



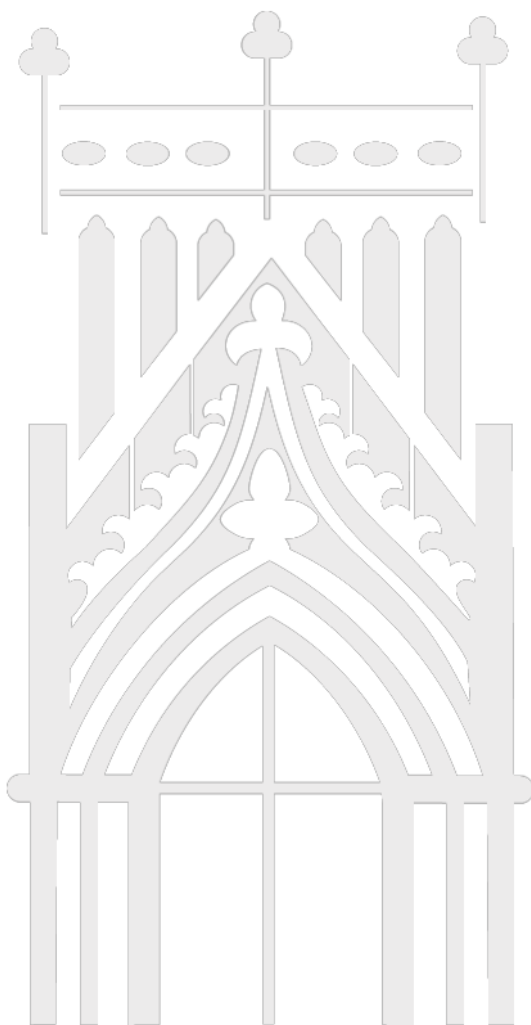
IPG Politécnico
|da|Guarda
Polytechnic
of Guarda

Mestrado em Gestão
Administração Pública

O Município como motor de
desenvolvimento local

Tânia Pereira Reduto Cameira

julho | 2013



Escola Superior
de Tecnologia
e Gestão



O MUNICÍPIO COMO MOTOR DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

PROJETO APLICADO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM GESTÃO

ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Orientador: Doutora Maria Manuela dos Santos Natário

TÂNIA PEREIRA REDUTO CAMEIRA

Julho 2013

Ao meu marido José e à minha filha Inês Miguel

AGRADECIMENTOS

O meu agradecimento à Professora Doutora Maria Manuela dos Santos Natário, pela oportunidade da sua orientação, pela mais-valia das suas sugestões e exigência, bem como pela possibilidade de me fazer crescer enquanto investigadora.

Agradeço ainda, as suas palavras sábias de apoio, cuidado e incentivo nos momentos de fraqueza e essencialmente por nunca ter desistido de mim.

Agradeço à minha amiga Maria de Jesus, pelo incentivo e apoio dado durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço aos meus pais, cujas atitudes, exemplo e dedicação, contribuem de modo fundamental para o meu crescimento social e humano.

RESUMO

As autarquias locais são atualmente dinamizadoras do desenvolvimento local, o modelo de governação em rede, em que existe cooperação entre os mais diversos atores locais, tem-se revelado eficaz.

O presente estudo centra-se na análise das estratégias inovadoras utilizadas por três municípios, assentes em redes de interação capazes de gerar desenvolvimento das regiões.

Este trabalho procura ainda refletir sobre as dinâmicas de relacionamento entre os departamentos dos mesmos três municípios.

Os resultados apontam para a existência de características de Governação em rede nos três municípios em análise, embora de forma incipiente, pois envolvem desempenhos organizacionais em parceria e em rede com os vários *stakeholders* e parcerias público-privadas em várias áreas, lideram na mobilização de vontades e integração de recursos mas a nível interno ainda carecem de uma maior dinâmica de relacionamento em rede.

Palavras chave: Governação em rede, autarquias locais, território, desenvolvimento local/regional

ABSTRACT

Nowadays local administrations are dynamic forces of local development, with a network governance model, where exists cooperation between the several local actors, that has been revealed successful.

The present study analyses innovative strategies used by three municipals that are based on interaction networks able to generate regions' development.

This work also seeks to reflect the dynamics of relations between departments of those three municipals.

The results appoint to the existence of characteristics of network governance in the three municipals under study, although in an incipient form, as they involve partnership and network organizational performances with the several stakeholders and public- private partnerships in various areas and they lead to the mobilization of wills and integration of resources but at an internal level and they still need to develop a more dynamic network relationship.

Keywords: Network governance, local autarchies, territory, local/regional development.

GLOSSÁRIO

DAGRH - Departamento Administração Geral e Recursos Humanos

DDESC - Departamento Desenvolvimento Educativo Social e Cultural

DPEF - Departamento Planeamento Económico Financeiro

DPUO - Departamento Planeamento Urbanístico e Obras

NUT - Nomenclatura Unidade Territorial

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vii
ABSTRACT	ix
GLOSSÁRIO	xi
ÍNDICE GERAL	xiii
ÍNDICE DE QUADROS	xvii
ÍNDICE DE FIGURAS	xix
ÍNDICE DE GRÁFICOS	xix
INTRODUÇÃO	1
Justificação / Importância do Tema	1
Objetivo de Estudo	3
Estrutura de Estudo.....	3
CAPÍTULO I - OS ALICERCES E EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL E AS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	5
1.1. NOTA INTRODUTÓRIA	7
1.2. AS REFORMAS TERRITORIAIS E A CONSOLIDAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL.....	8
1.3. A AUTONOMIA LOCAL E O DESENVOLVIMENTO DAS SUAS ATRIBUIÇÕES	14
1.4. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	21
1.5. TEORIAS DO CRESCIMENTO ENDÓGENO	23
1.6. SÍNTESE	27
CAPÍTULO II - AS FORMAS DE GOVERNAÇÃO MUNICIPAL	29
2.1. NOTA INTRODUTÓRIA	31
2.2. CONCEITO DE GOVERNAÇÃO	32
2.3. FORMAS DE GOVERNAÇÃO: INTEGRAÇÃO HIERÁRQUICA, MERCADO E REDE.....	35
2.4. CARACTERÍSTICAS DA GOVERNAÇÃO EM REDE	38
2.5. SÍNTESE	42

CAPÍTULO III -OS TERRITÓRIOS LOCAIS E AS NOVAS DIMENSÕES DA COMPETITIVIDADE	45
3.1 NOTA INTRODUTÓRIA	47
3.2 A INOVAÇÃO NO CONTEXTO TERRITORIAL	48
3.3 O INTERMUNICIPALISMO E A SUA EVOLUÇÃO	51
3.4 OS FACTORES DE SUCESSO DAS COMUNIDADES LOCAIS E REGIONAIS	55
3.5 A GOVERNAÇÃO, AS AUTARQUIAS E OS <i>STAKEHOLDERS</i>	58
3.6 SÍNTESE	61
CAPÍTULO IV - METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	63
4.1. NOTA INTRODUTÓRIA	65
4.2. O PROBLEMA	66
4.3. CARACTERIZAÇÃO DOS TRÊS MUNICÍPIOS: GOUVEIA, GUARDA E SABUGAL	67
4.4. QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO	70
4.5. ESTUDO 1: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS INOVADORAS	72
4.5.1 Variáveis em Estudo	72
4.5.2 População	73
4.5.3 Instrumento de Colheita de Dados	73
4.5.4 Procedimentos Formais e Éticos	74
4.6. ESTUDO 2: ANÁLISE DAS DINÂMICAS DE RELACIONAMENTO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS	74
4.6.1 Hipóteses	74
4.6.2 População	75
4.6.3 Instrumento de Colheita de Dados	76
4.6.4 Procedimentos Formais e Éticos	78
4.7. SÍNTESE	78
CAPÍTULO V -ANÁLISE E TRATAMENTO DE DADOS	79
5.1 NOTA INTRODUTÓRIA	81
5.2 TRATAMENTO DOS DADOS DO ESTUDO 1	81
5.3 TRATAMENTO DOS DADOS DO ESTUDO 2	86

5.4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	94
	CONCLUSÕES	97
	Implicações Práticas deste Estudo	101
	Limitações da Investigação	101
	Sugestões para Investigações Futuras	102
	BIBLIOGRAFIA	103
	ANEXOS	109

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Visão Geral das Reformas da Administração Local	9
Quadro 2: Divisão do Território na Constituição de 1822.....	10
Quadro 3: Divisão do Território entre 1822-1826.....	10
Quadro 4: Parecer Preliminar da Comissão para a Divisão do Território	11
Quadro 5: Projeto de Lei Orgânica da Administração Geral das Províncias do Reino da Comissão do Código Administrativo	11
Quadro 6: Divisão do Território em 1832 por Mouzinho da Silveira	12
Quadro 7: Divisão do Território em 1836 por Passos Manuel	13
Quadro 8: Divisão do Território com base na Constituição da Republica de 1976.....	14
Quadro 9: Modelos de Associativismo.....	53
Quadro 10: Caracterização do Concelho de Gouveia.....	67
Quadro 11: Caracterização do Concelho da Guarda	68
Quadro 12: Caracterização do Concelho do Sabugal	69
Quadro 13- Comunicação nos Departamentos dos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia	87
Quadro 14- Valores nos Departamentos dos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia	88
Quadro 15 – Média dos Valores nos Diferentes Departamentos	89
Quadro 16 - Recompensa nos Departamentos dos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia	90
Quadro 17– Dinâmicas de Relacionamento entre os Departamentos dos Municípios da Guarda, Sabugal e Almeida	91
Quadro 18 - Diferenças de Médias: Variáveis Contextuais	93
Quadro 19- Diferenças de Médias: Valores e Recompensa	93

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Independência dos Poderes	9
Figura 2: Relações Inter-organizacionais dos Municípios	61
Figura 3: Mapa do Concelho de Gouveia	67
Figura 4: Mapa do Concelho da Guarda.....	69
Figura 5: Mapa do Concelho de Sabugal	70

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Comunicação nos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia.....	87
Gráfico 2- Valores nos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia	89
Gráfico 3 - Recompensa nos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia.....	90

INTRODUÇÃO

Justificação / Importância do Tema

A relação entre as autarquias e a sociedade local tem vindo, ao longo das últimas décadas, a sofrer grandes transformações por via, principalmente, do processo de desenvolvimento do país e do reforço da afirmação da cidadania associados ao surgimento de novos atores a nível local. Com efeito, as autarquias locais, com destaque para os municípios, ganharam grande protagonismo como atores dinamizadores do desenvolvimento local, catalisando múltiplas iniciativas da comunidade local e servindo, muitas vezes, de placa giratória de parcerias entre os setores público e privado.

Simultaneamente constata-se que as regiões crescem a ritmos diferentes, sendo esta uma questão que continua sem grandes respostas. As redes institucionais regionais e a interação com a economia local e o sistema social podem ser condicionantes dos processos de crescimento e desenvolvimento face aos novos desafios de competitividade territorial.

A competitividade associada, por um lado, à afetação de recursos e à dinâmica de criação de riqueza e à coesão social, e por outro lado, à equidade no acesso à utilização das redes de equipamentos, constituem indicadores de avaliação de desempenho de uma região em matéria de desenvolvimento económico e social.

Neste processo de crescimento das regiões, os recursos endógenos, a inovação tecnológica e o capital humano, são cada vez mais variáveis explicativas. Neste contexto, segundo Ellis e Biggs (2001) o *empowerment*, a governação e o desenvolvimento endógeno ganham força como ideias-chave.

Muitos dos problemas que atualmente se colocam às comunidades locais assumem uma importância relevante para o desenvolvimento socioeconómico exigindo, assim soluções de grande complexidade técnica e financeira cuja viabilidade dificilmente pode passar apenas por uma só organização. Na verdade, cada vez mais as redes surgem como um meio eficaz de tornar exequível um quadro de decisões complexas potenciadoras do desenvolvimento. De acordo com Nohria e Eccles (1992) pode-se

afirmar que a aposta numa cultura de rede potencia características organizacionais que estão associadas a uma melhoria da performance global. Estes autores consideram que a estrutura de governação em rede, em contraposição com a hierarquia ou com o mercado, potencia designadamente a flexibilidade, a rapidez, a adaptabilidade e a tomada de decisão.

São diversas as teses que defendem a ideia de que as recentes e progressivas modificações sociais, tecnológicas e económicas têm provocado transformações significativas em muitas das premissas que vigoraram nas últimas décadas ao nível da gestão, dos comportamentos e equilíbrios sociais (Serrano *et al.*, 2005). O incentivo à criação ou reforço de governação em rede na cooperação entre empresas, centros de investigação, universidades, organizações sociais e autarquias locais é uma das estratégias mais eficazes e eficientes (Neto, 2005).

Atualmente, a governação dos territórios não pode ignorar as potencialidades que as tecnologias de informação e comunicação proporcionam, facilitando a criação de redes entre as instituições e os cidadãos, entre estes e as empresas, entre regiões e países (Serrano *et al.*, 2005). O grande desafio para garantir a competitividade das cidades e dos territórios passa por saber criar e dinamizar redes numa lógica relacional a fim de se criar valor para o cidadão e para todos os agentes locais.

Deste modo, identificar e compreender o processo através do qual as diversas instituições colaboram e interagem nas redes institucionais, passam a ser aspetos determinantes no desenvolvimento local.

Nesta perspetiva, cada vez mais a ação das autarquias locais não pode dispensar a crescente mediação dos interesses, das intervenções de grupos e agentes autónomos diferenciados na resolução de problemas complexos de ordem coletiva. A governação em rede parece ser uma característica indispensável a assumir pelos municípios portugueses. O tradicional processo de governação de integração hierárquica deve dar lugar a um processo de decisão horizontal caracterizado pela intervenção de múltiplas organizações na busca de soluções que possam assegurar o interesse público. Algumas autarquias já desenvolvem a sua ação através de redes, no entanto, não são conhecidos

muitos dos aspetos gestionários ligados à natureza e à avaliação dessas atividades que possam demonstrar as vantagens e inconvenientes dessa utilização.

É no atual contexto, de grandes restrições financeiras, que importa refletir a importância e a oportunidade da adoção da governação em rede, no âmbito de atividades do desenvolvimento socioeconómico. Interessa compreender de que forma essas atividades poderão ser incentivadas ou levadas a cabo pelas autarquias locais, mas acautelando a necessidade de conter as estruturas administrativas autárquicas.

Nesta perspetiva, o presente projeto de investigação é sobre as autarquias e a necessidade destas estabelecerem estratégias inovadoras para a região, assentes em novos modelos de relacionamento entre os vários agentes de desenvolvimento regional.

Objetivo de Estudo

O presente projeto aplicado tem como principal objetivo analisar o comportamento das autarquias locais na adoção de estratégias inovadoras, assentes em redes de cooperação e interação, capazes de gerar dinâmicas de desenvolvimento das regiões. Pretende-se assim identificar as atividades que deverão ser implementadas por estas instituições locais, enquanto motores de desenvolvimento local.

Estrutura de Estudo

O projeto de investigação aqui apresentado encontra-se estruturado em 5 capítulos.

No 1.º capítulo procede-se à revisão de literatura sobre a temática: os alicerces da organização da administração local em Portugal, a sua evolução e teorias de desenvolvimento regional.

No 2º capítulo contextualizam-se as formas de governação municipal, explorando o conceito de governação. São também abordadas algumas formas de governação nomeadamente a governação em rede.

O 3º capítulo aborda o tema dos territórios locais e das dimensões da competitividade. Este capítulo inclui o tema de inovação no contexto territorial, o intermunicipalismo, os fatores de sucesso das comunidades locais e regionais a governação das autarquias e os diferentes interessados (*stakeholders*).

