). Melhorar a capacidade realizadora é um processo contínuo que envolve para o autor um plano estratégico, um plano tático ou operacional, planos das unidades de exploração, resultados de cada unidade, bem como revisão, controlo e *follow up* de tudo isto.

Nos anos setenta do século passado, em Portugal, discutiu-se se o melhor seria uma gestão por objectivos ou um modelo de gestão participativa por objectivos. O problema subjacente a esta questão ligava-se ao facto de, ao tempo, Peter Drucker estar inspirado na teoria neoclássica (Bilhim, 2008), ou seja, na metáfora mecanicista marcada pelo lema “*the one best way*”. Para Drucker, os objectivos eram definidos hierarquicamente no sentido descendente e não se via a necessidade de ouvir quem iria levar a cabo tais objectivos, dada a filosofia de gestão com que a obra *The Practice of Management* fora escrita. A gestão participativa por objectivos, de inspiração francesa, influenciada pela metáfora orgânica e a teoria dos sistemas, ao debruçar-se sobre idênticas temáticas de Drucker, corrige algumas características mais neoclássicas do autor, salientando os aspectos teóricos emergentes nos anos sessenta próximos das correntes behavioristas ligadas à importância da participação dos trabalhadores na definição dos objectivos organizacionais (Gelinier, 1967). Acontece que a participação só parece funcionar quando há tempo suficiente para participar e estabelecer consensos. Ora, o tempo é um recurso escasso e, simultaneamente, caro. Por isso, a participação não poderá estar desligada do tempo e do custo. Acresce que os colaboradores têm de ter capacidade (informação, conhecimentos técnicos, capacidades de comunicação) para participar e a cultura da organização tem de apoiar e incentivar o envolvimento dos colaboradores. Por último, não se poderá nunca esquecer que nem todas as pessoas desejam a responsabilidade inerente à participação (Robbins e Judge, 2008).

Acontece que as reformas administrativas iniciadas após o Consenso de Washington (Kingstone, 2006) alimentam-se da gestão por objectivos iniciada com Peter Drucker. É ao autor que se atribui, nos anos cinquenta e sessenta do século passado, a identificação das sementes da renovação

do pensamento da gestão privada e, simultaneamente, o lançamento das bases do novo paradigma da gestão pública. É nesta filosofia que radica a génese da renovação da administração pública burocrática weberiana, que se encontra, hoje, no centro dos programas de reforma dos países da OCDE como se constata, entre outras obras, em *Modernizing Government: The way forward* (OECD, 2005).

Com a crise petrolífera dos anos setenta do século passado, ocorreu uma mudança no paradigma económico: abandonou-se o modelo keynesiano baseado na procura global, uma vez que não resolvia uma situação nova e estranha ao paradigma que era ao mesmo tempo existir desemprego e inflação, e adoptou-se em geral o modelo neoliberal da escola económica de Chicago (Buchanan, Shultz e Becker), baseado na oferta e, conseqüentemente, na necessidade de maior atenção à microeconomia com particular atenção ao esmagamento de custos que favoreceria a concorrência (Krugman, 2007).

Esta mudança de paradigma económico acarretou a mudança do paradigma administrativo que teve de abandonar a velha administração, baseada nos princípios da modernidade, e passar a adoptar a gestão próxima da pós-modernidade. Esta mudança veio criar as condições para que a gestão por objectivos que já bons serviços prestara à administração privada viesse a ser encarada como a solução para os problemas da falta de gestão e de controlo de custos da velha Administração Pública legalista da Europa das oliveiras. Ora, é assim que a gestão por objectivos entra plenamente em cena nos programas reformadores das Administrações dos países da OCDE.

A gestão por objectivos, que fora uma técnica adoptada com sucesso pela administração privada, é agora apresentada como a solução e um novo paradigma de gestão pública. Ela assume-se como uma nova postura comportamental dos dirigentes e dos funcionários e agentes da Administração no seu “saber-estar” e “saber-fazer”, o que passa por um novo “saber mais” (formação) (Bilhim, 2009).

Enquanto a Administração Pública tradicional está centrada na actividade em si, no processo, e avalia e gratifica o grau de adesão do indivíduo ao quadro normativo, a gestão pública baseada na gestão por objectivos está focalizada no cumprimento destes, preocupada com a relação entre meios e resultados e concentrada na eficiência, eficácia, economia e ética (OECD, 2005).

É assim que, em todos os países, os actuais programas de reforma insistem de forma unânime e instrumental nos mesmos pontos tais como:

- mensurabilidade: O que será obtido, quando, como, onde?
- exequibilidade: Existe uma probabilidade aceitável de se atingir o objectivo?

- possibilidade de controlo/avaliação: Quem faz?
- relação custo/benefício: Quanto custa?
- prioridade e sequência: De entre dois objectivos, qual deve ser atingido em primeiro lugar?

A partir da missão, visão, metas e objectivos da organização, são identificados para cada nível hierárquico e para cada titular de posto de trabalho os objectivos a atingir para que no seu todo a organização obtenha os resultados globais previsto na fase de planeamento. Os objectivos de cada unidade e de cada trabalhador são as muitas gotas de água que no todo constituem o mar. Assim, são estabelecidos os objectivos para o primeiro ano; é feita uma primeira avaliação de progresso; procede-se à revisão e reajuste dos objectivos; estabelecem-se os objectivos para o ano seguinte.

Hoje, as boas práticas aconselham a que os objectivos sejam apresentados, a título provisório, pelo superior hierárquico, aos colaboradores e só após estes terem sido ouvidos o dirigente fixará, definitivamente, os objectivos para cada um.

À questão colocada nos anos sessenta do século passado sobre a quem pertenceria a iniciativa de definir os objectivos, se ao dirigente ou ao colaborador, responde-se agora que pertence ao dirigente mas este terá de obrigatoriamente ouvir o colaborador antes de assumir os objetivos como definitivos. Estas boas práticas vêm no seguimento da noção de que a realidade não corrobora a ideia geral de que os objectivos estabelecidos de forma participada são superiores aos que são atribuídos e que a participação é um meio que garante o aumento do desempenho dos colaboradores.

As boas práticas também demonstram que, quando se trata de um objectivo de difícil alcance, as pessoas tendem a aceitar mais facilmente este desafio se o mesmo for estabelecido de forma participada e não, arbitrariamente, imposto (Bilhim, 2000).

## **2. A formação no sector público e a gestão por objectivos**

O Instituto Nacional de Administração (INA) foi criado em 1979 como instrumento de apoio à modernização da Administração Pública. O INA possui a natureza jurídica de instituto público, ou seja, pessoa colectiva a quem foi outorgada personalidade jurídica de direito público, dotada de autonomia jurídica, administrativa, financeira, patrimonial, científica e pedagógica, assente em substrato institucional, prosseguindo fins administrativos específicos, fruto da descentralização de funções do Estado, e sujeita a um regime de controlo orientador e tutelar (França Martins, 2001). Esta situação mantém-se e, nos

termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 85/2007 de 29 de Março, o INA é um instituto público, integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.

A principal atribuição do INA é organizar e realizar acções de formação visando a qualificação profissional inicial, a especialização em novas competências essenciais à mobilidade e à actualização e o desenvolvimento de uma nova cultura de gestão adequada a quem desempenha funções dirigentes. As restantes atribuições são secundárias e em certa medida subsidiárias desta.

O INA caracteriza-se como uma entidade prestadora de serviços, actuante na área da formação, vocacionada essencialmente para a Administração Pública central (logo, com carácter transversal), constituindo esta actividade o seu *core business*. Paralelamente, desenvolve também actividades de consultoria, de estudos e de investigação. A especificidade técnica de que se revestem estas actividades impõe: por um lado, a necessidade de uma gestão autónoma e flexível – logo, que não esteja directamente submetida à direcção do Governo – por ser esta a única compatível com o funcionamento de uma entidade essencialmente prestadora de serviços, possibilitando-lhe uma melhor adaptação da oferta às necessidades reais dos seus clientes; por outro, a necessidade de que essa gestão seja feita de acordo com objectivos devidamente quantificados e sujeita a uma avaliação periódica em função dos resultados obtidos (MFAP, 2008a).

O INA desenvolve as suas competências e atribuições em matéria de formação através de três subáreas ou centros: formação inicial – concepção e implementação da formação concebida como preparação para o início de funções na Administração Pública; formação contínua – a concepção e implementação da formação concebida como complemento da formação-base, promovendo a adequação às inovações e ao desenvolvimento e a valorização pessoal e profissional (aperfeiçoamento e reconversão), oferecendo, quer cursos e seminários por área temática, quer a chamada “formação à medida” ou a directamente encomendada por serviços públicos para a satisfação de necessidades únicas de formação; formação específica ou de especialização, como é o caso da formação para dirigentes.

A Fundação para os Estudos e Formação Autárquica (Fundação CEFA) foi criada através do Decreto-Lei n.º 98/2009 e sucede ao Centro de Estudos e Formação Autárquica, criado pelo Decreto-Lei n.º 161/80, de 28 de Maio, com a missão de desenvolver acções no campo na formação do pessoal técnico e administrativo da administração local.

Após dois anos em regime de instalação, o Decreto-Lei n.º 76/82, de 4 de Março, conferiu ao CEFA, I. P., uma estrutura organizatória mínima, mas só através do Decreto-Lei n.º 62/85, de 13 de Março, alterado pelos Decretos-

-Lei n.ºs 192/86, de 17 de Julho, 97/92, de 28 de Maio, e 160/2001, de 18 de Maio, é que se estabeleceu o seu estatuto jurídico.

No relatório do PRACE relativamente ao CEFA, foram estudados três cenários, a saber: *i*) fusão entre o CEFA e o INA (tendo por base o proposto no âmbito do relatório da CRIP); *ii*) externalização da actividade, por transferência do CEFA para o universo da Associação Nacional dos Municípios Portugueses; *iii*) possibilidade de integração do CEFA e da DGAL numa estrutura permanente a criar no âmbito da ADEO (MFAP, 2008b).

Comparando os estatutos jurídicos das duas instituições de formação acabadas de descrever, sumariamente, verifica-se que cada uma segue o seu modelo próprio, que vai da fundação no caso do CEFA à administração indirecta como no INA. Este eclectismo de natureza jurídica simboliza a indefinição reinante quanto ao modelo a seguir.

Acresce que, se continuarmos a comparar as duas instituições numa grelha mais apertada relativamente a um conjunto de predicados, vamos verificar que tal eclectismo se mantém, ou seja, não há um modelo porque não há uma estratégia para a formação no sector público. A coerência ou não de um modelo depende da estratégia que haja para o sector. Acontece que o facto de as duas instituições dependerem de ministérios diferentes tem levado a pensar este tipo de serviço de dentro para fora e não de fora para dentro.

No modelo de análise comparativa de instituições de formação, há um conjunto de atributos sobre os quais é necessário o pesquisador pronunciar-se, tais como: formadores; local da difusão; orçamento e fontes de financiamento; *staff* de apoio; planeamento; execução; avaliação de *follow up*; autonomia orgânica. Estes atributos serão graduados de zero a cinco em que zero significa a ausência total do atributo e cinco, a presença total do atributo ao longo da existência da instituição.

Dos formadores importa saber: se são permanentes, isto é, se têm como atribuição funcional ser formador ou se, pelo contrário, são profissionais que, durante curtos períodos de tempo, interrompem as suas funções para dar formação; e se há um corpo de formadores especializado e um *stock* de competências interno.

Quanto ao local da difusão, importa indagar se a formação é ministrada de forma centralizada ou descentralizada

No que toca ao orçamento e fontes de financiamento, importa determinar em que medida existe alguma previsibilidade, por exemplo, uma taxa da respectiva massa salarial anual.

Quanto à contextualização, será necessário saber se a formação-acção está a ser considerada, evitando o diferencial entre o saber e o fazer (Pfeffer e Sutton, 1999).

Relativamente ao planeamento, é necessário indagar acerca da forma como se procede no levantamento das necessidades de formação.

De igual modo, é necessário apurar em que medida a formação de formadores é levada em conta, ou seja, se se exige ao formador alguma acreditação pedagógica e averiguar a necessidade de revalidação que exija actualização permanente.

Normalmente faz-se a avaliação no final das acções formativas, mas raramente se faz avaliação de *follow up* no posto de trabalho, identificando quais as competências adquiridas e o seu impacto no saber-fazer e estar da instituição.

A autonomia orgânica tem a ver com o modelo orgânico adoptado de organismo de *staff* ou de linha na área da formação (serviço partilhado).

A orientação estratégica prende-se com a forma como os líderes/dirigentes encaram a formação como custo ou investimento e conseqüentemente se a formação está alinhada com os objectivos estratégicos da instituição. Acresce ainda que neste ponto importa apurar se as idiosincrasias de cada colaborador são tidas em linha de conta na configuração das novas competências.

<b>Características</b>	<b>INA</b>	<b>CEFA</b>
Formadores permanentes	2	2
Difusão centralizada	2	4
Orçamento previsível	2	2
Contextualização da formação	3	2
Planeamento baseado em menus	4	4
Certificação dos formadores	4	4
Avaliação de <i>follow up</i>	0	0
Autonomia orgânica	3	5
Orientação estratégica	1	1
<i>Coaching</i> (apoio após formação)	0	0

Da análise que se faz, sobressai a imagem de que estas instituições de formação seguem o modelo reinante desde o final da Segunda Guerra Mundial e que foi muito protagonizado pela França: uma instituição que se encontra ao lado das diversas instituições públicas, cujo figurino se assemelha em tudo a uma escola de ensino formal e que presta serviços a instituições congéneres. Este figurino não ajuda a fomentar estratégias de formação profissional contínua de qualificação individual e aprendizagem organizacional. Estas estratégias exigem uma postura diferente de quem promove, planeia, executa e avalia a formação. Tal postura só emerge através de um novo formato de organização e gestão da formação (Lopes e Picado, 2010).

### **3. Da modernidade à pós-modernidade da administração**

Em Weber encontra-se a definição mais completa de burocracia, enquanto forma de organização que realça a precisão, a velocidade, a clareza, a regularidade, a fiabilidade e a eficiência, conseguidas através da criação da divisão do trabalho, da hierarquia de poderes, regras e regulamentos detalhados (Weber, s/d: 41-48). Para o autor, a burocracia era igualmente relevante para o sector privado e para o público, como consequência e característica da racionalidade e universalidade por que passava a modernização da sociedade. Segundo Weber, a burocracia é uma organização ligada por normas e baseada numa sistemática divisão do trabalho, cujos cargos são estabelecidos segundo o princípio hierárquico; tem normas e regras técnicas fixadas para o desempenho de cada função e a selecção dos funcionários faz-se com base no mérito. Baseada na separação entre proprietários e gestores, requer recursos livres de qualquer controlo externo e caracteriza-se pela profissionalização dos seus funcionários.

Importa salientar a ideia de que, para Weber, a burocracia era, fundamentalmente, exigência e consequência de um processo mais geral de modernização da sociedade. Este processo de racionalização e universalidade por que estava a passar a sociedade constituía o cerne da sua preocupação e não a burocracia.

Esta forma de organização, a que o autor chamou burocracia, legitima-se através do seu carácter “legal”. O carácter legal da burocracia prende-se com o facto de a autoridade ser exercida por um sistema de regras e procedimentos formais. A burocracia é um sistema de direitos que coloca o cidadão – não o sistema – no centro das atenções, se o sistema legal tiver sido desenvolvido adequadamente pelos princípios democráticos.

Acresce que, quando o autor se referiu ao “tipo ideal” (*ideal type*) de burocracia, não queria dizer que esse fosse o “melhor”, como por vezes alguns

críticos apontam. Tratava-se apenas da construção de um modelo, de uma ferramenta teórica contra a qual se faria contrastar a realidade empírica. Se a burocracia foi consequência e característica da modernidade, com o advento da pós-modernidade surge o sistema de governação (*governance*). A modernidade é identificada como a era do progresso e da revolução industrial cujo desenvolvimento foi provocado pela racionalização e pela hierarquia (Giddens, 1990).

Desde os anos oitenta do século passado, as administrações públicas europeias têm vindo a sofrer profundas alterações neste processo de mudança de uma sociedade moderna para uma sociedade pós-moderna. Assim, muitas das características da modernidade burocrática estão a sofrer alterações tais como: a hierarquia vertical que tendia a ver as coisas apenas de um lado tende a abrir caminho para que haja diversos pontos de vista sobre o mesmo problema; a postura do comando e controlo dos dirigentes cede lugar à negociação e consulta sobre o dia-a-dia da organização; os dirigentes de topo que viviam isolados na sua torre de marfim tendem a usar a comunicação para colocar os níveis mais baixos da hierarquia mais próximos do centro, delegando neles, formalmente, maiores responsabilidades e mantendo o controlo apenas sobre variáveis estratégicas; muito do que foi percebido como técnicas da gestão privada tende a dar entrada na gestão das instituições públicas – promoção e salário baseados no mérito, em vez da antiguidade; *benchmarking* para aumentar a qualidade em vez da auditoria tradicional; externalização, privatização. Alguns dos aspectos acabados de focar podem ser classificados como integrando o menu do modelo de gestão conhecido por *New Public Management* (NPM) (Oliveira Rocha, 2011).

A Ciência da Administração, enquanto ciência da Administração Pública produzida e ensinada pelas universidades e praticada pelos profissionais no seu quotidiano de trabalho durante a modernidade (racionalidade, universalidade e hierarquia), correspondeu inteiramente ao modelo weberiano e ao fordismo e conseqüentemente, o modelo de formação usado esteve em linha com este modelo de organização e gestão.

Salienta-se que neste modelo a que por conveniência se chamara de modelo burocrático existe um conjunto de atributos que dão coerência ao sistema. Desde os anos oitenta do século passado tem vindo a emergir um novo modelo a que chamaremos “*governance*” com atributos diferentes destes e também com a sua própria coerência.

Para maior clarificação passaremos a descrevê-los:

<b>Modelo “burocrático”</b>	<b>Modelo “governança”</b>
Sistema hierárquico vertical	Administração em rede (Neves, 2010)
Funções	Processos
Missões	Objectivos
Público utente	Públicos, cidadãos
Concentração e <i>big is beautiful</i>	Fragmentação e constelação de pequenas organizações
Centralização da autoridade e responsabilidade	Descentralização
Gestão por objectivos	Gestão por valores
Princípios gerais e universais	Atenção ao caso individual e às minorias
Despersonalização do atendimento	Personalização e gestor de clientes/cidadãos
A administração é que sabe	O cidadão também sabe
Funcionários representantes do poder do Estado	Contratados ao serviço dos cidadãos

Isto significa que a administração desce da sua torre de marfim, fragmenta-se na sua unidade, tendo como consequência a implosão do modelo tradicional em que o serviço público se identificava com a natureza pública da instituição que o prestava. No modelo da governança o serviço público pode ser prestado através de contrato de concessão por sociedades anónimas com capital total ou parcialmente privado ou por instituições públicas e nestas desde entidades públicas empresariais a institutos públicos e serviços simples como são as direcções-gerais.

Importa clarificar que na literatura o termo inglês *governance* que nós traduzimos por “governança” e outros traduzem por “governança”, neologismo inexistente no dicionário português, assume diversos significados. Por isso, vamos apresentá-los de seguida para que se clarifique o sentido em que o usamos neste trabalho. Em geral, toma-se o conceito de governança como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (Rhodes, 1996).

A governança é o que faz um governo e governo pode ser de um Estado, de uma empresa, de uma família. A governança, em nosso entender, anda associada ao exercício do poder de gestão e à sua legitimidade política. O governo de um Estado usa a governança como um processo para fornecer um conjunto de bens públicos àqueles que os elegeram, isto é, fazendo o máximo de bem para o máximo dos cidadãos em nome dos quais exercem o poder político e de gestão. Todavia, há diferentes significados atribuídos ao termo “governança” que importa contrastar com este:

- Estado mínimo: é a perspectiva económica do paradigma neoclássico e da escola de Chicago;
- modelo de gestão: acentua a necessidade de eficácia, assim como a de *accountability* na gestão dos bens públicos;
- processos importados do *New Public Management* (NPM): esta perspectiva tem origem nas teorias da gestão privada, reforça os quatro E – eficiência, eficácia, economia e ética. Acentua a importância dos mecanismos de quasi mercado para fomentar a competição interna e o recurso a incentivos para melhorar a *performance*;
- modelo do Banco Mundial: boa governação para o Banco Mundial significa eficácia dos serviços públicos, privatização do sector empresarial do Estado, rigor nas finanças públicas (*deficit* e dívida) e descentralização administrativa;
- sistema sociocibernético: o mundo político seria marcado pelas co-estratégias – co-gestão e co-regulação –, assim como pelas parcerias público-privado;
- conjunto de redes organizadas. Refere-se à *managing networks that are self-organizing*. O Estado é um dos actores (não mais o único) no sistema mundial; redes integradas e horizontais (ONG, redes profissionais e científicas, meios e comunicação) desenvolvem as suas políticas e modelam a envolvente desse sistema.

Chegados a este ponto, importa perguntar: no período modernista, possuía a actividade do governo de um Estado as actuais características acabadas de descrever? Facilmente se conclui pela negativa. Assim, o termo “governacão” deve ser reservado para caracterizar o processo de exercício do poder por um governo legítimo numa sociedade pós-moderna.

Por isso, o que está em causa é responder à pergunta: que tipo de formação deve ser oferecido para preparar quem trabalha na Administração para este novo tipo de paradigma? Como criar organizações públicas que aprendam colectivamente e respondam aos desafios colocados a um novo Estado, o Estado pós-moderno? Qual o modelo organizativo e de gestão a adoptar pelas instituições incumbidas da formação destinada à Administração central e à local?

#### **4. A formação estratégica**

Partindo-se do referencial teórico weberiano, consubstanciado nos seus sistemas de dominação burocrático e patrimonial (enquanto corolários dos seus tipos de dominação racional-legal e tradicional, respectivamente),

considera-se formação burocrática a que não está orientada estrategicamente, ou seja, não se encontra alinhada com a missão, a visão e os objetivos estratégicos e operacionais da instituição (Bilhim, 2009). A formação burocrática responde à necessidade de reduzir o diferencial entre a pessoa e a função que ela desempenha. Neste paradigma, o conteúdo funcional não se ajusta ao indivíduo, este é que terá permanentemente de se adaptar àquele. A sociedade do conhecimento e da informação veio colocar novas exigências de empregabilidade (e do seu relançamento) que reportam: ao perfil do profissional e cidadão; à alteração do paradigma da gestão das organizações; ao papel do Estado; a toda a sociedade, à qual se impõe a evolução para uma “sociedade de aprendizagem”.

O papel central do conhecimento e a disponibilidade massiva de informação da sociedade futura exigem, como estritamente necessárias, as seguintes capacidades individuais: pesquisa, análise e síntese, bem como capacidade de propor soluções. Estas novas exigências determinam a revisão dos perfis dos formadores (nomeadamente dos professores inseridos no sistema de ensino) valorizando como competências especiais: a capacidade de despertar curiosidade no formando, o estímulo do seu rigor intelectual, o apoio ao desenvolvimento da sua autonomia e a adopção de uma atitude proactiva.

A globalização e a mudança acelerada centram nas pessoas a única resposta possível de flexibilidade, de antecipação e de adaptação, pelo que se tornam fundamentais as seguintes capacidades: espírito empreendedor, capacidade de decisão rápida e com risco, “escuta” do cidadão, capacidade criativa. Este facto exige das autarquias locais e da Administração central a valorização da cultura organizacional, a renovação dos métodos de comunicação, um conjunto de incentivos e de reconhecimento adequados; exige que se centre nas pessoas (na sua participação, formação e criatividade) a sua gestão. Isto só será possível se a Câmara Municipal ou outra instituição pública for encarada como um sistema (Bilhim, 2004).

Os especialistas consideram que as características da formação para a “governança” são as seguintes: criar identidade organizacional baseada numa relação de fidelidade à organização; dar sentido a tudo o que se faz na situação de trabalho; ajudar os dirigentes a gerir com rigor, com humanismo e com inovação; ajudar os dirigentes a gerir o grau de satisfação dos colaboradores; criar uma identidade ética; educar para que o bom senso prevaleça sobre o legalismo; criar ambientes de trabalho onde se é feliz e se cumpre; permitir que se pergunte: porquê, para quê e como sobre o quotidiano de trabalho; ajudar os dirigentes a estimularem os colaboradores a falar. O paradigma burocrático estimulava os dirigentes a manterem os colaboradores calados: “a Administração paga-lhe para que faça e não pense, nem

fale”; pelo contrário, este novo paradigma estimula a que os colaboradores falem e o dirigente estimula a que todos se sintam à vontade e exerçam o poder da voz.

Uma administração pós-moderna faculta o poder da voz aos cidadãos e aos trabalhadores em funções públicas, ao mesmo tempo que aumenta a complexidade dos processos de gestão, pelo recurso às redes em que o Estado, entre uma constelação de actores, é apenas um e não mais o único.

Assim, valoriza-se a conjugação das políticas de educação, formação (inicial e contínua) e certificação profissional, tornando-se matéria de concertação permanente, como meio efectivo de antecipação das necessidades dos municípios e de adequação dos perfis profissionais a tais necessidades; políticas essas que, conjugando o ensino e a investigação como actividade produtiva, garantem a criação de uma cultura de inovação à escala nacional, factores de competitividade nacional e europeia.

Infelizmente, existem fortes constrangimentos: falta de qualificação técnica da elite política; excesso de conforto; ausência de pensamento estratégico; não-valorização da formação (inicial, de especialização, contínua, para dirigentes, de atendimento ao público, TIC); fraca qualificação de dirigentes superiores, intermédios e dos técnicos em geral; não-avaliação e não-valorização do impacto da formação (Zarifian, 1995). O drama é que a formação é tão importante que é difícil dar-lhe importância!

Acresce a tudo isto o enorme obstáculo que é uma cultura administrativa marcada pelo duplo modelo de formação do estilo “bem prega Frei Tomás, fazei o que ele diz, não façais o que ele faz”. Importa assim reflectir sobre a frase de Weik (1993): “dizei o que fazeis”. É aí que começa o processo de mudança.

Na perspectiva de Weik, os recursos e as energias indispensáveis aos processos de mudança radicam no interior de cada instituição e das pessoas que nela trabalham. Tais recursos e potencialidades encontram-se escondidos, disfarçados, camuflados. No paradigma tradicional pensa-se a partir de soluções importadas do exterior; neste paradigma as soluções encontram-se dentro, raramente no centro, mas na periferia organizacional há já algo diluído que pode constituir o embrião da nova solução.

Assim, importa cultivar a abertura de espírito, pelo que o formador tem de trabalhar com as pessoas e não no lugar delas, substituindo-as. Parte-se, assim, neste processo formativo das narrativas das práticas das pessoas; passa-se ao processo teórico apoiado por um formador externo e por um tutor interno; atinge-se um novo patamar de competências a partir da reflexão teórica (Barbot, 2001).

## 5. Conclusão

Os diagnósticos de que dispomos relativamente às duas instituições analisadas neste trabalho vão no sentido de as valorizar enquanto instituições da modernidade, independentemente do maior ou menor grau de cumprimento das suas atribuições, competências e missões. Foram e são geridas no contexto deste paradigma, respondendo às solicitações confusas que actualmente se lhes colocam; confusas por conterem sementes da modernidade e da pós-modernidade.

A Administração Pública portuguesa local e central vive actualmente o embate de duas vagas – o paradigma burocrático e o paradigma da governação. Aliás, acontece mesmo que, por vezes, se exige a modernização de um processo ou de um modelo de gestão quando, efectivamente, o que se almeja não é a modernização mas antes a introdução de processos pós-modernos. É, claramente, o caso da personalização do atendimento ao balcão dos cidadãos. A modernidade, tal como a descreve Weber, exige a despersonalização da relação. Mas o que, actualmente, os dirigentes e os políticos querem é incentivar a existência de relações personalizadas que é, claramente, antimoderno. Para este novo paradigma, não se afigura que estejam preparadas, ou minimamente capacitadas, as actuais instituições tal como as conhecemos: INA e CEFA. Em nosso entender, seria importante fragmentar as soluções presentes e fazer entrar neste jogo uma nova constelação de actores como universidades, politécnicos, sindicatos, empresas de formação. E isto pelas seguintes razões:

- a Administração central e local passa, mais facilmente, a ser um laboratório natural para a investigação produzida nas universidades;
- os resultados desta investigação teriam efeitos, directamente, sobre os processos formativos, através da investigação/acção;
- a capacidade instalada actual das universidades e dos politécnicos seria otimizada e reduzidos os custos globais da Administração;
- seria criada na DGAEP e na DGAL uma Unidade para planear, avaliar a formação e articular as encomendas de formação com os produtores/executores – universidades, politécnicos, sindicatos, entidades privadas e públicas;
- o levantamento de necessidades, bem como o planeamento e a avaliação da formação estariam a cargo destas direcções gerais; a execução, pelo contrário, estaria a cargo de uma constelação de prestadores de serviço;
- a investigação e o ensino superior seriam forçadas a conhecer mais de perto a Administração.

- as novas entidades formadoras estariam mais bem posicionadas para, compreendendo os dois paradigmas atrás descritos e seguindo as especificações da encomenda, alavancar a preparação da Administração Central e Local para os desafios da pós-modernidade.

Este modelo poderia reduzir o diferencial entre o saber e o fazer. Encontra-se bem demonstrado na literatura que nunca, como actualmente, se frequentaram tantos cursos, mas nem por isso as práticas se revelam mais eficientes. Parece que se impõe um novo modelo sistémico, centrado na relação adulto aprendiz/organização aprendiz.

