

/ *Governança e Territorialidades. Lógicas e Práticas na Administração Local* é uma obra colectiva que visa contribuir para um debate 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, 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 os desafios de uma governança 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).

ISBN: 978-989-8549-17-4



9 789898 549174



Universidade do Minho
Centro de Investigação em Ciências Sociais



Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Financiado por Projeto Estratégico
Pest-OE/SADQ/010710/2011

Governança e Territorialidades / Ana Paula Marques / Rita Moreira

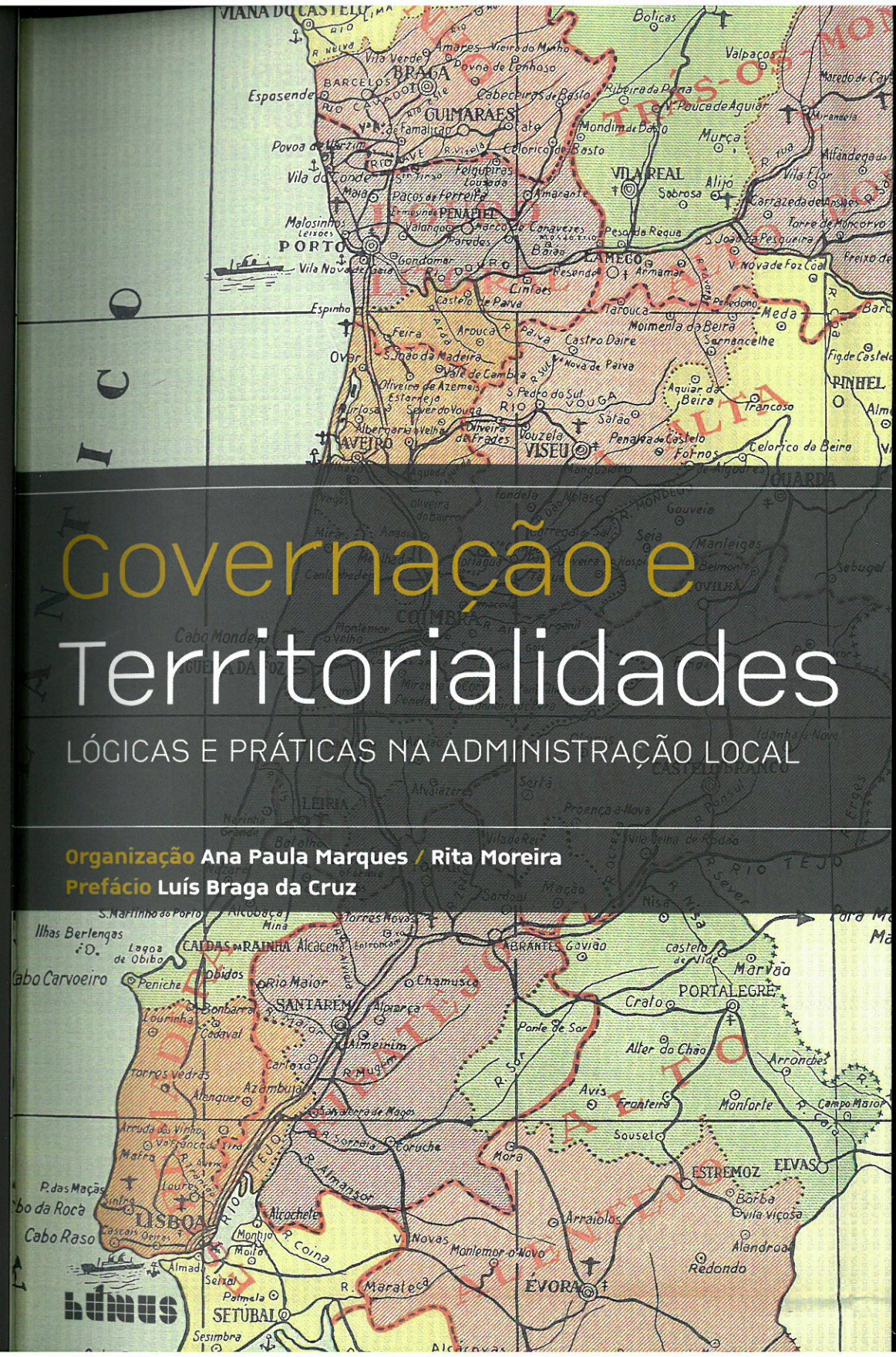


EDIÇÕES
HUMUS

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

Almus



Universidade do Minho
Centro de Investigação em Ciências Sociais

Índice

<i>Prefácio</i>	7
Luís Braga da Cruz	
<i>Introdução</i>	15
Ana Paula Marques e Rita Moreira	
Parte I – Modernização e planeamento	
<i>Contemporary urban governance and the search for competitiveness: Mobilization of assets in the bid to improve 'urban attractiveness'</i>	23
Rob Atkinson	
<i>A modernização administrativa nas autarquias locais: Estudo comparado dos municípios do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular</i>	47
Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo e Enrique José Varela Álvarez	
<i>(Re)inscrições territoriais da Administração local: Desafios de governação</i>	71
Ana Paula Marques	
<i>Prospectiva e democracia participativa: sucessos e insucessos</i>	95
Margarida Perestrelo	
Parte II – Formação e TIC	
<i>Da formação burocrática à estratégica na Administração central e local</i>	115
João Bilhim	
<i>Avaliação integrada da formação profissional. Um modelo para capacitar a Administração Pública face aos desafios sociais</i>	135
Helena Rato	
<i>Avaliação e dinâmicas formativas na Administração local: Doze estudos de caso nos municípios portugueses</i>	153
Ana Paula Marques e Rita Moreira	
<i>O uso de plataformas telemáticas no processo de planeamento e gestão urbanística</i>	183
Flávio Nunes, Célia Lopes, Joana Leite, Miguel Moura e Mónica Silva	
<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>	207
Fernando Pau-Preto	
<i>Nota biográfica dos autores</i>	221
	229

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

(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 prospectivo 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”¹, 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 orientador², 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.

¹ 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).

² 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 prevalentes. A sua substituição por outros modelos próximos do que se designa por *New Public Management* (Nova Gestão Pública)³, 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

³ 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 governação⁴. 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 gestão⁵.

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

⁵ 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 território⁶, 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

⁶ 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 predomínio 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 hoje⁷ 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: planejar, 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

⁷ Veja-se, a esse propósito, a relevância dos traços que enformam uma “cultura” administrativa (cf. Weber, 1995 [1921]): *i*) predomínio 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 municipais⁸.

Ora, esta nova abordagem às políticas públicas tem vindo a ser conhecida como modelos próximos da Nova Gestão Pública⁹, 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

⁸ 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).

⁹ 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 pública¹⁰. 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).

¹⁰ 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 adopção 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 trajetórias 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”¹¹, 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)¹².

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

¹² 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 governação” (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 emprego¹³. 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)¹⁴. Este representou um estímulo forte para a

¹³ 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”.

¹⁴ 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; Sarmento, Marques & Ferreira, 2008)¹⁵.

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,

¹⁵ 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 Sociais¹⁶, 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

¹⁶ 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 continental¹⁷, fruto da identificação de seis *clusters*¹⁸, 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.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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 acções de formação, ao volume (número de horas), aos encargos financeiros face ao tipo de acções 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 novos 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, partenariado 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.unic.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].
- 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.