No 4º capítulo apresenta-se a metodologia de investigação. O capítulo inicia com a delimitação do problema em análise, bem como do território objeto de análise empírica: três Municípios do Distrito da Guarda: Gouveia, Guarda e Sabugal. Posteriormente, definem-se as hipóteses a testar, seleciona-se a população, o tipo de pesquisa, a recolha e tratamento de dados e finalmente apresentam-se os procedimentos formais e éticos.

No 5º capítulo apresentam-se o tratamento e a análise de dados obtidos através de entrevista para o Estudo 1: Análise das estratégias inovadoras, e dos inquéritos para o Estudo 2: Análise das dinâmicas de relacionamento.

Finalmente são apresentadas as conclusões, as limitações e as sugestões para futuras investigações.

CAPÍTULO I

**OS ALICERCES E EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL E AS TEORIAS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

1.1. NOTA INTRODUTÓRIA

O capítulo que se segue expõe a revisão de literatura sobre a temática: os alicerces da organização da administração local em Portugal e a sua evolução, bem como as teorias de desenvolvimento regional. O início do capítulo é realizado com a apresentação das reformas territoriais e a consolidação da organização municipal. Depois de apresentados os principais momentos ocorridos no âmbito das primeiras reformas territoriais em Portugal, tem-se segundo Oliveira (1993) a Constituição de 1822 que considerava a separação dos poderes (legislativo, executivo e judicial), como o ponto de partida para a transformação da administração local.

O novo período liberal foi sendo palco de uma definição de organização administrativa desenvolvendo-se, deste modo, a carta constitucional que contempla também a divisão do território. Segue-se em 1834 o decreto de Mouzinho da Silveira, considerado uma referência na administração local portuguesa, dado que consagra a separação dos poderes administrativos e judiciais e uma distribuição uniforme do território. Em 1936 surge, a par de uma reforma territorial, o primeiro código administrativo Português que desenhou a organização municipal que perdura até hoje em freguesia, município e distrito. Atualmente a Constituição da República Portuguesa de 1976 estabelece como divisão territorial continental as freguesias, municípios e as regiões administrativas.

D'Ávila (1874), concetualiza e define o tema autonomia local como “atividade do município relativa à gerência dos seus negócios nos assuntos da administração local”. Diversos autores como Machado (1982), defendem uma verdadeira descentralização e autonomia de decisão, das autarquias em relação ao Estado. É na Constituição da República Portuguesa de 1976 que a autonomia municipal ganha legitimidade.

Com as alterações introduzidas à Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, a Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro estabelece as atribuições e competências dos órgãos da administração local. Esta lei elenca o conjunto das atribuições das autarquias locais no que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas.

Desde a sua introdução no período liberal, o conceito de autonomia local tem vindo a ganhar relevo, sendo atualmente consagrado, na Carta Europeia da Autonomia Local de

1985, o direito e a capacidade de as autarquias locais gerirem nos termos da lei os interesses dos cidadãos.

Tendo as autarquias locais legitimidade democrática para prosseguirem as suas atribuições, estão reunidas as condições para colocarem em prática políticas de desenvolvimento regional.

Os municípios são os agentes dinamizadores de desenvolvimento local, são eles que assumem a iniciativa de mediar a interação entre a população local, os atores privados, públicos e sociais, tendo em conta a especificidade de cada território, como refere Barquero (1995). A inovação é considerada um aspeto fundamental do desenvolvimento económico, tal como defende a teoria de crescimento endógeno que dá relevo aos recursos específicos de cada território.

1.2. AS REFORMAS TERRITORIAIS E A CONSOLIDAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

A Administração Local Autónoma em Portugal tem os seus alicerces no período pós-revolução liberal (1820), período em que se dá a consolidação do Estado Liberal, o Estado Moderno. Para Frade (2003) o Estado Moderno não sofreu grandes transformações relativas aos seus fundamentos e princípios, mantendo-se ainda, atualmente, os pressupostos liberais da relação entre o poder político e o poder administrativo. Na mesma linha, Rodrigues (2011) concluiu que em Portugal nas últimas décadas não aconteceu ainda uma verdadeira reforma administrativa, limitando-se os vários governos a efetuarem pequenos ajustamentos, ou seja, a desenvolverem a modernização administrativa.

A partir da obra de Oliveira (1993), é possível sintetizar, de forma cronológica, os principais momentos ocorridos no âmbito das primeiras reformas territoriais em Portugal (Quadro nº 1).

Da observação do Quadro nº 1 destaca-se como ponto de partida de toda a transformação da Administração Local, a Constituição de 1822, logo após a entrada do novo regime liberal.

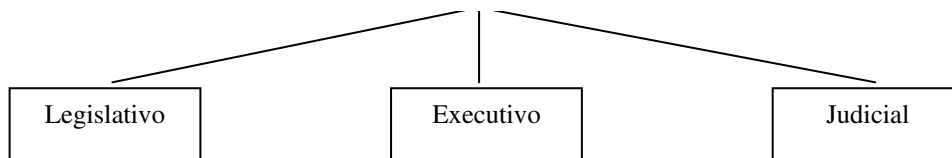
Quadro 1: Visão Geral das Reformas da Administração Local

	Pós Revolução Liberal Liberalismo	Constituição (vigora pouco tempo devido a contra- revolução)		Carta Constitucional (vigora pouco tempo devido a instabilidade)		Guerra Civil: Absolutistas / Liberalistas Decreto elaborado por Mouzinho da Silveira		Vitória dos Liberais: restabelecimento da Carta Constitucional		Leis Descentrali- zadoras		Reforma Territorial O primeiro Código Administrati- vo Português		Constituição (sem influência na reforma territorial)
1800	1820	1822	(...)	1826	(...)	1832		1834		1835		1836		1838

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (1993)

De acordo com o princípio liberal, consagrava-se a separação dos poderes em poder legislativo, poder executivo e poder judicial (Figura nº1).

Figura 1: Independência dos Poderes



A Constituição de 1822 dedicava um título (VI) à Administração Local: “Do Governo Administrativo e Económico”, esquematizado no Quadro nº2, onde se pode observar a divisão do território em distritos e câmaras. Cada divisão do território é detentora de uma autoridade, corpo administrativo, competência e atribuições.

O período entre 1822 e 1826 foi fortemente marcado pela instabilidade, entre o Absolutismo e Liberalismo, dando lugar a um novo período liberal e a um novo documento fundamental, a Carta Constitucional (Oliveira, 1993).

Quadro 2: Divisão do Território na Constituição de 1822

	Distritos	Administração Municipal – Câmaras
Autoridade	Administrador Geral (nomeado pelo Rei)	Vereadores (eleição anual)
Corpo Administrativo	Junta Administrativa (base eletiva)	Procurador (forma direta à pluralidade relativa de votos dados em escrutínio secreto e assembleia pública)
Competência	“Sobre todos os objetos de pública	“Governo económico e municipal dos concelhos”
Atribuições		“Promover a agricultura, o comércio, a indústria, a saúde pública, e geralmente todas as comodidades do concelho”; “Estabelecer feiras e mercados”; “Cuidar das escolas de primeiras letras”; “Hospitais e estabelecimentos de beneficência”

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (1993)

De acordo com Oliveira (1993), o respetivo capítulo dedicado à Administração Local (VII) seria “Da Administração e Economia das Províncias”, onde se definia a organização administrativa (Quadro n.º3).

Quadro 3: Divisão do Território entre 1822-1826

	Províncias	Câmaras
Autoridade	“Ficará existindo do mesmo modo que atualmente se acha” (sem qualquer referência ao distrito)	Presidente da Câmara (o vereador que obtiver maior número de votos)
Corpo Administrativo		Vereadores (base eletiva)
Competência		“Governo económico e municipal das mesmas cidades e vilas”

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (1993)

Através da observação do Quadro nº3 verifica-se que a divisão do território é realizada em províncias e câmaras. Nestas o Presidente da câmara é a autoridade, o corpo administrativo os vereadores e têm como competência o governo económico e municipal das cidades e vilas.

Segundo Oliveira (1993) foram convocadas duas comissões (Uma para a Divisão do território, outra para o Código Administrativo) no sentido de desenvolverem a Carta

Constitucional, no que concerne à reforma administrativa. Desta, partiram diversos projetos de estudo, explanados nos Quadros n.º4 e n.º5.

O parecer preliminar da comissão para a divisão do território em províncias considera: sete províncias no Continente e duas nas Ilhas e dezassete comarcas administrativas (Quadro n.º4).

Quadro 4: Parecer Preliminar da Comissão para a Divisão do Território

Províncias	Comarcas
7 no Continente 2 nas Ilhas	17 Comarcas administrativas

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (1993)

Quanto ao “projeto de lei orgânica da administração geral das províncias do Reino da comissão do código administrativo”, este define a divisão em províncias, comarcas, municipalidades e juntas de paróquia, cada uma delas com a respetiva autoridade. O corpo administrativo apenas está presente nas províncias (Quadro n.º5).

Quadro 5: Projeto de Lei Orgânica da Administração Geral das Províncias do Reino da Comissão do Código Administrativo

	Províncias	Comarcas	Municipalidades	Juntas de Paróquia, 1830
Autoridade	Administrador Geral (nomeação régia)	Sub-administradores Gerais (nomeação régia, subordinados ao administrador de província)	Administrador de municipalidade (agente do governo, sob a direção central do administrador de província)	Junta (nomeada pelos vizinhos da paróquia) Atribuição: promoção e administração dos negócios de interesse puramente local
Corpo Administrativo	Conselho Administrativo			

Fonte: elaborado a partir de Oliveira (1993)

Este projeto lei, apresentado pelo Quadro n.º5, foi redigido por Rebelo da Silva, tem de base uma forte inspiração Napoleónica, preconiza que o controlo administrativo deverá ser central, e não municipal, logo serão o Governo e os seus agentes os principais intervenientes nesta proposta, junto das populações (Oliveira, 1993).

Os trabalhos de ambas as comissões não chegaram a efetivar-se, pois Portugal viria a enfrentar uma Guerra Civil até 1834. Porém estavam criados os alicerces para uma efetiva reforma territorial levada a cabo por Mouzinho da Silveira.

O Decreto de Mouzinho da Silveira, no ano de 1832, é tido como referência na moderna administração local portuguesa, tanto por consagrar a separação dos poderes administrativos e judiciais, como pela distribuição uniforme do território.

O Quadro n.º6 reflete a divisão do território resultado da reforma territorial e administrativa de Mouzinho da Silveira, em que existe um encadeamento hierárquico entre as províncias, comarcas e concelhos, ou seja os concelhos estão dependentes das comarcas e estas das províncias. As juntas de paróquia são extintas.

Quadro 6: Divisão do Território em 1832 por Mouzinho da Silveira

Hierarquia	Províncias	Comarcas	Concelhos	(Freguesia)
Autoridade	Prefeito	Sub-prefeito	Provedor	Extingue as Juntas de Paróquia
Corpo Administrativo	Junta Geral da Província Procuradores eleitos pelas Juntas de Comarca	Junta de Comarca Dois Procuradores por Concelho	Câmara Municipal Número de vereadores = número de Freguesias	

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (1993)

Segundo Oliveira (1993), Mouzinho da Silveira também possuía forte inspiração napoleónica, pelo que seguiram-lhe fortes críticas relativamente à dependência das câmaras, face às províncias (para execução das deliberações). Para colmatar este carácter centralizador elaboraram-se novas Leis descentralizadoras, designadamente, a Lei de 25 Abril e Decreto de 18 de Julho, que instituiu princípios mais liberais.

A divisão do território que se seguiu assenta em distritos administrativos, concelho e freguesia. Os distritos administrativos têm como corpo administrativo a Junta Geral de Distrito, o concelho a Câmara Municipal e a freguesia a Junta de Paróquia (Quadro n.º 7).

No ano de 1836 o relatório que acompanhava o Código Administrativo de Manuel da Silva Passos (Passos Manuel) critica a “faculdade ilimitada” da Coroa em escolher os

seus agentes administrativos, aquando da reforma de Mouzinho da Silveira; assim como os abusos praticados pelos Provedores dos Concelhos (Oliveira, 1993).

Quadro 7: Divisão do Território em 1836 por Passos Manuel

	Distritos	Concelho	Freguesia
Magistrados Administrativos	Administrador Geral do Distrito (representante e nomeado pelo Governo) (executar deliberações da Junta Geral)	Administrador do Concelho (representante do Governo, proveniente da eleição direta para a Câmara) (fiscalização e inspeção)	Regedor (escolhido pelo Administrador do Concelho) (policar e executar deliberações da Junta)
Órgão Deliberativo	Junta Geral (eleito pelos habitantes)	Câmara Municipal (eleito pelos habitantes)	Junta da Paróquia (eleito pelos habitantes)
Atribuições	Fazer a repartição das contribuições diretas entre os Concelhos do distrito” Estabelecer derramas Contrair empréstimos” Autorizar certas deliberações da Câmara”	Consultar e deliberar sobre todas as necessidades do município Poder tributário	

Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (1993)

Desse código resulta a divisão do território explanada no Quadro n.º 7, em distritos, concelhos e freguesias. Cada uma das três divisões do território apresenta a seguinte organização administrativa: magistrados administrativos, órgão deliberativo eleito pelos habitantes e atribuições. Os distritos têm como atribuições “estabelecer derramas” e o concelho tem como atribuição “o poder tributário”. Às freguesias não são dadas atribuições.

A consolidação da organização municipal, em freguesia, município (ou concelho) e distrito, efetua-se, em grande medida, através do Código Administrativo de 1836, que desenhou em grosso modo, a organização municipal que perdura até hoje (Oliveira, 1993).

O quadro n.º8 esquematiza a atual organização administrativa com base na definição da Constituição da República Portuguesa de 1976, e contempla a divisão do território em regiões administrativas, ainda não concretizada, municípios e freguesias. Os municípios e as freguesias são dotados de órgãos deliberativos: assembleia municipal e assembleia de freguesia e de órgãos executivos: a câmara municipal e o Presidente da câmara municipal e junta de freguesia.

Quadro 8: Divisão do Território com base na Constituição da Republica de 1976

	Regiões Administrativas	Municípios	Freguesia
Órgãos Deliberativos	Não concretizadas	Assembleia Municipal	Assembleia de Freguesia
Órgãos Executivos		Câmara Municipal e Presidente da Câmara Municipal	Junta de Freguesia

Fonte: elaborado a partir de Sá (2000)

Assim, à luz da Constituição Portuguesa de 1976, as autarquias locais podem ser entendidas como “pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes a certas circunscrições administrativas do território nacional e que devem, nos termos constitucionais e legais, assegurar os interesses próprios das respetivas populações, mediante órgãos próprios por elas escolhidos em atos eleitorais competitivos e dispendo para o efeito de autonomia administrativa e financeira” (Sá, 2000, p.58). A freguesia é a autarquia local que prossegue os interesses próprios da população da mais pequena circunscrição territorial.

1.3. A AUTONOMIA LOCAL E O DESENVOLVIMENTO DAS SUAS ATRIBUIÇÕES

O conceito de autonomia local ganhou significado com o Liberalismo, ou seja, foi a partir do estabelecimento das relações entre o Estado moderno (legitimado pela soberania do povo) e os municípios (ente público territorial representativo de uma comunidade local) que se desenhou a moderna autonomia local (Oliveira, 1993).

Assim sendo, estabeleceu-se uma bifurcação preliminar nesta relação administrativa, consoante o universo e a abrangência dos assuntos:

- a) Administração Regional: pertence ao Estado e trata dos negócios de interesse geral;
- b) Administração Local: compete às localidades e trata dos negócios que lhe são peculiares.