## **Bibliografia**

- Barbot, Camatarri (2001), *Autonomia e Aprendizagem: A inovação na formação*, Porto, Editora Rés.
- Bilhim, João (2000), *Questões Actuais de Gestão de Recursos Humanos*, Lisboa, ISCSP.
- Bilhim, João (2004), Qualificação e Valorização de Competências, in *A Governação nas Autarquias Locais*, Porto, SPL.
- Bilhim, João (2008), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Bilhim, João (2008), *Teoria Organizacional: Estruturas e pessoas*, Lisboa, ISCSP.
- Bilhim, João (2009) *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*, Lisboa, ISCSP.
- Drucker, Peter (1955), *The Practice of Management*, New York, Harper & Row.
- Drucker, Peter (1964), *Management by Results*, New York, Harper & Row.
- Ducker, Peter (1980), “From the Professional Scream – Currents and Soundings: The deadly sins in Public Administration”. *Public Administration March/April*, 103-106.
- Edvardsson, Karin; Hansson, Sven Ove (2005), “When is a goal rational?”, *Soc Choice Welfare*, Vol. n.º 24, 343-361.
- França Martins, J. A. (2001), “Instituto Nacional de Administração”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.º suplemento, Lisboa, 2001.
- Gelinier, Octave (1967), *Direcção Participativa por Objectivos*, Lisboa, Pórtico Editora.
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Humble, John (1967), *Management em Acção*, Lisboa, Pórtico editora, p. 16.
- Kingstone, Peter (2006), “After the Washington Consensus: The Limits to Democratization and Development in Latin America”, *Latin American Research Review*, Vol. 41, n.º 1, 153-164.
- Krugman, Paul (2007), *The Conscience of a Liberal: Reclaiming America from the Right*, NY, Penguin Books.
- Lopes, Albino; Picado, Luís (2010), *Concepção e Gestão da Formação Profissional Contínua: Da qualificação individual à aprendizagem organizacional*, Mangualde, Edições Pedagogo.
- MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública (2008a), Relatório PRACE, Micro Estruturas, MFAP, INA, V4, 151. Disponível em: [http://www.min-financas.pt/inf\\_geral/RelatorioFinalMicroEstruturasMFAP.pdf](http://www.min-financas.pt/inf_geral/RelatorioFinalMicroEstruturasMFAP.pdf) (11/06/11).

- MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública (2008b), Relatório PRACE. Disponível em: [http://www.min-financas.pt/inf\\_geral/RelatorioSectorialMacroEstruturasPCM.pdf](http://www.min-financas.pt/inf_geral/RelatorioSectorialMacroEstruturasPCM.pdf) (11/06/11).
- Neves, Arminda (2010), *Governação Pública em Rede*, Lisboa, Sílabo.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, OECD.
- Oliveira Rocha, (2011), *Gestão Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Pfeffer, J.; Sutton, R. (1999), *The Knowing Doing Gap*, Boston, HBS.
- Pyhrr, Peter (1973), *Zero Base Budgeting*, NY, Johan Wiley.
- Rhodes, R. A. (1996), “The New Governance: governing without government”, *Political Studies*, Vol. 44, n.º 4, 652-667.
- Robbins, S.; Judge, Timothy (2008), *Essentials of Organizational Behaviour*, NY, Prentice Hall.
- Weber, Max (s/d), “Características da burocracia”, in Edgar Morin, George Lapassade, Max Weber e outros, *A Burocracia*, Lisboa, Sodicultur, pp. 41-48.
- Weik, K. E. (1993), “Sense making in organizations with larges consequences”, in Murnigan, J. K. (org.) *Social Psychology in Organizations*, 10-37, NY, Prentice Hall.
- Wildvsky, A. (1977), PPBS in Altschuler, A.; Thomas, N. (eds.), *The Politics of the Federal Bureaucracy*, NY, Harper & Row.
- Zarifian, P. (1995), “Organização qualificante e modelos de competência: que razões? Que aprendizagem?”, *Formação Profissional*, Salónica CEDEFOP, n.º 5.



## **Avaliação integrada da formação profissional. Um modelo para capacitar a Administração Pública face aos desafios sociais**

Helena Rato\*

### **Resumo**

A sociedade e a nação portuguesas enfrentam sérias dificuldades na construção do desenvolvimento sustentável. A complexa resolução dos problemas daí decorrentes exige que a Administração Pública central e local possua um capital humano dotado das competências necessárias para a prática de uma boa governança. Nesta perspectiva, o artigo apresenta um modelo para a avaliação integrada da formação profissional nos organismos públicos, desde o diagnóstico prospectivo de competências até à avaliação dos resultados da formação.

**Palavras-chave:** capital humano, gestão da formação, Administração Pública, directório de competências.

### **Abstract**

The Portuguese people are facing serious difficulties for building up a sustainable development. The resolution of related problems is very complex and so it requires the development of a human capital endowed with the skills needed to practice good governance at all Public Administration levels, central, regional or local. Aiming at this purpose, the article presents a model for improving training performance based on the assessment of prospective skills and the evaluation of training results with regard to the objectives planned by public institutions.

**Keywords:** human capital, training management, public administration, directory of competencies.

\* Unidade de Investigação e Consultoria, Instituto Nacional de Administração (INA, I.P.) (helena.rato@ina.pt).

## **Introdução**

Nas últimas três décadas, a interacção dinâmica entre o desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação (TIC) e a expansão da sociedade do conhecimento<sup>1</sup> potenciaram um extraordinário crescimento das capacidades económicas, científicas e de bem-estar das nações e de toda a humanidade. Contudo, a persistência de um modelo de gestão de recursos assente na economia de escassez (Rambalducci, 2011) está a produzir graves ineficiências sistémicas, com elevados custos sociais, que estão na origem da actual crise. Com efeito, segundo a economia da escassez, os bens e produtos transaccionáveis têm um preço porque são relativamente raros, sendo a procura desses bens e produtos determinada pelas preferências, necessidades e rendimento disponível dos consumidores intermédios e finais. Do mesmo modo, o preço dos factores de produção depende da sua relativa escassez.

Foi neste contexto que o desenvolvimento acelerado das TIC, associado à desregulamentação dos mercados financeiros, levou à produção descontrolada da massa monetária, através do crédito, tornando excessiva a oferta de capital financeiro, facto que se traduziu na diminuição acentuada e persistente das taxas de juro e, subsequentemente, no sobreendividamento dos agentes económicos. Simultaneamente, a desregulamentação do sistema financeiro possibilitou práticas de elevado risco que geraram enormíssimos lucros aos investidores, mas que acabaram conduzindo à actual crise financeira. Por outro lado, as TIC e a aceleração da inovação científica e tecnológica tornaram, também, o factor de produção trabalho excedentário, conduzindo ao aumento sustentado do desemprego e, subsequentemente, ao aumento das desigualdades sociais.

Em suma, a persistência da aplicação do modelo económico da escassez, num contexto de sobreabundância do capital financeiro e de abundância relativa do factor de produção trabalho, acabou por provocar uma situação de desperdício do principal factor de produção da sociedade do conhecimento, i.e., o potencial humano.

Outro grave problema com que se depara a actual sociedade é a poluição e a deterioração ecológico-ambiental. As causas desse problema são múltiplas. Contudo, o actual modelo de gestão de recursos dificulta a sua resolução, designadamente, porque não é atribuído um preço aos bens naturais renováveis, por não serem considerados escassos, e porque não é eficaz a regulamentação para a incorporação nos preços das externalidades negativas decorrentes de processos produtivos e de hábitos de consumo causadores da poluição e da deterioração ecológico-ambiental.

<sup>1</sup> Entende-se por sociedade do conhecimento aquela em que o conhecimento é o principal factor estratégico de riqueza e de poder, tanto para os países como para as organizações.

Podemos, pois, afirmar, que a resolução da actual crise societal implica o desenvolvimento de um modelo de gestão de recursos adequado à nova realidade científico – tecnológica, ultrapassando a lógica do modelo de gestão da escassez que foi concebido no quadro da revolução industrial.

As causas subjacentes à crise actual demonstram que a concepção e a implementação desse modelo vão requerer uma forte participação dos poderes públicos, a qual se deve pautar pelos princípios inerentes à boa *governance* (Comissão das Comunidades Europeias, 2001), a saber: (1) abertura, no sentido da transparência e fomento da comunicação com os cidadãos, utilizando uma linguagem acessível e facilmente compreensível pelo grande público; (2) promoção do reforço da participação dos cidadãos nas políticas públicas, desde a concepção até à execução; (3) responsabilização de todos os actores e agentes públicos que participam na elaboração e na aplicação de políticas públicas, seja a que nível for, o que implica a prestação de contas; (4) eficácia na aplicação das políticas, o que implica respostas oportunas às necessidades com base em objectivos claros e avaliação dos impactos, *ex-ante* e *ex-post*; (5) coerência, ou seja: políticas baseadas numa estratégia bem definida que deve concorrer para os objectivos estratégicos predefinidos.

Para isso, o capital humano da Administração central e local deve ser qualificado, possuindo competências em termos de saber, saber fazer e saber estar, ou seja, conhecimentos e capacidade para aplicar esses conhecimentos, assim como competências comportamentais na relação com os diversos agentes económicos, sociais e culturais, em particular, e com os cidadãos, em geral (Tavares, Rato e Martins, 2006).

Foi com esta preocupação que desenvolvemos, no Instituto Nacional de Administração (INA, I. P.), uma metodologia para a construção de um modelo (MANFOP<sup>2</sup>) destinado a operacionalizar um processo integrado de gestão da formação, desde o diagnóstico de necessidades até à avaliação dos resultados da formação, que pudesse ser utilizado em qualquer tipo de organismo da Administração Pública, independentemente do contexto societal em que aquele opera.

O modelo assenta na avaliação prospectiva das competências do capital humano do organismo, de forma a poderem construir-se programas de formação adequados aos desafios presentes e futuros, inspirando-se na abordagem metodológica sobre competências individuais e colectivas de Le Boterf (Le Boterf, 2000).

<sup>2</sup> MANFOP – Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos, Edições INA, 2007.

O modelo foi utilizado com sucesso e, portanto, devidamente testado em diversas instituições públicas nacionais e estrangeiras (*Tabela 1*), com o apoio técnico da equipa do INA que o construiu (Rato, Baptista e Ferraz, 2007). Dessa prática resultou uma reflexão sobre melhorias a introduzir na metodologia nos âmbitos quer da abordagem prospectiva das competências quer da elaboração de programas de formação tomando em consideração tanto o contexto organizacional como os perfis individuais dos trabalhadores, em termos de competências.

Assim, neste artigo, embora partindo da apresentação da lógica conceptual de construção do MANFOP, procuramos explicitar as principais dimensões de um desenvolvimento metodológico que possibilite uma aplicação mais eficaz do modelo de gestão integrada da formação.

**Tabela 1. Instituições onde foi aplicado o MANFOP**

Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE) – 2006
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) – 2006-2007
Secretariado Executivo da CPLP – 2007
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM) – 2007
Instituto Hidrográfico (IH) – 2007-2008
Observatório para a Avaliação do QREN – 2007-2008
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDRC) – 2009
International Association of School and Institutes of Administration – IASIA Kampala, Uganda, 2008
American Society for Public Administration / SECOPA – Florida, EUA, 2008
Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – Budva, Montenegro, 2009
Moscow State University – Moscovo, Rússia, 2009

## **1. Lógica conceptual de construção do modelo**

A construção do modelo de operacionalização de uma gestão integrada da formação profissional na Administração Pública partiu de uma lógica conceptual sistémica de forma a poder-se equacionar as inter-relações dinâmicas dos objectivos estratégicos dos organismos, considerando os respectivos contextos sociais, os contributos de cada unidade orgânica para a prossecução dos objectivos, os processos produtivos dessas unidades e as competências dos respectivos recursos humanos.

Esta perspectiva conceptual enquadrou-se na estratégia política de melhoria do desempenho da Administração Pública portuguesa, consubstanciada nas reformas levadas a cabo durante a primeira década do século XXI. As reformas tiveram como suporte diversos textos legislativos que introduziram a gestão por objectivos e enfatizaram a necessidade de se desenvolver o capital humano dos organismos da Administração Pública, para se atingir os resultados pretendidos. Entre esses textos há a destacar os seguintes:

1. a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, que aprovou a operacionalização da reforma da Administração Pública nos termos enunciados no documento “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública” que fora aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003;
2. a Lei n.º 2/2004, que aprovou o estatuto do pessoal dirigente;
3. a Lei n.º 66-B/2007, que aprovou o Sistema Integrado.

Neste contexto, o modelo MANFOP foi construído na perspectiva de que a gestão integrada da formação deve ser um processo contínuo, regular e interactivo entre o diagnóstico das necessidades de formação e a avaliação dos seus resultados, cuja operacionalização estandardizada assenta nas seguintes fases sequenciais:

- Fase 1 – Levantamento das competências prospectivas transversais;
- Fase 2 – Levantamento das competências prospectivas específicas;
- Fase 3 – Identificação do directório de competências;
- Fase 4 – Identificação das necessidades de formação e elaboração de planos de formação;
- Fase 5 – Avaliação dos resultados dos planos de formação.

As Fases 1 e 2 têm em comum o facto de se reportarem a uma avaliação prospectiva de competências, mais precisamente à identificação das competências necessárias em recursos humanos para que um determinado organismo consiga concretizar os resultados inerentes aos respectivos objectivos estratégicos. Esse processo de identificação começa pelas competências transversais, ou seja, as competências que devem existir em todas as unidades orgânicas do organismo (Fase 1), enquanto as competências específicas são as que cada unidade orgânica deve possuir para poder dar o esperado contributo funcional ao organismo (Fase 2).

O conjunto das competências transversais e específicas do organismo compõe o Directório de Competências do Organismo (Fase 3). O Directório constitui,

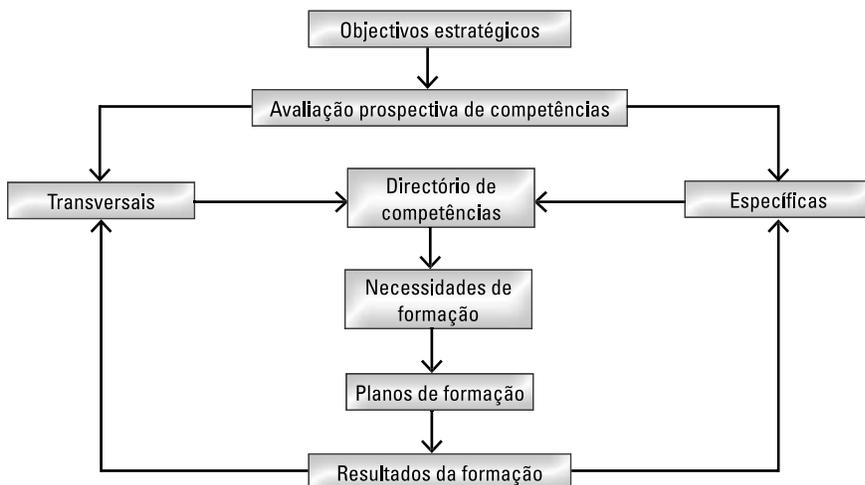
pois, uma carta de orientação estratégica para a política de recursos humanos que pode ser utilizada, tanto na gestão da formação como na definição de perfis de recrutamento e na tomada de decisões sobre mobilidade.

A partir do Directório, efectua-se o levantamento das necessidades de formação, utilizando para o efeito um questionário destinado a avaliar o défice de competências e a importância relativa de cada competência relativamente aos objectivos do organismo (Fase 4). Pode, assim, elaborar-se uma lista de prioridades de formação, por áreas de competências, de forma a construir planos de formação (Fase 4). Finalmente, uma vez efectuada a formação, volta a efectuar-se a avaliação do défice de competências. A comparação entre o défice de competências antes e após a formação permite avaliar os resultados desta (Fase 5).

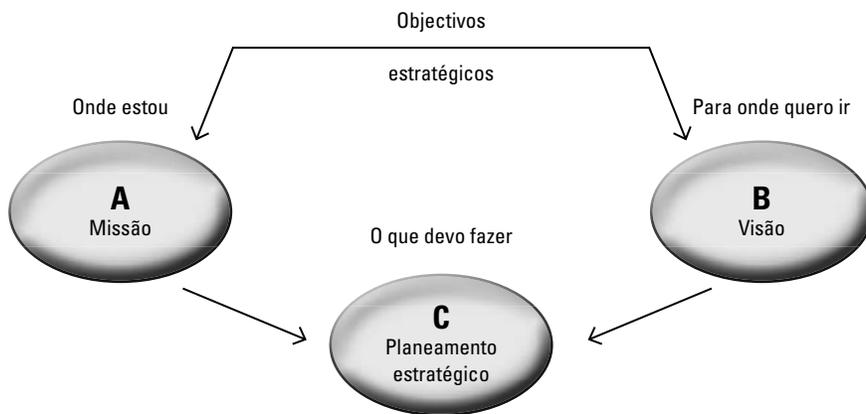
Cada uma das cinco fases do modelo compreende uma série de procedimentos com um encadeamento, também ele sequencial, respeitando a lógica conceptual sistémica. Deste modo foi possível estruturar o modelo sob a forma de um guião que pode ser utilizado em qualquer tipo de organização da Administração Pública central ou local, independentemente do respectivo sector de actividade. Na *Figura 1* apresentamos a estrutura de operacionalização deste modelo de gestão integrada da formação.

Dessa operacionalização resulta outra vantagem do modelo, pois, como a lógica de abordagem sistémica tem por referencial de base a relação entre a organização e o ambiente, a sua aplicação obriga a uma análise organizacional realizada na perspectiva de se identificarem soluções para a resolução de problemas.

Figura 1. Operacionalização lógica do modelo de gestão integrada da formação



**Figura 2. Processo de raciocínio lógico para a definição de objectivos e planeamento estratégico**



## **2. Objectivos estratégicos e análise organizacional**

A identificação prospectiva de competências para a elaboração de planos de formação visa o desenvolvimento de capital humano capaz de cumprir os objectivos estratégicos dos organismos. Consequentemente, o estabelecimento de objectivos estratégicos é um pré-requisito para se proceder a essa identificação.

O estabelecimento de objectivos estratégicos obedece a um processo de raciocínio lógico em que, a partir da missão do organismo, i.e. a sua razão de existir, se prospectiva o futuro daquele (visão) e, subsequentemente, se definem os resultados a atingir nas áreas de actividade vitais para que o organismo consiga concretizar a visão do futuro, continuando a cumprir a sua missão.

A visão de futuro de um organismo implica que se tome em consideração a envolvente externa ou, mais especificamente, que se identifique como e em que termos o organismo irá contribuir para a concretização dos objectivos estratégicos nacionais. Para isso, no caso português, impõe-se conhecer a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável<sup>3</sup> (ENDS, 2005-2015), assim como outros documentos relevantes nesse âmbito.

A *Figura 2* ilustra o processo de raciocínio lógico para o estabelecimento dos objectivos e do planeamento estratégico. Em resumo, partindo da situação actual em que se encontra o organismo, de acordo com a missão que

<sup>3</sup> Aprovada em Conselho de Ministros e publicada no *Diário da República* de 22/12/2004.

lhe está atribuída (círculo A), os gestores visionam para onde querem levar o organismo (círculo B) e identificam o que tem de ser feito para lá chegar, estabelecendo um planeamento estratégico (círculo C).

Consequentemente, uma vez estabelecidos os objectivos estratégicos do organismo, há que elaborar o planeamento estratégico através do qual se definem os caminhos e as acções a desenvolver para se atingirem os resultados pretendidos. As acções a desenvolver devem ser equacionadas em termos temporais, i.e. no curto, médio e longo prazos. À implementação das acções correspondem, pois, objectivos operacionais.

A implementação e a execução do planeamento estratégico são ambas realizadas pelas unidades orgânicas do organismo, pelo que é necessário proceder a uma primeira análise organizacional centrada nas seguintes questões:

- a) Que produtos/serviços são produzidos pelo organismo e a quem se destinam?
- b) Como são produzidos esses produtos/serviços?
- c) Que unidades orgânicas intervêm nessa produção?

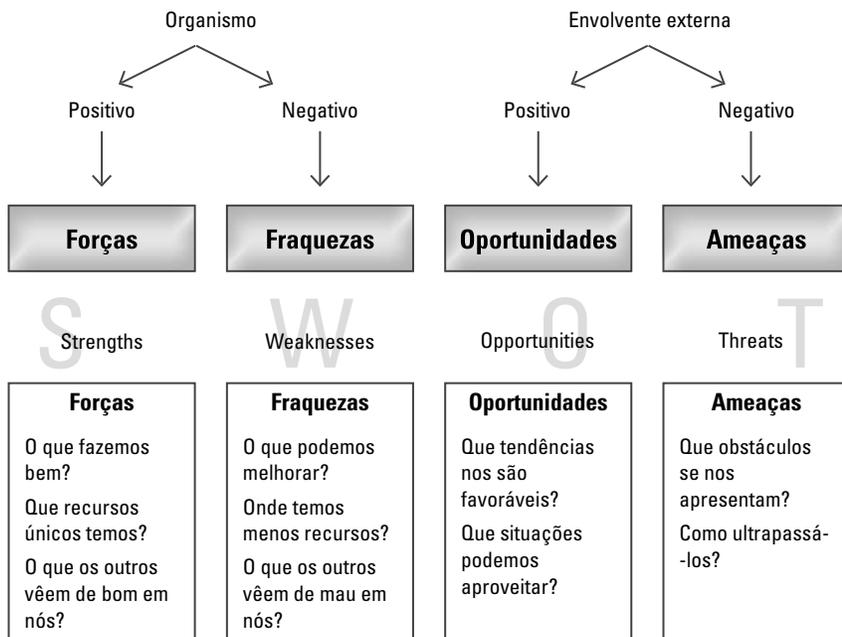
As respostas a estas perguntas são essenciais para se passar à etapa seguinte da análise organizacional, que tem por objectivo identificar as questões-chave para a implementação e a execução do plano estratégico, a partir das quais se podem definir os objectivos operacionais para o organismo e para as unidades orgânicas. A metodologia mais utilizada para esse efeito é a análise SWOT.

Esta análise comporta quatro dimensões de análise, duas sobre o funcionamento interno do organismo e outras duas sobre a sua envolvente externa (*Figura 3*). Pretende-se com esta análise identificar os processos produtivos críticos para o organismo, entendendo-se por processos críticos os que são essenciais para este poder cumprir os objectivos operacionais do planeamento estratégico e, subseqüentemente, os objectivos estratégicos.

Partindo da análise SWOT, a identificação dos processos críticos obtém-se através da resposta às seguintes questões:

- a) Que processos correspondem aos pontos fortes (forças) do organismo na perspectiva de se aproveitarem as oportunidades e de se reduzirem as ameaças?
- b) Que processos correspondem aos pontos fracos (fraquezas) do organismo, dificultando o aproveitamento das oportunidades e aumentando os riscos decorrentes das ameaças?

Figura 3. As quatro dimensões da análise SWOT



Fonte: MANFOP – *Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos*, INA, I. P.

Uma vez identificados os processos críticos, há que proceder à análise das respectivas cadeias de valor. Esta análise inicia-se com o levantamento das sucessivas actividades que integram cada um dos processos, seguindo-se o desenho dos correspondentes *workflows*. Estes podem desenrolar-se apenas dentro de uma unidade orgânica ou serem transversais a diversas unidades orgânicas, podendo ainda haver *workflows* em que intervêm entidades externas ao organismo.

### 3. Avaliação prospectiva das competências necessárias ao organismo

Esta avaliação consiste em identificar as competências dos recursos humanos, em termos de conhecimento, de aplicação técnica e de comportamento que um determinado organismo deve possuir para executar o seu plano estratégico, visando assegurar o cumprimento da missão e dos objectivos estratégicos.

Consequentemente, a avaliação prospectiva de competências deve assentar nos processos críticos do organismo, visando a identificação do capital humano necessário para que as principais actividades daquele, presentes e futuras, se processem de forma eficaz e eficiente, tomando em consideração os resultados da análise SWOT. Neste âmbito é importante identificarem-se os pontos críticos da cadeia de valor de cada processo, ou seja, as actividades que apresentam maior grau de dificuldade ou maior grau de risco de erro, assim como o tempo gasto em cada actividade e no trâmite de uma actividade para outra, a fim de se poder enunciar as melhorias a introduzir nas cadeias de valor.

Outra perspectiva a ser considerada na análise dos processos críticos é a avaliação prospectiva quer de novas actividades a introduzir nas cadeias de valor quer das actividades que deixarão de ser necessárias, devido a diversos factores, entre os quais são de destacar o progresso científico e tecnológico, mudanças na legislação, reformas administrativas, alterações previsíveis do contexto societal.

Partindo deste levantamento, passa-se à identificação das competências que os recursos humanos do organismo devem possuir para desenvolverem as diversas actividades que compõem ou virão a integrar as cadeias de valor dos processos críticos.

Como já referimos, esses processos podem ser intrínsecos a uma única unidade orgânica ou serem da responsabilidade de diversas unidades orgânicas do organismo. No primeiro caso, as competências identificadas são específicas a cada unidade orgânica, enquanto no segundo caso podemos estar em presença de competências transversais.

As competências específicas devem ser identificadas pelos responsáveis das respectivas unidades orgânicas. Mas a identificação de competências associadas a processos críticos transversais deve ser efectuada, em conjunto, pelos dirigentes das unidades orgânicas intervenientes nos processos. Todas estas competências devem ser validadas pelos dirigentes máximos do organismo. São, também, os dirigentes superiores que devem identificar as competências transversais a todo o organismo, embora contando com o apoio dos dirigentes intermédios. Subsequentemente, a validação das competências transversais a todo o organismo deve ter o concurso do conjunto de dirigentes, através de reuniões plenárias ou sectoriais.

#### **4. Construção do Directório de Competências**

Entende-se por Directório de Competências o elenco de competências transversais e específicas que um determinado organismo deve possuir para cumprir cabalmente a sua missão e atingir os objectivos estratégicos. Este

directório é, portanto, um instrumento essencial para a gestão integrada da formação e para a elaboração de perfis funcionais de recrutamento, pelo que a selecção das competências que o vão integrar deve obedecer a uma validação consistente.

Assim, seguindo a lógica da validação triangular, a lista de competências aprovada pelos dirigentes de topo do organismo, conforme descrito no ponto anterior, será objecto de mais dois procedimentos de validação, a saber: consolidação do referencial de conteúdos; avaliação da consistência entre graus de necessidade e de importância, atribuídos a cada competência. Para se efectuar a consolidação do referencial de conteúdos, há que elaborar os descritivos de cada competência previamente seleccionada. Este exercício permite identificar possíveis inconsistências e repetições de competências, embora com diferentes denominações. Trata-se, portanto, de uma análise de conteúdo cujo resultado é uma lista de competências, geralmente mais reduzida do que a inicial, a ser submetida à avaliação da consistência entre o grau de necessidade e o grau de importância de cada competência.

A ideia subjacente a esta avaliação é de que uma competência necessária tem de ser necessariamente importante. Consequentemente, não devem integrar o directório as competências em que haja uma clara discordância entre aqueles dois graus.

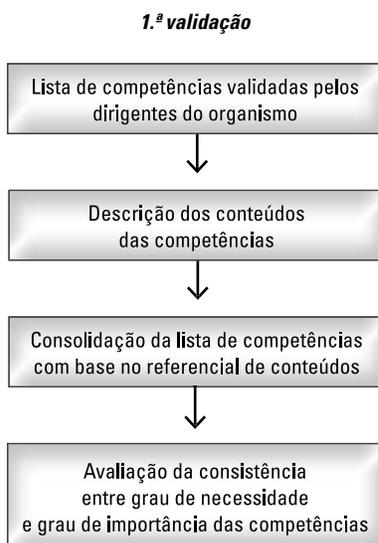
A avaliação dos graus de necessidade e de importância é efectuada através de um questionário dirigido aos dirigentes e trabalhadores do organismo, os quais devem atribuir uma pontuação ao grau de necessidade e ao grau de importância de cada competência, utilizando uma variável escalar de zero a três. Da média simples do total de respostas relativas a cada competência, no que concerne a necessidade e a importância, resultam os graus de necessidade e de importância da competência, respectivamente.

Todas as competências com um grau de necessidade e de importância superior a 0,5 vão integrar o Directório de Competências do organismo. Todas as outras que não cumprem este duplo critério são excluídas.

A selecção dos dirigentes e trabalhadores a serem inquiridos é feita nos seguintes termos: todos devem ser inquiridos sobre as competências transversais; no caso das competências específicas devem ser preferencialmente inquiridos os dirigentes e trabalhadores que desempenham funções nas unidades orgânicas em que essas competências foram consideradas necessárias, aquando da elaboração da lista inicial.

Na *Figura 4* apresentamos a visualização integrada da metodologia utilizada para validação das competências a integrem o Directório de Competências de um organismo.

Figura 4. Metodologia para a validação das competências a integrar no directório



## 5. Avaliação das necessidades de formação

As necessidades de formação são avaliadas em função do *gap* de competências, que constam no directório. Este *gap*, ou défice, é a diferença entre o grau de necessidade e o grau de presença de cada competência (Figura 5). Todas as competências com *gap* superior a zero, i.e., todas as competências em que o grau de necessidade seja superior ao grau de presença, devem ser consideradas para efeitos de formação.

Figura 5. Modelo para identificação das necessidades de formação



Fonte: *Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos*, INA, I. P.

Para se estimar esse indicador, utiliza-se o questionário referido no ponto anterior, o qual deve incluir uma pergunta sobre o grau de presença de cada competência, além das perguntas sobre o grau de necessidade e o grau de importância de cada competência, considerando a missão e os objectivos estratégicos e operacionais do organismo. Para a avaliação do grau de presença de cada competência, utiliza-se, igualmente, uma variável escalar de zero a três, em que o valor zero significa a inexistência da competência no organismo, o valor unitário que a competência existe mas de forma ou em quantidade insuficiente, o valor dois que o seu grau de existência é satisfatório e o valor três que a competência abunda.

## **6. Elaboração dos planos de formação**

Esta fase consiste em seleccionar as áreas temáticas de formação a ministrar no curto, médio e longo prazos, para subsequentemente se elaborarem programas de formação, em função da importância de intervenção.

Com este objectivo definiu-se um indicador do grau de prioridade das competências a serem objecto de formação, resultando o grau de prioridade da ponderação do *gap* de cada competência pelo grau de importância estimado para essa competência.

O valor máximo que o *gap* de uma determinada competência pode assumir será o valor 3, dado que:

1. só as competências cujo *gap* é superior a zero necessitam de formação;
2. o *gap* é o resultado da diferença entre o grau de necessidade e o grau de presença das competências;
3. os valores que o grau de presença pode assumir situam-se no intervalo [0-3];

Por outro lado, os valores que o grau de importância pode assumir, enquanto factor de ponderação para se estimar o grau de prioridade das competências, situam-se no intervalo [0,5-3], dado que:

- Um dos critérios para validação das competências a integrar o Directório é o respectivo grau de importância ser superior “0,5”.

Consequentemente, o grau de prioridade vai variar entre um qualquer valor superior a zero e nove, uma vez que a ponderação consiste em multiplicar o valor do *gap* pelo valor do grau de importância.

Com base nestes valores, constrói-se uma tabela de graus de prioridade das competências a serem objecto de formação, de que é exemplo a *Tabela 2*. Na realidade, de acordo com as aplicações efectuadas em diversos organismos públicos, verificou-se que a escala dos graus de prioridade deve ser equacionada caso a caso.

Subsequentemente, deverão elencar-se as áreas temáticas de formação relativas às competências seleccionadas em função dos respectivos graus de prioridade de formação, por tipologia de competências, i.e. competências de saber (conhecimento), de saber fazer (capacidade de aplicação prática dos conhecimentos) e de saber estar (comportamentais).

**Tabela 2. Matriz de correspondência entre o indicador Prioridade da Competência e Grau de Prioridade de Formação**

<b>Valores do indicador Prioridade da Competência</b>	<b>Graus de Prioridade de Formação</b>
[6,0 – 9,0]	Elevado: corresponde a uma competência cuja necessidade de intervenção formativa deve ocorrer no curto prazo.
[3,0 – 5,9]	Médio: Corresponde a uma competência cuja necessidade de intervenção formativa deve ocorrer no médio prazo.
[0,5 a 2,9]	Baixo: Corresponde a uma competência cuja necessidade de intervenção formativa deve ocorrer no longo prazo.

Fonte: *Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos*, INA, I.P.

A ideia subjacente a este método consiste na tentativa de elaborar programas de formação em que haja uma articulação lógica entre os conteúdos das matérias de forma a capacitar os formandos com as competências necessárias, de acordo com a explicitação descritiva dos conteúdos das competências, a qual deve ter sido efectuada previamente (*Figura 4*).

Nesta perspectiva é, pois, desaconselhável que os programas sejam concebidos como listas de cursos singulares, não inseridos num projecto integrado que pode, eventualmente, ser construído por módulos temáticos de forma a facilitar quer a gestão do tempo gasto na frequência dos cursos quer a selecção dos respectivos formandos.

A construção de programas de formação na perspectiva de integração de conteúdos por grandes áreas temáticas obriga a uma reflexão sobre os principais resultados obtidos aquando da análise organizacional, tendo sempre

como referencial os objectivos a atingir. Deste modo é possível que algumas competências, cujo grau de prioridade não tenha sido estimado como elevado, possam vir a integrar programas de formação centrados nas competências com elevado grau de prioridade.

Duas outras questões devem, também, ser consideradas no processo de construção dos programas de formação, designadamente, a selecção dos formadores e dos métodos pedagógicos da formação.

No âmbito desta última questão, uma primeira linha separatória é a correspondente tipologia das competências. Com efeito, se é admissível que a formação para a aquisição de conhecimentos possa ser ministrada essencialmente através do método expositivo, a formação para capacitar os formandos a aplicarem na prática os conhecimentos (saber fazer) e a desenvolverem capacidades comportamentais adequadas (saber estar) deve utilizar métodos pedagógicos específicos aos respectivos conteúdos temáticos.

Assim, a selecção de formadores deve obedecer, simultaneamente, aos dois seguintes critérios: conteúdos programáticos e métodos pedagógicos. Claro está que, uma vez seleccionados os formadores em função desses dois critérios, a elaboração final dos conteúdos programáticos e os subsequentes métodos pedagógicos deverão ter o indispensável contributo dos formadores, em articulação com o organismo onde trabalham os formandos.

## **7. Selecção dos formandos**

O modelo apresentado para a elaboração de programas de formação assenta na avaliação do *gap* de competências em capital humano de um determinado organismo. Põe-se, portanto, o problema de identificar individualmente os trabalhadores que devem frequentar os programas de formação. A resolução deste problema tem duas soluções, uma mais simples e outra mais elaborada.

A solução mais simples consiste em identificar os trabalhadores a necessitar de formação, por categoria e unidade orgânica. Para isso, utiliza-se como informação de base a desagregação das competências a serem objecto de formação, em função dos respectivos graus de prioridade, por categorias de trabalhadores e pelas respectivas unidades orgânicas utilizando as respostas ao questionário (*Tabela 3*). Em seguida, os dirigentes responsáveis de cada unidade orgânica devem seleccionar os trabalhadores de cada categoria que necessitam das acções de formação que constam do ou dos programas de formação. No caso de os programas de formação estarem estruturados em módulos, a selecção dos formandos deve tomar isso em consideração.

**Tabela 3. Estrutura do Inquérito**

<b>Perguntas</b>	<b>Respostas</b>
<b>Caracterização do inquirido</b>	
Data de nascimento	(Data)
Sexo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feminino</li> <li>• Masculino</li> </ul>
Habilitações académicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos que o 12.º ano</li> <li>• 12.º ano</li> <li>• Licenciatura</li> <li>• Mestrado ou Doutoramento</li> </ul>
Área de formação	(Texto)
Unidade orgânica	(Texto)
Categoria	(Texto)
Função desempenhada	(Texto)
<b>Competência (para cada uma)</b>	
Grau de presença	0 – Não presente 1 – Pouco presente 2 – Presente 3 – Muito presente
Grau de necessidade	0 – Não necessária 1 – Pouco necessária 2 – Necessária 3 – Muito necessária
Importância relativa para o organismo	0 – Nada importante 1 – Pouco importante 2 – Importante 3 – Muito importante
<b>Competência adicional (máximo 3)</b>	
Indique uma competência	(Texto)
Grau de presença	0 – Não presente 1 – Pouco presente 2 – Presente 3 – Muito presente
Grau de necessidade	0 – Não necessária 1 – Pouco necessária 2 – Necessária 3 – Muito necessária
Importância relativa para o organismo	0 – Nada importante 1 – Pouco importante 2 – Importante 3 – Muito importante

Fonte: MANFOP – *Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos*, INA, I.P.

A solução mais elaborada implica a avaliação da densiometria de competências por unidade orgânica, entendendo-se por densiometria o rácio entre o número de trabalhadores que possuem uma determinada competência e o número total de trabalhadores que deveriam ter essa competência. Isto significa que, além da identificação da competência, deve avaliar-se o volume de trabalho que lhe está associado, pois, quando o número de trabalhadores com essa competência é adequado ao volume de trabalho, a correspondente densiometria assume o valor unitário. Pelo contrário, quando o número de trabalhadores detentores da competência for insuficiente ou excessivo, face ao volume de trabalho das actividades para as quais é necessária a competência, a densiometria será inferior ou superior ao valor unitário, respectivamente. A vantagem desta segunda solução é tripla, a saber:

1. permite repescar para a formação trabalhadores que desempenhem actividades em unidades orgânicas em que o *gap* de uma determinada competência tenha sido reduzido (caso em que o grau de existência da competência está próximo do respectivo grau de necessidade), apesar de a densiometria correspondente a essa competência ser inferior ao valor unitário;
2. permite identificar necessidades e perfis de recrutamento de trabalhadores para as unidades orgânicas em que haja competências com uma densiometria inferior ao valor unitário e onde não haja a possibilidade de melhorar a densiometria através da formação;
3. permite melhorar a mobilidade de trabalhadores entre as unidades orgânicas de um mesmo organismo, transferindo trabalhadores de unidades orgânicas onde haja competências com valores de densiometria superior ao valor unitário para outras unidades onde as mesmas competências tenham valores de densiometria inferiores ao valor unitário.

## **8. Avaliação dos resultados de formação**

Kirkpatrick foi o ilustre precursor das metodologias de avaliação da formação. Até hoje, todas as metodologias com esse objectivo têm-se inspirado nele. Mas todas elas se têm deparado com o problema de avaliação do impacto da formação ao nível dos resultados organizacionais (Kirkpatrick, 2009), incluindo as metodologias sobre o retorno do investimento em formação<sup>4</sup> (Kearns; 2005) e sobre o retorno das expectativas de formação<sup>5</sup> (Anderson; 2007).

<sup>4</sup> ROI – Return on Investment.

<sup>5</sup> ROE – Return on Expectations.

Nesse âmbito a metodologia aqui apresentada facilita essa avaliação, uma vez que os programas de formação são construídos a partir da identificação do défice de competências das cadeias de valor dos processos produtivos cuja eficácia é indispensável para que os organismos possam atingir os seus objectivos.

Por conseguinte, a avaliação dos resultados da formação que propomos consiste em verificar se o *gap* de competências objecto de formação diminuiu, recorrendo ao questionário utilizado para a avaliação das necessidades de formação. No caso de a selecção dos formandos ter utilizado o critério da densiometria, a reavaliação do *gap* deve ser complementada pela reavaliação da densiometria de competências, nas unidades orgânicas onde trabalham os formandos.

Em favor deste método deve, ainda, realçar-se que o envolvimento dos dirigentes e dos trabalhadores, em todo o processo de avaliação, é um factor de responsabilização que reforça a motivação para o desenvolvimento de uma competência individual de suma importância para o sucesso da formação: a auto-eficácia (Bandura, 1977).

### **Referências bibliográficas**

- Anderson, Valérie (2007), *The Value of Learning: From return on investment to return on expectations*, CIPB, Bookstore.
- Bandura, A. (1977), Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change. *Psychological Review*, v. 84, n. 2, pp. 191-215.
- Comissão das Comunidades Europeias (2001), *Governança Europeia – Um livro branco*, Bruxelas COM 428 final.
- Kearns, Paul (2005), *Training Evaluation and ROI: How to develop value based training*, Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD).
- Kirkpatrick, James D. e Kirkpatrick, Wendy Rayser (2009), *Kirkpatrick Then and Now: A strong foundation for the future*, Createspace.
- Le Boterf, Guy (1998), *L'Ingénierie des compétences – Construire des compétences individuelles et collectives*, Paris, Les éditions d'Organisation.
- Rambalducci, Marcos (2011), *Fundamentos da Economia – A lei da escassez de recursos*. Disponível em [www.pessoal.sercomtel.com.br/rambalducci/graduacao/economia1/Aula%204.pdf](http://www.pessoal.sercomtel.com.br/rambalducci/graduacao/economia1/Aula%204.pdf). (20.05.2011).
- Rato, H.; Baptista, C. & Ferraz, D. (2007), *MANFOP – Manual de Avaliação das Necessidades de Formação em Organismos Públicos*, Oeiras, INA Editora.
- Tavares, L.V.; Rato, H. & Martins, O. (2006), *Avaliação Prospectiva de Competências para Quadros e Dirigentes da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, Edições INA.

## Avaliação e dinâmicas formativas na Administração local: Doze estudos de caso nos municípios portugueses

Ana Paula Marques\* e Rita Moreira\*\*

### Resumo

A estratégia de autonomização e descentralização seguida pelo poder local, nos últimos anos, em particular com a transferência de novas atribuições e competências, tem transformado as autarquias locais, pela sua proximidade com as populações, em importantes agentes de desenvolvimento económico e social.

Neste quadro, destacam-se as recentes tendências de reforma e modernização na Administração local, consubstanciadas na adopção de novos modelos de gestão e governação municipal, em particular ao nível do emprego e da formação. Colocam-se, neste contexto de mudança, vários desafios às autarquias relacionados com a inovação organizacional e a valorização do potencial dos recursos humanos. Focalizando-se nesta perspectiva, o presente artigo, desenvolvido no quadro do *Estudo Prospectivo sobre o Emprego e Formação na Administração Local* procurará enquadrar a problemática da formação, com o intuito de avaliar o impacto do investimento e das dinâmicas formativas, nos contextos e modelos de organização do trabalho das autarquias, bem como nos perfis socioprofissionais e no desenvolvimento de competências específicas dos seus trabalhadores. Partindo da análise de doze estudos de caso realizados em diferentes municípios de Portugal continental, seleccionados a partir dos “retratos” municipais que resultam de um ensaio tipológico, pretende-se contribuir para a discussão e reflexão em torno da importância de uma *cultura de formação* para a melhoria do desempenho individual e organizacional no contexto das autarquias locais.

**Palavras-chave:** modernização administrativa, formação, estudos de caso, municípios.

\* Socióloga, Professora Associada do departamento de Sociologia da Universidade do Minho, Investigadora do Centro de Investigação em Ciências Sociais CICS/UM (amarques@ics.uminho.pt).

\*\* Socióloga, Doutoranda da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), Investigadora do Centro de Investigação em Ciências Sociais CICS/UM (rmoreira@ics.uminho.pt).

## **Abstract**

The strategy of empowerment and decentralization followed by local authorities in recent years, particularly with the transfer of new powers and skills has transformed the municipalities, by its proximity to the populations in important agents of economic and social development.

In this framework, it is highlighting the recent trends of reform and modernization in local government, embodied in the adoption of new models of management and municipal governance, namely in employment and training matters. It is put themselves in this changing context, several challenges to municipalities' related to organizational innovation and exploitation of the human resources potential.

Focusing on this perspective, this paper was developed under the *Prospective Study on the Employment and Training in Local Government* will seek to frame the issue of training, in order to assess the impact of investment and the training dynamics, in the contexts and models for the organization of work of local authorities as well as in social and occupational profiles and in the development of specific skills of their workers. Based on the analysis of twelve case studies in different municipalities of Portugal, selected from the municipal "portraits" that result from a typological essay it is intended to contribute to discussion and reflection on the importance of a training culture for improving individual and organizational performance in the context of local authorities.

**Keywords:** administrative modernization training, case studies, municipalities.

## **Introdução**

O presente artigo integra-se no projecto de investigação intitulado *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local no Âmbito do Programa Foral*<sup>1</sup>, em que se pretendeu analisar as dinâmicas de emprego e de formação que têm vindo a caracterizar a Administração local nos finais dos anos noventa do século XX e inícios do século XXI.

Abarcando os municípios portugueses, a presente investigação visou, em termos gerais: analisar as dinâmicas tecnológicas, organizacionais e

<sup>1</sup> Esta investigação foi desenvolvida no âmbito do programa FORAL, candidatura aprovada pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica no quadro do PORLVTejo, Medida 1.4 «Formação para o desenvolvimento», promovida pelo Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho, entre Setembro de 2007 e Dezembro de 2008, sob a coordenação científica de Ana Paula Marques (CICS/UM) e a coordenação técnica de Rita Moreira (CICS/UM).

profissionais no quadro da evolução da Administração local, em particular os referenciais de emprego, as competências em emergência, o seu papel nos processos de mudança organizacional de modo a implementar uma gestão de qualidade e de inovação nas autarquias, cuja finalidade consiste na prestação de serviços aos utentes e no desenvolvimento local; disponibilizar informação de suporte à tomada de decisões estratégicas sobre a actuação ao nível da definição de políticas de emprego e formação para a Administração local; definir um modelo estratégico de actuação, visando forjar um novo quadro de funções, competências e formação adequado às especificidades da Administração local, em particular à elaboração de “cartas de emprego” actual e previsível, bem como à definição de melhores estratégias de formação profissional.

Partindo destes objectivos gerais, privilegiou-se neste estudo um enfoque conceptual que configura a necessidade de se perspectivar, por um lado, as mudanças registadas ao nível da governação local e da cooperação e intervenção, bem como da descentralização de competências e atribuições para as autarquias; por outro, ao reflectir-se sobre os modelos e as lógicas de gestão autárquica e os impactos da difusão das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) – já que estes implicam a definição de novas dinâmicas organizacionais a par de uma estrutura socioprofissional adequada –, (re)centra-se a atenção na construção de competências individuais e colectivas, contribuindo para modelar cenários e estratégias de formação para a Administração local no Quadro Nacional de Referência Estratégico em vigor para o período 2007-2013 (Marques, 2008).

A combinação de várias etapas e técnicas de investigação permitiu-nos definir um desenho de pesquisa assente numa triangulação de diferentes enfoques metodológicos. A utilização cruzada de fontes, dados e técnicas de recolha e tratamento de investigação contribuiu para a caracterização dos municípios portugueses (elaboração de uma tipologia com base numa análise de *clusters*), a realização de estudos de caso e a participação dos actores sociais através de *focus group* na formulação e antecipação de tendências futuras (próxima da lógica dos cenários) da Administração local.

Apesar da diversidade de métodos e técnicas de recolha de informação adoptados nesta investigação, debruçar-nos-emos neste artigo exclusivamente sobre a informação recolhida nos estudos de caso centrados na caracterização da situação socioprofissional e dos posicionamentos assumidos pelos grupos profissionais face às tendências de transformação da Administração local. Igualmente, focaremos a nossa análise na dimensão das dinâmicas formativas e sua avaliação em termos dos referentes de competências ou perfis profissionais presentes e futuros. Partindo da análise de doze estudos de caso

realizados em diferentes municípios de Portugal continental, seleccionados a partir dos “retratos” municipais que resultam de um ensaio tipológico, pretende-se contribuir para a discussão e reflexão em torno da importância de uma *cultura de formação* e para a melhoria do desempenho individual e organizacional no contexto das autarquias locais.

## **1. Formação e mobilização de competências na Administração Local**

A temática da formação profissional e do desenvolvimento de competências nas actuais sociedades, em geral, e na Administração local, em particular, tem vindo a merecer particular atenção não só junto dos especialistas e estudiosos desta área científica, como também dos actores e decisores políticos. Com efeito, a complexidade crescente de problemas sociais e as profundas transformações no sentido da desburocratização, obtenção de resultados e qualidade da prestação dos serviços públicos a que as autarquias são solicitadas a responderem, têm conduzido o debate em torno das políticas de emprego e formação. Neste contexto, importa, por um lado, reter os principais impactos do Programa Foral e, por outro, reflectir sobre a importância da gestão dos recursos humanos, associada a modalidades diversas de flexibilização e de desenvolvimento de competências individuais e colectivas/organizacionais (Marques, 2011, 2008).

O processo de gestão de recursos humanos e a organização do trabalho na Administração Pública em Portugal, tanto central como local, baseou-se, durante cerca de trinta anos, na análise das funções e na definição dos perfis profissionais. Além disso, o aumento da competitividade implicou também novas exigências de perfis profissionais decorrentes das necessidades de adaptação a novos contextos produtivos mais imprevisíveis e voláteis. Assim, o desempenho profissional deixou de estar associado apenas à detenção de uma formação académica inicial, mas sobretudo à capacidade de mobilizar conhecimentos e competências em diferentes contextos profissionais e interactivos, assumindo particular relevância a abordagem em torno do investimento em formação e da competência desenvolvida por Le Boterf (1988, 1992, 1997, 2005).

Tendo em consideração o carácter das competências e dos recursos da Administração local, que assenta em baixas qualificações profissionais e escolares, em comparação com a Administração Pública central, quer em termos nacionais quer em termos europeus, parecem ser evidentes as dificuldades que o poder local português tem em melhorar rapidamente o nível geral de qualificação dos recursos humanos. Embora sejam de assinalar já

algumas dinâmicas de transformação positivas, a Administração local, comparativamente à Administração central, não deixa de se apresentar ainda numa situação de debilidade fruto de as idades médias dos trabalhadores serem mais baixas e de estes estarem associados a habilitações académicas igualmente mais baixas (Tavares, Rato e Martins, 2006).

Neste sentido, a formação assume-se como um instrumento privilegiado para a melhoria da qualidade dos serviços, contribuindo para a prossecução simultânea dos objectivos fixados e das competências dos profissionais. Em termos concretos, o SIADAP<sup>2</sup> (Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho), actualmente em vigor, rege-se por um conjunto de princípios que pressupõe um estudo de funções e uma definição objectiva das competências. Trata-se de um instrumento que visa contribuir para a definição, a avaliação e o desenvolvimento de competências para potenciar a desejável articulação entre os objectivos estratégicos das autarquias e os objectivos sectoriais/individuais dos trabalhadores. Igualmente poderá servir de base para fundamentar os modelos e as práticas de qualificação de recursos humanos e o investimento na formação profissional ao serviço das organizações públicas numa perspectiva de “flexibilização qualitativa” (Kovács, 2005)<sup>3</sup>.

Com efeito, o investimento na formação profissional, ao nível da Administração local, adquiriu maior pertinência e importância no quadro do Programa Foral (2000)<sup>4</sup> que se apresentou, simultaneamente, como uma “oportunidade” e um “desafio” no contexto da reforma da Administração local (Marques, 2008). Após alguns anos de execução dos planos de formação, foram visíveis algumas transformações induzidas nas competências dos trabalhadores da Administração local, em particular no que diz respeito ao seu desenvolvimento pessoal e profissional, e na dinâmica organizacional das autarquias em termos tanto da funcionalidade, como da qualidade e inovação de serviços prestados aos diversos actores sociais (cidadãos, empresas ou associações).

Apesar dos avanços registados no âmbito deste programa, o diagnóstico da situação da formação profissional na Administração local (Canário *et al.*,

<sup>2</sup> Lei n.º 10/2004 de 22 de Março que cria o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública.

<sup>3</sup> A estratégia dominante adoptada pelas empresas portuguesas tem sido no sentido de assegurar sobretudo uma “flexibilidade quantitativa” através da desregulação do vínculo laboral ao mobilizarem-se as diversas formas “atípicas” de emprego, como sejam os contratos a termo (certo/incerto), a prestação de serviços, o trabalho temporário, entre outras (Marques, 2010).

<sup>4</sup> O *Programa Foral* é consequência da Resolução de Conselho de Ministros n.º 171/2000 de 9 de Dezembro e visou apoiar a formação profissional contínua dos funcionários da Administração local, no quadro do Eixo 1 dos Programas Operacionais Regionais, em articulação com a modernização do processo administrativo e organizacional das autarquias.

2002) e, numa fase posterior, a avaliação do impacto da mesma (Nóvoa, Cabrito e Canário, 2006) apontam que a realidade autárquica portuguesa não tem, ainda, implementada uma verdadeira “cultura de formação” pro-activa e estratégica adequada à modernização em curso (Marques, 2008). Como tal, a evolução do processo de transferência de competências para a administração local exige uma aposta contínua na formação dos trabalhadores autárquicos, através da promoção de programas e planos estruturados de formação que poderão ser a chave do sucesso para que os trabalhadores mobilizem as competências adequadas às suas novas missões.

## **2. Estudos de casos nos municípios: padrões e singularidades**

Neste ponto iremos apresentar os doze estudos de caso realizados em diferentes municípios do país. A selecção destes casos foi feita com base nos seis *clusters* que estiveram na base da construção de uma tipologia dos “retratos” municipais ao nível do emprego e da formação. Procura-se, grosso modo, aprofundar, a partir daquela tipologia, a caracterização socioeconómica e formativa dos municípios, bem como os perfis socioprofissionais dos trabalhadores entrevistados (conteúdos funcionais, competências e saberes profissionais mobilizados em contexto de trabalho). É, igualmente, objecto da nossa atenção o envolvimento e a participação dos diferentes grupos profissionais nas acções de formação, bem como a percepção e a avaliação das mesmas.

### **2.1 O trabalho de pesquisa empírica**

Os dados empíricos discutidos neste artigo, como já atrás enunciámos, foram desenhados a partir do enfoque qualitativo do *Estudo Prospectivo sobre o Emprego e Formação na Administração Local*, designadamente com base em entrevistas realizadas aos diferentes especialistas pertencentes aos grupos profissionais que, presentemente, se encontram envolvidos nas tendências de transformação do emprego e formação nas autarquias em Portugal<sup>5</sup>. Recorrendo à metodologia de estudos de caso realizados em doze (12) municípios do território continental, foi possível elaborar um diagnóstico estratégico temático que serviu de base para o desenvolvimento de uma visão prospectiva ao nível do emprego e formação para a Administração local<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Os critérios que presidiram à selecção dos estudos de caso e respectivos grupos profissionais tiveram em atenção o número de *clusters* da tipologia municipal, de modo a assegurar a pertinência teórica e empírica dos casos analisados.

<sup>6</sup> A estratégia de pesquisa empírica adoptada nesta investigação assenta num conjunto de objectivos e pressupostos metodológicos que importa explicitar, tendo em atenção que se trata de

Uma das exigências particularmente relevantes quando se privilegia a metodologia dos estudos de caso passa por explicitar todos os pressupostos e condicionamentos registados na compreensão do fenómeno em estudo, neste caso das autarquias locais. Estes, por sua vez, passam por assumir a variabilidade dos contextos e resultados obtidos que integram o objecto de estudo, compreendendo os “acazos” e as “singularidades” dos acontecimentos. Por sua vez, assume-se a não-neutralidade do investigador, o que exige um trabalho complementar de reflexão sobre o seu impacto na construção dos dados, bem como uma transparência de procedimentos de investigação<sup>7</sup>. Estas maiores exigências de auto-reflexividade por parte do investigador, a par da riqueza e variedade de dados e fontes possíveis de serem utilizadas, justificam a nossa opção pelo estudo intensivo e aprofundado de doze municípios-alvo (Marques, 2008).

Os municípios-alvo foram seleccionados a partir do ensaio tipológico que, em termos gerais, classificou em seis *clusters* os diferentes municípios ao nível do emprego e formação. Do ensaio tipológico de classificação dos municípios de Portugal continental<sup>8</sup> foram identificados os seguintes *clusters*: *Cluster 1* – “Proactivo”; *Cluster 2* – “Regressivo”; *Cluster 3* – “Preventivo”; *Cluster 4* – “Defensivo”; *Cluster 5* – “Híbrido”; *Cluster 6* – “Estagnado”<sup>9</sup>. O critério principal residiu em garantir uma representatividade equilibrada segundo o tamanho dos *clusters*. Assim, foram seleccionados, por ordem de preferência, os municípios a estudar com base no maior número de indicadores cujos valores se inscrevem nos intervalos de confiança a 95% para as médias do conjunto dos indicadores<sup>10</sup>. Como resultado, os doze municípios

um estudo de âmbito nacional e de cariz prospectivo centrado nas temáticas do emprego e formação na Administração local.

<sup>7</sup> Que permita assegurar, de forma pragmática, as condições de reprodução do estudo por outro investigador (e.g., notas de trabalho de campo).

<sup>8</sup> A técnica de análise de *clusters* permitiu detectar grupos homogéneos que permitam proceder a um processo de classificação e repartição dos municípios portugueses. Na construção dos *clusters* dos municípios, procedeu-se à produção e escolha de indicadores capazes de dar destaque à situação estrutural dos municípios e relativizar o peso das variáveis relacionadas com a localização e o tamanho de cada um. Foram incluídos indicadores de três tipos: 1) os que genericamente se podem considerar provenientes do contexto sociodemográfico envolvente; 2) os que caracterizam a situação profissional do pessoal ao serviço; 3) e os que dizem respeito ao envolvimento em acções de formação profissional. No total, foram seleccionados 24 indicadores. Estes indicadores foram provenientes de diferentes fontes estatísticas disponíveis (e.g., Balanços Sociais, DGAL; INE).

<sup>9</sup> Em termos da sua distribuição territorial por Portugal continental, é possível verificar que há, genericamente, uma distribuição que segue algumas lógicas específicas. Estas prendem-se com a litoralização e interioridade, bem como com a orientação dos pontos cardeais, em especial, norte, centro e sul.

<sup>10</sup> Foram destacados os indicadores que mais contribuem para uma imagem relativamente consistente e comum dos municípios que integram cada *cluster* e, simultaneamente, os que se

seleccionados seguem a distribuição por *cluster* e região, assegurando-se, em certa medida, uma representatividade regional<sup>11</sup>. (cf. *Quadro 1*).

**Quadro 1. Estudos de caso, por *cluster* e região**

<b>Clusters</b>	<b>Identificação do estudo</b>	<b>Região</b>
<i>Cluster 1</i>	Estudo de caso A	Algarve
	Estudo de caso B	Lisboa
	Estudo de caso C	Lisboa
	Estudo de caso D	Centro
<i>Cluster 2</i>	Estudo de caso E	Alentejo
	Estudo de caso F	Norte
<i>Cluster 3</i>	Estudo de caso G	Lisboa
<i>Cluster 4</i>	Estudo de caso H	Lisboa
	Estudo de caso I	Algarve
<i>Cluster 5</i>	Estudo de caso J	Alentejo
	Estudo de caso K	Norte
<i>Cluster 6</i>	Estudo de caso L	Centro

Fonte: Trabalho empírico

– *Estudos de caso, Estudo prospectivo sobre o emprego e a formação na AL* (2008)

diferenciam face aos outros *clusters*. Assume-se que há uma relação de independência entre os indicadores (*coeficientes de correlação de Pearson* baixos ou moderados). Por sua vez, esta análise só pôde ser realizada partindo do pressuposto de se suspender intencionalmente alguns dos indicadores relativos à dimensão dos municípios (se assim não fosse, o facto de termos municípios com dimensões diversificadas em termos de recursos humanos e de território, para além das variáveis relacionadas com o volume de receitas provenientes do Estado/próprias, influenciaria fortemente este processo, criando soluções com dois ou três *clusters* no máximo). Estes foram objecto de uma estandardização, pelo que nos foi possível controlar os efeitos que as diferentes escalas dos indicadores poderiam induzir na construção da tipologia. Para o aprofundamento deste procedimento metodológico, consulte o estudo (cf. Marques, 2008).