D`Ávila (1874) concetualiza o tema, numa ótica de centralização/descentralização, definindo autonomia local como a atividade do município para gerir os seus negócios e assuntos da administração local. Porém admite que os municípios cooperem com o Estado quanto aos assuntos de interesse geral e, nesta parte, já justifica a interferência do Estado, como representante desses interesses.

Oliveira (1993) reúne uma série de requisitos que os municípios, e outros entes locais, deverão possuir, para que seja possível estarmos perante uma verdadeira autonomia local, nomeadamente:

- a) Serem dotados de personalidade jurídica com órgãos eleitos pela comunidade local;
- b) Disporem de um amplo leque de atribuições relativas aos assuntos próprios da comunidade local;
- c) Disporem de poder de decisão próprio sobre tais assuntos;
- d) Disporem de meios financeiros e técnicos, bem como de pessoal adequado à satisfação das suas tarefas;
- e) Estarem sujeitos a um controlo limitado, de preferência apenas de mera legalidade.

O não cumprimento destes critérios ou requisitos coloca o município na dependência do Estado. Eles têm de estar interligados, para haver uma verdadeira autonomia.

A autonomia dos municípios assenta no poder de decisão própria, sem intromissões superiores nos assuntos que só às comunidades locais dizem respeito, e dentro do respetivo território. Só assim se respeita o Estado de Direito democrático, bem como os princípios constitucionais sobre esta matéria.

Machado (1982) defende que a verdadeira descentralização implica autonomia de decisão. Sendo o Estado legitimado democraticamente, não pode, com isso, ter poder de decisão ilimitado, mas sim, o de prosseguir o interesse nacional.

Também para Oliveira (1993) seria ilógico reconhecer as autonomias locais e, simultaneamente, negar-lhes a existência de interesses e assuntos próprios. O titular da soberania é o povo e não o Estado.

Tal como foi referido no início, a autonomia local pressupõe uma relação de confiança entre Estado, Autarquias e Cidadãos. Porém, tem que se partir de um Estado: Liberal e não Intervencionista; do Direito fundamental: da Liberdade e da Livre iniciativa dos cidadãos para resolver os problemas da sociedade, sob responsabilidade própria; e da Defesa dos interesses gerais da Nação (defesa e manutenção da paz).

Este conceito de “autonomia” assumiu várias conotações de acordo com os acontecimentos ao longo da história de Portugal. Destacam-se segundo Oliveira (1993), a Revolução Industrial, os prejuízos da industrialização, as consequências sociais, as consequências políticas, o Estado Social ou de Providência.

Estes factos repercutiram-se direta e profundamente na autonomia e na ação dos entes locais. A ação dos entes locais aumentava por via da execução de delegações de competências do Estado, porém, a autonomia foi sendo “sufocada”, com o aumento do controlo financeiro e legislativo, estreitando a margem de manobra de livre atuação dos municípios, passando estes a ter um papel mais de auxiliador do poder central (Oliveira, 1993).

Neste contexto, Oliveira (1993) aponta como principais bases para a crise da autonomia local as abaixo enunciadas:

- a) Difícil separação concreta dos assuntos próprios da administração municipal e assuntos próprios do Estado:
 - Determinados assuntos locais têm implicações nacionais, e vice-versa (ex: abastecimento de água, assistência hospitalar);

- Complexidade e profundidade dos assuntos (impactos no ambiente, saúde, educação, turismo, segurança social e outros) não permitem a atribuição, por inteiro, de determinadas matérias, à administração local;
- A centralização administrativa visa corrigir disparidades e desequilíbrios entre os vários agentes, e como consequência, é redutora de liberdades;
- A planificação a nível nacional impõe que as autarquias ajam em conformidade com o Estado, no que resulta uma subordinação às suas decisões.

b) Dependência financeira:

- O Estado, para fazer face ao crescimento da sua máquina administrativa, foi aumentando a pressão fiscal sobre os seus cidadãos, este facto retirou margem às autarquias de financiarem as suas crescentes atribuições, por esta via;
- Foi também dada a possibilidade de as autarquias se endividarem, tendo como garantia, o próprio Estado. Ora, só o Estado pode autorizar os pedidos de empréstimo, e só o fará, se os propósitos locais desse financiamento estiverem em alinhamento com os propósitos nacionais. Daqui resulta a dependência financeira e uma autonomia de ação muito reduzida das autarquias locais face ao Estado.

c) Mobilidade da população:

- O crescimento dos polos urbanos provocou uma diminuição do sentimento de pertença da população a um local. Virtuou as vizinhanças e os laços que se estabeleciam nas comunidades rurais;
- Por outro lado, a desertificação destas comunidades, retiram dimensão espacial e populacional para justificarem determinados investimentos locais.

d) Sociedade de “bem-estar”:

- Qualquer cidadão, independentemente do município onde se estabelece, sente-se no direito de usufruir de determinadas comodidades próprias de uma sociedade moderna, isto é, não aceita que um local tenha menos acessos a bens e serviços mínimos em relação a outro município (exemplo: energia, saúde, educação). Daí, haver necessidade de ser o Estado a assegurar o suprimento destas necessidades coletivas, para que não fiquem totalmente dependentes da capacidade financeira de cada município, ou, da maior ou menor competência da administração local.

Para Oliveira (1993), as forças políticas dão particular importância ao Poder Local por lhe atribuírem um forte elemento na consolidação do sistema democrático. Sendo consensual a impossibilidade da separação total das esferas de atuação local/nacional, o desafio que se impõe é o de propor um modelo que alie a cooperação entre os diversos níveis de administração, salvaguardando a autonomia.

Com a consolidação das reformas, anteriormente referidas, a Autonomia Local adquiriu um estatuto protegido, também ao nível das instâncias internacionais. A importância crescente que foi sendo atribuída a esta autonomia, está também presente em vários documentos legislativos elaborados no pós revolução liberal.

É na Constituição da República Portuguesa de 1976, que a autonomia municipal ganha dignidade constitucional. Segundo o Art.º 6.º, Princípios Fundamentais - “O Estado é unitário e organiza-se no respeito pelos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública” (...) “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.”

Nesta constituição também estão presentes o princípio da descentralização administrativa (Art.º 239.º) como indicador das atribuições das autarquias locais e da competência dos seus órgãos; a consagração de património e finanças próprios (Art.º 240.º); o estabelecimento de assembleia deliberativa e de um órgão colegial executivo, perante ela responsável, na organização das autarquias (Art.º 241.º), onde a assembleia é constituída através de eleições por sufrágio universal, direto e secreto.

O Art.º 168.º, sobre a reserva relativa da Assembleia da República (competência que pode ser delegada no Governo) compreende a competência legislativa sobre a eleição dos titulares de órgãos do poder local, organização das autarquias locais e a participação das organizações populares de base no exercício do poder local. O Art.º 202.º, relativo aos poderes do Governo sobre a Administração Autónoma, considera a superintendência na administração autónoma (tutela externa apenas para o cumprimento da lei).

O Decreto-Lei 100/84 de 29 de Março - “Lei das Autarquias Locais” (Revogado pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro e com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro) regula a organização das autarquias locais, bem como as suas atribuições e competências dos respetivos órgãos. Elenca as atribuições gerais das autarquias locais, definindo “é atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas”, designadamente na área do desenvolvimento, abastecimento público; saúde, educação e ensino; proteção à infância e terceira idade; cultura, tempos livres e desporto; defesa e proteção do meio ambiente e proteção civil.

Difícilmente uma lei estatutária poderia esgotar, em si, a matéria das atribuições das autarquias locais. Estas são pessoas coletivas territoriais de fim múltiplo, com domínio de atuação tendencialmente ilimitado (Oliveira, 1993).

O primeiro instrumento jurídico multilateral, a definir e a garantir os princípios da autonomia local, surge com a Carta Europeia da Autonomia Local. A autonomia local é aqui definida como um dos pilares da democracia, como “o direito e a capacidade efetiva (com meios de o fazer eficazmente) de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, os termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”. Este direito “é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles”.

A Carta Europeia de 1985 estabeleceu ainda que “ a noção tradicional de assuntos locais (...) devia ser abandonada (...) devido às condições modernas de administração”, e às seguintes orientações:

- “Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”, ou seja, à priori, as tarefas devem ser incumbidas à autarquia local de base, exceto se a amplitude, natureza ou eficácia destas, aconselharem a atribuição a uma autoridade superior;
- As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser plenas e inteiras, isto, para que não se volte a cair no esvaziamento de gestão;
- As autarquias locais devem ser consultadas, em tempo útil, e de forma apropriada, no decurso dos processos de decisão e planificação, em todas as questões que lhe digam respeito;
- Estabelece-se, “para as autarquias locais, toda a latitude para exercer a sua iniciativa em toda a matéria que não esteja excluída da sua competência nem atribuída a uma outra autoridade.” Ou seja, a autarquia local é uma estrutura menos pesada e menos burocratizada, com maior possibilidade de atender com rapidez, a novas situações e tomar iniciativas que a administração do Estado dificilmente poderia assumir, dado o peso da sua estrutura;
- “Só pode ser exercida qualquer tutela administrativa sobre as autarquias locais segundo as formas e os casos previstos pela Constituição ou pela lei”, em regra deve assegurar “o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais” (Art.º 8.º).

Posteriormente a Revisão Constitucional de 1992, que na sua essência manteve os fundamentos principais, acrescentou no Art.º 15.º, a possibilidade de a lei poder atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral ativa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos das autarquias locais.

As revisões constitucionais que se seguiram foram no sentido de reforçar a autonomia local e a soberania popular. A, cada vez maior, limitação dos poderes dos órgãos políticos, dissipa o risco de este estar concentrado num único ponto pelo que, a distribuição do poder, em sentido horizontal e/ou vertical, surge como forma eficaz de limitar os perigos do abuso de poder. As atribuições e competências locais são mais facilmente controladas pelos cidadãos, e apenas devem ser confiadas a um nível mais afastado das populações, caso a especificidade dos assuntos assim o justifiquem. Esta dispersão e transferência de poder/controlado não exclui a necessidade de articulação entre todos estes órgãos, uma vez que todos concorrem para o mesmo fim: o bem comum da sociedade (Oliveira, 1993).

1.4. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Tendo as autarquias locais a legitimidade democrática, autonomia e ferramentas legislativas para atuarem e prosseguirem as suas atribuições, está consolidada a base para colocarem em prática políticas de desenvolvimento regional conducentes ao suprimento das necessidades da população local, não esquecendo o seu posicionamento num território global.

Como se referiu logo no início, os municípios são os principais agentes dinamizadores do desenvolvimento local, cabendo-lhes a eles a iniciativa de promover e mediar a interação entre a população local e os entes privados, públicos e sociais.

Porém, nem sempre assim foi, cada época teve as suas preocupações e os seus modelos teóricos para alcançar o crescimento económico (Albrechts e Dwyngedouw, 1989), das regiões.

Segundo Barquero (1995), numa primeira fase não era tida em conta a especificidade de cada território, pois a gestão da política regional, resumia-se a uma questão de afetação de mais ou menos recursos (técnicos e financeiros) pelos vários sectores de atividade consoante as necessidades que lhes eram diagnosticadas. Porém, mais tarde constatou-se que regiões, à partida, com o mesmo potencial de crescimento, divergiam nos principais indicadores de crescimento económico (taxa de desemprego e rendimento *per capita*), o

que levou os investigadores a debruçarem-se sobre as variáveis reais (para além das técnicas e mecânicas) que compunham o indicador desenvolvimento económico.

Era necessário, então, associar as transformações quantitativas (redução de pobreza, metas para a educação, saúde, etc.) às qualitativas (criação de capitais sociais, acumulação de novos conhecimentos, alterações institucionais). Assim, e aliado ao aumento da autonomia local, as comunidades locais iam-se tornando cada vez mais responsáveis e intervenientes no processo de desenvolvimento regional, no sentido que iam dando e participando nas respostas aos problemas que lhes diziam respeito (em termos financeiros, de inovação tecnológica, estruturais, organizativos e produtivos entre outros). Tratava-se de fazer face aos novos desafios e a novos modelos económicos através da capacidade de resposta das comunidades locais. Tal como referem Benko e Munford (1991) trata-se de uma questão de adaptação permanente.

Em cada território, os indivíduos e as suas ações não são indivisíveis, provocam, por isso, efeitos colaterais. São estas externalidades que devem ser minimizadas ou maximizadas, se forem negativas devem ser minimizadas, se forem positivas devem ser maximizadas, para que o desenvolvimento seja sustentado, abrangente, harmonioso e durável. O mercado, pela mão invisível que equilibra a oferta e a procura, típico do pensamento clássico e neoclássico, por si só, não equilibra estas desigualdades (de acesso a bens e serviços, de recursos, informação, meios e capacidade de os utilizar) (Ramirez e Benito, 2000).

Na década de 70, do século XX, as preocupações eram essencialmente de natureza distributiva, com o objetivo central de equilibrar as desigualdades entre regiões. Já na década de 80, as atenções centravam-se sobre as cidades, ou seja, dado o grande crescimento nas indústrias de alta tecnologia e na produção de serviços, o investimento era aí concentrado, logo as regiões desenvolviam-se pela via do crescimento e desenvolvimento de cidades. Durante a década de 90 e devido à consolidação dos ideais europeus, assentes na coesão económica e social, a ação política redirecionou-se nesse sentido. Não obstante, a inovação passou a ser considerada o motor do crescimento económico, resultando daí uma orientação política para a disponibilização de instrumentos aos territórios, para que pudessem desenvolver a sua base de conhecimentos e aumentarem assim o seu potencial inovador (Barquero, 1995).

O desenvolvimento económico tem como fio condutor o aumento da produtividade e da competitividade. Contudo, os métodos e as abordagens para serem alcançados distinguem-se essencialmente em duas perspetivas. Uma perspetiva exógena (onde as mudanças estruturais económicas são desencadeadas por estímulos externos), ou uma perspetiva endógena (em que a mudança económica passa primeiramente pelas características e recursos internos do território). Assim sendo, consoante a perspetiva de encarar os fatores de desenvolvimento económico, assim serão desencadeadas as soluções para os atingir (Nunes, 2003).

Este modelo de desenvolvimento local, que tem como ponto de partida, para o desenvolvimento económico, os recursos locais, define-se como um processo impulsionador da economia e dinamizador da sociedade local, que mediante o aproveitamento dos recursos endógenos existentes numa determinada zona (ou espaço físico) é capaz de estimular e fomentar o seu crescimento económico, criar emprego, rendimentos, riqueza, e sobretudo, melhorar a qualidade de vida e o bem-estar social da comunidade local (Ramirez e Benito, 2000).

1.5. TEORIAS DO CRESCIMENTO ENDÓGENO

No seguimento das políticas de desenvolvimento regional, ganha sentido abordar as teorias para o crescimento económico, ou seja, as teorias de crescimento endógeno, em que o espaço e o local adquirem um papel central.

Como visão geral, estas teorias defendem que, para um crescimento sustentado e duradouro de uma região, esta deve partir do fortalecimento das relações locais (de proximidade geográfica mesmo), e ir alargando o seu raio de interação à medida que essas relações vão ficando consolidadas.

Nas bases destas teorias estão a acumulação e retenção de capital humano (conhecimento) e a combinação infinita de novas ideias (traduzida em inovações) como geradoras de rendimentos crescentes (Amaral *et al.*, 2007).

A Teoria de Crescimento Endógeno surge como resposta às lacunas existentes na Teoria Neoclássica de Crescimento Exógeno.

O modelo de Solow (1956) principal modelo da teoria do crescimento exógeno, preconiza que o crescimento económico depende do progresso tecnológico. Assim, na ausência de aperfeiçoamento tecnológico contínuo, o rendimento que se pode obter duma tecnologia vai tender para a estagnação, podendo o crescimento *per capita* eventualmente parar. Neste modelo, os principais motores do progresso são o capital físico e o trabalho. Isto é, há uma relação direta entre capital físico e crescimento económico através da produção de bens. E como se evitaria assim a estagnação?