<sup>11</sup> Não obstante, procurou-se, também, em consonância com os objectivos da investigação, seleccionar quatro *estudos de caso* ilustrativos dos diferentes tipos de realidades existentes ao nível do emprego e da formação, na região de Lisboa e Vale do Tejo. Esta escolha visou, sobretudo, abarcar a complexidade e a multidimensionalidade do objecto em estudo, em detrimento da possibilidade de extrapolação das conclusões para universos mais vastos. Na verdade, mais do que tentar concretizar a representatividade do ponto de vista estatístico, importa assegurar a representatividade do ponto de vista sociológico, em regra, através da explicitação dos objectivos que presidem ao estudo. Também, razões de índole mais pragmática, como o cumprimento dos prazos e a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, pesaram nas opções seguidas.

Face às tendências/transformações da Administração local, ao nível do emprego e da formação, e tendo em consideração as mudanças previstas na Lei n.º 12-A/2008, os estudos de caso centraram-se, mais concretamente, na composição dos grupos profissionais dos municípios seleccionados. Para a prossecução deste objectivo, privilegiou-se uma abordagem interactiva e pluralista, no sentido de, por um lado, identificar os grupos-alvo envolvidos (desde dirigentes/chefias; pessoal técnico; pessoal administrativo a pessoal não técnico) e, por outro, caracterizar as suas posições em torno de cada uma daquelas dimensões (*e.g.*, descrição da situação actual e desejável; selecção/eliminação de variáveis explicativas; requisitos/condicionantes de funcionamento) (Marques, 2008).

Embora sujeitos a várias condicionantes, procurou-se que a selecção dos grupos profissionais a entrevistar por município estivesse articulada com os objectivos do estudo. Tal implicou que esta selecção abarcasse grupos profissionais de diferentes áreas funcionais, bem como se tivesse em conta a composição profissional de cada uma das autarquias. Com efeito, a estrutura dos guiões das entrevistas centrou-se em torno de três dimensões-chave<sup>12</sup>, tendo sido necessário conceber três guiões diferentes adequados às especificidades de cada um dos grupos<sup>13</sup>, procurando aprofundar o nosso conhecimento sobre aspectos como: *i*) identificação/caracterização do entrevistado; *ii*) perfis profissionais e de formação; *iii*) posições face às perspectivas de evolução e transformação dos conteúdos funcionais e necessidades formativas.

Delimitados às autarquias de Portugal continental, os doze estudos de caso realizaram-se entre Maio e Julho de 2008. Em cada município realizaram-se em média sete entrevistas semi-estruturadas, abarcando os sete grupos profissionais alvo do estudo: dirigentes, técnicos superiores, técnicos, técnicos profissionais, administrativos, auxiliares e operários. Assim sendo, nos doze estudos de caso seleccionados aplicou-se um total de setenta entrevistas.

## **2.2 Contextos socioeconómicos e formativos**

Para a análise das dimensões organizacional, profissional e formativa dos municípios portugueses foram realizados doze (12) estudos de caso agrupados pelos seis *clusters*.

<sup>12</sup> Baseando-se na matriz estrutural temática desta investigação, as entrevistas foram realizadas com base num guião semi-estruturado, composto por duas partes essenciais. Uma primeira constituída por questões semi-abertas, podendo, desta forma, recolher informação de cariz factual e quantitativo específica à actividade profissional do entrevistado; uma segunda parte com questões abertas, comum a todos os entrevistados, dado que se pretendia recolher informação de posicionamento e avaliação por parte dos grupos profissionais face às variáveis-chave já validadas pelos especialistas.

<sup>13</sup> Para apoiar o seu preenchimento, elaborou-se um documento de suporte a este guião que, acima de tudo, funcionou como um excelente apoio durante a sua aplicação.

• **Cluster 1 – Estudos de caso A, B, C e D**

O estudo de caso A realizou-se num município da região do Algarve que tem apostado nas actividades turísticas como um dos pilares do desenvolvimento do concelho. Neste contexto, os objectivos estratégicos do executivo municipal passam por dotar este município dos meios necessários para o desenvolvimento do turismo nas suas vertentes (*e.g.*, cultural, ambiental, arquitectónico, património, gastronómico e de animação).

Ao nível da formação profissional, o município criou um Departamento de Recursos Humanos que é responsável anualmente pela elaboração do diagnóstico das necessidades de formação. No entanto, cabe principalmente aos dirigentes/chefias o encaminhamento dos trabalhadores para a formação, de acordo com as necessidades profissionais individuais ou do serviço.

A dinâmica formativa que resultou da implementação do Programa Foral traduziu-se, na óptica dos responsáveis deste município, em aspectos positivos nalgumas das suas práticas de formação. Desde então, tem sido desenvolvido um processo de certificação dos serviços da autarquia enquanto entidade formadora, pois estes reconhecem a importância da formação para o aumento das competências/conhecimentos dos seus trabalhadores.

Para combater a resistência de determinados grupos profissionais (principalmente operários e auxiliares) à frequência de formação defende-se o incremento de metodologias de formação mais flexíveis, inovadoras e ajustadas ao contexto de trabalho (por exemplo, ao nível da formação-acção).

O estudo de caso B contemplou um município da Região de Lisboa e Vale do Tejo<sup>14</sup> com elevados níveis de desenvolvimento urbano e de densidade populacional. Trata-se de um município com uma população bastante jovem e com habilitações escolares relativas mais elevadas quando comparadas com outros municípios nacionais.

Um dos principais objectivos estratégicos do executivo municipal passa por fixar a população jovem no concelho. Para tal, aposta na modernização administrativa e de governação, através da ligação dos serviços da autarquia em rede com o objectivo de atingir uma melhoria da eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. Constitui uma prioridade estratégica para o executivo municipal a criação de condições favoráveis para a atracção de empresas/investimento privado no sentido de estimular a criação de emprego.

<sup>14</sup> Por motivos relacionados com a organização do trabalho empírico e em articulação com a análise estatística realizada, optou-se por utilizar como unidade de observação a antiga NUTS II denominada de Lisboa e Vale do Tejo (que era constituída por cinco NUTS III), apesar de esta nomenclatura territorial ter sido substituída, em 2002, pela designação de NUTS II de Lisboa, e consequentemente, ter distribuído uma parte do seu território pelas NUTS II do Alentejo e do Centro.

Quanto ao investimento em formação, este município tem um Departamento de Formação que, em articulação com os restantes serviços, aposta fortemente na formação e no potencial humano, através do recurso a formação interna. Para o apoio das actividades formativas, dispõe de um “gestor de formação” que intervém em vários departamentos/serviços de forma a auxiliar uma modernização e reestruturação organizativa baseada nas competências dos recursos humanos. Esta forte aposta no potencial humano e no desenvolvimento de competências internas traduz-se num sistema de formação certificado com uma oferta formativa diversificada para os diferentes grupos profissionais.

Tal como em outros municípios, recorreu-se aos instrumentos de financiamento do Programa Foral para aumentar a formação e a qualificação dos trabalhadores, através da articulação entre acções de formação internas e externas.

O estudo de caso C foi realizado, igualmente, num município da região de Lisboa e Vale do Tejo de pequena dimensão territorial e que tem sofrido nos últimos anos um decréscimo populacional. Contrariando a tendência dos municípios desta região, não se verifica um forte movimento pendular para a capital do país, embora haja graves problemas na criação de emprego associados à falta de investimento privado. Por isso, o principal objectivo estratégico do executivo municipal consiste em fixar a população através da captação de investimentos que criem maior oferta de emprego no concelho. O município tem como responsável pela formação o director de Recursos Humanos. A estrutura organizacional e funcional do gabinete de formação insere-se formalmente na Divisão de Recursos Humanos, sendo este serviço responsável pela preparação, organização e avaliação de todas as acções de formação, em estreita ligação com os formadores internos e externos.

Partindo da experiência do Programa Foral, este município reconhece os impactos positivos da formação, mas, por vezes, consideram-na com conteúdos pouco ajustados às necessidades de alguns grupos profissionais mais operacionais (*e.g.*, operário e auxiliar).

Em termos estratégicos, os responsáveis autárquicos defendem a criação de um agrupamento de concelhos vizinhos para a organização de formação que, por seu turno, culmine numa “Rede territorial de formação”, no sentido de optimizarem e adequarem os recursos/meios existentes às necessidades efectivas da região.

O estudo de caso D<sup>15</sup> integrou um município do interior da região centro do país que apresenta algumas fragilidades: elevado envelhecimento da

<sup>15</sup> É de referir que os procedimentos adoptados na construção da tipologia dos *clusters* são, sobretudo, estatísticos, assentando em valores médios de todos os indicadores seleccionados. Assim, a escolha baseou-se em critérios de representatividade dos municípios no intervalo de

população residente e falta de população activa. Dada a sua interioridade, apresenta problemas de acessibilidade na ligação com os outros concelhos do interior, o que acaba por dificultar a dinamização das suas actividades económicas. Esta conjuntura tem vindo a inviabilizar a sua capacidade de autofinanciamento, conduzindo a uma forte dependência de fundos comunitários. Para dar resposta a estes problemas, o objectivo estratégico do executivo municipal passa pela construção de uma zona industrial para captar o investimento privado e, desta forma, criar mais emprego e atrair mais pessoas para o concelho.

No que respeita ao investimento em formação, este município não dispõe da figura do gestor da formação, mas sim de um responsável pela formação que, embora não possua formação específica para o desempenho da função, integra a Secção de Recursos Humanos e de Formação do município.

Em termos gerais, a participação em formação pelos trabalhadores do município faz-se exclusivamente sob a forma de formação externa, em parceria com a Comunidade Urbana que é responsável pela concepção de um plano anual de formação. O encaminhamento dos trabalhadores para a formação baseia-se nos objectivos definidos para cada serviço e no diagnóstico de necessidades formativas elaborado pela autarquia.

#### • Cluster 2 – *Estudos de caso E e F*

O estudo de caso E foi realizado num município do Baixo Alentejo que apresenta graves problemas sociais como o envelhecimento da população residente, o decréscimo populacional, a elevada taxa de desemprego, entre outros. Neste contexto, a autarquia assume-se como a principal entidade empregadora do concelho e o garante da sobrevivência económica da maioria das famílias residentes. Esta missão, aliada à sua posição geográfica, acaba por inviabilizar a sua capacidade de autofinanciamento através de receitas próprias.

O eixo estruturante da sua actividade económica é constituído pelo sector primário, nomeadamente pela agricultura e a pecuária. Em termos estratégicos, o executivo municipal pretende incrementar a aposta no turismo rural e na dinamização de parcerias fronteiriças para o desenvolvimento do município. Ao nível dos recursos humanos, apresenta-se como um município com uma elevada taxa de envelhecimento e um grande défice de qualificações dos seus trabalhadores.

confiança estabelecido a 95% aquando da análise dos *clusters*. É certo que, ao lidar-se com valores médios de um conjunto vasto de indicadores, haverá lugar para comportamentos individuais dos municípios que podem escapar à tendência central do *cluster*. Ora, isto permite explicar, em grande medida, que este estudo de caso seja um exemplo disso mesmo. Todos os outros estudos de caso apresentam, pelo contrário, um comportamento representativo das tendências generalizáveis ao *cluster* de que foi seleccionado.

Embora exista um Departamento de Recursos Humanos, a formação não se encontra formalizada enquanto processo organizado, bem visível pelo facto de não existir um responsável pela formação. Contudo, os dirigentes/chefias são responsáveis pelo encaminhamento dos trabalhadores para a formação externa de acordo com as necessidades do serviço.

No geral, os trabalhadores nunca participaram num diagnóstico de necessidades de formação nem em acções de formação interna promovidas pela autarquia. Esta falta de oferta formativa, principalmente a nível interno, faz com que alguns grupos profissionais (*e.g.*, administrativos e técnicos) se mostrem bastante desagradados por não poderem frequentar acções de formação. Apesar disso, percebe-se uma certa dinâmica formativa em determinados grupos profissionais (*e.g.*, técnicos superiores e dirigentes) que acabam por frequentar formação externa por iniciativa individual. O estudo de caso F foi realizado num município do Norte do país caracterizado por uma actividade predominantemente rural e por um forte envelhecimento populacional. A principal actividade económica dos habitantes do concelho é a agricultura de subsistência, sendo que a autarquia se assume como uma das principais entidades empregadoras do concelho. Apesar da grande dimensão em termos territoriais, este município apresenta uma forte desertificação devido aos movimentos migratórios dos seus habitantes. Como tal, uma das principais estratégias do executivo municipal consiste em tentar fixar a população jovem através de uma aposta na indústria de transformação, no turismo rural e na produção de produtos de fumeiro.

O município apresenta um baixo investimento na área da formação profissional dos trabalhadores. Não dispõe de um responsável/gestor de recursos humanos ou gestor de formação, o que, por sua vez, inviabiliza a sua capacidade para realizar diagnósticos de necessidades formativas. Apesar de uma fraca dinâmica formativa nos grupos mais operacionais, nota-se um maior investimento formativo do pessoal com funções técnicas que acumulam “várias” actividades/tarefas na autarquia, indo além das que se encontram prescritas na sua categoria profissional.

#### • Cluster 3 – *Estudo de caso G*

O estudo de caso G foi realizado num município da região de Lisboa e Vale do Tejo caracterizado por um forte desenvolvimento industrial. Apesar de alguns problemas sociais, nos últimos anos, este município tem assistido a um aumento da sua população residente devido a um maior desenvolvimento económico.

No que se refere à dinâmica formativa, o município tem um gestor de formação integrado na Divisão de Recursos Humanos que é responsável

anualmente pela elaboração do diagnóstico de necessidade de formação. De facto, verifica-se que neste município há uma forte aposta na formação dos trabalhadores através da organização de várias acções de formação internas. Sem margem para dúvidas, reconhece-se que, neste município, a participação no Programa Foral permitiu melhorar as qualificações e conhecimentos dos trabalhadores. Com base nesta experiência, os entrevistados defendem que é essencial que as entidades formativas públicas disponibilizem maior oferta formativa para os grupos com menores qualificações (*e.g.*, operários e auxiliares). Também apontam como fulcral a necessidade de se avaliar os impactos da formação, de modo a garantir uma maior motivação dos trabalhadores e, por consequência, um maior envolvimento destes no processo de aprendizagem.

• *Cluster 4 – Estudos de caso H e I*

O estudo de caso H realizou-se num município da região de Lisboa e Vale do Tejo com uma grande riqueza marítima que se traduz num incremento da actividade turística. Para promover o dinamismo em termos económicos, o objectivo estratégico do executivo municipal passa por promover uma série de actividades turísticas para aumentar a criação de emprego.

Ao nível da sua composição profissional, trata-se de um município jovem que tem vindo a aumentar consideravelmente o número de trabalhadores com maiores qualificações.

Sobre as actividades formativas, estas estão actualmente integradas num departamento/secção autónomo de formação, onde se desenvolvem os planos formativos para a autarquia. Embora não exista formalmente a figura do “gestor de formação”, há um funcionário responsável pela formação que elabora o diagnóstico de necessidades de formação dos trabalhadores e organiza as acções de formação internas. Para a sua implementação recorrem a entidades externas, nomeadamente para o aluguer de salas de formação. A falta de condições físicas para a realização de formação impede, muitas vezes, a organização de mais actividades formativas.

Relativamente ao Programa Foral, os responsáveis autárquicos entrevistados consideram que este teve impactos muito positivos, pois permitiu aumentar os conhecimentos dos trabalhadores do município, o que se traduziu, efectivamente, numa melhoria do desempenho profissional e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Contudo, apontam como menos positivo aspectos como a hegemonia da oferta formativa caracterizada por uma formação por catálogo (muitas vezes, desajustada face às necessidades dos trabalhadores da autarquia) e a falta de avaliação dos impactos da formação realizados no âmbito deste programa.

O estudo de caso I realizou-se num município da região do Algarve que tem capacidade de autofinanciamento através de receitas próprias resultantes do turismo. Embora a realidade denote alguns problemas de cariz social (criminalidade, toxicoddependência, abandono escolar, entre outros), verifica-se uma forte aposta do executivo municipal na criação de emprego qualificado através da dinamização de várias actividades económica (e.g., turismo, fixação de empresas e de estabelecimentos de ensino superior).

Neste município há um Departamento de Formação certificado que disponibiliza aos seus trabalhadores um plano formativo extenso e direccionado para todas as categorias profissionais. Tem um “gestor de formação” responsável pela realização de diagnóstico de necessidades formativas e pela organização de sessões de formação interna.

No que diz respeito ao Programa Foral, os entrevistados fazem uma avaliação bastante positiva dos seus impactos ao nível do funcionamento dos vários serviços da autarquia, já que consideram que esta iniciativa permitiu dar um salto qualitativo na qualificação dos recursos humanos.

#### • Cluster 5 – Estudos de caso J e K

O estudo de caso J foi realizado num município do interior do Alentejo de grande dimensão territorial, mas com um acentuado decréscimo populacional. É um território composto maioritariamente por freguesias rurais com graves problemas sociais, associados a elevadas taxas de desemprego e de envelhecimento da população.

O sector dos serviços constitui a principal actividade económica do concelho que, mesmo assim, não consegue absorver toda a mão-de-obra existente. Esta realidade, ligada à escassez de investimento privado, faz com que a autarquia seja a principal entidade empregadora do concelho. Para fazer face a estes problemas, os objectivos estratégicos do executivo municipal passam, por um lado, pela fixação de empresas que permitam a dinamização da economia e o desenvolvimento do concelho através da criação de emprego, nomeadamente emprego qualificado; por outro, pela prestação de uma série de serviços sociais e culturais às freguesias mais rurais para evitar o isolamento destas populações, tendo como prioridade a missão social de apoio à população mais desfavorecida, em particular aos idosos com graves problemas sociais.

O Departamento de Recursos Humanos é a estrutura responsável pelo levantamento de necessidades de formação e pela organização de acções de formação interna deste município. Apesar disso, verifica-se uma fraca dinâmica formativa visível na ausência da figura do “gestor de formação” e no número reduzido de acções de formação internas. Também é possível

constatar uma fraca aposta formativa no pessoal operário que, para além da pouca motivação, tem grande dificuldade em obter dispensa do serviço para a frequência de formação.

Apesar de reconhecerem a mais-valia do Programa Foral, ao nível da qualificação dos seus recursos humanos, os autarcas apontam algumas críticas ao modo como a formação tem sido ministrada em Portugal e, em particular, nas autarquias.

O estudo de caso K ocorreu num município da região Norte com um sector industrial muito forte que se assume como o cerne de toda a actividade económica. No conjunto das áreas de intervenção prioritárias do executivo municipal destacam-se a criação de infra-estruturas/equipamentos culturais, a requalificação da área desportiva, a criação de infra-estruturas rodoviárias, a regeneração da cidade e requalificação das áreas urbanas e dinamização das zonas industriais para estimular o empreendedorismo.

As actividades formativas do município estão integradas na Divisão de Recursos Humanos que tem um técnico responsável pelo levantamento, planeamento e organização de toda a formação realizada no município. Embora seja visível uma certa dinâmica formativa nos grupos do pessoal técnico, o mesmo não se pode dizer relativamente aos grupos com menores qualificações (*e.g.*, operários e auxiliares), visível quer pelo número total de acções/horas de formação frequentadas, quer pelo número de acções internas organizadas para estes grupos socioprofissionais<sup>16</sup>.

Em termos globais, os autarcas avaliam muito positivamente os impactos do Programa Foral no funcionamento da autarquia e, sobretudo, na melhoria do desempenho profissional dos trabalhadores.

#### • Cluster 6 – *Estudo de caso L*

O estudo de caso L foi realizado num município do litoral centro do país que tem registado, nas últimas duas décadas, um crescimento acentuado da população urbana. Contudo, apesar de o sector secundário ter sido, nos anos mais recentes, o principal impulsionador da actividade económica, actualmente o município é confrontado com uma elevada taxa de desemprego resultante da deslocalização/encerramento de algumas indústrias de mão-de-obra intensiva. Esta nova configuração das actividades económicas faz com que o executivo municipal defina como eixos prioritários a valorização de

<sup>16</sup> Estas conclusões encontram-se nos documentos que nos foram facultados para consulta: *Plano de Formação da Autarquia* (2007); *Planeamento e Execução da Formação Contínua* (2007); *Manual do Formador*; *Questionário de Avaliação da Satisfação da Acção de Formação*; *Ficha de Avaliação dos Formandos pelo Formador*; *Ficha de Ocorrências da Formação* e *Ficha de Ausências da Formação*.

sectores de actividade já existentes, articulando-os com a criação de novos sectores mais inovadores. Desta forma, a estratégia do executivo municipal passa por incrementar o crescimento do sector dos serviços e assegurar o bem-estar dos munícipes.

Na estrutura orgânica do município não está integrado nenhum Departamento/Divisão de Recursos Humanos. Como tal, não há qualquer técnico responsável pela área dos recursos humanos, nem a figura do gestor/responsável da formação é percebida por todos, especialmente pelos trabalhadores menos qualificados. Apesar de se verificar a frequência de formação por parte dos trabalhadores, esta restringe-se a formação externa, desenvolvida em parceria com a Associação de Municípios.

### **2.3 Caracterização socioprofissional dos entrevistados**

Do total dos doze estudos de caso foram entrevistados setenta (70) trabalhadores/agentes, distribuídos pelas seis categorias profissionais existentes na Administração local: técnico superior, técnico/técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente.

#### **• Cluster 1 – Estudos de caso A, B, C e D**

Nos estudos de caso A, B, C e D foram entrevistados no total vinte e quatro trabalhadores/agentes, distribuídos pelas seis categorias profissionais existentes na Administração local: técnico superior, técnico/técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente.

Analisando a caracterização dos entrevistados que pertencem ao *cluster 1*, percebe-se que estamos perante uma população de trabalhadores adultos (com uma média de idades compreendida entre os 42,1 e os 43,8 anos), com vínculos de trabalho estáveis e com uma tendência particular para a prática de horários de trabalho em modalidades flexíveis.

Tendo em conta o tempo de serviço médio dos entrevistados, verificamos que estes se encontram ao serviço há mais de dez anos, sendo de destacar uma composição de mão-de-obra relativamente mais recente do pessoal mais técnico (técnico superior e técnico) e mais antiga dos grupos mais operacionais (auxiliar e operário). O mesmo não se passa com o grupo dirigente, incluindo, simultaneamente, entrevistados com uma antiguidade inferior a dez anos e outros que têm vinte anos ou mais de serviço.

A antiguidade dos entrevistados nas funções actuais demonstra uma fraca mobilidade funcional, em particular nos estudos de caso A, B e C, até porque a maioria desempenha a mesma função desde que integrou os quadros de pessoal. Contudo, importa destacar que, tanto no estudo de caso B como no estudo de caso C, os entrevistados do grupo profissional operário e dirigente

sofreram recentemente uma alteração do seu conteúdo funcional, enquanto no estudo de caso A essa alteração verificou-se no técnico e no administrativo. Neste aspecto particular, o estudo D apresenta-se atípico, já que os entrevistados de todas as categorias profissionais sofreram recentemente uma alteração de função profissional.

• **Cluster 2 – Estudos de caso E e F**

No conjunto dos estudos de caso E e F que integram o *cluster 2* foram entrevistados doze trabalhadores/agentes: técnico superior, técnico, técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. A área a que pertence a maioria dos entrevistados é a Divisão/Departamento de Obras Municipais, realçando, assim, a importância desta estrutura na orgânica do funcionamento destes municípios.

Com base na caracterização dos entrevistados, percebe-se que estamos perante uma população maioritariamente masculina de trabalhadores adultos (com uma média de idades compreendida entre os 39 e os 45,1 anos), com vínculos de trabalho estáveis, permitindo-nos confirmar uma das tendências distintivas do *cluster 2*: a elevada masculinização da composição socioprofissional destes municípios (Marques, 2008).

Tendo em consideração a antiguidade média dos entrevistados, verificamos que o pessoal administrativo e técnico superior constitui os grupos que mais recentemente integraram os quadros de pessoal (menos de dez anos), enquanto os entrevistados do pessoal técnico/técnico profissional, operário, auxiliar e dirigente têm já uma antiguidade igual ou superior a vinte anos. Trata-se de um grupo profissional que apresenta uma fraca mobilidade funcional, em particular no estudo de caso F, em que a maioria (excluindo o dirigente) desempenha a mesma função desde que iniciou a sua actividade profissional.

• **Cluster 3 – Estudo de caso G**

No estudo de caso G foram entrevistados seis trabalhadores/agentes: técnico superior, técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. Os entrevistados pertencem essencialmente a três estruturas orgânicas: *i*) Recursos Humanos; *ii*) Logística e Conservação; *iii*) Ambiente e Infra-estruturas. Isto permite explicar, em grande medida, o peso relativo dos entrevistados com funções mais técnicas (*e.g.*, dirigente, técnico superior e técnico).

Assim, estamos perante uma população maioritariamente masculina de trabalhadores adultos (com uma média de idades que se situa nos 42,2 anos), com vínculos de trabalho estáveis e horários de trabalho flexíveis, permitindo-nos

confirmar duas das tendências partilhadas do *cluster* 3: a elevada rigidez laboral combinada com a prática de modalidades de horários flexíveis. A antiguidade média dos entrevistados situa-se nos 8,5 anos, sugerindo estar-se perante um certo rejuvenescimento da mão-de-obra do pessoal com funções mais técnicas, o que reflecte, aliás, umas das características específicas deste *cluster*.

• **Cluster 4 – Estudos de caso H e I**

Do total dos dois estudos de caso H e I foram entrevistados onze trabalhadores/agentes, repartidos pelas seis categorias profissionais existentes na Administração local: técnico superior, técnico, técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. Estamos perante uma população de trabalhadores adultos (com uma média de idades compreendida entre os 38 e os 38,5 anos), com uma tendência particular para a prática de horários rígidos e com um peso bastante expressivo de mulheres, em particular no estudo de caso I. A caracterização socioprofissional destes entrevistados vem confirmar duas tendências distintas do *cluster* 4: a elevada rigidez horária e a elevada taxa de feminização (Marques, 2008). A antiguidade dos entrevistados nas funções actuais demonstra, em geral, uma fraca mobilidade funcional, visto que a maioria desempenha a mesma função desde que integrou os quadros de pessoal.

• **Cluster 5 – Estudos de caso J e K**

No estudos de caso K e J foram entrevistados onze trabalhadores/agentes: técnico superior, técnico, técnico profissional, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. Atendendo ao perfil dos entrevistados, percebe-se que estamos perante uma população de trabalhadores adultos (com uma média de idades compreendida entre os 40 e os 42 anos), com vínculos de trabalho estáveis. Por sua vez, é possível observar uma tendência particular por parte destes municípios no sentido de investirem em quadros com maiores qualificações (ensino pós-graduado). De resto, a caracterização socioprofissional permite-nos aferir, justamente, duas tendências distintas do *cluster* 5: o investimento em relações de trabalho duráveis e a aposta em contratação de quadros com maiores qualificações (Marques, 2008).

A antiguidade dos entrevistados nas funções actuais demonstra uma fraca mobilidade funcional, em particular no estudo de caso J, pois a maioria desempenha a mesma função desde que integrou os quadros de pessoal, à excepção dos entrevistados do grupo operário que sofreram recentemente uma alteração do seu conteúdo funcional.

### • Cluster 6 – *Estudo de caso L*

No estudo de caso L foram entrevistados seis trabalhadores/agentes: técnico superior, técnico, administrativo, operário, auxiliar e dirigente. Todos os entrevistados pertencem a diferentes estruturas orgânicas.

A partir da caracterização do perfil socioprofissional dos entrevistados, percebe-se que estamos perante uma população maioritariamente masculina de trabalhadores adultos (com uma média de idades elevada que se situa nos 46,5 anos), com vínculos de trabalho estáveis, permitindo-nos confirmar três das tendências partilhadas do *cluster 6*: a masculinização significativa da composição socioprofissional, os elevados índices de envelhecimento e a elevada rigidez laboral (Marques, 2008).

Além de uma antiguidade média dos entrevistados bastante elevada (situa-se nos 25,2 anos), verifica-se uma fraca mobilidade funcional, exceptuando os casos dos entrevistados do pessoal técnico, administrativo e dirigente que foram os únicos que sofreram recentemente uma alteração no seu conteúdo funcional.

## **2.4 Competências, dinâmicas e projectos formativos**

### *2.4.1 Referencial de competências*

Partindo da análise das entrevistas, podemos constatar que em nove dos doze estudos de caso (A, B, C, D, E, G, J, K e L), as competências sociais, comportamentais e relacionais são as mais importantes para um adequado desempenho profissional, quer presente, quer em termos futuros. Desta forma, compreende-se que estes não percepcionem grandes alterações no seu perfil profissional ao nível das competências futuras.

No conjunto dos estudos analisados, as competências mais valorizadas são a actuação em equipa, o sentido de responsabilidade, a comunicação e o planeamento, a organização e o controlo do trabalho. Através das competências sinalizadas como mais importantes, poderá estabelecer-se uma estreita ligação com os modelos de organização de trabalho existentes nos vários serviços/departamentos onde trabalham. Estes modelos, assentes no trabalho em equipa, na partilha de informação e na articulação com outros serviços, favorecem uma maior valorização das competências sociais e comportamentais.

Todavia, no estudo de caso F importa destacar um aspecto importante: apesar de os entrevistados indicarem como mais importantes as competências instrumentais/técnicas, valorizam presentemente as competências associadas a uma actividade/trabalho mais operacional. Os mesmos entrevistados acreditam que, no futuro, um bom desempenho profissional passará pela articulação entre os vários tipos de competências (sociais/instrumentais/técnicas).

Em termos futuros, os entrevistados dos estudos de caso G, H e I associam um bom desempenho profissional sobretudo às competências instrumentais e técnicas. Isto poderá ser explicado não só com o incremento de quadros com maiores qualificações técnicas, como também com os modelos de organização e gestão do trabalho implementados nestes municípios.

#### *2.4.2 Investimento, modalidades e tipologias formativas*

Um dos elementos mais importantes na análise dos recursos humanos na Administração local consiste no investimento formativo. Ao olharmos para os estudos de caso representativos da média dos municípios que integram os *clusters* 1, 3 e 4 (incluem os estudos de caso A, B, C, D, G, H, e I), é possível perceber uma forte aposta formativa consubstanciada na frequência de formação pelos diferentes grupos socioprofissionais. De facto, a informação recolhida na generalidade destes estudos permite confirmar que se promove intensamente a formação dos trabalhadores através da organização de várias acções de formação internas. Neste contexto, todos os entrevistados admitem ter frequentado recentemente (nos últimos três anos) formação relacionada com a sua actividade profissional. Ao invés, ao debruçarmo-nos sobre o investimento formativo dos municípios que integram o *cluster* 4, verifica-se que, no estudo de caso H, o entrevistado do grupo operário revela nunca ter participado em qualquer acção de formação relacionada com a sua actividade profissional.

Na maioria dos estudos de caso analisados, este investimento formativo materializa-se numa estrutura/divisão dedicada à formação dos trabalhadores, que integra a figura de um “gestor de formação” responsável pelas fases de diagnóstico, organização e avaliação das acções de formação desenvolvidas pelo município. O estudo de caso D apresenta-se, neste contexto, bastante particular, uma vez que não possui nenhuma divisão/serviço de formação nem dispõe de um responsável pela formação.

Quanto à participação dos entrevistados na realização de diagnósticos de necessidades de formação, verifica-se uma fraca participação dos grupos profissionais auxiliar e operário, à excepção do estudo de caso B, em que todos referiram terem já participado em acções de formação, embora com uma maior participação por parte dos técnicos (técnico superior, técnico, técnico profissional), administrativos e dirigentes.

No caso particular dos municípios que integram o *cluster* 5 (estudos de caso J e K), é possível observar ao nível da formação dos recursos humanos, algumas dinâmicas contraditórias. Isto verifica-se em ambos os estudos, pois apenas os entrevistados dos grupos técnicos (*e.g.*, técnico e técnico profissional) revelam que nunca frequentaram formação. No estudo de caso J, o técnico profissional justifica a sua ausência de frequência em acções de formação

relacionadas com a sua actividade profissional por motivos, segundo ele, de “falta de disponibilidade pessoal”.

Analisando agora os *clusters* 2 e 6 (estudos de caso E, F e L), é possível reconhecer um fraco investimento formativo em termos médios, nos últimos tempos (dois a três anos), ao nível de todos os grupos profissionais, desde os que detêm menores qualificações (*e.g.*, operário e auxiliar) aos grupos profissionais constituídos por dirigentes e administrativos. Um dos aspectos que reforça o fraco investimento destes municípios prende-se, em alguns casos, com a inexistência na sua estrutura orgânica de uma Divisão/Departamento de Recursos Humanos de um “gestor de formação”, bem como com a insuficiente oferta de formação. Além disto, a participação dos entrevistados em diagnósticos de necessidades de formação ou não existiu ou, a existir, limitou-se ao preenchimento de um questionário disponibilizado superiormente.

Na generalidade dos doze estudos analisados destaca-se uma maior frequência de formação por parte dos entrevistados em relação aos cursos de “Informática”, “Recursos humanos e desenvolvimento pessoal”, “Atendimento e secretariado”, “Desenvolvimento, gestão pública e qualidade”, “Motivação/liderança, chefia e gestão de equipas”, “Competências de nível de relacionamento interpessoal”, “Finanças e contabilidade” e “Ambiente, ordenamento do território e urbanismo”.

Especificamente, nos *clusters* 1 e 3 (municípios A, B, C e G) nota-se uma forte aposta na formação na área da informática (*e.g.*, iniciação às novas tecnologias, informática inicial e informática avançada), contrariando a fraca expressão desta área de formação nos *clusters* 2, 4 e 5, nomeadamente nos estudos de caso E, I e J em que nenhum dos entrevistados participou numa acção formativa sobre estas temáticas.

Relativamente ao tipo de formação mais frequentada pelos entrevistados, a maior parte das escolhas corresponde a formação profissional, com excepção de alguns casos pontuais de profissionais (especialmente técnicos e dirigentes) que concluíram formação académica (especialização e pós-graduação). Trata-se, na sua maioria, de acções de formação em sala/presencial, à excepção dos estudos de caso H e J, em que foram organizadas algumas sessões de formação-acção. Todas as sessões formativas realizaram-se em horário laboral, sendo que na maior parte dos casos foi de curta duração (menos de trinta horas), destacando-se apenas os estudos de caso E, H e L, onde foram organizadas algumas sessões formativas de média duração (entre trinta e cento e dezanove horas).

Entre as principais entidades formadoras das acções de formação destacam-se as próprias Autarquias, Associações de municípios, as empresas de formação externa, as Escolas/Universidades, a Associação sindical/profissional, o

Instituto Nacional de Administração (INA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA). Em termos concretos, nos *clusters* 1, 3 e 4 (à excepção dos estudos de caso D e I), a autarquia assume-se como a principal entidade formadora (formação interna), seguida pelas empresas de formação externas e pelas Escolas/Universidades. No caso dos *clusters* 2, 5 e 6 (no estudo de caso E foram organizadas algumas acções de formação interna, mas a autarquia não assumiu particular destaque como entidade formadora), as acções de formação têm sido, na sua maioria, ministradas por entidades formadoras como as empresas de formação externa, as Escolas/Universidades, importando, também, realçar a Associação de Municípios, em particular no estudo de caso J.

### 2.4.3 *Balanço e projectos*

Confrontados com a adequação dos temas e dos conteúdos abordados na formação em função das suas expectativas e necessidades profissionais, os entrevistados consideram-na, de uma forma geral, como “adequada” ou “em parte adequada”. Atente-se nos pontos fortes e fracos da formação frequentada que constam do quadro seguinte.

Quadro 2. Balanço da formação – Estudos de caso

Estudo de caso	Pontos fortes	Pontos fracos
<b>Cluster 1</b>		
A	1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências 2.º Competência dos formadores 3.º Partilha de informação e troca de experiências 4.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 5.º Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais 6.º Horário, organização e duração das sessões	1.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão 2.º Duração das acções (curtas ou longas demais) 3.º Falta de planeamento/organização da formação 4.º Conteúdos desajustados à realidade da administração local 5.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 6.º Heterogeneidade profissional dos formandos
B	1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências 2.º Competência dos formadores 3.º Enriquecimento profissional 4.º Adopção de metodologias formativas inovadoras 5.º Partilha de informação e troca de experiências 6.º Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais	1.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão 2.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos 3.º Duração das acções (curtas ou longas demais) 4.º Falta de competência dos formadores

C	<p>1.º Enriquecimento profissional  2.º Horário, organização e duração das sessões  3.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências  4.º Partilha de informação e troca de experiências  5.º Adopção de metodologias formativas inovadoras</p>	<p>1.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão  2.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos  3.º Duração das acções (curtas ou longas demais)  4.º Heterogeneidade profissional dos formandos  5.º Conteúdos desajustados à realidade da administração local  6.º Falta de competência dos formadores</p>
D	<p>1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências  2.º Enriquecimento profissional  3.º Competência dos formadores  4.º Partilha de informação e troca de experiências  5.º Responsabilização do trabalhador</p>	<p>1.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão  2.º Falta de competência dos formadores  3.º Duração das acções (curtas ou longas demais)  4.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos</p>
<b>Cluster 2</b>		
E	<p>1.º Enriquecimento profissional  2.º Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais  3.º Adopção de metodologias formativas inovadoras</p>	<p>1.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão  2.º Modalidade de horário pós-laboral  3.º Formação em sala  4.º Conteúdos desinteressantes  5.º Falta de planeamento/organização da formação</p>
F	<p>1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências profissionais  2.º Enriquecimento profissional  3.º Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais  4.º Horário, organização e duração das sessões</p>	<p>1.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão  2.º Formação em sala  3.º Formação externa  4.º Conteúdos desajustados à realidade da Administração local  5.º Falta de planeamento/organização da formação</p>
<b>Cluster 3</b>		
G	<p>1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências  2.º Enriquecimento profissional  3.º Horário, organização e duração das sessões</p>	<p>1.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão  2.º Duração das sessões (curtas ou longas demais)  3.º Formação em sala  4.º Desinteresse dos formandos</p>

<b>Cluster 4</b>		
H	<p>1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências profissionais</p> <p>2.º Partilha de informação e troca de experiências</p> <p>3.º Competência dos formadores</p> <p>4.º Enriquecimento profissional</p>	<p>1.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos</p> <p>2.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão</p> <p>3.º Duração das sessões (curtas ou longas demais)</p> <p>4.º Falta de competência profissional dos formadores</p>
I	<p>1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências profissionais</p> <p>2.º Adequação dos conteúdos às necessidades profissionais</p> <p>3.º Enriquecimento profissional</p>	<p>1.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos</p> <p>2.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão</p> <p>3.º Duração das sessões (curtas ou longas demais)</p> <p>4.º Falta de competência profissional dos formadores</p> <p>5.º Heterogeneidade profissional dos formandos</p>
<b>Cluster 5</b>		
J	<p>1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências profissionais</p> <p>2.º Partilha de informação e troca de experiências</p> <p>3.º Enriquecimento profissional</p>	<p>1.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos</p> <p>2.º Falta de planeamento/organização da formação</p> <p>3.º Falta de competência dos formadores</p>
K	<p>1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências profissionais</p> <p>2.º Partilha de informação e troca de experiências</p> <p>3.º Enriquecimento profissional</p>	<p>1.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão</p> <p>2.º Conteúdos desajustados à realidade da administração local</p> <p>5.º Duração das acções (curtas ou longas demais)</p>
<b>Cluster 6</b>		
L	<p>1.º Aquisição/actualização de conhecimentos e competências profissionais</p> <p>2.º Partilha de informação e troca de experiências</p> <p>3.º Enriquecimento profissional</p>	<p>1.º Duração das acções (curtas ou longas demais)</p> <p>2.º Fraca aplicação dos conteúdos formativos à profissão</p> <p>3.º Instalações, equipamentos e materiais pedagógicos</p> <p>4.º Formação externa</p>

Fonte: Estudos de caso, *Estudo prospectivo sobre o emprego e a formação na AL* (2008)

Como é possível verificar no *Quadro 2*, a maioria dos entrevistados considera que, globalmente, os pontos fortes da formação prendem-se com a aquisição/actualização de conhecimentos e competências, o enriquecimento profissional, a competência profissional dos formadores e a partilha de informação e troca experiências entre os formandos/formadores. Com uma avaliação menos positiva aparecem aspectos como a fraca aplicação dos conteúdos à actividade profissional, a duração das acções (curtas ou longas demais) e as instalações, equipamentos e materiais pedagógicos.

No que respeita aos conhecimentos/competências adquiridos na formação e aplicados na sua actividade profissional, os que foram mais aplicados ao contexto profissional incidem sobretudo nas áreas da informática, legislação, atendimento, sistema de avaliação de desempenho e higiene e segurança no trabalho. Contudo, ao nível das competências, o impacto da formação parece não ter sido o mesmo. Os entrevistados tiveram uma certa dificuldade em apontar competências adquiridas no contexto da formação. Entre as competências referidas realçam-se a actuação em equipa e o atendimento/orientação para a satisfação das necessidades dos munícipes nos estudos de caso A, C e D (*cluster 1*); o desenvolvimento de competências de relacionamento interpessoal e atendimento aos munícipes, nos estudos de caso J e K (*cluster 5*); bem como a aquisição de competências ao nível de coordenação de equipas e a adopção de novas metodologias de planeamento/organização do trabalho, referidas pelo dirigente do estudo de caso L (*cluster 6*).

Ao debruçarmo-nos sobre os impactos da formação ao nível dos serviços, constata-se que somente os entrevistados provenientes dos *clusters 3, 5 e 6* registam transformações. Assim, de acordo com os entrevistados destes três estudos de caso, a formação acabou por traduzir-se numa maior actualização dos conhecimentos, numa melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e na melhoria da execução, organização e gestão do trabalho. Importa, contudo, salientar que os entrevistados do estudo de caso K (*cluster 5*) consideram que a formação permitiu a certificação dos serviços, o desenvolvimento de uma cultura de melhoria contínua e mudanças nos processos de avaliação dos trabalhadores.

No futuro, com excepção do operário do estudo caso I, todos os entrevistados projectam frequentar formação, em particular de cariz profissional. Na enumeração das áreas de formação, os entrevistados do município do estudo de caso D são os únicos que não pretendem continuar a investir na formação em informática. Esta tendência acaba por confirmar uma certa resistência à utilização das novas tecnologias, visto que esta área nunca foi, nem pretende vir a ser, frequentada no futuro por nenhum dos entrevistados. Por sua vez, as novas exigências ao nível do ordenamento do território explicam,

em grande medida que as áreas do “Ambiente, ordenamento do território e urbanismo” integrem as que se desejam vir a frequentar pelos entrevistados dos estudos de caso A, B e D.

Por fim, importa destacar que a maior predisposição dos entrevistados que pretendem frequentar formação académica se insere nos grupos profissionais de dirigente (estudos de caso K e L) e técnico superior (estudos de caso A, H, I e K) que pretendem frequentar uma especialização/pós-graduação/mestrado; de técnico (estudo de caso B), que tem intenção de frequentar outra licenciatura; de técnico (estudos de caso D e F) e de administrativo (estudos de caso D, E e L), que pretendem frequentar uma licenciatura); e, ainda, formação escolar nos exemplos de auxiliar (estudos de caso C, G e J) e de operário (estudo de caso C), que têm intenção de concluir o ensino secundário.

## **Discussão dos resultados**

Na base da argumentação avançada neste artigo, reconhece-se que, nos últimos anos, em especial com a transferência de competências, as autarquias, pela sua proximidade com as populações e pelo conhecimento que têm dos recursos locais, são dos principais agentes de desenvolvimento local, desempenhando um papel fundamental no quadro do paradigma da territorialidade. Em vários casos, como tivemos a oportunidade de expor, as autarquias são mesmo as principais unidades produtivas e, como tal, o principal empregador (Bilhim, 2004). Outras atingiram um grau de desenvolvimento e de complexidade em termos de serviços que os modelos de gestão dos recursos, das decisões e das estratégias a seguir se afastam da tradicional administração burocrática (Marques, 2008).

Os resultados da investigação aqui apresentados reforçam a ideia de que o balanço geral do Programa Foral foi bastante positivo, já que permitiu reduzir as assimetrias no acesso à formação por parte de certos grupos profissionais. Mais, este programa permitiu romper com algumas práticas instaladas no que diz respeito às modalidades de intervenção dominantes de formação e às temáticas de formação privilegiadas; à explicitação e consciencialização da necessidade de outros perfis profissionais como, por exemplo, de gestores de formação; à premência de uma formação contínua em termos individuais e colectivos, pressupondo novas práticas de gestão de organização do trabalho e de cultura organizacional.

Contudo, muito caminho há ainda a percorrer. Como vimos, a partir da análise dos estudos de caso, as dinâmicas formativas revelam ainda persistentes fragilidades no tecido dos municípios portugueses. Assim, as práticas

neste domínio tendem a evidenciar aspectos como: desiguais graus de participação na formação entre os grupos profissionais, em especial por parte dos auxiliares e operários; domínio da formação de natureza externa, apesar do esforço de certos municípios das regiões de Lisboa, Algarve e Alentejo para inverterem essa tendência, organizando acções de formação interna; persistência na aposta em sessões formativas de curta duração (menos de trinta horas) em sala; predomínio de uma oferta formativa escolarizada sob a forma de “catálogo”, faltando a oferta de “novas” modalidades de formação ligadas à prática profissional, nomeadamente de “formação-acção”; inexistência, em alguns casos, da figura do “gestor de formação” enquanto agente dinamizador da formação responsável pela realização do diagnóstico de necessidades de formação; ausência de avaliação dos impactos da formação em termos de desempenho individual/organizacional; entre outros aspectos a salientar.

A informação recolhida através das entrevistas corrobora a ideia de que as estratégias formativas a seguir pelo poder local não se apresentam passíveis de uma abordagem generalista e transversal à generalidade dos municípios, já que os contrastes são claros, os problemas e desafios são diferenciados e distintos em função da envolvente socioterritorial de actuação municipal. Esta estratégia de intervenção implica ter presente uma abordagem simultaneamente sistémica e específica à dimensão territorial, económica e humana dos municípios.

Da análise dos resultados obtidos, podemos ainda concluir que se verifica uma necessidade premente de implementação de medidas para se instituir uma “cultura de formação contínua” que tenha na sua base um sistema integrado de gestão flexível e dinâmica de emprego e formação, com conseqüente construção estratégica de organizações qualificantes. Em termos objectivos, isto obriga ao desenvolvimento de uma orientação estratégica para o desenvolvimento do potencial formativo das autarquias, ajustando-o aos diferentes “retratos municipais”, com base em quatro eixos estruturantes da formação (planeamento, organização, monitorização e avaliação da formação). Nesta matéria, torna-se fundamental, por um lado, adoptar os planos formativos como documentos de suporte de uma metodologia de planeamento da formação assente numa cultura de diagnóstico/projecto com vista à organização de modalidades e metodologias de formação mais ajustadas às necessidades de cada autarquia/serviço; por outro, incluir as fases de monitorização e avaliação em todos os processos formativos, o que permite aprofundar o conhecimento sobre os impactos da formação no desempenho profissional e organizacional, contribuindo para ajudar as organizações autárquicas a responder aos desafios da inovação e modernização.

## **Bibliografia**

- Bilhim, J. (2004), *A Governação nas Autarquias Locais*, Lisboa: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Canário, R.; Cabrito, B. G. e Aires, R. (2002), *Formação Profissional Contínua na Administração Local. Para uma Orientação Estratégica*, Lisboa, FPCE/ Universidade de Lisboa [disponível em: <http://www.programaforal.gov.pt/uploads/docs/EstratégiaFormaçãoAL.doc.pdf>]
- Kovács, I. (2005). (org.), *Flexibilidade de Emprego: Riscos e oportunidades*, Oeiras: Celta Editora.
- Le Boterf, G., (1992), *Comment manager la qualité de la formation?*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Le Boterf, G. (1988), *Comment investir en formation*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- Le Boterf, G. (1997), *De la compétence à la navigation professionnelle*, Paris, Les Editions d'Organisation.
- Le Boterf, G. (2005), *Construir as Competências Individuais e Coletivas, Resposta a 80 questões*, Lisboa, Asa Editores.
- Marques, Ana Paula (2008), *Estudo Prospectivo sobre o Emprego e a Formação na Administração Local*, Coimbra, CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Marques, Ana Paula (2010) “Sacralização’ do mercado de trabalho. Jovens diplomados sob o signo da precariedade”, in *Revista Configurações – Trabalho e Não trabalho: valor e (in)visibilidade*, n.º 7, CICS, Universidade do Minho, pp. 65-89.
- Marques, Ana Paula (2011) “Formação resiliente e mudança na Administração Local em Portugal”, *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 18 (Janeiro-Julho), Vigo, Espanha, pp. 113-132.
- Nóvoa, A.; Cabrito, B.; Canário, R. (2006), *Estudo Nacional de Avaliação de Impactos da Formação para a Administração Local no Âmbito do Programa Foral*, Relatório Final, Lisboa, Universidade de Lisboa (policopiado).
- Tavares, Luís Valadares; Rato, Helena e Martins, Orlando (2006), *Avaliação Prospectiva de Competências para Quadros e Dirigentes da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, INA.



## O uso de plataformas telemáticas no processo de planeamento e gestão urbanística

Flávio Nunes\* | Célia Lopes\*\* | Joana Leite\*\*\* | Miguel Moura\*\*\*\* | Mónica Silva\*\*\*\*\*

### Resumo

A gestão urbanística quotidiana é um dos domínios da Administração Pública local onde a introdução de aplicações telemáticas mais tem reorganizado os modos de trabalho e facilitado a interacção com os municípios, embora estas inovações estejam ainda restritas a um número reduzido de autarquias. Este estudo pretende analisar o processo de difusão e apropriação das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) nas autarquias portuguesas, assim como os desafios desencadeados por este processo ao nível das novas competências exigidas aos técnicos superiores urbanistas.

**Palavras-chave:** gestão urbanística, técnico superior urbanista, telemática, sistemas de informação geográfica.

### Abstract

Urban management is one of the local government services where the introduction of telematics has been contributing more to the reorganisation of past working methods, as well as to a deeper interaction with citizens. However these innovations are still restricted to a small number of municipalities in Portugal. This study aims to examine the diffusion and appropriation of information and communication technologies (ICT) by the Portuguese municipalities, as well as related challenges concerned with new professional skills that nowadays are required to urban planners.

\* Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Geografia, Universidade do Minho (flavionunes@geografia.uminho.pt).

\*\* Licenciada em Ciências da Comunicação, com pós-graduação em Planeamento e Gestão do Território.

\*\*\* Licenciada em História.

\*\*\*\* Licenciado em geografia e Planeamento, com pós-graduação em Planeamento e Gestão do Território.

\*\*\*\*\* Licenciada em Ciências da Comunicação.

**Keywords:** urban management, urban planners, telematics, geographic information systems.

## 1. Introdução

É usualmente referida a vantagem da difusão das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) na promoção da desburocratização das organizações públicas, por via de um aumento da sua eficiência, simplificando processos administrativos e proporcionando a redução dos custos que lhes estão associados (Edmiston, 2003; UMIC, 2003; Wohlers, 2009). Mas é referido também o seu potencial para agilizar o relacionamento do poder público com os cidadãos, as empresas e demais agentes sociais (Yigitcanlar, 2003; Huang, 2006; Rezende, Frey e Betini, 2006; Rahman, 2009), possibilitando, por esta via, a revitalização dos sistemas democráticos ao estimular uma participação cívica mais activa (por exemplo, facilitando a apresentação de sugestões e reclamações *online* ou a participação em fóruns de discussão).

Tendo ocorrido numa primeira fase a generalização destas tecnologias no seio da Administração Pública central (Edmiston, 2003; Nunes, 2005), importa agora conhecer de que modo tem vindo a processar-se a apropriação das potencialidades das TIC pelo poder público local, uma vez que a modernização dos sistemas políticos democráticos e dos sectores públicos administrativos, no benefício do cidadão, passa também pelo progressivo desenvolvimento de serviços *online* por parte das câmaras municipais.

Neste sentido, este estudo procura avaliar até que ponto as instituições públicas portuguesas detentoras do poder local, especificamente ao nível das funções relacionadas com o ordenamento do território e com o planeamento urbano, estão apostadas em explorar medidas de modernização administrativa conducentes à criação do governo electrónico<sup>1</sup>.

Opta-se por centrar esta reflexão em torno da gestão urbanística quotidiana, dado tratar-se de um dos principais domínios de actuação da administração pública local. Por um lado, a regulação dos modos de uso, ocupação e transformação do solo é determinante para a prossecução de qualquer estratégia de desenvolvimento local. Por outro lado, trata-se de uma das vertentes de acção autárquica onde adquire especial importância a interacção com o munícipe e restantes agentes socioeconómicos, na medida em que a

<sup>1</sup> Entende-se por governo electrónico a exploração das TIC enquanto oportunidade para a renovação da governação e para a modernização administrativa, ao permitir revitalizar a relação entre os municípios e o Estado, proporcionando novas formas de transparência, partilha de informação, gestão e optimização de processos administrativos, o que, em última análise, contribui para a qualificação da prestação de serviços públicos e criação de novas formas de participação cívica.

aprovação das suas pretensões de investimento tende a envolver uma inultrapassável sucessão de etapas administrativas.

Neste âmbito as TIC têm vindo a ser reconhecidas como instrumentos decisivos de apoio à governação e à gestão urbana (Severino, 2006; Castro, Santinha e Marques, 2008). Efectivamente, na última década têm sido desenvolvidos e testados diversos dispositivos informáticos para agilizar e facilitar a interacção autarquia-cidadão no domínio do planeamento urbano. Desde aplicativos que permitem simplesmente o acesso *online* a informação (por exemplo: regulamentos, requerimentos ou plantas) até plataformas telemáticas mais complexas que permitem mecanismos de maior interactividade (por exemplo: acompanhamento de processos de licenciamento, solicitação de plantas de enquadramento, ou conhecimento das condicionantes aplicáveis ao uso do solo).

Para além deste tipo de ferramentas que facilitam a aplicação quotidiana dos diversos regulamentos associados aos instrumentos de gestão territorial em vigor de incidência municipal (Planos Directores Municipais; Planos de Urbanização; Planos de Pormenor), têm sido também desenvolvidas diversas aplicações *web*, como por exemplo aquelas que estão baseadas em tecnologia de geoprocessamento SIG (Sistemas de Informação Geográfica), que muitas vezes funcionam como metodologias de planeamento participativo/colaborativo destinadas, em última análise, a incentivar uma cidadania activa capaz de estimular processos de decisão com incidência territorial mais participados.

Com este estudo pretende-se identificar os principais avanços registados com a introdução das TIC no processo de planeamento e gestão urbanística, bem como reflectir acerca do modo como estes novos instrumentos exigem novas competências, promovendo assim novos desafios para as entidades responsáveis pela formação dos técnicos superiores urbanistas.

Esta investigação estrutura-se em torno de três momentos essenciais. Numa primeira fase procede-se a uma avaliação do processo de difusão das TIC nas autarquias locais, procurando traçar o retrato nacional com a identificação dos concelhos que lideram a introdução de serviços *online* para a modernização dos seus procedimentos administrativos. Neste sentido, e em termos metodológicos, opta-se pela avaliação dos *websites* das câmaras municipais como forma de determinar o progresso e o estado actual de desenvolvimento do governo electrónico local em Portugal, nomeadamente o contributo das TIC para a desburocratização e transparência e por conseguinte para o aumento da cidadania e melhoria do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos.

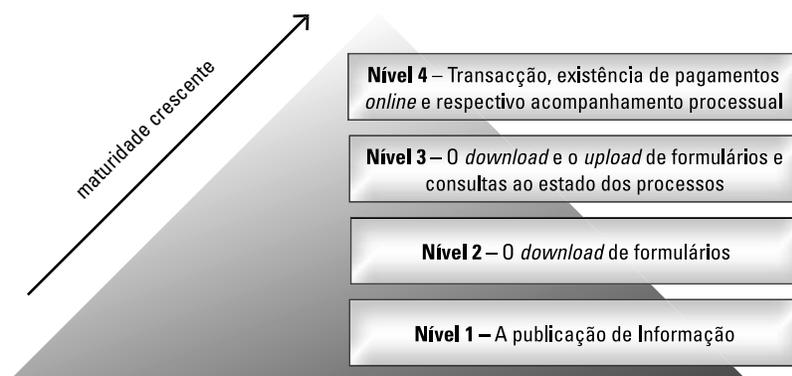
Num segundo momento procura-se determinar o potencial das TIC em matéria de planeamento e gestão urbanística. Para isso procede-se a uma

inventariação das principais aplicações telemáticas que nesta matéria têm vindo a ser introduzidas nas autarquias onde se detectou uma maior incorporação das TIC na reorganização de procedimentos administrativos. Finalmente, procura-se lançar o debate em torno das implicações que estes novos procedimentos autárquicos, em matéria de ordenamento do território e planeamento urbano, vêm desencadear na oferta formativa especialmente direccionada para os futuros técnicos superiores urbanistas. Para esta avaliação recorre-se a uma análise desenvolvida a partir das competências que os diferentes ciclos de estudo (licenciatura, mestrado e doutoramento) do Departamento de Geografia da Universidade do Minho têm procurado desenvolver junto dos futuros profissionais que tencionam integrar as equipas de trabalho dos gabinetes autárquicos responsáveis pelo planeamento e a governação do espaço urbano.

## 2. A apropriação das TIC na administração autárquica local

Santos e Amaral (2008) é o estudo mais recente que avalia de forma sistemática a realidade da adopção das TIC no aprofundamento da relação entre os municípios e as câmaras municipais, enquanto principais órgãos da Administração Pública local em Portugal. Este estudo avaliou no ano de 2007 a totalidade dos *websites* das 308 câmaras municipais existentes em Portugal, de acordo com quatro níveis diferentes de serviços disponibilizados ao cidadão em formato digital e que procuram hierarquizar a maturidade do governo electrónico local português (*Figura 1*).