- a) Através do crescimento natural da mão-de-obra;
- b) Através da alteração da tecnologia ao longo do tempo (de uma forma exógena).

Como o crescimento da mão-de-obra, em certas regiões, teve tendência a escassear, e como existiam evidências empíricas de crescimento económico dissociado do progresso tecnológico, surgiu a necessidade de preencher estas lacunas.

A teoria do crescimento endógeno engloba assim o progresso técnico através de:

- a) Novos produtos, melhoria da qualidade dos existentes, maior diversidade de produtos;
- b) Novos processos de fabrico, melhoria das técnicas de produção ou distribuição e transporte, investimentos em I&D (endogeneização do progresso técnico);
- c) Novas formas de organização ou novas instituições.

Ao desenvolverem bens especializados, as empresas diferenciam os seus produtos no mercado e com isso obtêm valor acrescentado. Geram-se também economias de escala, indissociáveis dos principais processos produtivos industriais.

Romer (1986) considera que a função de produção deve formular-se em termos de bens e ideias e não em termos de trabalho e capital físico como defendia Solow (1956). A teoria do crescimento endógeno engloba a acumulação de capital. Embora na teoria neoclássica se tenha reconhecido que a poupança e o investimento em capital físico (máquinas, material de transporte, edifícios e infraestruturas) de uma economia eram o principal fator de crescimento, hoje considera-se que o capital humano é tão ou mais

importante que esses tradicionais fatores. Este pode ser adquirido através da escola, da formação profissional, do *learning-by-doing* e do *on-the-job training*.

Os trabalhadores ao adquirirem competências especializadas obtêm uma remuneração acrescida nos mercados de trabalho. A acumulação de capital físico e humano gera crescimento (Amaral *et al.*, 2007).

Várias são as definições para capital humano, procurando salientar a sua importância para o impacto no desenvolvimento económico. A OCDE (1998) define capital humano como o conhecimento, as aptidões, as competências e outros atributos dos indivíduos que são relevantes para a atividade económica.

Quanto à teoria de crescimento elaborada por Romer (1986), esta permite aproximar as teorias do crescimento, das teorias de desenvolvimento. A teoria do crescimento endógeno remete para as forças endógenas, o comando do processo de desenvolvimento, mais do que qualquer progresso tecnológico exógeno sobre o qual o mercado não tem controlo. Ou seja, a economia pode assim atingir um movimento de crescimento contínuo através dos fatores:

- a) Inovação tecnológica endógena (como resultado dos esforços produtivos para maximizar os lucros);
- b) Capital humano (“quantidade” de conhecimento dos agentes económicos);
- c) Redes institucionais (política governamental, organização da sociedade civil).

Estes fatores passam a assumir o papel principal no crescimento contínuo do rendimento *per capita* em qualquer sistema económico (nacional, regional ou local) o que servirá para sublinhar o importante papel da teoria quando aplicada à formulação de estratégias de desenvolvimento regional, tornando possível analisar a interação entre o crescimento, as instituições e as políticas¹.

¹ Os modelos clássico e neoclássico desconsideravam a importância das políticas públicas específicas para reduzir as desigualdades entre países e regiões.

Quanto ao desenvolvimento endógeno, este significa localização do desenvolvimento, num diálogo constante entre elementos internos e externos. Ou seja, os elementos locais são o ponto de referência (o potencial endógeno) para promover uma nova coerência entre os elementos internos e os externos, os atores locais apropriam-se de componentes “globais” (cultura, tecnologia, conhecimento, etc.) e por outro lado o local oferece os seus produtos ao global.

O desenvolvimento endógeno é então compreendido como desenvolvimento local, produzido principalmente por impulsos locais e largamente fundado sobre os recursos locais. A determinação das opções e o seu controlo deve ser local e os benefícios mantidos no local num “processo autocentrado onde a maior parte dos valores gerados sejam reafectados no local” (Long e van der Ploeg, 1994, p.6).

É na interação capital humano / evolução da tecnologia / abertura ao exterior, que se encontra o cerne do processo de desenvolvimento dos territórios (locais, regiões ou nações). Nos países subdesenvolvidos a melhoria da produtividade processa-se sobretudo pela transferência e difusão da tecnologia dos países desenvolvidos. Também Guzmán (2001) elege a dimensão humana como fundamental do potencial endógeno. Apresenta como elementos chave: a organização, os processos participativos, a autonomia, a identidade, a cooperação, a força, a organização social do trabalho e o conhecimento local.

Neste processo, há autores que referem o estabelecimento de redes como fator de sucesso para o crescimento económico endógeno. Por exemplo, Lowe *et al.* (1995) reconfiguram o desenvolvimento endógeno e exógeno como relações de poder.

Picchi (1994), por exemplo, identifica um conjunto de redes político-institucionais que ajudam a fortalecer os modelos de desenvolvimento endógeno:

- a) Rede de serviços providenciadas pela administração local aos sectores económicos;
- b) Mecanismos de planeamento dirigidos ao fortalecimento do modelo de desenvolvimento;
- c) Clima estável para o desenvolvimento industrial.

Os ganhos provenientes das “redes” incrementam a quantidade de conhecimento produtivo coletivo, ou seja, incrementam a quantidade de capital humano de uma dada localidade, assumindo-se como fator de crescimento endógeno crucial.

As teorias relativas ao desenvolvimento económico têm sido, ao longo dos anos, baseada em vários atores, o que levou a que o envolvimento do governo passasse a ser considerado um fator crítico do desenvolvimento económico. Este cenário exige do Estado um redirecionamento do seu papel e um posicionamento estratégico de política de desenvolvimento (Filho e Carvalho, 2001).

1.6. SÍNTESE

Neste capítulo apresentaram-se as principais reformas territoriais e paralelamente a organização e evolução da administração local em Portugal. Saliaram-se os principais momentos que conduziram à organização da administração local que atualmente existe no país. Os ideais liberais mantêm-se, considerando-se assim que em Portugal nos últimos tempos não existiu uma reforma administrativa estruturante, houve sim algum desenvolvimento na modernização administrativa.

Com o liberalismo ainda ganhou significado o conceito de autonomia local, atribuindo aos municípios um papel de decisão própria relativa aos assuntos e aos interesses específicos das populações respetivas e às atribuições das autarquias locais.

Os municípios destacam-se como agentes dinamizadores do desenvolvimento e assumem-se como elo de ligação entre os cidadãos e os diversos atores públicos, privados e sociais.

A especificidade de cada território, com a afetação de recursos endógenos, torna-se capital importante para o crescimento económico e desenvolvimento de cada região. A inovação é também considerada o motor do desenvolvimento, explora instrumentos específicos dos territórios permitindo assim o aumento de competitividade das regiões e melhorar a qualidade de vida da comunidade local. As teorias de crescimento endógeno, devem ser adotadas como modelo a seguir para o desenvolvimento e crescimento. Os recursos locais e o estabelecimento de redes institucionais são elementos chave para o

desenvolvimento das regiões, situação que conduz a que o Estado tenha de redimensionar o seu papel na política de desenvolvimento.

Após este capítulo torna-se oportuno identificar as principais formas de governação municipal no sentido de compreender qual o tipo de gestão que melhor defende o interesse público.

CAPÍTULO II

AS FORMAS DE GOVERNAÇÃO MUNICIPAL

2.1. NOTA INTRODUTÓRIA

Os municípios tal como já foi referido assumem uma importância acrescida na gestão e desenvolvimento económico das áreas territoriais que lhe são adstritas. Neste contexto e também no seguimento deste estudo é importante explorar o tema da governação municipal. Ao longo deste capítulo além de ser explorado o conceito de governação, são abordadas algumas formas de governação nomeadamente em rede.

A governação é um conceito complexo e ao mesmo tempo abrangente, inclui diversos atores locais económicos e sociais. Trata-se de um termo já há muito integrado na vida das empresas, mas que nos últimos vinte anos começou a ser transferido para os assuntos da administração pública.

Este conceito em qualquer tipo de organização constitui a mediação entre os vários participantes e a relação entre as questões corporativas, com o objetivo de serem tomadas as melhores decisões. Na administração pública o termo diz respeito à colaboração entre o Estado e a sociedade civil de modo a assegurar o interesse público.

Com efeito a atual conjuntura tem conduzido à participação no processo decisório de vários interessados: os *stakeholders*. Estes são então os vários participantes (coletivos ou individuais) que afetam e são afetados pelas atividades da organização.

Assim a governação na administração pública, aquando da definição de objetivos e estratégias de desenvolvimento chama a si todos os interessados do setor privado e social e com base neste diálogo são tomadas e elaboradas as melhores decisões.

O essencial do sistema de governação é proporcionar as condições básicas para que as organizações públicas prossigam com isenção o interesse geral e promovam o valor público para a sociedade, garantindo em simultâneo um funcionamento na base de valores como a eficácia e a eficiência, mas também outros valores tão importantes como a qualidade, a equidade, a transparência, a legalidade e a *accountability* (prestação de contas/responsabilidade).

Neste contexto o modelo de governação em rede, quer nas organizações quer na administração pública, é um modelo emergente. Governar em rede, significa comunicar

com as mais diversas instituições, discutir objetivos e estabelecer relações de cooperação entre os nós estabelecidos dentro da rede. O trabalho em rede leva à intervenção de diversas entidades no sentido de serem criadas as melhores soluções indispensáveis ao desenvolvimento e crescimento sustentável.

2.2. CONCEITO DE GOVERNAÇÃO

Como se referiu anteriormente, em cada território, os indivíduos e as suas ações não são indivisíveis. Este facto, por si só, poderá ser uma das muitas explicações para que as cidades cresçam a ritmos diferentes, mesmo quando, à partida, têm as mesmas potencialidades.

A resposta aos novos desafios de competitividade territorial passa, também, pela dinâmica com que os vários agentes locais interagem entre si: as instituições regionais, a economia local e o sistema social. Importa criar riqueza sim, mas com coesão social. E no seio desta questão, está a mediação feita pelas instituições regionais, está a Governação, também comumente designada sob a forma dos termos “governabilidade”, “governança”, “governo das sociedades”, “governância” e “*corporate governance*” (Rodrigues, 2011).

Da extensa informação dedicada ao tema da Governação, verifica-se que este conceito não encerra, em si, uma definição. Ele é pois um conceito complexo, que consoante os vários autores, assim vai ganhando diferentes abordagens. Não obstante de ser um termo já há muito integrado na vida das empresas, começou, nos últimos 20 anos, a ser transferido para os assuntos da Administração Pública. Esta transferência surgiu da necessidade de alterar os paradigmas de gestão das organizações públicas dada a sua crescente complexidade resultante do aprofundamento das relações com os cidadãos (Rodrigues, 2011).

Segundo a OCDE (1999, p.6), a governação “é o sistema pelo qual os negócios das empresas são direcionados e controlados. A estrutura da governança especifica a atribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da empresa, assim como, os dirigentes, acionistas e outros *stakeholders*, e detalha as regras e procedimentos para tomada de decisões no que se refere a assuntos corporativos. Este

deve especificar a distribuição dos direitos e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas. Deve oferecer as bases, para que os objetivos da empresa sejam estabelecidos, definindo os meios para os alcançar e os instrumentos para monitorizar o desempenho”.

António (2003), por sua vez, propõe dois sentidos para o tema da Governação. Num sentido restrito o termo descreve o sistema formal de prestações de contas da gestão de topo aos acionistas, num sentido lato inclui-se toda a rede de relações formais e informais que envolvem a empresa e as suas consequências para a sociedade em geral. Transferindo o termo para a administração pública, Innerarity (2010) sintetiza a ideia da colaboração entre o Estado e a sociedade civil para a regulação dos assuntos coletivos com critérios de interesse público (neste caso, os cidadãos são comparados aos acionistas, já que através do pagamento de impostos, são eles os verdadeiros proprietários das organizações públicas, elegendo os políticos para sua representação).

Assim sendo, importa clarificar o conceito de interesse público. Sem reunir grande consenso entre vários autores, pelo seu carácter subjetivo, está inerente à ideia do que é justo ou bom, à ideia do bem-comum da sociedade (Amaral, 1999). Nesta relação de interesse existem dois polos, o sujeito (coletivo) que sente a necessidade e o bem capaz de a satisfazer (Rodrigues, 2011). Segundo Rodrigues (2011), o conjunto das necessidades públicas, designa-se de interesse público, cabendo à gestão pública ponderar os interesses dignos de proteção. A eficácia desta ponderação ganha sentido num contexto de relacionamento entre os vários interessados, para além do poder político: os *stakeholders*.

Freeman (1984) define *stakeholder* como qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar, ou ser afetado, pela realização dos objetivos de uma organização, como sejam os acionistas, funcionários, fornecedores, clientes, governo e elementos da comunidade (Clarkson, 1995). Representando estes os atores relevantes para a sobrevivência da organização no longo prazo, num contexto de boa governação.

Ao nível da Administração Pública, a governação deve chamar a si os vários interessados, dos sectores privado e social, aquando da definição de normas e discussão

de estratégias de desenvolvimento, assegurando assim, um fortalecimento na aceitação de mudanças e reformas quando implementadas.

Diversas instituições internacionais (União Europeia, OCDE, Banco Mundial, etc) propõem princípios de governação que, quando aplicados pelas organizações, convergem para um equilíbrio da satisfação das necessidades de todos estes interessados, alcançando os objetivos primordiais que são o desenvolvimento económico e o desenvolvimento humano sustentado. Na base destes princípios está a premissa/ crença que quanto melhor for o sistema de governação (assente nos princípios que propõem), maior será a garantia de sucesso das respetivas políticas de desenvolvimento (Swanson, 1999; Kaufmann, 2006).

A Governação Europeia (2001) sugere cinco princípios/valores como basilares de uma boa governação, como exemplos de boas práticas na governação das organizações, sendo eles:

- a) Abertura: adotar formas transparentes de trabalho, com linguagem acessível ao grande público;
- b) Participação: o reforço da participação (dos *stakeholders* nas tomadas de decisão) provoca uma maior confiança no resultado final;
- c) Responsabilização: prestação de contas, explicação das atuações com a assunção dos respetivos impactos;
- d) Eficácia: avaliação da oportunidade e dos impactos futuros das medidas a tomar;
- e) Coerência: entre políticas e medidas.

Independentemente das várias propostas e das várias estruturas para o alcance de uma boa governação, a base está na chamada *accountability*, que, para que possa existir e ser efetiva, os mecanismos de transmissão de informação e de conhecimento têm de ter garantia de transparência (Rodrigues, 2011).

2.3. FORMAS DE GOVERNAÇÃO: INTEGRAÇÃO HIERÁRQUICA, MERCADO E REDE

Uma vez definido, de forma geral, o conceito de Governança, importa saber como esta se processa de forma efetiva, junto das organizações, como são coordenadas as atividades, dos vários *stakeholders*, dentro de uma organização ou entre várias organizações, para que os objetivos comuns sejam alcançados.

Destacam-se essencialmente três modelos: a integração das atividades pela hierarquia, a integração pelo mercado, e por último, a integração através de redes.

A integração pela hierarquia é efetuada através de uma linha de comando, onde se estabelecem relações formais e impessoais sob a forma superior Vs subordinado. Estas relações caracterizam-se por serem de autoridade e controlo, geralmente inflexíveis, num sistema de regras orientado para os procedimentos (Rodrigues, 2011). Ou seja, a autoridade da coordenação é feita através da ordem administrativa, em que os responsáveis controlam o sistema numa abordagem *top-down* (Araújo, 2005). Trata-se de uma conceção tradicional da organização burocrática de cariz centralizador onde a hierarquia intervém e controla diretamente o fornecimento de serviços (Araújo, 2003).

Esta forma de governação, embora ainda existindo como pano de fundo nas atuais organizações públicas, teve a sua origem na sociedade industrial caracterizada pela especialização e pela divisão do trabalho, isto é, as teorias de organização do trabalho defendidas pelos clássicos Adam Smith, e outros, eram transpostas para a realidade das instituições públicas (Araújo, 2005).

Porém, com as mudanças ocorridas no meio envolvente e especificidades de algumas organizações, a integração hierárquica foi deixando de ser um modelo adaptado a estas novas realidades. A reduzida flexibilidade na decisão, a ausência de incentivos no controlo de custos, a falta de transparência, a ausência de responsabilização e de inovação e a ênfase nos procedimentos (ao invés do desempenho) foram as principais desvantagens que despoletaram a transição para modelos de organização alternativos (Araújo, 2003).

A integração pelo mercado tem a sua ênfase/enfoque nos preços. Isto é, o mercado baseia-se na concorrência entre as empresas, pelos melhores preços, resultando daí um preço de equilíbrio entre a procura e a oferta (Rodrigues, 2011).

A mencionada dificuldade no controlo de custos (originando ineficiências), por parte das organizações públicas, e as assimetrias (impactos desiguais nos rendimentos da sociedade) geradas pela concorrência imperfeita, por parte do mercado, segundo Araújo (2003), levaram o Estado a assumir uma das duas posturas, consoante a limitação identificada (ineficiência do Estado ou falhas do mercado):

- a) Postura Passiva: assumida nos casos onde é observada ineficiência na gestão dos recursos públicos. O Estado transfere atividades para o mercado, através da privatização de serviços públicos, da liberalização, da desregulação e da subcontratação;
- b) Postura Ativa: assumida nos casos em que o mercado gera desigualdades na prestação de serviços públicos ou quando a salvaguarda do interesse geral e da qualidade do serviço se sobrepõem ao controlo de custos. O Estado substitui o mercado, intervém, sob a forma de “empresa pública”, no fornecimento de serviços públicos.

Em qualquer dos casos a coordenação, por parte da Administração Pública, é indispensável, para que se evitem desvios no alinhamento dos objetivos e para que haja uma demarcação das responsabilidades entre a organização pública e os vários atores (direitos e deveres). Esta demarcação é geralmente traduzida em contratos escritos sob o “olhar atento” do papel regulador do Estado.

Assiste-se, portanto, a uma mudança de paradigma na gestão da Administração Pública, isto é, a Administração Produtora/Prestadora de Serviços é substituída pela Administração Reguladora (Rodrigues, 2011).

O meio envolvente é um estímulo à mudança. As novas exigências, as limitações orçamentais, os novos conhecimentos, o crescente envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão, a complexificação dos problemas colocaram as organizações públicas numa posição, em que elas próprias, de forma isolada, não conseguem alcançar os objetivos (de forma efetiva e em tempo útil) nem acompanhar os pressupostos da competitividade. Surge, por isso, uma nova abordagem na coordenação, a integração em rede.

A integração em rede tem como bases a união de esforços, a conjugação de conhecimentos multidisciplinares, a colaboração entre várias organizações para que os objetivos sejam alcançados de forma abrangente e plena. Trata-se de, através de acordos e de recursos comuns, estabelecer alianças estratégicas, não só entre organizações públicas, mas também entre o sector público e privado, e sector público e social (Rodenés *et al.*, 1997).

Segundo Rodrigues (2011), as relações de mercado são substituídas pelas relações inter-organizacionais, que deverão proporcionar, sem perdas de identidade e cultura, benefícios mútuos para cada organização, mediante uma coordenação.

É neste contexto que a Administração Pública tem de exercer a sua coordenação. Novos problemas requerem novas formas de colaboração que se pressupõem mais voluntárias, mais flexíveis, mais informais e mais dinâmicas (Araújo, 2003).

Para Bogason (2000), nas condições atuais, as políticas públicas não são criadas só por uma organização, mas por uma rede de atores, que desenvolvem uma ação coletiva numa determinada área. A governação local é portanto, atualmente, uma estrutura diversificada em que se exigem novas competências (ao nível do relacionamento e negociação) e novos estilos de liderança (incluindo partilha de liderança) aos dirigentes.

Segundo o Araújo (2005), a fragmentação no fornecimento dos serviços introduziu uma nova disposição institucional em que a coordenação inter-organizacional se tornou um fator crítico. A diversidade e a variedade destas estruturas, que agem de forma independente e autónoma, no fornecimento de serviços, implicam grandes mudanças na coordenação.

A gestão, nestes moldes, não está facilitada, tanto pela dispersão de informação (não havendo lugar a maior autoridade por parte de quem detém o conhecimento) como pela inexistência da relação superior Vs subordinado, cuja supervisão e controlo eram feitos de forma direta (Araújo, 2005).

A estruturação destas relações, segundo Araújo (2005), deve assentar no desenvolvimento de atividades de comunicação horizontal (e vertical por parte das

chefias dos diferentes níveis). A solução passa por promover e melhorar o sistema de comunicação entre os vários atores.

A influência direta do Estado é assim substituída por negociações, reciprocidade e interdependência. A administração local surge como parceira.

2.4. CARACTERÍSTICAS DA GOVERNAÇÃO EM REDE

Como já se referiu, a tendência atual de governação, seja ao nível das empresas seja ao nível da Administração Pública, é a coordenação em rede. Trata-se de um modelo emergente para o crescimento económico (Rodrigues, 2011).

Num ambiente envolvente de incerteza, imprevisibilidade, mudança e conhecimento em que as organizações atualmente atuam, o modelo piramidal revela-se inadequado. As soluções das atuais questões não estão confinadas a espaços físicos limitados. Da sociedade emergem tendências de resolução de situações mais complexas, mais exigentes ao nível da eficácia, eficiência, rentabilidade dos recursos públicos e da especialização do pessoal. Há que criar condições de resposta adequadas a problemas de natureza transversal, e a solução passa por considerar a Rede como princípio fundamental da Governação, isto é, solução que se pauta pela diferenciação, fragmentação e externalização (Neves, 2010).

Para Castells (1996) as redes são estruturas abertas, capazes de se expandir de forma ilimitada, integrando novos nós, desde que consigam comunicar dentro da rede. O que pressupõe a existência de entidades que se posicionam como nós, e ligações entre os nós, por onde se estabelecem fluxos de troca, podendo estes ser bens materiais, informação ou tecnologia (Corvelo, 2001).

Wilson e Jantrania (1995) definem que uma rede é uma estrutura representativa de uma forma de organização complexa, que envolve cooperação e partilha de objetivos, recursos e competências e implica confiança. Neves (2010) aponta mesmo a confiança como elemento integrador fundamental da rede. E que sem uma cultura forte de confiança, é difícil criar e manter as redes. Monsted (1995) vai mais longe, afirmando

que sem confiança não é possível falar de redes nem de processos de desenvolvimento económico.

As relações de confiança reforçam os compromissos e a cooperação entre empresas. Baseiam-se nos contactos pessoais entre os vários atores e vão-se fortificando à medida que os laços entre as empresas perduram no tempo e os resultados da relação frutificam (Barquero, 1999).

Grabher (1993) indica que, qualquer que seja a definição adotada, as relações entre organizações têm as seguintes características:

- a) Transações dentro de um contexto de reciprocidade (por oposição ao mercado e à hierarquia);
- b) Relações de interdependência (e não de independência, como no mercado; e dependência, na hierarquia) no sentido em que os resultados de cada organização afetam as restantes organizações;
- c) Sistema de interações e interligações múltiplas;
- d) Conjunto de vínculos frágeis cuja inter-relação (apoiada no acesso à informação, na aprendizagem interativa e na difusão da inovação) imprime força à rede;
- e) As relações entre as organizações podem ser assimétricas, de carácter hierárquico, convertendo-se o poder num elemento de funcionamento da rede, isto é, a própria dinâmica da rede contempla o estabelecimento de relações de poder internas.

São elencadas várias razões para que as organizações prossigam os seus fins com base nas redes, nomeadamente, a redução dos custos (face a uma fusão total), eventuais barreiras regulamentares ou políticas, multiplicidade de objetivos, complexidade dos problemas, aproveitamento das competências específicas de cada organização ou de cada indivíduo, preenchimento de lacunas, criação de produtos e serviços integrados, inovação, menor exposição ao risco, diversificação das apostas e redução dos custos de transação (Corvelo, 2001).

Neste cenário, a coordenação faz-se pela cultura comum, pelas referidas relações de confiança entre os atores, e não pela unidade de comando ou pelo preço. Há uma procura partilhada de acréscimo de valor. Estes ganhos são alcançados a vários níveis. Neves (2010) ordena e divide em três segmentos, os ganhos resultantes das redes:

- a) Ganhos estratégicos através da partilha de competências, objetivos e estratégias;
- b) Ganhos económicos pela redução dos custos, pela qualidade dos investimentos e pela evolução na cadeia de valor;
- c) Ganhos comportamentais através da confiança, laços estabelecidos e pelo desenvolvimento de uma cultura comum.

As redes não se criam de forma espontânea ou por mero contrato, elas são o resultado do estabelecimento sucessivo de relações, de reorganização regular de estruturas e podem evoluir para “organizações” estáveis. Segundo, Anunciação e Zorrinho (2006) existem, condições favoráveis para a viabilidade das redes através das características seguintes:

- a) Condicionamento das participações enquadradas no objetivo global da rede;
- b) Adequação ao ritmo de funcionamento;
- c) Aceitação da estrutura base de funcionamento;
- d) Eficiência e eficácia organizacional;
- e) Perda de autonomia base para a harmonização das diferentes participações;
- f) Diluição das fronteiras pela participação conjunta em diversas cadeias de valor;
- g) Excelência nos resultados, na base das relações estabelecidas

Neves (2010), chama a atenção de que a ação pública tem particularidades intrínsecas, e que existem constrangimentos históricos e estruturais (nomeadamente a organização hierárquica e sectorial) que dificultam a adoção de uma verdadeira coordenação em rede. Neste sentido, apresenta linhas de força para a Administração Pública adotar, de forma consistente, este modelo de governação:

- a) Articulações interinstitucionais, justificando que as transformações não passam por desempenhos organizacionais isolados nem se compadecem com rigidez de papéis;
- b) Organizações em rede são inevitáveis porque é necessário o contributo de diferentes entidades para se alcançarem soluções;
- c) Parcerias público-privadas uma vez que o Estado não é auto-suficiente e tem de contar com todas as forças sociais para o desenvolvimento económico e progresso social;
- d) Flexibilidade nas ações e nos modelos de organização para alcançar soluções à medida;
- e) Autonomia para uma maior responsabilização pelos resultados e no uso dos recursos;
- f) Participação (abertura ao meio) dos cidadãos na resolução dos problemas;
- g) Descentralização da administração central para a regional ou local;
- h) Importância do papel do território como sendo a escala de diálogo privilegiada para as parcerias, espaço mais facilmente gerível e base de mobilização de vontades e integração de recursos.

O desafio está em conciliar a continuidade com a mudança (ambiente permanente), a unidade com a diversidade e a interdependência com a diversidade que enriquece. Neste sentido, Neves (2010) define orientações de coordenação como facilitadoras da integração em rede.

É necessário valorizar o contributo de cada ator para o conjunto, no sentido motivacional. As políticas públicas têm mais recetividade na implementação se houver um forte sentido de implicação. A avaliação das ações deverá estar centrada nos impactos, e não na execução. Há uma responsabilidade partilhada aos níveis local, regional e nacional, ou seja, as ações são simultâneas e efetuadas em várias escalas/frentes. Resistir à necessidade do poder substituindo-o pelo desejo de servir. Ter ética no diálogo ao nível da confiança, competência e reconhecimento. Assim, a

competitividade, a produtividade e a empregabilidade exigem uma concertação de ações de diferentes instituições (públicas ou privadas) por parte do Estado. É necessária uma perspectiva abrangente dos problemas.

As parcerias são então o meio essencial quando se quer dominar a complexidade. “A Governança ao serviço do desenvolvimento sustentável, da coesão social, da construção de uma sociedade mais rica, inteligente e justa exige uma aprendizagem no reforço do trabalho e rede” (Neves, 2010, p.36).

2.5. SÍNTESE

Neste capítulo foi abordado o conceito de governação, concluindo-se que o mesmo não é linear, integra uma dinâmica e colaboração entre os mais diversos atores, instituições, empresas e organizações, os chamados *stakeholders*. No caso da governação da administração pública que é o que interessa para este estudo, tem-se vindo assistir a um aumento de colaboração dos vários interessados (*stakeholders*) na definição de objetivos e estratégias de desenvolvimento. Os municípios têm de acompanhar esta tendência de gestão responsável e transparente, para melhor defender o interesse público. O sistema de governação adotado tem então a missão de assegurar uma gestão eficaz entre os vários interessados e garantir com isenção o interesse geral. Esta evolução de administração prestadora de serviços para administração reguladora deve-se à complicada conjuntura económica, onde são necessários cada vez mais intervenientes na solução dos problemas, contudo também o exercício da cidadania é cada vez maior.

O modelo de governação em rede ganha assim importância, são estabelecidas redes de cooperação e coordenação entre as diversas instituições. São criadas parcerias, uma vez que o apoio do Estado não é suficiente ao desenvolvimento económico e social, assiste-se a uma descentralização da administração central para a regional ou local.

O território constitui um espaço de diálogo entre as parcerias, sendo mais rentável e operacional, os municípios gerirem esse mesmo espaço bem como mobilizar as vontades e a integração de recursos. Daqui resulta a importância e a responsabilidade acrescida dos municípios no desenvolvimento local. Estes cada vez mais buscam outros

intervenientes públicos/privados, sociais e institucionais e em parcerias, tentam encontrar soluções para o desenvolvimento económico e social local.

Depois de realçada a importância dos territórios, o capítulo que se segue tem como tema os territórios locais e as novas dimensões da competitividade.



CAPÍTULO III

OS TERRITÓRIOS LOCAIS E AS NOVAS DIMENSÕES DA COMPETITIVIDADE

3.1 NOTA INTRODUTÓRIA

No seguimento de toda a fundamentação teórica anteriormente apresentada, importa agora abordar o tema dos territórios locais e das dimensões da competitividade. Este capítulo inclui o tema de inovação no contexto territorial, o intermunicipalismo, os fatores de sucesso das comunidades locais e regionais, a governação das autarquias e os diferentes *stakeholders*.

A inovação surge num contexto endógeno e de interação entre as empresas, instituições, universidades e centros de investigação de um determinado território. Daqui resulta que ambientes onde as relações nas redes sejam densas e coesas, o desenvolvimento da inovação terá maiores hipóteses de sucesso contribuindo assim para o aumento de competitividade entre os territórios. Cada região tenta com base na inovação ser mais competitiva e oferecer melhor qualidade de vida aos seus cidadãos.

No entanto, tem-se assistido ao agrupamento de muitos municípios contíguos em associações. O intermunicipalismo surge num quadro mais abrangente de relações institucionais com o fim de serem aproveitados recursos comuns. Assiste-se a uma cooperação entre municípios vizinhos, para assim se realizarem empreendimentos abrangentes que ajudem a solucionar problemas que muitas das vezes são comuns.

As estratégias de desenvolvimento económico local que passam pela cooperação entre os diversos atores e instituições, elevada intensidade de redes, utilização de recursos endógenos específicos de cada região, capacidade de inovação, constituem fatores de sucesso das comunidades locais e regionais.