Figura 1. Níveis de maturidade no uso das TIC pelas autarquias



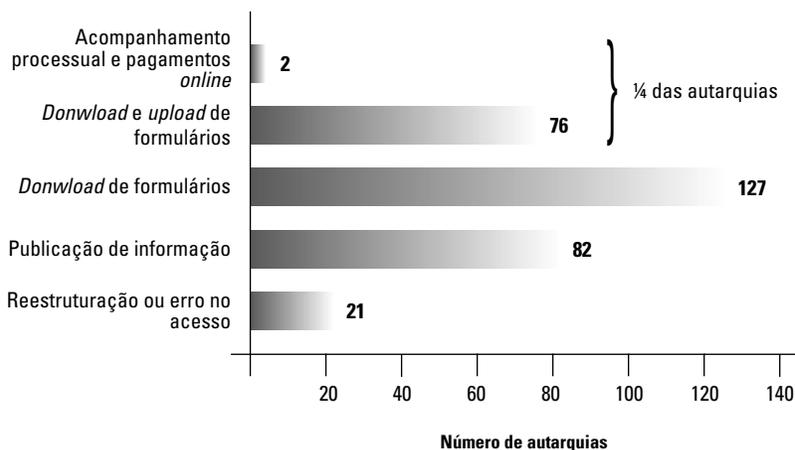
Fonte: adaptado de Santos e Amaral (2008)

Importa referir que a constante inovação e avanço tecnológico que caracteriza o desenvolvimento das TIC, bem como a sua contínua difusão na sociedade, fazem com que esta hierarquização tenha de ser reajustada ao longo do tempo. Por um lado, níveis de maturidade mais elevados no uso das TIC pelas autarquias tendem a ser introduzidos no topo desta pirâmide, à medida que novos serviços *online* vão sendo desenvolvidos, testados e aplicados aos procedimentos administrativos autárquicos. Por outro lado, os níveis que traduzem um uso mais primário das TIC tendem a ser retirados desta hierarquização à medida que se vai assistindo à sua generalização pela grande maioria das câmaras municipais.

Esta dinâmica na hierarquização de patamares de maturidade do uso das TIC processou-se precisamente no quinquénio entre o *ranking* do governo electrónico local português elaborado em 2002 e o mais recente de 2007 (Santos e Amaral, 2003, 2008). Em 2002 o nível de maturidade mais elevado correspondia às câmaras municipais que permitiam uma interacção bilateral autarquia-cidadão, por via da disponibilização de ferramentas de *download* e *upload* de formulários, bem como de acompanhamento contínuo do estado de evolução processual dos requerimentos apresentados às autarquias. Por sua vez, na hierarquização de 2007 foi decidido inventariar as câmaras municipais que estão mais avançadas na incorporação das TIC permitindo pagamentos *online* dos serviços que prestam aos munícipes.

Se em 2002 mais de um quarto das câmaras municipais (27,9%) ainda não dispunham de *website*, representando uma parcela significativa do poder local que ainda não tinha iniciado verdadeiramente a exploração das TIC enquanto oportunidade para a renovação da governação e para a modernização administrativa, cinco anos depois foram registados avanços assinaláveis na difusão territorial do governo electrónico local. De facto, em 2007 todas as câmaras municipais dispunham já de *website*, embora deva referir-se que cerca de 7% do total revelassem problemas de acesso, não permitindo por isso a sua categorização em termos de maturidade no uso das TIC. Todavia neste quinquénio assistiu-se não apenas à difusão territorial mas também a um processo de *upgrading* no governo electrónico local, expresso através de uma significativa ‘marcha’ das autarquias no sentido ascendente da pirâmide que reflecte a maturidade no uso das TIC. Veja-se que em 2002 a maioria das câmaras municipais (58,4%) estava no nível mais primário de utilização das TIC para a reforma do poder local, na perspectiva da melhoria da qualidade do serviço prestado ao cidadão, da desburocratização e da transparência da Administração Pública. Enquadram-se neste nível as câmaras cujos *websites* apenas difundem informação mais ou menos genérica (que geralmente não carece de grande actualização) para o cidadão,

**Figura 2. Autarquias portuguesas segundo o nível de maturidade no uso das TIC, 2007**



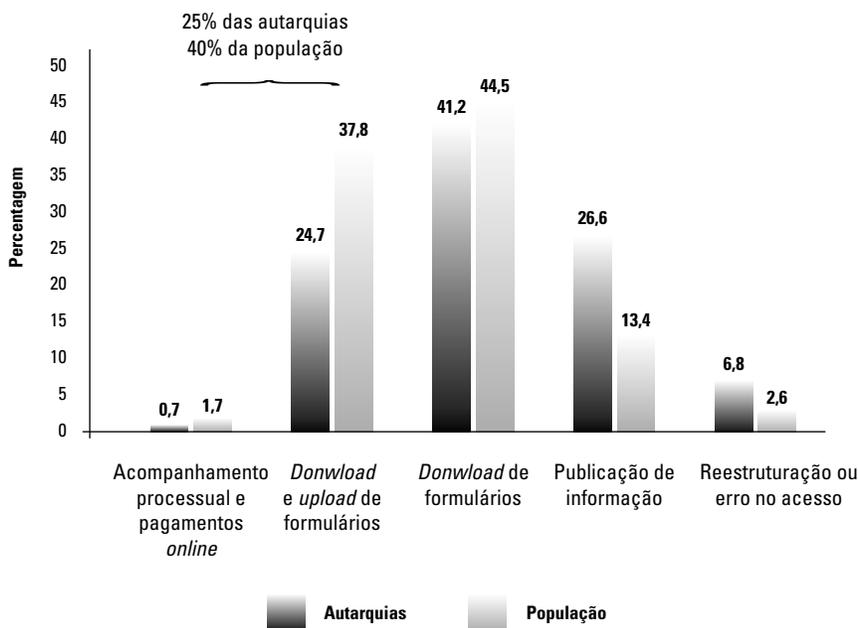
Fonte: elaboração própria a partir da base de dados ‘*Ranking da Presença na Internet das Câmaras Municipais em 2007*’ disponibilizada em Santos e Amaral (2008)

empresas e outras instituições. Segundo o *ranking* mais recente, em 2007 apenas 82 de 308 câmaras municipais (26,6%) permaneciam ainda neste nível mais básico de uso das TIC (Figura 2), nível esse que não traduz qualquer preocupação de interactividade na medida em que apenas se recorre ao *website* como uma simples plataforma para a publicação *online* de informação, não explorando assim o potencial da telemática para uma efectiva modernização dos serviços prestados.

Em 2007 o patamar mais expressivo no uso das TIC correspondia às autarquias com *websites* destinados não apenas a disponibilizar informação genérica mas também o *download* de formulários para requisição de serviços. Se este nível representava, no ano de 2002, apenas 8,4% das câmaras municipais, cinco anos depois mais de dois quintos das autarquias (127) possuem já *websites* de interacção unilateral que permitem ao cidadão, empresas e instituições aceder a documentação em formato electrónico para que, posteriormente e de modo presencial, possam requerer um dado serviço. Embora possa representar um avanço no governo electrónico local, este não se expressa de modo significativo na melhoria da qualidade do serviço prestado, uma vez que não evita a necessidade da deslocação física à câmara municipal.

Uma efectiva modernização nos procedimentos administrativos como evidentes benefícios para o cidadão é conseguida nas 76 autarquias (cerca de um quarto do total) que em 2007 se encontravam já num nível mais sofisticado de uso das TIC (em 2002 eram apenas vinte as câmaras municipais neste patamar), proporcionando a prestação de serviços *online* eficientes e de qualidade ao cidadão através de *websites* que permitem uma interacção bilateral com a possibilidade de se proceder, simultaneamente, ao preenchimento e submissão *online* de formulários, para além de um acompanhamento à distância do estado processual de resolução dos requerimentos apresentados à Câmara. No *ranking* de 2007 foi ainda introduzido um patamar mais elevado para avaliar a maturidade no uso das TIC pelas autarquias, inexistente em 2002, e no qual foram apenas identificadas duas câmaras. Actualmente são as autarquias da Maia e de Pombal as que lideram o governo electrónico local em Portugal, apresentando os níveis mais elevados de modernização

**Figura 3. Proporção da população portuguesa segundo o nível de maturidade no uso das TIC pela autarquia de residência**



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados ‘*Ranking da Presença na Internet das Câmaras Municipais em 2007*’ disponibilizada em Santos e Amaral (2008)

administrativa por via da introdução de serviços telemáticos que possibilitam o pagamento *online* de taxas, licenças e outros serviços autárquicos. Esta análise evolutiva permite-nos referir que no quinquénio em análise ocorreram progressos significativos no recurso às TIC como ferramenta essencial no processo de mudança para a modernização, racionalização, integração de procedimentos e desburocratização dos serviços autárquicos, sendo contudo evidente que os progressos registados são mais expressivos na população abrangida do que na proporção de câmaras municipais que reconhecem as vantagens da adesão às TIC para a agilizar os seus procedimentos administrativos (Figura 3). Isto porque, se apenas 25% das autarquias revelam níveis de maior maturidade no governo electrónico local, em termos demográficos nestas autarquias residem 40% da população portuguesa. Sendo efectivamente um progresso assinalável, importa alertar para o facto de a maioria da população portuguesa (cerca de três quintos) residir ainda em autarquias cujos *websites* permitem apenas uma comunicação unidireccional, com a simples publicação de informação ou, nalguns casos, com a possibilidade de *download* de formulários. Ou seja, assiste-se em Portugal a um governo electrónico local com níveis ainda muito incipientes ao nível da sofisticação dos serviços telemáticos disponibilizados e, por conseguinte, nas repercussões na qualidade de vida dos cidadãos. Existe por isso ainda um longo caminho a percorrer no sentido do aprofundamento do governo electrónico local em Portugal, especialmente nos municípios menos populosos (Tabela 1).

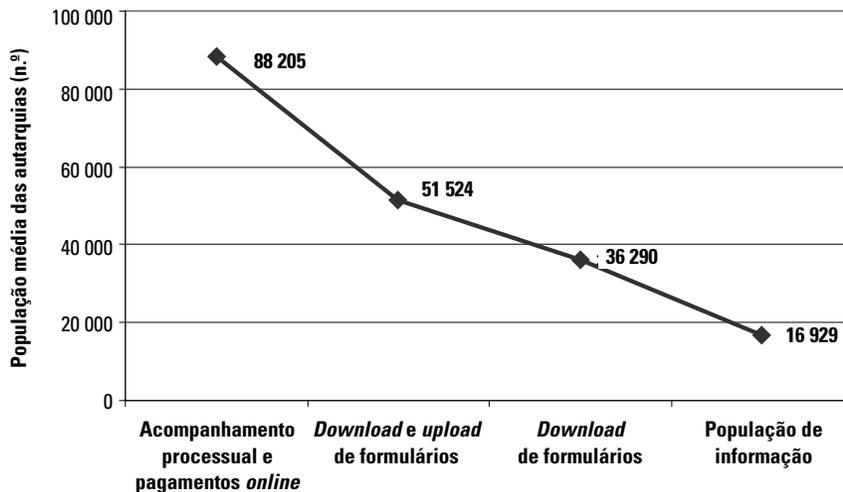
**Tabela 1. Autarquias portuguesas segundo o nível de maturidade no uso das TIC, por dimensão demográfica**

<b>População residente</b>	<b>População <i>online</i> de informação</b>	<b>Download de formulários</b>	<b>Download e upload de formulários</b>	<b>Acompanhamento processual e pagamentos <i>online</i></b>
Mais de 100 000 hab.	1%	11%	12%	<b>50%</b>
[50 000-100 000]	5%	10%	17%	<b>50%</b>
[25 000-50 000]	12%	13%	21%	0%
[10 000-25 000]	27%	28%	<b>32%</b>	0%
Menos de 10 000 hab.	<b>55%</b>	<b>38%</b>	18%	0%
Total	100% (83 autarquias)	100% (127 autarquias)	100% (76 autarquias)	100% (2 autarquias)

*Nota:* destaca-se a sombreado o escalão demográfico mais representativo das autarquias que partilham o mesmo nível de maturidade no uso das TIC.

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados 'Ranking da Presença na Internet das Câmaras Municipais em 2007' disponibilizada em Santos e Amaral (2008)

Figura 4. População média das autarquias portuguesas consoante o seu nível de maturidade no uso das TIC



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados ‘Ranking da Presença na Internet das Câmaras Municipais em 2007’ disponibilizada em Santos e Amaral (2008)

Analisando as autarquias que partilham serviços telemáticos semelhantes, constata-se uma maior representatividade das autarquias menos populosas nos níveis mais primários de apropriação das TIC. De facto, no patamar dos *websites* autárquicos com a simples publicação *online* de informação ou *download* de formulários, predominam os concelhos que têm menos de dez mil habitantes; no patamar dos *websites* com funções de interactividade (*download* e *upload* de formulários) predominam os concelhos que têm entre dez e vinte e cinco mil habitantes; por sua vez, no patamar de maior maturidade no uso das TIC (acompanhamento processual e pagamentos *online*), encontram-se concelhos com mais de cinquenta mil habitantes. Ou seja, assiste-se a uma relação directa entre a dimensão demográfica das autarquias e a apropriação que estas fazem das TIC para a modernização dos seus procedimentos administrativos (Figura 4).

Plataformas telemáticas mais sofisticadas na qualidade do serviço prestada ao cidadão tendem a integrar *websites* de autarquias com um maior peso demográfico. Esta relação pode estar associada à disponibilidade orçamental para a contratação de empresas de *webdesign* especializadas na criação de plataformas telemáticas para a desburocratização da administração local,

na medida em que autarquias com mais população residente revelam uma maior disponibilidade financeira para este tipo de investimento.

É certo que poderá também verificar-se uma relação de causalidade entre o atraso na implementação do governo electrónico local e os níveis de formação dos trabalhadores da administração local. Todavia essa relação não parece ser tão evidente (*Tabela 2*). Isto porque as Nuts 3, cujas autarquias revelam uma maior maturidade no uso das TIC, não são aquelas em que se assiste a níveis mais elevados de formação dos seus trabalhadores, avaliando-se essa formação quer pela proporção de trabalhadores com o ensino superior, quer pela proporção de trabalhadores com funções de Técnico Superior. Todavia, para poder determinar com mais rigor a influência exercida pela formação dos trabalhadores da administração local, seriam necessários dados mais desagregados, nomeadamente a proporção de técnicos autárquicos com formação especializada em engenharia informática e sistemas de informação. Não sendo certamente irrelevante a formação dos técnicos autárquicos, uma vez que são esses profissionais que gerem no quotidiano essas plataformas telemáticas, parece contudo que o aprofundamento do governo electrónico local estará também relacionado com a disponibilidade financeira das autarquias para o desenvolvimento e operacionalização desses serviços e também com a capacidade de iniciativa das lideranças políticas e técnicas locais.

**Tabela 2. Relação entre a maturidade no uso das TIC pelas autarquias e as qualificações e habilitações dos trabalhadores da Administração local**

	<b>Nível médio de maturidade no uso das TIC pelas autarquias</b>	<b>% dos trabalhadores das autarquias com funções de Técnico Superior</b>	<b>% dos trabalhadores das autarquias com o Ensino Superior</b>
<b>NORTE</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>19,8</b>
Minho – Lima	1	7,3	14,4
Cávado	2	<b>18,8</b>	<b>26,2</b>
Ave	2	<b>18,7</b>	<b>24</b>
Grande Porto	2	10,5	18,8
Tâmega	2	10,2	18,4
Entre Douro e Vouga	2	15,1	22,5
Douro	1	11,3	21,5
Alto Trás-os-Montes	1	10,7	17,2

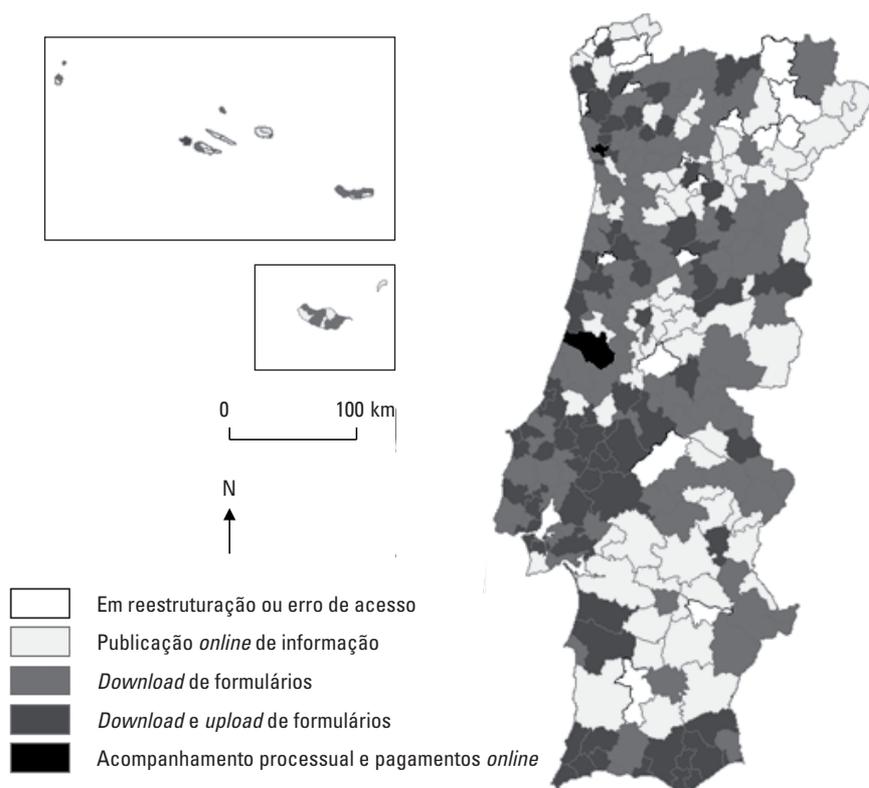
<b>CENTRO</b>	<b>2</b>	<b>10,6</b>	<b>17,8</b>
Baixo Vouga	2	12,4	20,8
Baixo Mondego	2	13,2	21,4
Pinhal Litoral	2	8,8	15,7
Pinhal Interior Norte	2	11	15,2
Dão – Lafões	2	7,6	14,6
Pinhal Interior Sul	2	8,5	11,3
Serra da Estrela	2	8,2	16
Beira Interior Norte	2	11,3	20,9
Beira Interior Sul	2	10,5	17,9
Cova da Beira	2	12	<b>25,7</b>
Oeste	<b>3</b>	10,8	16,4
Médio Tejo	2	9,7	17,8
<b>LISBOA E VALE DO TEJO</b>	<b>2</b>	<b>14,5</b>	<b>21,4</b>
Grande Lisboa	2	<b>15,3</b>	22,5
Península de Setúbal	2	12,2	18,4
<b>ALENTEJO</b>	<b>2</b>	<b>9,7</b>	<b>14</b>
Lezíria do Tejo	<b>3</b>	9,4	14,5
Alentejo Litoral	22	10,3	14,4
Alto Alentejo	2	7,7	13
Alentejo Central	1	10	13,8
Baixo Alentejo	1	10,5	14,4
<b>ALGARVE</b>	<b>3</b>	<b>10,2</b>	<b>17,6</b>
Algarve	<b>3</b>	10,2	17,6

Notas: Níveis de maturidade no uso das TIC pelas autarquias: [1] publicação de informação; [2] *download* de formulários; [3] *download e upload* de formulários; [4] acompanhamento processual e pagamentos *online*. Sombreado: as três Nut 3 com os níveis mais elevados de maturidade no uso das TIC e nas qualificações/habilitações dos trabalhadores da Administração local.

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados ‘*Ranking da Presença na Internet das Câmaras Municipais em 2007*’ disponibilizada em Santos e Amaral (2008) e nos Balanços Sociais de 2006 da Direcção-Geral da Administração Local sintetizados em Marques (2008).

Numa perspectiva geográfica, a análise da repartição espacial dos resultados relativos a esta avaliação da qualidade da presença na Internet das câmaras municipais (*Figura 5*) permite identificar a existência de uma relação entre os concelhos com *websites* de maior sofisticação e a localização das principais aglomerações urbanas (nomeadamente nos distritos de Braga, Porto, Aveiro, Leiria, Santarém, Lisboa, Setúbal ou Faro). Por sua vez, territórios como Trás-os-Montes, Vale do Douro, Pinhal Interior, Cova da Beira ou o Alentejo tendem a concentrar as autarquias onde se

**Figura 5. Repartição espacial do nível de maturidade no uso das TIC pelas autarquias portuguesas**



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados '*Ranking* da presença na Internet das Câmaras Municipais em 2007' disponibilizada em Santos e Amaral (2008)

assiste a uma menor aplicação das TIC aos seus procedimentos administrativos. Ora, não existindo localmente problemas de falta de acessibilidade à tecnologia, que de algum modo possa inviabilizar a disponibilização de serviços digitais ao cidadão, e sendo a modernização dos processos administrativos um desafio transversal ao poder local, independentemente do número de potenciais beneficiários, então este padrão territorial pode indiciar níveis mais avançados de governo electrónico local como resposta a uma maior pressão e exigência da sociedade civil (cidadãos, empresas, associações...) para uma prestação de serviços mais eficaz e de melhor qualidade.

De certo modo este retrato territorial pode estar condicionado pela assimetria geográfica que se assiste na distribuição dos cidadãos com mais competências para a utilização das TIC e por conseguinte para a exploração das oportunidades que estas poderão trazer em seu benefício.

Em suma, estes resultados relativos à disponibilização de serviços *online* e à qualidade da sua prestação demonstram claramente que Portugal tem ainda pela frente um longo percurso na exploração do papel das TIC enquanto instrumento potenciador da mudança e promotor da modernização dos serviços administrativos, da cidadania e da racionalidade económica. De certo modo, o principal desafio para que as autarquias evoluam no governo electrónico local coloca-se não tanto ao nível tecnológico mas ao nível da gestão da mudança de atitudes, mentalidades e procedimentos (muito dependentes do empenhamento e da visão estratégica do poder político) e na avaliação do modo como as TIC poderão ser utilizadas nessa mudança com os recursos e pessoas existentes.

### **3. O potencial de aplicação das TIC no planeamento e gestão urbanística**

É reconhecido que um dos principais domínios de actuação da administração local está associado à regulação dos modos de uso, ocupação e transformação do solo, por via da elaboração e aplicação dos planos municipais de ordenamento do território (Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor). Deste modo, esta reflexão centra-se agora sobre esta competência autárquica, procurando debater o modo como as TIC podem contribuir para simplificar os procedimentos administrativos associados à elaboração dos diferentes tipos de instrumentos de gestão territorial de incidência municipal e ao cumprimento das suas normativas, bem como facilitar a interacção do cidadão com os gabinetes autárquicos de gestão urbanística.

Estudos anteriores, elaborados com o objectivo de identificar o potencial de utilização das TIC pela administração local no apoio à governação e gestão urbana, defendem a existência de quatro patamares ascendentes, definidos com a intenção de poderem reflectir níveis progressivamente mais sofisticados no que respeita à incorporação de serviços telemáticos no quotidiano da gestão urbana. Segundo Castro, Santinha e Marques (2008, p. 20) esses níveis são:

Nível 1: Aplicação das TIC pela Administração Local/Regional para tornar acessível informação relevante aos cidadãos e aos agentes socioeconómicos.

Nível 2: Aplicação das TIC pela Administração Local/Regional no âmbito da interacção e das transacções regulares que estabelece com os cidadãos e agentes socioeconómicos.

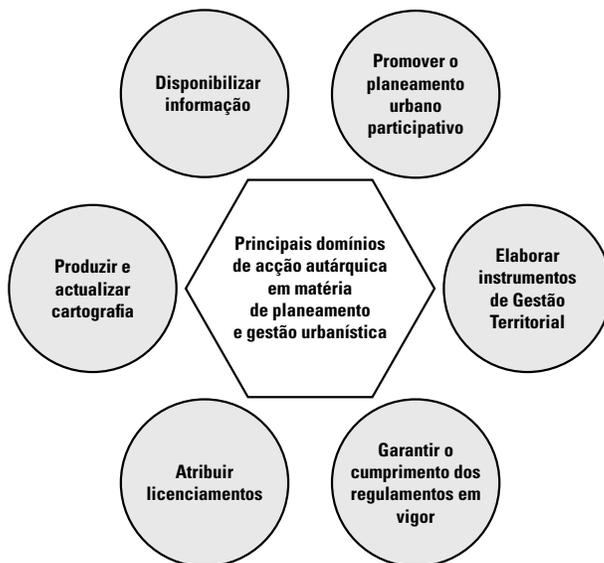
Nível 3: Aplicação das TIC pela Administração Local/Regional para receber e incorporar a opinião (proposta) dos cidadãos e dos agentes socioeconómicos nos processos de formulação de políticas/estratégias de desenvolvimento e na tomada de decisão.

Nível 4: Aplicação das TIC pela Administração Local/Regional para capacitar e estimular a participação dos cidadãos e dos agentes socioeconómicos na formulação de políticas/estratégias de desenvolvimento e na tomada de decisão.

O exercício de categorização dos municípios portugueses por estes quatro níveis está ainda por fazer e certamente que permitiria uma melhor avaliação do grau de adesão às TIC no âmbito específico desta competência autárquica. Esse não é contudo o propósito deste estudo que não visa identificar o posicionamento de cada autarquia num *ranking* geral, até porque são reconhecidas as debilidades e incoerências destes escalonamentos que, muitas vezes, ao seguirem abordagens metodológicas fechadas em simples verificações de tipo *checklist*, acabam por desprestigiar conquistas muito válidas na introdução de novos procedimentos administrativos, em alguns casos verdadeiros exemplos de boas práticas na mobilização de novas atitudes e modos de trabalho. De facto, o simples cumprimento de um determinado parâmetro mascara situações muito diversas quanto à magnitude das alterações processuais desencadeadas, por exemplo, em termos da introdução de novas rotinas de trabalho, da reconversão funcional de técnicos, do reforço de equipas com novas competências, do investimento em tecnologia, ou da inovação induzida na componente organizacional das autarquias.

Deste modo, mais do que identificar as autarquias que lideram a aplicação das TIC na gestão urbana, pretende-se sim debater a versatilidade dos serviços telemáticos avaliando a sua adaptação às mais diversas vertentes da actuação

Figura 6. O recurso às TIC nos principais domínios do planeamento e gestão urbanística



autárquica em matéria de planeamento e gestão urbanística (Figura 6). Para isso foi efectuada um escrutínio pormenorizado aos conteúdos dos *websites* das câmaras municipais que, na secção anterior, foram identificadas como sendo as que revelavam níveis de maturidade mais elevados no uso das TIC. Essa análise permite agora sistematizar as melhores práticas no desenvolvimento de plataformas telemáticas especialmente concebidas para auxiliar as autarquias a enfrentarem os seus principais desafios no que concerne ao planeamento e à gestão dos espaços urbanos.

Um desses desafios relaciona-se com a constante necessidade de disponibilizar informação aos cidadãos e agentes socioeconómicos acerca das orientações seguidas em matéria de transformação urbana: regulamentos autárquicos; avisos de obras; calendarização de intervenções; concursos públicos; propostas em debate; estudos técnicos; entre outras.

A eficácia de um exercício de cidadania activa exige cidadãos informados. A responsabilidade dessa informação deverá ser uma das preocupações centrais das autarquias, e é-o especialmente no caso daquelas que reconhecem as vantagens inerentes às metodologias inovadoras de planeamento urbano de cariz mais participativo/colaborativo.

Neste âmbito, as TIC têm constituído um importante auxílio como meios facilitadores da democratização da informação. Destaquem-se por exemplo os municípios que apostam na constante actualização de *mailing lists* para o envio periódico de boletins informativos, procurando assim incentivar uma política de proximidade; ou aqueles que inclusivamente investiram em canais próprios de transmissão audiovisual, por via do lançamento de serviços municipais de WebTV, através dos quais é possível assistir a emissões em tempo real, por exemplo, de sessões das Assembleias Municipais onde se discutem e aprovam as mais relevantes decisões com influência no processo de transformação urbana.

Estes mecanismos funcionam essencialmente numa lógica unidireccional (autarquia → município) disponibilizando, para consulta, informação essencial sobre a governação urbana.

Um segundo desafio da administração local em matéria de gestão urbanística relaciona-se com a necessidade de promover o planeamento urbano participativo. Cidadãos informados e esclarecidos estão em condições de se envolverem activamente no debate em torno das diferentes opções que se colocam na orientação das dinâmicas urbanas em curso. Também a este nível, as TIC têm um potencial relevante de aplicação, através de serviços telemáticos que funcionam igualmente numa lógica unidireccional, embora no sentido contrário às referidas anteriormente (município → autarquia).

A este nível importa destacar as autarquias que têm vindo a conceber plataformas telemáticas promotoras de orçamentos participativos, ou seja, exercícios de uma intervenção activa dos cidadãos nos processos de governação local, possibilitando-lhes uma interferência directa na decisão sobre a afectação de recursos financeiros às políticas públicas municipais. As TIC podem facilitar a organização destes orçamentos participativos, por exemplo através de interfaces onde o cidadão pode submeter, de modo electrónico, a sua opinião acerca das obras ou acções que considera prioritárias para a sua área de residência. Deste modo, conseguem-se algumas garantias de que o orçamento a aplicar pelo executivo municipal poderá mais facilmente corresponder às reais necessidades e aspirações da população. Ou seja, o papel do cidadão na governação urbana não tem necessariamente de se resumir ao momento da eleição do executivo municipal; as TIC podem assim constituir um mecanismo de aprofundamento da democracia, possibilitando que o cidadão contribua, com as suas sugestões e propostas, para a definição anual do plano de actividades da autarquia, o que, em última análise, confere uma maior transparência aos processos de governação e viabiliza uma participação pública consequente.

Um outro exemplo do envolvimento do cidadão na gestão urbana é o caso dos alertas sms (sistema de mensagens) para intervenções camarárias urgentes, um serviço através do qual o responsável autárquico toma conhecimento de uma qualquer necessidade de intervenção (fachada a ruir, inundações no espaço público, abatimento do pavimento, entre outros), possibilitando assim uma resposta mais rápida para a sua resolução.