O modelo de governação em rede surge num quadro de complexidade dos problemas atuais, implica o ato de governação mais participativo, transparente e responsável. Vários grupos de *stakeholders* apresentam soluções inovadoras para o desenvolvimento económico e social local. Cabe às autarquias mediar a articulação dos vários interessados e garantir a isenção e prossecução do interesse comum.

3.2 A INOVAÇÃO NO CONTEXTO TERRITORIAL

A rede de contacto e de relações das empresas converteu-se na estratégia para fomentar o aumento da produtividade e competitividade de uma economia. Os processos de mudança tecnológica e de difusão das inovações são, cada vez mais, interdependentes e interativos, e incluem diferentes formas de aprendizagem e de geração de novo conhecimento (Malecki, 1991).

As empresas tomam as suas decisões de inovação num ambiente cada vez mais competitivo e globalizado, e é, precisamente o esforço de aumentar a rentabilidade dos seus investimentos e de ampliar a presença nos mercados que, em última análise, constitui um dos mecanismos chave do processo de inovação. O desenvolvimento competitivo das economias, as inovações e as novas tecnologias não surgem fora do sistema económico, são endógenas do sistema produtivo, da economia e da própria sociedade (OCDE, 1992).

A inovação é um processo que é fruto da interação entre as empresas e as organizações localizadas em ambientes inovadores, pelo que o intercâmbio tecnológico é um fenómeno fortemente enraizado no território (Barquero, 1999). O mesmo autor refere ainda que as empresas adotam a sua estratégia tecnológica em função da sua posição competitiva, do contexto produtivo e da forma de organização da produção no território. Quando se tornam parte de sistemas produtivos locais, a competitividade de todas, e de cada uma, aumenta devido ao facto do sistema de relações internas fomentar a difusão das inovações na região.

O processo de inovação nos sistemas produtivos locais baseia-se na cooperação entre as empresas e instituições que formam o tecido produtivo, social e institucional de um território. A formação de organizações flexíveis, através das quais se transmite o conhecimento de umas para as outras, pode evoluir para regiões “inteligentes”, nas quais o aumento do conhecimento e a aprendizagem são a base da sua dinâmica económica e social (Asheim e Isaksen, 1998).

A dimensão social e territorial da inovação faz com que o aumento do conhecimento transcenda a individualidade das empresas e dos atores, e se transforme num processo de aprendizagem coletivo através das interações que se estabelecem no ambiente. É

neste ambiente que se tomam as decisões de investimento e localização. Trata-se portanto, de um processo de aprendizagem enraizado na sociedade e no território, no qual se trocam e se transferem conhecimentos codificados (Barquero, 1999).

É de realçar o papel do meio local como gerador de comportamentos inovadores, graças aos processos de aprendizagem coletiva que aumentam a criatividade local e a capacidade de criação tecnológica e graças aos processos de redução dos elementos de incerteza inerentes aos processos de inovação (Camagni, 1991; Natário, 2007).

Assim, quando se analisam os sistemas produtivos locais (Bramanti *et al.*, 2000; Costa, 2002), é comum encontrar regiões especializadas em determinados sectores de atividade, como é o caso dos distritos industriais marshalianos (Marshall, 1890; Becattini, 1990).

O objetivo estratégico das empresas inovadoras é aumentar a sua competitividade e melhorar o seu posicionamento nos mercados. É através da introdução de inovações que se reduzem os custos de produção, se melhora a qualidade dos produtos e se torna mais eficiente o processo produtivo (pelo aumento da velocidade de produção). As inovações surgem, basicamente, no seio das empresas e no âmbito local. O sistema de relações da região permite às empresas estabelecerem uma comunicação fácil das ideias e das informações sobre técnicas e mercados, beneficiando a globalidade do sistema. A proximidade geográfica facilita a transmissão de conhecimentos e torna úteis os canais informais (Barquero, 1999).

Por sua vez, as formas flexíveis de organização da produção atraem grandes empresas externas e multinacionais, podendo levar a gerar economias de aglomeração e de rede, formando *clusters* ou redes de empresas competitivas. Assim para Barquero (1999) são as empresas que decidem as suas opções de investimento e de adoção de inovações, em função das suas próprias características internas, mas também, em função do conjunto de relações que mantêm com as restantes empresas do sector e com as instituições e organizações do meio envolvente.

A atividade inovadora exige que as empresas disponham de recursos humanos qualificados, e que tenham capacidade interna de financiamento (ou externa suficiente) para realizar as investigações e pesquisas. Pelo que, as características institucionais e

culturais da região são também elementos determinantes na evolução do processo de inovação. A introdução e o desenvolvimento das inovações só serão possíveis em ambientes institucionais diversificados e complexos, e onde as relações na rede, sejam densas o suficiente para potenciarem a capacidade de aprendizagem na sociedade. É fundamental, neste processo, a cooperação entre as empresas, universidades, centros de investigação e instituições públicas e privadas (Lundvall, 1992; Edquist, 1997; Bramanti, 1999; Verspagen e Fagerberg, 2009; Natário *et al.*, 2011). Os processos de inovação requerem igualmente um contexto institucional (legal, administrativo, laboral, social e de registo de patentes) que dê apoio à criação e ao desenvolvimento da inovação (Barquero, 1999; Serrano *et al.*, 2005).

Atualmente as empresas tendem a potenciar as suas capacidades tecnológicas através da aprendizagem direta dos clientes e fornecedores, buscando novas tecnologias e, em geral, utilizando os conhecimentos das empresas com as quais se relacionam. Daí que as características e a estrutura das redes que servem de apoio às empresas, condicionem o desenvolvimento local endógeno (Malecki e Tootle, 1996).

O contexto em que se move a empresa, a estrutura e as relações em rede permitem transformar as decisões de investimento e de adoção de inovações, num processo coletivo e social, que permite reduzir os riscos e custos na introdução de inovações (Camagni, 1991).

Nos últimos anos houve um grande desenvolvimento de acordos e de alianças estratégicas, sobretudo em empresas inovadoras que realizam a sua atividade em indústrias, como a eletrónica, *software*, telecomunicações, dando lugar a redes, cujo objetivo é o de criar sinergias entre empresas e responder aos desafios que a inovação supõe, num modo de desenvolvimento informacional (Camagni, 1991; Grabher, 1993; Castells, 1996).

As alianças estratégicas são cada vez mais frequentes em atividades produtivas intensas em tecnologia, e porque a dinâmica económica e o desenvolvimento dos mercados de tecnologia impõem novas formas de produção. A redução dos períodos de inovação, o aumento dos custos em I&D, a necessidade de integrar a aplicação de diferentes

inovações, e o aparecimento constante de novas oportunidades tecnológicas estimula a cooperação entre empresas (Barquero, 1999).

Mediante as alianças estratégicas as empresas podem obter economias de escala na produção, investigação e reduzir os custos de produção de tecnologias. Quando a rede, e as empresas que firmam os acordos, são capazes de obter estas economias, adquirem, com elas, vantagens competitivas nos mercados, o que lhes permite melhorar a rentabilidade e ampliar as suas cotas de mercado (Barquero, 1999). Estas redes facilitam aos sócios, o controlo dos processos e trajetórias tecnológicas, o que reduz os riscos (Gordon, 1991). Além disso, permitem ampliar a capacidade de inovação, através de um maior acesso à informação, à utilização de desenvolvimentos tecnológicos complementares e à ampliação e incorporação de conhecimentos e recursos externos (Barquero, 1999; Verspagen e Fagerberg, 2009) e desta forma sustentar a capacidade competitiva.

3.3 O INTERMUNICIPALISMO E A SUA EVOLUÇÃO

Num quadro de alianças estratégicas e de governação em rede, revela-se importante abordar a temática do intermunicipalismo. Os municípios podem agrupar-se em associações de municípios com vista a uma gestão mais eficiente dos recursos comuns (naturais, infra-estruturas, comunicações, entre outros) (Araújo, 2003).

O intermunicipalismo não surge apenas no atual contexto inter-organizacional. Desde o início do século XX que existem disposições legais que permitem este tipo de cooperação entre municípios. A Lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913 já estabelecia, entre outros, o regime de organização e competências das Juntas Gerais, que são órgãos de competência alargada, de natureza distrital. Na redação do n.º 14 do Art.º45.º pode ler-se que as “Juntas Gerais têm competência para estabelecerem acordos com outras juntas para a realização de melhoramentos de utilidade comum para os respetivos distritos”. Ou seja, há uma convicção que, por via da partilha de recursos e da negociação entre as partes, resulte uma sinergia que promova o bem geral.

Existe toda uma dinâmica entre vários municípios (exemplo: pessoas que vivem num concelho e exercem atividade noutra), cuja coordenação não pode passar por soluções

isoladas de cada município. A proximidade leva a que surjam interdependências ou problemas comuns que requerem o desenvolvimento de iniciativas conjuntas (Araújo, 2003).

Na década de 70 foram criados agrupamentos de municípios integrados (com a função de assessoria técnica aos municípios), e na década de 80, através do Decreto-Lei n.º 118/82, de 19 de Abril, são definidos os empreendimentos intermunicipais. Estes são concebidos como instrumento político destinado a intensificar e a aperfeiçoar a colaboração entre os níveis central e local da Administração e a incentivar a cooperação entre municípios vizinhos para a realização de empreendimentos de interesse comum. Visam suprir as debilidades de natureza técnica e financeira que existia nos municípios da altura. No Decreto-Lei n.º 412/89 de 29 de Novembro de 1989, que aprova o regime jurídico das associações de municípios pode ler-se que “há todo o interesse em incentivá-las” (as associações), e que este decreto procura melhorar o seu regime jurídico, não obstante de estabelecer um modelo de financiamento limitativo à prossecução das competências supramunicipais.

Estas associações são exemplos de grande contributo, no quadro regulamentar das autarquias locais, para o alargamento das parcerias institucionais, rompendo com o modelo tradicional hierárquico. Além destas, seguiram-se novas formas de associativismo que vieram alargar o âmbito de intervenção dos municípios, como se pode ver no Quadro nº 9.

O quadro legal existente, embora limitado, prevê várias modalidades de cooperação das autarquias locais que lhes permitem desenvolver parcerias para lidarem com os problemas que requerem a conjugação de esforços (Araújo, 2003). Segundo a Comissão de Coordenação da Região Norte (CCRN) (1998) existem algumas limitações, que condicionam a utilização destes instrumentos, nomeadamente:

- a) Falta de clarificação das competências que podem ser exercidas por estas estruturas;
- b) Ausência de inovação no desenho destas estruturas e clarificação da flexibilidade organizativa;

- c) Debilidade do modelo de financiamento, dispondo de recursos próprios escassos;
- d) Intervenção tutelar assente no mero controlo de legalidade.

Quadro 9: Modelos de Associativismo

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

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

Segundo Araújo (2003) estas limitações também estão presentes na proposta de criação das Grandes Áreas Metropolitanas e das Comunidades Urbanas. Sendo vago ou omissivo sobre as competências, forma de financiamento e exercício da tutela pelo poder central.

O intermunicipalismo surge como uma forma de governação relevante para o desenvolvimento dos territórios, num contexto crescente de autonomia local, onde os governantes devem assumir a sua liderança com base nos seus próprios recursos (Moret, 2008). O mesmo autor indica que, em sentido jurídico, o intermunicipalismo faz referência à associação livre de municípios, dentro do quadro legal nacional, que cria uma entidade local superior, à qual, os municípios delegam parte das funções e

competências que a lei lhes atribui, com o objetivo de prestar um serviço conjunto e comum a todos os seus membros.

Para serem criadas estas associações, é necessário, em geral, que os municípios sejam contíguos, e que fixem, de forma transparente, os objetivos, com orçamento próprio, e órgãos de gestão próprios, para que haja lugar a um intercâmbio para a procura de soluções relativamente a problemas comuns. As associações gozam de personalidade jurídica para o cumprimento dos seus objetivos, e podem existir sem limite de tempo ou com tempo limite pré-definido, com base na realização de projetos concretos (Moret, 2008).

Basicamente, a cooperação intermunicipal permite a socialização e a maximização dos recursos existentes, humanos e materiais, o que permite gerar economias de escala, à semelhança das vantagens descritas na governação em rede. Um exemplo comum de cooperação municipal é a compra, em conjunto, de maquinaria e consumíveis, permitindo o acesso a melhores preços e a repartição do custo pelos membros associados. Assim como determinados serviços básicos, como a recolha de resíduos e respetivo tratamento, o aprovisionamento de água e a partilha de instalações escolares (no caso de municípios pequenos e contíguos). Nestes casos, a partilha de infraestruturas e de serviços corresponde a uma lógica de economia de recursos, porém, implica uma boa planificação e coordenação entre os associados.

O intercâmbio permite a partilha, entre os membros, das boas práticas e a exposição dos erros a evitar. Este facto fortalece, não só a gestão órgão intermunicipal, como a própria gestão de cada município.

Um grau mais integrado de cooperação consiste na elaboração de uma agenda regional comum, que unifique interesses e permita a planificação, a médio e longo prazo, do desenvolvimento territorial. Desenvolver uma política territorial conjunta e atrativa, leva as empresas a tomarem decisões estruturais e de investimento consonantes com a agenda, contribuindo assim para um harmonioso e sustentado crescimento económico da região. As próprias políticas sociais cabem neste contexto, com os temas da exclusão social, do fortalecimento do tecido social e dos equipamentos desportivos e culturais. Com estas agendas conjuntas conseguem-se também mobilizar apoios para que os

projetos possam ser cofinanciados pelo Estado, também interessado no desenvolvimento económico (Moret, 2008).

3.4 OS FACTORES DE SUCESSO DAS COMUNIDADES LOCAIS E REGIONAIS

As redes converteram-se numa das formas de organização da produção e caracterizam o modo de desenvolvimento. Dão a flexibilidade necessária aos sistemas produtivos locais para responder às mudanças induzidas pelo aumento da concorrência e da globalização, favorecem o crescimento da produtividade e melhoram o posicionamento nos mercados (Maillat *et al.*, 1993; Maillat, 1995; Barquero, 1999).

Portanto, quando uma cidade ou região define uma estratégia de desenvolvimento económico local, um dos núcleos centrais é construir ou aumentar a capacidade organizativa dos seus agentes económicos e das suas instituições para produzir e competir nos mercados (OCDE, 1993).

Um dos eixos condutores da estratégia será fortalecer a cooperação entre os agentes e as instituições, através de ações que fomentam a criação e o desenvolvimento de empresas e as redes de atores privados e instituições. O outro eixo estratégico da política de desenvolvimento local será estimular a capacidade de aprendizagem da rede de atores locais, que lhes permite dar resposta adequada às necessidades e problemas da economia local (Barquero, 1999).

Num cenário competitivo como o atual, cada região tem as suas forças e debilidades. Se se realizar um diagnóstico em torno dos eixos estratégicos (eixo horizontal: capacidade inovadora e aprendizagem; eixo vertical: capacidade empresarial e organizativa), segundo Maillat (1995), identificam-se 4 tipos de sistemas locais:

- a) Territórios com fragilidades tanto em termos da sua capacidade empreendedora como na potencialidade de resposta inovadora (ex: áreas rurais);
- b) Territórios que dispõem de um sistema de empresas suficientemente bem organizado, mas que necessitam de introduzir inovação para que as empresas melhorem a sua competitividade (ex: locais em processo de reestruturação produtiva);

- c) Territórios com débil capacidade empresarial e/ou de organização do sistema de empresas locais, mas que nos últimos anos reforçaram a sua posição ao nível de políticas tecnológicas que os dotaram de projetos que se propõem à difusão das inovações;
- d) Territórios com potencial em capacidade empresarial e organizativa, e na capacidade de resposta inovadora aos desafios da competitividade (ex: meios inovadores (Aydalot, 1986)).

A tipologia de territórios organizada em função dos dois eixos estratégicos do desenvolvimento local permite propor uma estratégia. O objetivo é converter o território num meio inovador, em que a capacidade empresarial e organizativa e as respostas inovadoras das empresas/atores locais são pontos fortes no cenário em que a região compete. Para isso seria necessário impulsionar as ações que potenciam as forças e neutralizam as fragilidades do território. Portanto, umas vezes estariam mais orientadas à inovação através do fomento de difusão de tecnologia e de interação inovadora dos atores locais, e outras, mais orientadas para o empreendimento e organização do território (Barquero, 1999).

Uma das linhas de ação dominantes nas estratégias de desenvolvimento local é promoção de formas de cooperação entre as empresas (que estimulam um clima empreendedor do sistema produtivo local) e a vinculação aos mercados nacionais e internacionais. As ações destinadas a favorecer a articulação das instituições de carácter nacional e internacional, que potenciem a cooperação entre as organizações públicas, que incentivam o apoio à planificação estratégica e ao financiamento de projetos, constituem iniciativas de grande transcendência para o desenvolvimento bem-sucedido, nas estratégias de desenvolvimento local. São os níveis nacionais e internacionais que, tradicionalmente, dispõem de recursos financeiros e apoios políticos decisivos para articular a política de desenvolvimento local (OCDE, 1993).

Assim a instrumentalização das estratégias de desenvolvimento local requer que os agentes se apoiem em redes formais e informais, de maneira a que as instituições e as organizações sejam mais flexíveis e recetivas às mudanças, que alicerçam a estratégia de desenvolvimento local. Desta forma, podem neutralizar-se os efeitos negativos de

excesso de burocratização das administrações e conseguir o apoio nas gestões com as administrações nacionais e regionais (Barquero, 1999).

Num mundo cada vez mais globalizado, as regiões competem entre si, para manterem os seus investimentos locais e para atraírem empresas e investimentos externos. De acordo com Barquero (1999) e Gil e Barquero (2010) os fatores que tornam as regiões atrativas são:

- a) Qualidade dos recursos e das infraestruturas;
- b) Capacidade inovadora das respetivas empresas e instituições;
- c) A organização de um sistema produtivo suscetível de gerar economias de escala e baixos custos de transação;
- d) Ambiente institucional, que favoreça o desenvolvimento empresarial, orientado para a competitividade e para a cooperação;
- e) Existência de política de desenvolvimento local que seja uma resposta estratégica aos desafios da globalização.

O processo de globalização estimula os processos de desenvolvimento endógeno. O aumento dos intercâmbios internacionais e de competências, provocam nos atores, responsáveis pelas decisões nos sistemas produtivos locais e regionais, uma resposta estratégica aos desafios da globalização e reforçam os seus sistemas relacionais e as redes. Neste sentido, a globalização reforça a territorialização (Boisier, 1998).

A especificidade de cada território, as necessidades de cada região e os problemas que apresentam, num cenário de globalização, mostram que existe uma diversidade de estratégias de desenvolvimento. Cada região requer um tratamento específico e uma utilização de instrumentos adequados para promover o desenvolvimento endógeno. Os territórios com baixa densidade populacional, ou com população envelhecida, e onde os recursos naturais e o património histórico e cultural se deteorem progressivamente, têm poucas possibilidades de desenvolvimento. As regiões com grande capacidade inovadora, com elevada intensidade de redes (produtivas, comerciais e tecnológicas),

com boa densidade institucional e onde exista um grande número de projetos empresariais, os processos de desenvolvimento têm uma dinâmica própria.

Assim, segundo Alves (2007) torna-se importante fazer o diagnóstico do local, através do levantamento:

- a) Dos seus pontos fracos: dificuldades de mercado, baixa capacidade empresarial e organizativa, baixa qualificação dos recursos humanos;
- b) Das oportunidades, nas quais se podem basear a estratégia de desenvolvimento local: recursos humanos e naturais não utilizados, economias existentes, provisão de serviços básicos e secundários, identidade local;

o qual permitirá desenhar um programa de desenvolvimento local que possibilite o aproveitamento das suas vantagens competitivas e impulsione a reestruturação produtiva da economia local. Nas regiões, cujo crescimento e desenvolvimento económico seja possível, o diagnóstico estratégico permite identificar as necessidades a satisfazer (acessibilidades, mudanças tecnológicas), e como as empresas locais poderão manter ou melhorar o seu posicionamento nos mercados (através da diferenciação da produção, internacionalização das atividades). Uma vez que existe um saber-fazer empresarial, as melhores práticas recomendam o fortalecimento da capacidade competitiva do ambiente através de iniciativas que melhorem as condições da produção e ampliem as redes de atores (Barquero, 1999).

3.5 A GOVERNAÇÃO, AS AUTARQUIAS E OS *STAKEHOLDERS*

Pretende-se, neste ponto, realçar as características e a importância de uma abordagem de governação em rede das autarquias locais, como modo de facilitar e promover o desenvolvimento regional e local.

Foi referido que a governação em rede corresponde a uma coordenação das tomadas de decisão de várias organizações como um todo, é uma forma de gerir mais participativa e abrangente no que concerne à “busca” de opiniões e pareceres que fundamentem uma determinada tomada de decisão. Neste processo decisório interagem, não só as autarquias (representadas nos seus órgãos), mas também outros interessados

(organizações ou particulares) sobre os quais, de forma direta ou indireta, as decisões têm impacto (Fonseca, 2009).

Este tipo de governação, em rede, não é compatível com uma estrutura de decisão rígida e hierarquizada pois ficaria bloqueada pela burocratização, mas sim, com uma estrutura reticular, onde cada nó, representado por um ator interessado, oferece a sua perspectiva sobre um determinado problema. A governação em rede visa abarcar o maior número de variáveis controláveis que estão inerentes a uma decisão, visa alargar o leque de informação (voluntariamente disponibilizada na rede) e consequentemente reduzir o grau de incerteza e de risco relativamente a fatores “desconhecidos”.

Para além do mérito de uma tomada de decisão mais democrática, a governação em rede pretende tornar transparente o ato de governar, de prestar contas aos interessados e de obter maior aceitação (através da responsabilidade partilhada) na implementação de políticas. Além disso, a complexidade e dinâmica dos atuais problemas da sociedade moderna não permitem soluções isoladas e unilaterais, o fator tempo e o fator económico exigem celeridade e agilidade na resolução dos problemas (Fonseca, 2009).

Sendo um processo coletivo, a coordenação orgânica tende a tornar-se horizontal, sem um ator central ou dominante, para que o diálogo e a aprendizagem possam fluir e as soluções emergirem. Segundo Fonseca (2009) esta abordagem de rede permite determinadas características importantes, tais como:

- a) Formar parcerias intergovernamentais eficazes;
- b) Desenvolver soluções inovadoras e colocá-las em prática em grandes grupos de *stakeholders*;
- c) Baixar as barreiras à adoção de medidas porque disseminam as histórias de sucesso e as lições aprendidas;
- d) Facilitar a transferência de tecnologia, porque relaciona investigadores e aplicadores;
- e) Desenvolver o capital humano pela aprendizagem;
- f) Desenvolver diálogo permanente entre *stakeholders* para apoiar as parcerias.

A participação e envolvimento da comunidade assumem-se como um dos principais componentes da qualidade da governação, ela cimenta os laços sociais das comunidades. Com efeito os modelos sobre a democracia local e os mecanismos de participação são indissociáveis do dinamismo da sociedade civil (Fonseca, 2009). Dada a maior proximidade entre a Administração Pública e as populações, os governos locais assumem particular destaque nesta temática. Às autarquias locais cabe-lhes este grande desafio, na linha da frente, de adotarem estas novas formas de diálogo entre os cidadãos e os poderes públicos, o que lhes exige uma nova cultura política e administrativa dos órgãos de governação, com uma maior transparência e abertura aos cidadãos e organizações.

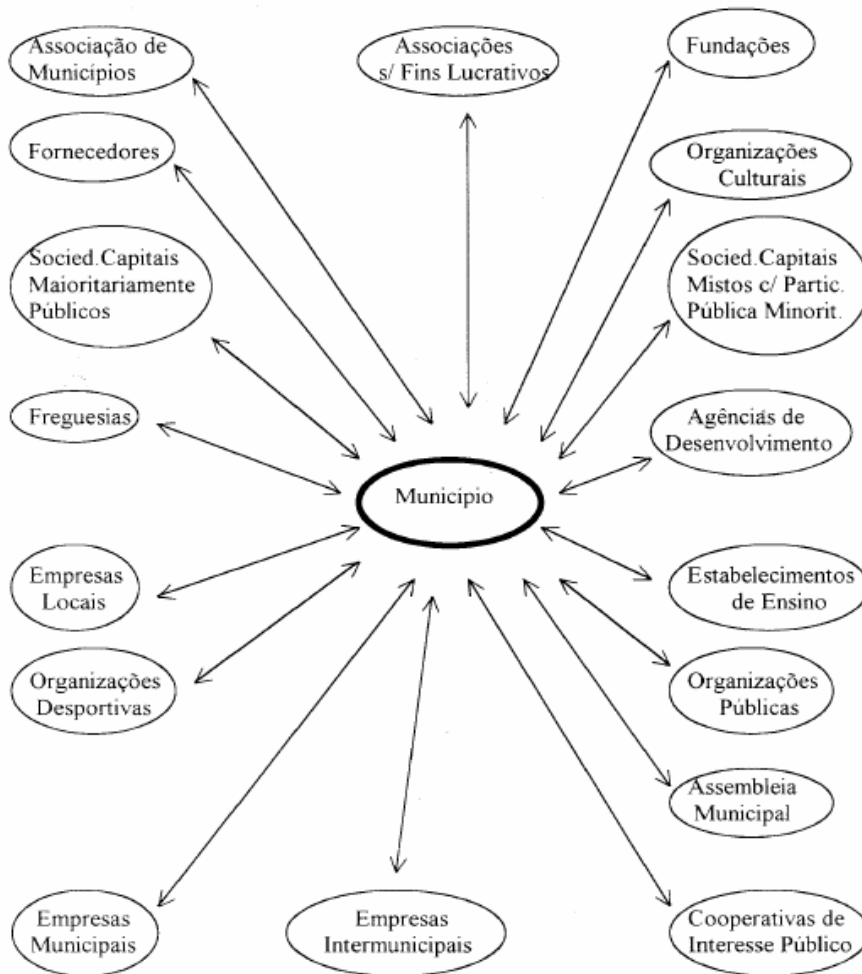
Os cidadãos já não são apenas sujeitos passivos dos poderes públicos, mas sim, legítimos colaboradores e protagonistas da própria Administração Pública, na gestão dos interesses que os afetam (Rodrigues, 2011).

São então, parte diretamente interessada na implementação das políticas e das decisões estratégicas das autarquias.

No ponto referente à governação em rede, a figura n.º2, clarifica os impactos que a esfera de atuação das autarquias tem nos diferentes *stakeholders*. Há uma interdependência de matérias subjacentes às questões atuais que, apenas uma instituição, não tem capacidade para abranger tanto conhecimento. Daquela figura pode aferir-se a encruzilhada de implicações que uma medida política tem nas várias esferas da sociedade.

Neste contexto, as autarquias assumem, cada vez mais, um papel catalisador, protetor, orientador e mediador na articulação dos vários interesses e dos vários *stakeholders* (governo, associações profissionais, sindicatos, grupos de interesse não-económico, cidadãos, empresas, etc.) e decidem, com base em critérios de interesse público (Fonseca, 2009; Rodrigues, 2011).

Figura 2: Relações Inter-organizacionais dos Municípios



Fonte: Araújo (2003).

3.6 SÍNTESE

Está-se em situação de concluir, face ao exposto neste capítulo, que a inovação é um dos instrumentos essenciais à governação dos territórios. Apesar de um mundo cada vez mais globalizado, as regiões competem entre si com base nos recursos endógenos e nas redes estabelecidas entre as instituições locais, para atraírem empresas, investimento e aumentar o desenvolvimento económico e social local.

As autarquias locais, com base no modelo de governação em rede, têm a missão de assegurar e zelar com isenção o bem comum, dado que existem diferentes interessados envolvidos nas tomadas de decisões. Só assim é garantido um desenvolvimento económico e social local sustentável e responsável.

Após a revisão da literatura, no sentido de dar continuidade ao estudo, no próximo capítulo pretende-se expor a metodologia utilizada para o estudo empírico que se apresenta posteriormente.



CAPÍTULO IV

METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

4.1. NOTA INTRODUTÓRIA

Depois de realizada a fundamentação teórica, com base em obras literárias e na definição de conceitos teóricos relacionados com o tema em estudo, nesta investigação importa agora apresentar o estudo empírico realizado.

Este capítulo vai ser dedicado à metodologia científica utilizada, serão apresentados os procedimentos científicos adotados na prossecução dos objetivos elaborados, através dos quais são formulados os problemas, dando orientação ao planeamento da investigação, elaboração de hipóteses, análise, interpretação e discussão dos dados (Barañano, 2004).

As pesquisas em ciências sociais apresentam objetos de estudo e realidades algo complexas. Deste modo, Serrano (2004) defende a combinação entre as duas metodologias, a qualitativa e quantitativa, isto é sugere uma abordagem mista, nos diferentes momentos da investigação para melhorar a compreensão dessas realidades complexas.

No entanto atendendo a que a escolha da metodologia, se deve fazer em função do problema a estudar (Serrano, 2004), considerou-se que neste estudo a abordagem qualitativa seria a mais adequada para entender os processos e fenómenos relacionados com esta investigação.

Salienta-se que a pesquisa qualitativa em vez de mensurar e orientar para a produção de proposições generalizáveis, procura antes de mais compreender a forma como a realidade é experienciada pelos sujeitos em análise a partir do que pensam e como agem, em conformidade com os seus valores, opiniões, crenças, atitudes e hábitos. O processo de produção de conhecimento é elaborado à medida que se recolhem e analisam os dados (Serrano, 2004).

Entre as técnicas de pesquisa qualitativa, a técnica de análise de conteúdo foi a utilizada, através de entrevistas utilizadas na recolha de dados. Aqui o investigador é colocado em contato direto com os indivíduos o que permite compreender com detalhe o que eles pensam sobre determinado assunto o que fazem em determinados circunstâncias. Foram realizadas entrevistas a cada um dos presidentes das seguintes câmaras municipais: Gouveia, Guarda e Sabugal.

Nesta investigação também se utilizou o inquérito por questionário como processo de recolha de dados. Este procedimento foi aplicado aos departamentos das câmaras acima citadas.

4.2. O PROBLEMA

A definição do problema é um dos aspetos mais importantes do trabalho investigação. A sua elaboração é que desperta o interesse e guia ao longo de todo o estudo. Os resultados obtidos ao longo das respostas, ajudam a compreender os fenómenos inerentes a esse mesmo problema.

No caso específico deste trabalho, a problemática que lhe está associada tem a ver com a compreensão da relação entre as estratégias inovadoras desenvolvidas por municípios portugueses e o modelo de governação utilizado, assentes em novos modelos de relacionamento entre os vários agentes do desenvolvimento regional.

Interessa assim, compreender se o tipo de estratégias mais inovadoras, desenvolvidas no âmbito das atividades dos municípios, têm de fato características de governação em rede.

Trata-se de explorar uma área da qual se tem apenas um conhecimento geral e se pretende adquirir conhecimentos mais específicos relativos aos municípios portugueses na sua relação com os vários interessados (*stakeholders*).

Assim, pretende-se pesquisar através de três municípios: Gouveia, Guarda e Sabugal, algumas características importantes, que possam ajudar à compreensão da relação entre estratégias inovadoras e a governação em rede.