Um terceiro desafio da administração local no domínio da gestão do uso do solo está relacionado com a necessidade de continuamente se produzirem peças cartográficas em resposta a requerimentos submetidos por munícipes, bem como proceder-se à actualização das cartografias de suporte às tarefas quotidianas de gestão urbanística (como por exemplo a actualização de plantas cadastrais), elementos essenciais de apoio à tomada de decisão.

A introdução nas câmaras municipais de *softwares* SIG (Sistemas de Informação Geográfica), ao longo dos últimos anos, constituiu uma oportunidade para facilitar as tarefas relacionadas com a recolha, armazenamento, sistematização e análise de dados geo-referenciáveis, bem como a sua visualização cartográfica. Para além de facilitar todas estas tarefas, importa referir que esta tecnologia de cartografia automática permite ainda a emissão de plantas em tempo real através de geoportais WebSIG de consulta pública *online*, através dos quais o cidadão pode directamente adquirir plantas de localização ou inclusivamente extractos de plantas de ordenamento ou de condicionantes, embora falte ainda tornar esta informação digital juridicamente válida (Temedório, Henriques, Silva e 2003).

A elaboração dos instrumentos de gestão territorial é um outro desafio onde a adesão às TIC pode proporcionar uma modernização nos modos de trabalho dos gabinetes municipais de gestão urbanística.

Neste âmbito o recurso a *softwares* específicos de modelação 3D permite uma visualização prévia da concretização das propostas do plano. A aplicação destas tecnologias de modelação tridimensional revela-se bastante útil nas fases preliminares do plano em que se ponderam cenários alternativos, facilitando a tomada de decisões por parte da equipa técnica e política responsável pela elaboração dos planos, bem como por parte das diferentes entidades que constituem a sua Comissão de Acompanhamento. Por outro lado, estes exercícios de modelação revelam-se também muito importantes para motivar uma maior adesão dos cidadãos na fase final da elaboração do plano, aquando do período de inquérito público que, como se sabe, é um requisito obrigatório e prévio à aprovação dos instrumentos de gestão territorial.

Com a aprovação dos planos municipais de ordenamento do território entra em vigor a normativa que regula os índices e parâmetros urbanísticos

para a área de intervenção do plano. A aplicação desses índices, através dos processos de licenciamento, constitui um outro desafio da governação urbana, que pode ser em parte facilitado pelo recurso a serviços telemáticos.

É neste domínio que algumas autarquias têm vindo a desenvolver plataformas telemáticas bidireccionais (município → autarquia) que permitem a interacção *online*, sem necessidade de contacto presencial com os serviços autárquicos.

A adopção destes mecanismos acaba por se reflectir num melhor funcionamento dos gabinetes de gestão urbanística (que podem, por exemplo, canalizar mais técnicos para outras funções, como a fiscalização das operações urbanísticas), bem como na melhoria da qualidade de vida dos municípios que à distância conseguem não só instruir os seus processos de licenciamento como acompanhar pela Internet a evolução processual dos seus requerimentos (conseguindo perceber em que etapa se encontra o seu processo e o tempo previsto para a decisão final). Ou seja, em última instância são mecanismos que vêm trazer um importante contributo para agilizar e qualificar a interacção e as transacções da administração local com os cidadãos.

Existem já algumas câmaras municipais que iniciaram a introdução destes serviços telemáticos, através dos quais os cidadãos podem, por exemplo, apresentar PIP (pedidos de informação prévia) de modo a conhecerem a viabilidade de construção nos lotes de que são proprietários, ou mesmo procederem à submissão *online* de pedidos de licenciamento através do *download* e *upload* de requerimentos. Em algumas plataformas electrónicas é inclusivamente possível proceder-se a transacções financeiras com vista ao pagamento das taxas de urbanização e dos diferentes serviços prestados pelo município.

Por fim, um último desafio em que a apropriação das TIC pelas autarquias pode facilitar as tarefas dos gabinetes de gestão urbanística está associado à obrigação que estes gabinetes têm de fazer cumprir os regulamentos em vigor dos diferentes instrumentos de gestão territorial.

Uma parte significativa do sucesso do planeamento urbano relaciona-se com a fiscalização das intervenções urbanísticas em curso, verificando a sua adequação às normas e índices urbanísticos aprovados, bem como aos restantes termos em que são concedidos os licenciamentos.

O uso progressivo de dispositivos móveis de acesso à Internet veio facilitar o desempenho destes técnicos de fiscalização, ao permitir-lhes a consulta *in loco* das licenças concedidas e das disposições regulamentares aplicáveis a cada lote.

Estas bases de dados geo-referenciados podem também conter informação útil (como imagens) para um melhor controlo das intervenções urbanísticas, por exemplo quando em obras de conservação e restauro há suspeita de alteração abusiva de fachadas (vãos, cores, materiais, cêrceas...).

#### **4. Novos desafios na formação dos técnicos superiores urbanistas**

São efectivamente múltiplas as aplicações das TIC na governação urbana, demonstrando mesmo um potencial transversal às diferentes vertentes do planeamento e da gestão urbanística. Importa contudo reconhecer que a introdução destas tecnologias nestes gabinetes autárquicos é ainda, em muitos casos, um processo incipiente que gradualmente vai substituindo rotinas, reajustando fluxos de trabalho, promovendo alterações organizativas, reconvertendo funcionalmente recursos humanos e, sobretudo, adaptando a administração local a novas formas de interacção com os cidadãos, reconhecendo estes não apenas como requerentes de serviços, mas como agentes participativos na própria definição das políticas de desenvolvimento urbano.

Está assim em curso uma profunda transformação nos modos de trabalho dos Gabinetes de Gestão Urbanística no sentido de explorar o potencial destes avanços tecnológicos; tal está, necessariamente, dependente de novas competências, quer por via da contratação de novos técnicos, quer por via de estratégias de reconversão de competências dos actuais técnicos destes gabinetes, através do incentivo à sua participação em acções de formação especializada ou em cursos de pós-graduação vocacionados para estes novos desafios.

A necessidade de criar este novo tipo de novas competências é também um desafio que se coloca às entidades com oferta formativa especialmente direccionada para os futuros técnicos superiores urbanistas. Importa por isso avaliar em que medida este desafio está a ser cumprido. Neste sentido procedeu-se, a título meramente ilustrativo, a uma análise das competências que os diferentes ciclos de estudo (licenciatura, mestrado e doutoramento) do Departamento de Geografia da Universidade do Minho (*Tabela 3*) têm procurado desenvolver junto dos futuros profissionais que tencionam integrar as equipas de trabalho dos gabinetes autárquicos responsáveis pelo planeamento e gestão urbanística.

Tabela 3. Unidades curriculares do Departamento de Geografia da Universidade do Minho que desenvolvem competências no uso das TIC pelos técnicos superiores urbanistas\*

	Disponibilizar informação ao cidadão	Planeamento participativo	Produzir cartografia	Elaborar instrumentos de gestão territorial	Atribuir licenciamentos	Cumprir os regulamentos
<b>1.º CICLO</b> <b>Licenciatura em Geografia e Planeamento</b>						
Introdução aos SIG			X	X		
Bases de dados aplicadas aos SIG			X	X		
Detecção remota e SIG			X	X		
Geografia do ciberespaço		X		X		
<b>2.º CICLO</b> <b>Mestrado em Geografia</b>						
Telemática e desenvolvimento local		X		X		
Aplicações <i>web</i> SIG	X		X			
Análise espacial e modelação em SIG			X	X		
<b>3.º CICLO</b> <b>Doutoramento em Geografia</b>						
Paisagens virtuais e efémeras		X		X		
Cartografia aplicada e SIG			X	X		

\* Importa referir que, embora estivesse formalmente criado, no ano lectivo de 2010-2011 o Curso de Doutoramento do Departamento de Geografia da Universidade do Minho, de regime presencial, não tinha ainda aberto vagas, funcionando apenas no regime tutorial.

Fonte: Dossier Interno de Criação do 1.º, 2.º e 3.º Ciclos de Estudo do Departamento de Geografia da Universidade do Minho (Licenciatura em Geografia e Planeamento; Mestrado em Geografia e Doutoramento em Geografia).

Este exercício permite-nos, por um lado, constatar a oferta de um conjunto variado de unidades curriculares cujos objectivos de aprendizagem abrangem a criação de competências específicas na programação ou utilização de diferentes plataformas telemáticas com aplicação na prática da governação

urbana. Contudo detecta-se uma concentração dos objectivos destas unidades curriculares, sobretudo em torno de três dos seis domínios de acção autárquica que conformam o planeamento e gestão urbanística.

Verifica-se uma especial atenção na transmissão de conhecimentos para o uso das TIC na produção de cartografia automática e no processo de elaboração dos instrumentos de gestão territorial, sobretudo através das unidades curriculares especializadas em torno dos Sistemas de Informação Geográfica.

O desenvolvimento de metodologias promotoras do planeamento urbano participativo é também uma preocupação central destes três ciclos de estudo, por via da oferta de unidades curriculares como ‘Telemática e desenvolvimento local’; ‘Geografia do ciberespaço’ ou ‘Paisagens virtuais e efémeras’. Esta matriz permite identificar uma certa carência formativa destes ciclos de estudo no que respeita à criação de competências específicas para as tarefas de licenciamento, ou seja, para a autorização de pretensões de investimento que se comprovem respeitar os índices e parâmetros urbanísticos que constam nos regulamentos em vigor dos instrumentos de gestão territorial.

Um outro domínio da acção autárquica em matéria de gestão urbanística, de certo modo preterido nos conteúdos programáticos dos planos de estudo da licenciatura, do mestrado e do doutoramento, relaciona-se com o desenvolvimento de competências para a execução das tarefas que visam garantir a aplicação no terreno dos modelos de ocupação do solo defendidos no Plano Director Municipal, bem como nos Planos de Urbanização ou Planos de Pormenor; ou seja, a preparação dos futuros técnicos para a fiscalização das intervenções urbanísticas em curso, verificando a sua adequação às normas urbanísticas aprovadas.

## **5. Conclusão**

A informação sistematizada e analisada neste estudo permite referir que, na apropriação das TIC pela administração local, assiste-se ainda a alguma falta de maturidade nos *websites* das autarquias portuguesas, apesar dos progressos registados nos últimos anos, que demonstram um reconhecimento do potencial do governo electrónico local para a desburocratização, transparência e modernização dos procedimentos administrativos autárquicos. De certo modo verifica-se que a tendência de apropriação das TIC tem sido sobretudo caracterizada pelo aproveitamento das vantagens mais simples e mais fáceis de operacionalizar (as menos exigentes em termos das competências necessárias para a sua exploração e da credibilidade e confiança que envolvem) e que obviamente não serão aquelas que se traduzirão nos mais

relevantes acréscimos ao nível da qualidade de vida dos cidadãos e ao nível da simplificação dos processos administrativos.

Os dados analisados permitem-nos referir que o processo de *upgrading* no governo electrónico local, através da disponibilização de serviços telemáticos de maior interactividade, tende sobretudo a verificar-se nos municípios mais populosos. De facto, assiste-se a uma relação directa entre a dimensão demográfica das autarquias e a apropriação que estas fazem das TIC para a modernização dos seus procedimentos administrativos. Este facto poderá estar associado a uma maior 'pressão' e exigência da sociedade civil para a modernização dos serviços autárquicos, ou à maior disponibilidade orçamental, por parte dos municípios com maiores densidades demográficas, para o desenvolvimento de aplicações telemáticas mais sofisticadas, bem como para a contratação de recursos humanos com competências específicas para a programação e utilização destes dispositivos.

No que respeita ao potencial das TIC em matéria de gestão urbanística, foi detectada uma diversidade de plataformas telemáticas que estão actualmente à disposição das equipas técnicas responsáveis pela governação do solo urbano, evidenciando-se uma notória versatilidade na aplicação das TIC aos diferentes domínios de acção autárquica em matéria de planeamento urbano: desde aplicativos que permitem simplesmente o acesso *online* a informação (por exemplo: regulamentos, avisos de obras ou estudos técnicos) até às plataformas telemáticas mais complexas que permitem mecanismos de maior interactividade entre o munícipe e a autarquia, relevantes quer na instrução e acompanhamento processual de requerimentos submetidos à autarquia, quer na revitalização dos sistemas democráticos ao procurarem estimular uma participação cívica mais activa na orientação das políticas urbanas.

Estas novas aplicações e dispositivos exigem novas competências aos técnicos superiores urbanistas, o que constitui um desafio para as entidades responsáveis pela formação (inicial/contínua) destes profissionais. Este estudo avaliou o caso concreto do Departamento de Geografia da Universidade do Minho, detectando alguns domínios de aplicação das TIC no planeamento e gestão urbanística de algum modo preteridos nos planos de estudos disponíveis (atribuição de licenciamentos e fiscalização urbanística), o que deverá ser considerado em futuros momentos em que se equacione a reestruturação destes planos de estudos.

## Bibliografia

- Aleixo, Carlos (2010), *A Usabilidade dos Websites dos Municípios Portugueses no Âmbito do E-government como Contributo para a Inclusão Digital*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Castro, Eduardo; Santinha, Gonçalo e Marques, Teresa (2008), *Cidades Inteligentes, Governação Territorial e Tecnologias de Informação e Comunicação*, Lisboa, DGOTDU – Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- Edmiston, K. (2003), “State and local e-government: prospects and challenges”, *American Review of Public Administration*, Vol. 33 (1), 20 pp.
- Huang, Zhenyu (2006), “E-government practices at local levels: an analysis of U.S. counties’ websites”, *Issues in Information Systems*, Vol. VII (2), pp. 165-170.
- Marques, Ana Paula (2008), *Estudo Prospectivo sobre o Emprego e a Formação na Administração Local*, Coimbra, CEFA – Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Nunes, Flávio (2004), “A apropriação das tecnologias da informação e da comunicação na sociedade portuguesa”, *GeoCrítica – Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VIII, n.º 170(40), pp. 441-452.
- Rahman, Hakikur (2009), “Local e-government management: a wider window of e-governance”, *International Journal of Information Communication Technologies and Human Development*, Vol. 1(2), pp. 48-76.
- Rezende, Denis; Frey, Klaus e Betini, Roberto (2006), *Governança e democracia electrónica na gestão urbana*, 22 pp. Disponível: [http://www.pucpr.br/educacao/academico/mestrado/mestrado\\_gestao/seminario/arquivos/governanca\\_democracia\\_eletronica\\_gesto\\_urbana.pdf](http://www.pucpr.br/educacao/academico/mestrado/mestrado_gestao/seminario/arquivos/governanca_democracia_eletronica_gesto_urbana.pdf) [acesso em 22/11/2006].
- Santos, Leonel e Amaral, Luís (2003), “O e-government local em Portugal. Estudo da presença das câmaras municipais portuguesas na Internet em 2002”, *Cadernos Interface*.
- Santos, Leonel e Amaral, Luís (2008), *Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas em 2007. Estudo sobre Local eGovernment em Portugal*, Guimarães, Universidade do Minho | Gávea – Laboratório de Estudos e Desenvolvimento da Sociedade da Informação.
- Severino, Elsa (2006), *Sistemas de Informação Geográfica nas Autarquias Locais. Modelo de implementação*, Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação – Universidade Nova de Lisboa.
- Tenedório, José; Henriques, Cristina e Silva, João (2003), “Municípios, ordenamento do território e sistemas de informação geográfica”, *GeoInova*, pp. 201-219.
- UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (2003), *Sociedade da Informação e Governo Electrónico em Portugal*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros.
- Wohlers, Tony (2009), “The digital world of local government: a comparative analysis of the United States and Germany”, *Journal of Information Technology & Politics*, Vol. 6 (2), pp. 111-126.
- Yigitcanlar, Tan (2003), “Bridging the gap between citizens and local authorities via e-government”, in *Symposium on E-government: Opportunities and Challenges 2003*, Muscat, Sultanate of Oman, 16 pp.



## **Mudança organizacional e TIC: Certificação da qualidade e plataforma de trabalho interna do Gabinete de Estudos e Planeamento da Câmara Municipal do Porto**

Fernando Pau-Preto\*

### **Resumo**

Ao mesmo tempo que se alarga o consenso sobre o papel decisivo que a governação a nível local poderá assumir na resposta global dos poderes públicos face aos grandes desafios que se colocam, a actual situação do país aponta para um futuro próximo marcado pela contracção da estrutura administrativa e pela redução de custos de funcionamento quer ao nível do pessoal ao serviço, quer ao nível dos meios disponíveis para novos investimentos.

Perante estas tendências aparentemente contraditórias, a capacidade de resposta do poder local joga-se, em larga medida, na sua capacidade de concretizar processos de modernização administrativa.

Neste contexto de mudança, a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) e o recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) constituem uma importante janela de oportunidade, não só pelas vantagens que podem proporcionar em termos de inovação, de uma maior eficiência dos serviços públicos e da optimização dos recursos disponíveis, como também pela sua função de mobilização e desenvolvimento dos recursos humanos, através de processos de transformação *bottom-up*, participados e incrementais.

É sob este pano de fundo que se inscreve a presente comunicação, a qual pretende partilhar a experiência concreta do processo de certificação da qualidade do Departamento Municipal de Estudos do Gabinete de Estudos e Planeamento da Câmara Municipal do Porto e do desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica e colaborativa construída à medida: a sua Plataforma de Trabalho Interna.

**Palavras-chave:** modernização administrativa, qualidade, inovação.

\* Gabinete de Estudos e Planeamento, Câmara Municipal do Porto (fernandopau preto@cm-porto.pt).

## **Abstract**

As consensus on the decisive role of local governance increases regarding its global response to the great challenges of our time, the current Portuguese reality points to a strong contraction of the administrative structure, reducing of operating costs, both in terms of personnel and available resources.

Given these seemingly contradictory trends, the responsiveness of local public administration largely centered on the ability to get ahead processes of administrative modernization.

In this changing context, the implementation of Quality Management Systems and the use of Information Technology and Communication are an important window of opportunity, not only through the benefits it can deliver in terms of innovation, greater efficiency of public services and the optimization of available resources, but also as an instrument for mobilization and human resource development through participated bottom-up transformation processes.

Under this background the communication seeks to share the practical experience in the application of the quality certification process in Porto City Council, notably in its the Studies Department, which is part of Studies and Planning Office. It also aims to describe the development of a technological tool collaboratively constructed: its internal working platform.

**Keywords:** administrative modernization, quality, innovation.

## **1. Introdução**

Apesar do esforço de modernização efectuado pelos serviços públicos, de um modo global, a sua capacidade de resposta ainda não vai, aparentemente, ao encontro das necessidades dos cidadãos. Com efeito, tal como nos diz Cabral e Maia (2007: 7), “a administração pública não mudou ao ritmo necessário para dar resposta à aceleração da sociedade e economia”.

Por outro lado, a inevitável comparação com a qualidade dos serviços prestados pelo sector privado, dotado de uma maior flexibilidade e munido de princípios da melhoria contínua, faz crescer as expectativas dos utentes em relação aos serviços públicos (Pinto, 2001), aumentando inexoravelmente a tensão sobre a Administração Pública. Convirá reforçar que a base de partida dos diferentes sectores é bastante distinta, sendo que “a rigidez da legislação aplicável na administração pública não é propriamente a melhor conselheira para a mudança necessária”, segundo Cabral e Maia (2007: 7).

Ao mesmo tempo que se alarga o consenso sobre o papel decisivo que a governação a nível local poderá assumir na resposta global dos poderes

públicos face aos grandes desafios que se colocam, a actual situação do país aponta para um futuro próximo marcado pela contracção da estrutura administrativa e pela redução de custos de funcionamento quer ao nível do pessoal ao serviço, quer ao nível dos meios disponíveis para novos investimentos.

Perante estas tendências aparentemente contraditórias, a capacidade de resposta do poder local joga-se, em larga medida, na sua capacidade de concretizar processos de modernização administrativa.

Neste contexto de mudança, a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) e o recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), constituem uma importante janela de oportunidade, não só pelas vantagens que podem proporcionar em termos de inovação, de uma maior eficiência dos serviços públicos e da optimização dos recursos disponíveis, como também pela sua função de mobilização e desenvolvimento dos recursos humanos, através de processos de transformação *bottom-up*, participados e incrementais.

Neste contexto, o presente artigo debruça-se sobre o processo de certificação da qualidade do Departamento Municipal de Estudos do Gabinete de Estudos e Planeamento da Câmara Municipal do Porto e do desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica e colaborativa construída à medida: a sua Plataforma de Trabalho Interna (PTI).

## **2. Breve enquadramento organizacional e antecedentes**

Em Março de 2010 a Câmara Municipal do Porto (CMP), aprovou a sua estrutura nuclear que é actualmente constituída por doze Direcções Municipais, de entre as quais o Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP). As direcções municipais, em norma, encontram-se estruturadas em unidades orgânicas, nomeadamente em 22 Departamentos Municipais e em 28 Unidades Flexíveis/Divisões Municipais. O GEP caracteriza-se por ser uma direcção municipal bastante qualificada e de pequena dimensão, com apenas dezassete colaboradores, encontrando-se nove afectos ao Departamento Municipal de Estudos (DME).

O GEP possui como missão “conceber, desenvolver e difundir diagnósticos, instrumentos de planeamento e sistemas de monitorização que, constituindo um suporte rigoroso e adequado à tomada de decisão política e técnica, contribuam para a promoção do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida dos cidadãos utilizadores da cidade; analisar fontes e instrumentos de financiamento da actividade municipal e preparar e gerir processos de candidatura a financiamento externo, com vista a maximizar os recursos financeiros à disposição do município e ampliar a sua capacidade de intervenção”.

Por sua vez, a visão foi definida tendo em consideração que “o conhecimento da realidade da Cidade e das suas dinâmicas de evolução é, cada vez mais numa sociedade em rápida transformação, um suporte indispensável no planeamento da intervenção municipal e no processo de tomada de decisão. O GEP deverá constituir uma referência nesta capacidade de contribuir com o conhecimento de suporte a uma intervenção de qualidade marcada por elevados padrões de eficiência, eficácia e inovação”.

A implementação de sistemas de gestão da qualidade, e posterior certificação, e indubitavelmente um factor mais valorizado num quadro holístico de crescente competitividade e exigência (Pau-Preto, 2007). De facto, tal como nos diz Soveral (2007: 47), a “implementação de um sistema de gestão da qualidade e a obtenção do título de organização certificada evidenciam, interna e externamente, de uma forma credível, a competência e capacidade da organização em fornecer produtos ou serviços com características de qualidade preestabelecidas”.

Em meados de 2007, o GEP e o respectivo DME, conjuntamente com as Direcções Municipais dos Recursos Humanos e dos Serviços da Presidência, actualmente denominada apenas de Direcção Municipal da Presidência, decidiram avançar conjuntamente com o seu processo de certificação da qualidade. Tal como refere Cabral (2007), o diagnóstico e o plano de acção em matéria da qualidade requerem metodologias e instrumentos próprios, adaptados a cada situação. No DME, a implementação do SGQ caracterizou-se por um processo de certo modo suave, sem alterações profundas ao *modus operandi* já instalado, uma vez que grande parte dos instrumentos já se encontrava incorporada, aproveitando-se a oportunidade para os melhorar. Tal situação deveu-se, em larga medida, à directora do Departamento Municipal de Estudos, que cedo percepcionou a necessidade de introdução de novos instrumentos de gestão e planeamento na elaboração dos produtos e na prestação dos serviços.

Desde 28 de Setembro de 2008 que o DME se encontra certificado, cumprindo os requisitos da NP EN ISSO 9001:2000 no que à Gestão da Qualidade diz respeito e regendo a elaboração de projectos na área dos estudos através de um procedimento de trabalho, de que daremos conta pormenorizadamente no ponto seguinte. A este procedimento estavam associadas duas instruções de trabalho e diversos impressos necessários para assegurar a manutenção da qualidade, bem como a gestão e monitorização dos seus produtos e serviços. Com efeito, uma das principais conclusões obtidas em sede de revisão do sistema foi a evidente necessidade de incorporar os diversos instrumentos, em concreto os impressos ainda em suporte de papel, em algo que simplificasse e agilizasse o seu manuseamento.

Considerando o quadro de referência actual, em que a sociedade do conhecimento tem impactos significativos na reforma e modernização da administração local, Marques (2008) conclui que as TIC podem de facto ser um catalisador de mudança na organização e nos sistemas de informação. Contudo, e segundo o mesmo autor (2008: 213), para que possa acontecer importa que o sistema de informação seja concebido de modo a permitir o desenvolvimento de:

- a) autonomia e responsabilização de todos os indivíduos;
- b) partilha de informação e de conhecimentos;
- c) aprendizagem contínua e de saberes;
- d) criação de uma cultura de informação.

Na medida em que os dirigentes do GEP também se reviam nestas premissas, foram encetados esforços no sentido de reunir condições para que através da utilização das TIC se continuasse a modernização dos serviços, já em curso.

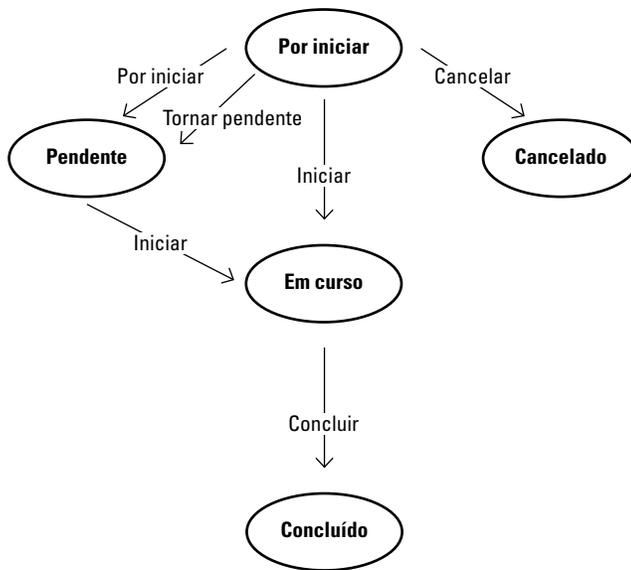
Neste contexto, de acordo com a organização de funcionamento interno da direcção, optou-se superiormente por se efectuar a concepção de uma estrutura para uma Plataforma Interna de Trabalho, adiante designada apenas por PTI. Apesar de a mesma estar estruturada em duas componentes distintas, seguidamente apenas daremos conta da componente referente ao DME.

### **3. O procedimento de trabalho do DME na PTI**

Através do aproveitamento das novas TIC que permitem a desmaterialização de processos, foi desenvolvida e implementada a PTI, que se trata de um projecto de natureza instrumental, destinado a apoiar a actividade da direcção no que diz respeito a armazenamento, consulta e gestão da informação de diversa índole.

O apoio do Programa Porto Digital, com o envolvimento da empresa Eurotux, foi fundamental para o desenvolvimento da PTI, que entrou em funcionamento no ano de 2009. A PTI é suportada por uma aplicação concebida em ambiente *web* (com base em *software open source*) que oferece um ambiente de trabalho único e integrado, capaz de dar resposta a problemas concretos de funcionamento das estruturas de suporte dos processos internos da Direcção Municipal, sistematizar procedimentos no âmbito do desenvolvimento de projectos e de actividades, facilitar a acessibilidade e actualização da informação e, ainda, criar um repositório comum de dados de natureza técnica e administrativa.

### Workflow dos projectos



O cerne da PTI, relativamente ao DME, prendeu-se essencialmente com a gestão da elaboração de projectos e pretendeu-se que o *workflow* dos mesmos fosse o mais intuitivo e linear possível, encontrando-se num único repositório e acessível a todos os colaboradores.

Tal como sucede em qualquer plataforma em suporte digital, cada utilizador introduz o respectivo nome de utilizador e a sua palavra de acesso para aceder aos conteúdos. Após entrar na PTI, surge uma vista com as funções mais utilizadas, disponibilizando desde logo uma panóplia de atalhos rápidos.

A especificação inicial da arquitectura da PTI, no que ao DME diz respeito, dividiu-se em blocos funcionais e teve inicialmente por base a organização existente da informação em suporte digital utilizada e armazenada no âmbito das áreas de trabalho do DME, bem como o fluxo do Procedimento de Trabalho assumido no SGQ.

No modelo tradicional em que se operava, a informação em suporte digital assentava em ficheiros de natureza diversa, que se encontravam armazenados em partilha de rede, num sistema de directórios, operando-se com o Explorador do *Windows*. No que concerne aos projectos, a metodologia de organização de informação adoptada pelos colaboradores consistia em replicar no interior de cada directório de projecto o mesmo subconjunto de directórios.

## Vista dos atalhos rápidos na PTI

The screenshot displays the PTI interface for the Porto City Council. The header includes the logo and name of the Porto City Council. A sidebar on the left contains navigation menus for 'Agenda', 'Contactos', 'GEP', 'DME', 'SP', and 'Área Pública', along with a calendar for May 2011. The main content area is titled 'Informação' and features a grid of quick links for various functions: Agenda, Mapa de áreas, Reuniões GEP, Projectos DME, Ocupação de Tempo DME, Outros trabalhos, Contactos, Formação, Documentação GEP, Actividades DME, Recursos, and Reuniões DME. There are also search and SOQ icons, and links for 'Relatórios mensais' and 'Pedidos de informação'. Below the links is a 'Modificações recentes' section with a table listing recent updates.

Título	Tipo	Última a modificar	Última modificação
Pedidos a Terceiros			2011/05/16
Memorando de Reuniões			2011/05/12
Memorando de Reuniões			2011/05/12
Memorando de Reuniões			2011/05/12
Formação			2011/05/12
Memorando de Reuniões			2011/05/11
Ficha de Projecto			2011/05/06
Memorando de Reuniões			2011/05/06
Memorando de Reuniões			2011/05/03
Pedidos a Terceiros			2011/05/02

Até à implementação desta solução, a gestão dos projectos do DME era assegurada por um conjunto de instrumentos concebidos internamente (impressos), que se foram continuamente aperfeiçoando e que assentavam em ficheiros individualizados, os quais requeriam actualização e o respectivo tratamento de informação para a obtenção dos resultados dos indicadores. De entre os vários impressos associados ao procedimento de trabalho, os seguintes estavam directamente relacionados com a elaboração e gestão dos projectos:

1. especificação preliminar de projecto;
2. ficha de projecto;
3. memorando de reuniões;
4. ficha de avaliação de projecto.

Procurando tirar partido da desburocratização proporcionada pelo desenvolvimento da PTI e das potencialidades da ferramenta, foram eliminados diversos impressos em suporte de papel, nomeadamente:

5. registo de pedidos de informação a terceiros;
6. registo dos pedidos externos de informação;

## Estrutura organizacional de um projecto na PTI

The screenshot shows the website of the Porto City Council (Câmara Municipal) for the 'Gabinete de Estudos e Planeamento'. The main navigation bar includes 'entrada', 'dme', 'projectos', and 'acompanhamento das transformações urbanísticas'. The page title is 'Acompanhamento das Transformações Urbanísticas' by Fernando Pau-Preto, last modified on 2010-01-27 11:17. The interface includes a sidebar with a calendar for May 2011 and a main content area with a table of project activities.

titulo	autor	tipo	modificado
Dados	Fernando Pau-Preto	Pasta	2010-01-27 18:04
Documentação	Fernando Pau-Preto	Pasta	2010-01-27 18:04
Correspondência	Fernando Pau-Preto	Pasta	2010-01-27 18:04
Documentos de Trabalho	Fernando Pau-Preto	Pasta	2010-01-27 18:04
Documentos Finais	Fernando Pau-Preto	Pasta	2010-01-27 18:04
Reuniões	Fernando Pau-Preto	Pasta de Memorandos	2010-01-27 18:04
Histórico	Fernando Pau-Preto	Pasta	2010-01-27 18:04

7. registo da ocupação de tempo;
8. ficha de formação;
9. etc.

Passemos então à descrição da aplicação do procedimento de trabalho em vigor no DME no que respeita ao funcionamento da PTI. Quando surge a necessidade de elaborar um novo projecto, seja de iniciativa própria ou de terceiros, após a devida ponderação da sua pertinência e tomada de decisão superior, é desde logo editada na PTI a especificação preliminar de projecto. A tarefa é executada pelo dirigente, que efectua uma especificação e definição do trabalho a desenvolver mais detalhada e nomeia, em reunião agendada para o efeito, os colaboradores que ficarão envolvidos na sua execução. Nessa mesma reunião é nomeado um gestor de projecto que, entre outras tarefas, fica responsável pela manutenção e actualização do projecto na PTI, constituindo a criação do projecto a sua primeira tarefa.

A equipa nomeada fica então encarregada de elaborar uma proposta de base da ficha de projecto, que contempla o planeamento temporal das tarefas consideradas imprescindíveis para a elaboração do projecto e que se materializa num cronograma. Em reunião da equipa de projecto com o dirigente,

## Ficha de projecto na PTI

The screenshot displays the 'Ficha de Projecto' (Project Record) for 'Acompanhamento das Transformações Urbanísticas' in Porto. The interface includes a navigation menu on the left, a main content area with project details, and a table for indicators.

**Project Details:**

- Nome do Projecto:** Acompanhamento das Transformações Urbanísticas
- Descrição:** Com base na informação das licenças de obras emitidas pela CMP e registadas no SIJU pretende-se acompanhar as dinâmicas de licenciamento urbano. Por outro lado a verante do funcionamento do mercado imobiliário será analisada, através de informação cedida pela Imométrica (IC LADOCER.com) que será uma segunda componente deste projecto.
- Data:** 2011-01-03
- Designação Projecto:** Acompanhamento das Transformações Urbanísticas
- Área de Trabalho:** Desenvolvimento de Instrumentos de Apoio à Decisão
- Data de Início:** 2011-01-01
- Data de Conclusão:** 2011-12-31
- Actividade Permanente:** Não
- Equipa Técnica:** Fernando Pau-Preto
- Gestor de Projecto:** Fernando Pau-Preto
- Colaboração com outros serviços/participadas da CMP:** DMU
- Colaboração com entidades externas:** Imométrica

**Indicadores de realização:**

Indicador	Objetivo previsto	Ponto de situação
Dados actualizados e tratados	1	
Relatório "10 anos de licenciamento de obras no Porto - 2000 a 2009"	1	
Relatório "Mercado imobiliário"	1	

**Reuniões de Acompanhamento:**

- 2011-03-24 | Ponto de situação (Imobiliário)

**Reuniões Realizadas:**

- 2011-02-24 | Investimental

**Versão:** 2011\_v1

efectuam-se as alterações consideradas convenientes e a ficha de projecto é validada. Após a elaboração do memorando da reunião, o gestor do projecto cria a respectiva ficha de projecto na PTI.

Após a conclusão de cada tarefa, ou subtarefa no cronograma, os colaboradores responsáveis pela mesma terão que indicar que a tarefa foi concluída, colocando a respectiva data.

As fichas de projecto podem ser revistas semestralmente, estando prevista a possibilidade de recalendarização do projecto, criando-se para tal uma nova versão daquele documento. Estas revisões ocorrem em reunião de projecto, sendo obrigatória a execução de um memorando de reuniões que fica agregado ao projecto na PTI, assegurando-se deste modo a existência de um repositório com a informação de todas as fases do desenvolvimento do projecto.

Agregado ao processo encontram-se também registados os pedidos de informação a terceiros necessários para o seu desenvolvimento, que deste modo se encontram monitorizados.

Diariamente, cada colaborador deve registar o tempo que dispensou em cada projecto, o que permite uma gestão mais eficaz dos recursos. Por sua

## Cronograma da ficha de projecto na PTI

The screenshot shows the PTI (Project Tracking Interface) for the project 'Acompanhamento das Transformações Urbanísticas - 2011 v1'. The interface includes a header with the Porto City Council logo and navigation menus. A sidebar on the left contains a calendar for May 2011 and a list of project documents. The main area displays a Gantt chart with columns for months from January to December. Tasks are listed on the left, and their duration is shown as black bars across the months. The tasks and their completion dates are as follows:

id	tarefas a desenvolver	resultados	equipa técnica	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	data prevista	estado da tarefa	ordem	acções
1	Relatório Licenciamento de obras																	11	X
1.1	Tratamento e análise de informação	ficheiros actualizados	FPP														2011/01/28	11	X
1.2	Elaboração da versão preliminar	1 Relatório Preliminar	FPP, CO														2011/02/22	11	X
1.3	Revisão da versão preliminar		AL														2011/03/15	11	X
1.4	Elaboração da versão final de relatório	Relatório final	FPP, CO														2011/03/31	11	X
1.5	Revisão da versão final																Em curso	11	X
1.6	Aprovação de relatório final																Por iniciar	11	X

vez, quando a última tarefa prevista no cronograma é concluída, deverá ser encerrada a ficha de projecto e dar início ao preenchimento da ficha de avaliação de projecto, sendo realizada uma reunião de encerramento para discussão e validação dos conteúdos.

Os colaboradores do GEP, aquando da sua participação em acções de formação e outros eventos tais como seminários, congressos, *workshops*, etc., para além de efectuarem uma síntese/resumo da informação recolhida, que deste modo disponibilizam aos restantes colegas, terão igualmente que efectuar o preenchimento de uma ficha, indicando as características da formação em que participaram. Com a entrada em funcionamento da PTI, estas tarefas tornaram-se bastante mais facilitadas.

Entre as funções do DME, conta-se a resposta a pedidos de informação, chegando recorrentemente pedidos de diversa índole. Dado que se encontra definida uma meta com um determinado prazo de tempo de resposta, uma das novas funcionalidades que a PTI disponibiliza é a possibilidade de registo dos mesmos, encontrando-se assim monitorizados *online* os tempos de respostas.

Com a implementação do SGQ no DME, a gestão de projectos e actividades passou a ser assegurada por um conjunto de instrumentos baseados em ficheiros individualizados, tal como referido anteriormente. Todavia, apesar da existência dos mesmos, tornava-se ainda necessário efectuar o devido

## Ficha de formação na PTI

The screenshot shows the website of the Porto City Council (Câmara Municipal do Porto). The main navigation bar includes 'entrada', 'gep', 'secretaria', 'recursos humanos', and 'formação'. The 'formação' section is active, displaying a calendar for May 2011 and a table titled 'Formação'. The table has the following columns: 'data de início', 'data do fim', 'designação da acção', 'modalidade de formação', 'local', 'nº de horas', 'observações', and 'colaborador'. There are also filters for the year (2011) and 'Membros do DME'.

## Ficheiro utilizado para a gestão

The screenshot shows a Microsoft Excel spreadsheet titled 'Calculo\_indicadores\_desempenho\_DME\_09\_Anuar\_V0.xls'. The spreadsheet contains a table of performance indicators for 2009. The table has the following columns: 'Descrição do indicador', 'Designação', 'Dados de base', 'Valor do indicador', 'Unidade', 'Meta assumida para 2009', and 'Obs.'. The table is divided into sections for 'Indicadores de Desempenho' and 'Indicadores de Monitorização'.

INDICADORES DE DESEMPENHO - 2009						
Descrição do indicador			Dados			
Nº	Designação	Dados de base	Valor do indicador	Unidade	Meta assumida para 2009	Obs.
<b>Indicadores de Desempenho</b>						
10	Tempo de resposta a pedidos de informação externos	Ficha de solicitações externas	2,14	dias	7 dias	
11	Satisfação do cliente - qualidade global	Inquérito de satisfação ao cliente	N.D.	%	> 80% de casos de expectativas correspondidas	não foi aplicado inquérito
12	Satisfação do cliente - qualidade do produto	Inquérito de satisfação ao destinatário	N.D.	%	> 80% de casos de apreciação positiva	não foi aplicado inquérito
13	Taxa de execução dos projectos	Ficha de avaliação por projecto	84%	%	100%	
<b>Indicadores de Monitorização</b>						
14	Tempo dedicado a trabalhos não previstos	Ficha de ocupação do tempo, total das fichas por mês	16,8	%		Monitorização
15	Nº de projectos e actividades em curso	Ficha de ocupação do tempo, total das fichas por mês	18	nº		Monitorização
16	Prazos de terceiros	Ficha de registo de pedidos a terceiros por projecto	37	dias		Monitorização

tratamento de informação para a obtenção dos resultados dos indicadores. Por outras palavras, a tomada de decisão carecia de um investimento prévio temporal no tratamento dos indicadores, não sendo portanto a sua leitura imediata.

De modo a tornar este procedimento mais operativo, foram criadas na PTI diversas áreas de trabalho que efectuem automaticamente o cálculo de diversos indicadores, nomeadamente para a monitorização da formação, dos pedidos de informação a terceiros, do tempo de resposta a pedidos de informação externos, da ocupação de tempo, etc.

No que respeita à gestão de projectos, foi também criada uma área de acesso restrito, em que o dirigente pode aceder em qualquer momento ao registo de informação acerca do planeamento e execução dos projectos, incluindo o progresso de cada um. O sistema permite ainda uma multiplicidade de

## Nível de execução dos projectos

Projectos — Gabinete de Estudos e Planeamento

Gestor de Teste | mapa do site  
configuração do site | sair

Pesquisar no Site | pesquisar

apenas na secção corrente

entrada > dme > projectos

conteúdo | visualizar | editar | arquivo | gestão de projectos | nível de execução

### Nível de execução

Ano: 2009 | Período: Anual | Estado: Em curso | filtrar

projectos	anual	ficha de projecto
Base Económica do Porto e da sua Área Metropolitana - Painel de indicadores	57.1% Tarefas terminadas: 4 Total de tarefas: 7	2009_y1
Destaque Informativo - Educação	100.0% Tarefas terminadas: 5 Total de tarefas: 5	2009_y1
Diversidade Cultural Urbana	100.0% Tarefas terminadas: 7 Total de tarefas: 7	2009_y1
Envelhecimento populacional e Qualidade de Vida	100.0% Tarefas terminadas: 8 Total de tarefas: 8	2009_v3
Inventário do Associativismo Local	66.7% Tarefas terminadas: 6 Total de tarefas: 12	2009_v4
SMQVU	30.8% Tarefas terminadas: 4 Total de tarefas: 13	2009_v2
Média por tarefas		69.2%
Média das taxas de execução		75.8%

Enviar isto — Imprimir isto —

Copyright © 2009-2010 C.M. Porto - Gabinete de Estudos e Planeamento

informação associada, como por exemplo o estado de concretização das tarefas programadas, etc.

## Conclusões

As opções assumidas através da certificação da qualidade e da utilização das TIC não são, seguramente, as únicas possibilidades de modernização da administração local; outras haverá certamente, e cada serviço deverá desenvolver as suas de acordo com o seu *core business*. O principal objectivo desta comunicação foi, tal como mencionado inicialmente, o de partilhar a experiência concreta do processo de certificação da qualidade e da criação de uma ferramenta tecnológica e colaborativa construída à medida das necessidades da direcção municipal.

Numa primeira instância haverá que frisar que ambos os exercícios só foram possíveis devido às condições de base preexistentes, num quadro profícuo de cooperação mútua, entre dirigentes e colaboradores das diversas unidades orgânicas. Por outro lado, a sistematização efectuada, tendo-se definido objectivamente quem faz o quê, quando e como, facilita a clarificação das “regras

do jogo”, e inclusivamente, a integração de novos colaboradores na organização, tal como refere Martins (2007) no exemplo da autarquia de Pombal. De facto, a utilização das TIC através da PTI, que incorporou entre outros, o Procedimento de Trabalho assumido no DME, permitiu a criação de um repositório comum de dados de natureza técnica e administrativa, tornando a própria gestão do procedimento mais eficiente e com possibilidade de leitura dos indicadores de desempenho em tempo real, o que garante por si só uma melhoria qualitativa e quantitativa no auxílio à tomada de decisão a diversos níveis administrativos de gestão.

A arquitectura do próprio procedimento de trabalho para a elaboração de projectos na área dos estudos do DME foi revista mais do que uma vez, em virtude de todos os desenvolvimentos decorridos com a implementação e desenvolvimento da PTI, presentemente já na sua quarta versão.

Por outro lado, não é de todo despidendo mencionar as melhorias na gestão ao nível dos recursos humanos, a forte redução da utilização de papel e a consequente optimização dos recursos financeiros.

Todo este percurso, que decerto não irá ficar por aqui, foi possível por diversas razões, nomeadamente, a abertura da instituição à evolução e à melhoria constante, bem como os dirigentes das unidades orgânicas que assumiram em tempo que a qualidade, aliada às novas tecnologias, constitui uma aposta estratégica para uma melhoria efectiva do desempenho da organização.

## **Bibliografia**

- Cabral, M. e Maia, O. (2007), “Evidências de mudança na administração pública – O caso do Gabinete do Município da Câmara Municipal do Porto”, *Sebenta: Qualidade nos serviços, municípios mais competitivos*, APPLA, n.º 3.
- Cabral, M. (2007), “Um novo paradigma de relacionamento entre os serviços da autarquia e os cidadãos: o caso do Gabinete do Município da Câmara Municipal do Porto”, *Revista da Euro-região Galiza – Norte de Portugal*, n.º 11.
- Marques, A. (2008), *Estudo Prospectivo sobre o Emprego e Formação na Administração Local*, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Martins, P. (2007), “Mais@utarquia, a autarquia ao serviço do cidadão”, *Sebenta: Qualidade nos serviços, municípios mais competitivos*, APPLA, n.º 3.
- Pau-Preto, F. (2007), “Síntese e balanço do *workshop*, Qualidade nos serviços, municípios mais competitivos”, *Sebenta: Qualidade nos serviços, municípios mais competitivos*, APPLA, n.º 3.
- Soveral, L. (2007), “Qualidade e certificação de sistemas de gestão da qualidade”, *Sebenta: Qualidade nos serviços, municípios mais competitivos*, APPLA, n.º 3.



## Nota biográfica dos autores

**Rob Atkinson** é professor no Departamento de Planeamento e Arquitectura da University of West of England, em Bristol. Os seus interesses na investigação centram-se principalmente no trabalho transnacional sobre a regeneração urbana, a governança urbana e a participação da comunidade em parcerias de regeneração urbana, a exclusão social urbana e a política europeia urbana e espacial. Tem apresentado trabalhos científicos e publicado sobre estas questões em toda a Europa. Liderou a contribuição do Reino Unido no V Quadro de Referência com o projecto *Desconcentração Espacial do Uso Económico da Terra e a Qualidade de Vida nas Áreas Metropolitanas Europeias*. É Vice-Presidente do Comité Executivo da Associação Europeia de Investigação Urbana e editor do

novo jornal EURA's – Investigação Urbana e Prática (*Urban Research and Practice*). É ainda membro da EUROCITIES – Grupo de Trabalho de Investigação em Políticas Urbanas. Esteve centralmente envolvido em seis projectos de dois dos programas-quadro da UE: Governança para a Sustentabilidade (*Governance for Sustainability – GFORS*) e Matriz Urbana (*Urban Matrix*), sendo este último uma plataforma de disseminação de conhecimento desenhada para apoiar as autoridades locais em toda a Europa no desenvolvimento e implementação de políticas sobre desenvolvimento urbano sustentável. Actualmente está envolvido nos projectos ESPON (*Attractiveness of European Regions*) e “Cidades para Residentes e Visitantes” (*ATTREG – Cities for Residents and Visitors*).

**Enrique José Varela Álvarez** é doutorado em Ciência Política e Administração na Faculdade de Ciências Sociais e da Comunicação da Universidade de Vigo (Pontevedra). Integra o grupo de investigação “G3: Observatório Governança” (<http://www.observatoriogobernanza.com/>) e é autor e co-autor de vários livros.

**Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo** é licenciado em Administração Pública Regional e Local pela Universidade do Minho e doutorado em Administração Pública pela University of Exeter, Reino Unido. É Professor Associado, com Agregação, de Administração Pública na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, director do programa de doutoramento em Ciências da Administração, director do mestrado em Administração Pública e director do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública. Tem publicado artigos em revistas científicas internacionais com revisão pelos pares, das quais se destacam *Public Administration*, *International Review or Administrative Sciences*, *International Public Management Journal*, *Public Management Review* e *Revista Enfoques: Ciência Política y Administración Pública*. É autor e co-autor de vários livros.

**Ana Paula Marques** é Professora Associada com Agregação do Departamento de Sociologia e investigadora permanente do Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS) da Universidade do Minho. Doutorou-se, em 2003, em Sociologia – área de Organizações e Trabalho por esta universidade. Exerce funções de promotora e mentora científica do *Spin-Off* Laboratório MeIntegra e CICS – Universidade do Minho. Integra, do lado do Norte de Portugal, os Serviços de Estudos “Educação e Formação” do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular Galiza-Norte de Portugal. É autora e co-autora de vários artigos e livros, destacando-se nestes últimos *Inserção Profissional de Graduados em Portugal. (Re)configurações teóricas e empíricas* (2010), *Estudo Prospectivo sobre Emprego e Formação na Administração Local* (2009), *Trajectórias Quebradas. A vivência do desemprego de longa duração* (2008), *Administração Local. Políticas e práticas de formação* (2008), *Actores Intermédios da Orgânica Empresarial. O futuro do emprego, das competências e da formação* (2007), *Entre o diploma e o emprego. A inserção profissional de jovens engenheiros* (2006) e *Assimetrias de género e classe. O caso das empresas de Barcelos* (2006).

**Margarida Perestrelo** é doutorada em Sociologia, na especialidade de Teorias e Métodos da Sociologia, com o tema “Prospectiva: Planeamento estratégico num contexto de desenvolvimento regional”, pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) (2006); e mestre em Planeamento Regional e Urbano, pela Universidade Técnica de Lisboa (1990). É actualmente professora auxiliar do ISCTE-IUL, do Departamento de Métodos de Pesquisa Social, da Escola de Sociologia e Políticas Públicas. É co-autora do livro *A Baixa Pombalina – Diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores* e autora de diversos artigos e conferências no domínio do planeamento urbano e regional, metodologias de prospectiva e avaliação. É membro permanente do DINÂMIA-CET e membro do Conselho Técnico Científico da revista *Prospectiva e Planeamento*, do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, desde 2007.

**João Abreu de Faria Bilhim** é Professor Catedrático com nomeação definitiva e em exclusividade de funções do ISCSP/Universidade Técnica de Lisboa. Em 1993 doutorou-se em Ciências Sociais, na especialidade de Sociologia, pela mesma universidade, com a classificação de “muito bom, com distinção e louvor” por unanimidade do júri, com a tese “Factores Organizacionais do Sistema Português de I&D”.

Em 2002, conclui a Agregação em Antropologia e Sociologia na UTL, com a disciplina Sociologia das Organizações. Entre 2006 e 2007 foi presidente da Comissão Técnica do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE); entre 2007-2008 exerceu a coordenação do PREMAR – Programa de Modernização da Administração Regional da Madeira; e entre 2005 e 2009 foi presidente do Conselho Directivo do ISCSP/UTL. Actualmente é o Presidente do ISCSP/UTL.

**Helena Rato** é doutorada pela Universidade Técnica de Lisboa e pertence à carreira de investigação científica do Instituto Nacional de Administração (INA, I.P.), com o grau de investigadora coordenadora, onde desempenha o cargo de directora da Unidade de Investigação e Consultoria (UNIC). Nesta qualidade tem produzido e orientado diversos estudos sobre avaliação do desempenho organizacional e individual, gestão de competências e avaliação da formação na Administração Pública portuguesa, assim como na Administração Pública de diversos países europeus.

**Rita Moreira** é doutoranda em Sociologia da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e Investigadora integrada do Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho, com o projecto intitulado “Empreendedorismo qualificado: políticas do Ensino Superior e (re)configuração das trajectórias profissionais dos diplomados”.

As suas principais áreas de interesse científico são: *i*) trabalho, transição profissional e empregabilidade; *ii*) educação e políticas do Ensino Superior; *iii*) mobilidade e empreendedorismo académicos; *iv*) cooperação e redes universitárias.

Nos últimos anos participou em diversos projectos de investigação do CICS/UM financiados pela FCT, pelo Governo Português, pela União Europeia e pela Comissão Europeia. Destes projectos foram feitas publicações científicas e relatórios técnicos como autora e co-autora. Também exerceu funções como promotora e directora do *spin-off* académico Laboratório MeIntegra Universidade do Minho, entre 2008 e 2009.

**Flávio Nunes** é Professor Auxiliar do Departamento da Universidade do Minho. Iniciou a sua carreira como consultor na vertente do urbanismo e do planeamento estratégico de cidades, desenvolvendo posteriormente investigações no âmbito da política regional europeia e da cooperação interregional. Concluiu o seu doutoramento em 2007 no domínio da Geografia do Ciberespaço, onde questionou o papel das tecnologias da informação e da comunicação enquanto instrumentos de desenvolvimento regional e local, para além de ter avaliado a dimensão geográfica da Fractura Digital em Portugal e o efeito da apropriação das TIC na Geografia do Quotidiano. Actualmente integra a equipa técnica de diversos projectos de investigação e as suas reflexões concentram-se sobretudo nos domínios da Geografia do Ciberespaço, do Planeamento Urbano e do Desenvolvimento Regional.

**Célia Lopes** concluiu o Ensino Secundário em Cabo Verde e é licenciada em Ciências da Comunicação pela Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional de Braga. Em 2010 efectuou em Lisboa um estágio em Jornalismo Radiofónico na estação Horizonte FM. Em 2011 concluiu uma pós-graduação em Planeamento e Gestão do Território no Departamento de Geografia da Universidade do Minho.

**Joana Leite** é licenciada em História pela Universidade do Minho. No ano lectivo 2010-2011 ingressou no Mestrado de Geografia (especialização em Planeamento e Gestão do Território), no âmbito do qual se encontra presentemente a desenvolver uma dissertação intitulada ‘A realidade dendro-caustológica municipal na imprensa local e regional. O caso do concelho de Vila Nova de Famalicão.’

**Miguel Moura** é licenciado em Geografia e Planeamento pela Universidade do Minho. Desempenha actualmente funções de Mestre Florestal nos quadros permanentes da Guarda Nacional Republicana – Destacamento Territorial de Amarante. Em 2011 concluiu uma pós-graduação em Planeamento e Gestão do Território no Departamento de Geografia da Universidade do Minho.

**Mónica Silva** é licenciada em Ciências da Comunicação pela Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional de Braga. Em 2010 efectuou um estágio no Gabinete de Comunicação e Imagem da Câmara Municipal de Santa Catarina, na ilha de Santiago em Cabo Verde. No ano lectivo 2010-2011 ingressou no Mestrado de Geografia (especialização em Planeamento e Gestão do Território) no âmbito do qual se encontra presente-mente a desenvolver uma dissertação intitulada ‘Voluntariado e desenvolvimento local em Cabo Verde’.

**Fernando Pau-Preto** é Técnico Superior na Câmara Municipal do Porto a exercer funções no Departamento Municipal de Estudos do Gabinete de Estudos e Planeamento (2002); prestador de serviços para o Instituto Português de Arqueologia no Parque Arqueológico do Vale do Côa (1999-2002).

É licenciado em Planeamento Regional e Urbano pelo Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro e mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano pelas Faculdades de Engenharia e Arquitectura da Universidade do Porto.

Autor do livro *O Património Cultural no Planeamento e no Desenvolvimento do Território – Os planos de ordenamento de parques arqueológicos* (2008), é autor ainda de diversas comunicações científicas e artigos de opinião publicados, entre os quais: “Planos de Ordenamento de Parques Arqueológicos, os parentes pobres dos Planos Especiais de Ordenamento do Território” e “Os 10 anos da Lei de Bases da política de Ordenamento do Território, Génese e evolução do sistema de gestão territorial 1998-2008. *Actas do Encontro Anual da AD URBEM* (2010).

# Índice

<i>Prefácio</i> Luís Braga da Cruz	7
<i>Introdução</i> Ana Paula Marques e Rita Moreira	15
<b>Parte I – Modernização e planeamento</b>	
<i>Contemporary urban governance and the search for competitiveness: Mobilization of assets in the bid to improve ‘urban attractiveness’</i> Rob Atkinson	23
<i>A modernização administrativa nas autarquias locais: Estudo comparado dos municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular</i> Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo e Enrique José Varela Álvarez	47
<i>(Re)inscrições territoriais da Administração local: Desafios de governação</i> Ana Paula Marques	71
<i>Prospectiva e democracia participativa: sucessos e insucessos</i> Margarida Perestrelo	95
<b>Parte II – Formação e TIC</b>	
<i>Da formação burocrática à estratégica na Administração central e local</i> João Bilhim	115
<i>Avaliação integrada da formação profissional. Um modelo para capacitar a Administração Pública face aos desafios sociais</i> Helena Rato	135
<i>Avaliação e dinâmicas formativas na Administração local: Doze estudos de caso nos municípios portugueses</i> Ana Paula Marques e Rita Moreira	153
<i>O uso de plataformas telemáticas no processo de planeamento e gestão urbanística</i> Flávio Nunes, Célia Lopes, Joana Leite, Miguel Moura e Mónica Silva	183
<i>Mudança organizacional e TIC: Certificação da qualidade e plataforma de trabalho interna do Gabinete de Estudos e Planeamento da Câmara Municipal do Porto</i> Fernando Pau-Preto	207
<i>Nota biográfica dos autores</i>	221



GOVERNAÇÃO E TERRITORIALIDADES  
LÓGICAS E PRÁTICAS NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Organização de: Ana Paula Marques e Rita Moreira

Capa: Gonçalo Gomes

Director de Colecção: Manuel Carlos Silva

© Edições Húmus, Lda., 2012

Apartado 7097

4764-908 Ribeirão

Telef. 252 301 382 Fax: 252 317 555

humus@humus.com.pt

Impressão: Papelmunde, SMG, Lda. – V. N. Famalicão

1.ª edição: Setembro de 2012

Depósito legal: 338249/11

ISBN: 978-989-8549-17-4

Colecção: Debater o Social – 13

*/ Governação e Territorialidades. Lógicas e Práticas na Administração Local* é uma obra colectiva que visa contribuir para um debate aprofundado e estruturado em torno de governação e territorialidades, principais práticas e lógicas que têm vindo a caracterizar a Administração Local nos últimos anos. Esta reflexão assume contornos de maior visibilidade e urgência face à recente crise económico-financeira e às recomendações europeias traduzidas na *Europa 2020* quanto ao modo como se pretenderá assegurar a saída da crise e preparar a economia da UE para a próxima década, bem como, em termos nacionais, face aos fundamentos que norteiam o *Documento Verde da Reforma da Administração Local* (2011).

A organização deste livro fez-se em duas partes fundamentais. Na I Parte, "Governação e Planeamento", discutem-se as bases da competitividade das cidades e da modernização das autarquias, suportando modelos de intervenção em rede, com a inscrição do "local" como dimensão angular do modelo de democracia ocidental. Na II Parte, "Formação e TIC", exemplifica-se como as autarquias têm vindo a gerir e a (re)criar soluções para enfrentarem os desafios de uma governação e liderança local no actual contexto de globalização e incerteza económica e societal.

**Ana Paula Marques** É socióloga, professora do Departamento de Sociologia e investigadora do Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho.

**Rita Moreira** É licenciada e mestre em Sociologia, sendo actualmente doutoranda da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). É ainda investigadora integrada no Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho (CICS/UM).



Universidade do Minho  
 Centro de Investigação em Ciências Sociais



Financiado por Projeto Estratégico  
 Pest-OE/SADG/UI0710/2011

ISBN: 978-989-8549-17-4



9 789898 549174