A escolha destes municípios prendeu-se fundamentalmente com a questão da proximidade e conseqüente minimização de custos, por um lado, e por outro lado, por questões pessoais/emocionais dada a ligação, como autarca, a uma das freguesias do concelho da Guarda e à residência num dos concelhos em análise.

Face ao exposto, antes de avançar com a descrição dos métodos utilizados nesta investigação, segue-se a caracterização dos três municípios objetos de estudo, permitindo deste modo um melhor enquadramento da situação.

4.3. CARACTERIZAÇÃO DOS TRÊS MUNICÍPIOS: GOUVEIA, GUARDA E SABUGAL

Segue-se a caracterização de cada um dos municípios considerados neste estudo. Os indicadores utilizados para descrever cada um dos concelhos analisados são:

Área geográfica, número de habitantes e número de freguesias

O Concelho de Gouveia pertence ao Distrito da Guarda e à sub – região NUT III Serra da Estrela. O Concelho tem uma área total de 30.249 ha 14.116 habitantes (segundo os censos 2011) e é constituído por 22 freguesias (Quadro 10, Mapa 3).

Quadro 10: Caracterização do Concelho de Gouveia

FREGUESIAS	HABITANTES	ÁREA (HA)	FREGUESIAS	HABITANTES	ÁREA (HA)
Aldeias	327	1951	Moimenta da Serra	651	575
Arcozelo	716	3079	Nabais	404	739
Catavolos	727	709	Nespereira	761	477
Figueiró da Serra	263	1431	Paços da Serra	599	974
Folgosinho	534	5233	Riba Mondego	312	648
Freixo da Serra	100	451	Rio Torto	473	939
Gouveia (São Julião)	1663	968	São Paio	823	1550
Gouveia (São Pedro)	1847	2814	Vila Cortês da Serra	267	1001
Lagarinhos	445	1032	Vila Franca da Serra	262	1176
Mangualde da Serra	164	1052	Vila Nova de Tazem	1699	1527
Melo	501	752	Vinhó	541	661
Total de Habitantes	14116				
Total Área (ha)	30249				

Fonte: Elaboração própria através do site Associação Nacional de municípios

Figura 3: Mapa do Concelho de Gouveia



Fonte: Site Portugal veraki(<http://portugal.veraki.pe> em 14/08/12)

O Concelho da Guarda pertence ao Distrito da Guarda e à sub - região Beira Interior Norte. O Concelho tem uma área total de 70.128 ha e 42.406 habitantes (segundo os censos 2011) e é constituído por 55 Freguesias (Quadro 11, Mapa 4).

Quadro 11: Caracterização do Concelho da Guarda

FREGUESIAS	HABITANTES	ÁREA(HA)	FREGUESIAS	HABITANTES	ÁREA(HA)
Adão	235	2068	Meios	197	578
Albardo	143	382	Mizarela	135	567
Aldeia do Bispo	219	1075	Monte Margarida	36	381
Aldeia Viçosa	339	755	Panoias de Cima	607	1265
Alvendre	223	1294	Pega	160	1094
Arrifana	663	1716	Pêra de Moço	834	2080
Avelas da Ribeira	195	1022	Pêro Soares	70	280
Avelas de Ambom	69	691	Porto da Carne	392	168
Benespera	288	1815	Pousade	118	1300
Carvalho Meão	51	766	Ramela	218	1069
Casal de Cinza	573	1718	Ribeira dos Carinhos	108	888
Castanheira	345	2375	Rocamondo	89	620
Cavadoude	318	598	Rochoso	263	1942
Codeseiro	204	1081	Santana de Azinha	422	1684
Corujeira	117	474	São Miguel da Guarda	7921	890
Faia	227	963	Seixo Amarelo	84	1203
Famalicão	615	1440	Sobral da Serra	243	1085
Fernão Joanes	269	2305	Trinta	406	712
Gagos	127	839	Vale de Estrela	394	1295
Gonçalo	1082	1543	Valhelhas	396	1895
Gonçalo-Bocas	228	686	Vela	491	2229
Guarda (São)	11554	995	Videmonte	480	4957
Guarda (Sé)	7016	1712	Vila Cortez do	296	477
Jarmelo (São)	188	773	Vila Fernando	509	1597
Jarmelo (São Pedro)	183	2318	Vila Franca de Dião	153	1276
João Antão	160	861	Vila Garcia	320	1708
Maçainhas de Baixo	1076	1316	Vila Soeiro	42	531
Marmeleiro	369	2776			
Total de			42406		
Total Área (ha)			70128		

Fonte: Elaboração própria através do site Associação Nacional de Municípios

Figura 4: Mapa do Concelho da Guarda



Fonte: Site Portugal veraki(<http://portugal.veraki.pe> em 14/08/12)

O Concelho do Sabugal pertence ao Distrito da Guarda e à sub-região Beira Interior Norte. Em 2011 (de acordo com os censos, INE) o Concelho tem uma área total de 82.670 ha e 12.544 habitantes (Quadro 12, Mapa 4).

Quadro 12: Caracterização do Concelho do Sabugal

FREGUESIAS	HABITANTES	ÁREA(HA)	FREGUESIAS	HABITANTES	ÁREA(HA)
Águas Belas	175	1410	Pena Lobo	141	1664
Aldeia da Ponte	315	3385	Pousafoles do Bispo	280	1885
Aldeia da Ribeira	131	2869	Quadrazais	448	3957
Aldeia de Santo	796	3063	Quinta de São	180	880
Aldeia do Bispo	286	1272	Rapoula do Côa	194	787
Aldeia Velha	423	1885	Rebolosa	222	1112
Alfaiates	330	2797	Rendo	278	2240
Badamalos	96	1339	Ruivós	70	1106
Baraçal	190	1738	Ruvina	112	701
Bendada	579	3604	Sabugal	1901	3157
Bismula	193	1544	Santo Estêvão	310	2359
Casteleiro	357	4373	Seixo do Côa	175	1821
Cerdeira	229	2413	Sortelha	444	4327
Fóios	362	2425	Souto	1269	3038
Forcalhos	89	1839	Vale das Éguas	39	403
Lajeosa	225	1482	Vale de Espinho	393	3815
Lomba	57	545	Vale Longo	48	799
Malcata	332	2182	Vila Boa	250	1073
Moita	103	675	Vila do Touro	175	2246
Nave	226	1978	Vilar Maior	121	2482
Total de		12544			
Total Área (ha)		82670			

Fonte: Elaboração própria através do site Associação Nacional de Municípios

Figura 5: Mapa do Concelho de Sabugal



Fonte: Site Portugal veraki(<http://portugal.veraki.pe> em 14/08/12)

4.4. QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

As questões de investigação são importantes, no sentido em que as respostas dadas ajudam a recolher informação que servirá de base à compreensão do problema inicialmente colocado.

Estas questões também ajudam o investigador, a não se perder com acessórios. Constituem um meio orientador e de auxílio na manutenção do rumo das conclusões e respostas possíveis. Para Lewis e Pamela (1987), as questões de investigação são aquelas que explicitam a área de investigação e servem de guias que orientam o tipo de informação necessária, bem como a recolha de informação que deve ser feita e que define a abrangência do *corpus* de dados para a resolução de um problema.

Também é importante chamar a atenção de que formular questões é uma competência que envolve pensamento reflexivo, criatividade, conhecimentos e abstração. Segundo Baker (2002), uma questão de investigação deveria ser sempre: importante, específica e sem resposta evidente ou rotineira. As características de uma questão de investigação

para além de ser relevante e executável, passam por ser também nova, ética e desafiadora.

Após a formulação do problema e a revisão bibliográfica em relação ao tema deste trabalho está-se em condições de formular algumas questões orientadoras a que se pretende dar resposta no decorrer da investigação, tais como:

- a) Que tipo de iniciativas mais frequentemente se desenvolvem em parcerias?
- b) As parcerias partem da iniciativa da autarquia ou de outros grupos de interessados?
- c) As soluções mais inovadoras são colocadas em prática por parte de que grupos de *stakeholders* ?
- d) Nas parcerias que tipo de diálogo e acompanhamento / monitorização é efetuado pelo município?
- e) Quais os órgãos e as estruturas organizacionais técnicas do município que envolvem e são mobilizadas para elaborar / acompanhar as parcerias?
- f) A adoção de medidas de desenvolvimento local são difundidas e publicitadas ou são confinadas aos parceiros envolvidos?
- g) Existe alguma experiência de parcerias já desenvolvidas que tenham provocado um impacto (positivo ou negativo) na transferência de tecnologia para outras atividades do concelho / região?
- h) Que atividades e de que modo tem sido observado o desenvolvimento do capital humano local?

As respostas a estas questões podem proporcionar uma melhor compreensão do tipo de estratégias desenvolvidas pelas autarquias e da sua relação com as práticas de governação adotadas. Dada a sua grande proximidade às populações, as autarquias locais assumem particular importância no desenvolvimento socioeconómico. Este desenvolvimento será tanto maior quanto melhor for a qualidade da governação, sobretudo, através de uma gestão eficaz, eficiente e uma maior transparência e abertura da organização autárquica aos cidadãos, empresas e outras organizações.

A presente investigação tem como suporte a elaboração de dois estudos para a melhor compreensão da realidade em causa. O *Estudo 1* analisa as estratégias inovadoras utilizadas pelos três municípios: Gouveia, Guarda e Sabugal e se estas têm de fato características de governação em rede. O *Estudo 2* analisa as dinâmicas de relacionamento, isto é as redes internas que são estabelecidas entre os departamentos das três câmaras municipais em causa: Gouveia, Guarda e Sabugal.

Os estudos referidos seguiram metodologias distintas sendo por isso apresentados em separado.

Segue-se a apresentação do *Estudo 1*, a descrição das variáveis em estudo, a população definida, o instrumento de colheita de dados utilizado e os procedimentos formais e éticos.

4.5. ESTUDO 1: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS INOVADORAS

Este estudo analisa quais as estratégias inovadoras utilizadas pelos três municípios: Gouveia, Guarda e Sabugal e se essas mesmas estratégias apresentam características de governação em rede.

4.5.1 Variáveis em Estudo

Como já foi referido, a pesquisa deste estudo consiste em saber quais as estratégias inovadoras de desenvolvimento que utilizam as autarquias, e se estas adotaram um modelo de governação em rede.

É estudada a relação entre as duas variáveis, a variável independente e a variável dependente. As variáveis dependentes são aquelas que dependem do processo de investigação, conotando-se diretamente com as respostas que se procuram. São dados que se obtêm e que variam à medida que o investigador modifica as condições de investigação. As variáveis independentes são aquelas que irão provocar efeitos na variável dependente.

No caso concreto desta pesquisa, a variável independente são as estratégias inovadoras de desenvolvimento utilizadas pelas autarquias e a variável dependente é o modelo de governação em rede.

É estudada a relação entre as estratégias inovadoras de desenvolvimento adotadas por três municípios: Gouveia, Guarda e Sabugal e se têm um modelo de governação em rede.

4.5.2 População

Atendendo a que a pesquisa incide nos três municípios: Gouveia, Guarda e Sabugal, foram aplicadas entrevistas a cada um dos presidentes das respetivas câmaras municipais. Estes três presidentes constituem a população do primeiro estudo desta investigação.

4.5.3 Instrumento de Colheita de Dados

As informações recolhidas para a concretização dos objetivos definidos para o estudo, ocorreram com recurso à realização de entrevistas.

Foram elaboradas uma série de questões orientadoras que serviram de base às três entrevistas realizadas. As entrevistas são de estrutura aberta, deste modo os entrevistados puderam expor os seus pontos de vista de uma forma clara e aprofundada.

As entrevistas foram realizadas entre os dias 12 de Agosto de 2012 e 10 de Setembro de 2012, nos locais estabelecidos pelos entrevistados, os gabinetes dos respetivos Presidentes de Câmara.

Antes do início das entrevistas, os entrevistados foram informados dos objetivos do estudo e da forma como a entrevista estava estruturada (Anexo I).

Para explorar devida e corretamente o conteúdo das entrevistas, à medida que os entrevistados responderam, foram retiradas anotações escritas.

4.5.4 Procedimentos Formais e Éticos

As entrevistas foram agendadas pessoalmente com os gabinetes dos respectivos Presidentes de Câmara. Após contato, por parte dos respectivos gabinetes, da disponibilidade dos entrevistados foi marcada a data e a hora da realização da entrevista.

Cada entrevista continha referência à instituição que conferia o grau acadêmico, o nome do mestrado e os objetivos de estudo.

4.6. ESTUDO 2: ANÁLISE DAS DINÂMICAS DE RELACIONAMENTO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Considerando importante saber como é que funciona cada câmara municipal em termos de dinâmicas de interações internas, realizou-se como complemento a esta investigação um segundo estudo, com objetivo de analisar o relacionamento entre os diversos departamentos das câmaras municipais. Foram também consideradas as três câmaras municipais anteriormente alvo de pesquisa: Gouveia, Guarda e Sabugal.

4.6.1 Hipóteses

As hipóteses constituem supostas respostas ao problema a ser investigado, são proposições que se formam e que serão aceites ou rejeitadas depois de devidamente testadas (Marconi, 2004).

Todo o processo de elaboração de hipóteses é de natureza criativa exigindo do investigador conhecimento acerca do estudo em causa.

As hipóteses elaboradas neste trabalho de investigação foram:

Hipótese 1: A dinâmica da comunicação é influenciada pela envolvente contextual.

Hipótese 2: Os valores da instituição influenciam a dinâmica da comunicação.

Hipótese 3: O sistema de recompensa influencia a comunicação.

Com a elaboração destas hipóteses pretende-se avaliar a dinâmica de interações internas e de colaboração dos municípios em análise, dado que a comunicação entre os departamentos é um dos aspetos fundamentais, permitindo uma aproximação de avaliação da existência de redes internas de interação e colaboração. Além disso, pretende-se determinar que dimensões/fatores poderão influenciar essa dinâmica e contribuir para promover e estimular as redes dentro da organização, para se desenhar políticas que concorram para esse fim.

O modelo de governação em rede, requer segundo Araújo (2005), a estruturação das relações, assentes no desenvolvimento de atividades de comunicação horizontal (e vertical por parte das chefias dos diferentes níveis), como já foi referido na revisão de literatura. Neste contexto, é fundamental o pleno, eficiente e eficaz funcionamento do sistema de comunicação entre os vários atores, no sentido de facilitar a transmissão de conhecimentos e a fluidez da informação, em particular entre os departamentos.

Para estimular a colaboração entre os diversos departamentos de uma organização, segundo Von Stamm (2005), é fundamental ter linhas de comunicação abertas e um bom sistema de comunicação, no sentido de entender o processo de colaboração e qual o seu papel nesse processo.

4.6.2 População

A seleção da amostra, ou seja das pessoas a quem foram aplicados os inquéritos, foi criteriosa, optando por se escolherem os chefes dos departamentos das câmaras municipais alvo deste estudo: Gouveia, Guarda e Sabugal.

Para uma melhor uniformização e análise da informação a recolher foram selecionados os departamentos a analisar designadamente: Administração Geral e Recursos humanos (AGRH); Planeamento Urbanístico e Obras (PUO); Desenvolvimento Educativo, Social e Cultural (DESC); e o Planeamento Económico-Financeiro (PEF).

Para ajudar à compreensão e conseqüente justificação da escolha da amostra da pesquisa serem os chefes de departamento/divisão, realizou-se uma consulta ao que está legislado, nomeadamente ao Decreto-Lei n.º323/89 de 26 de Setembro.

O estatuto do pessoal dirigente da função pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º323/89, de 26 de Setembro, prevê que a sua adaptação à administração local se faça mediante decreto-lei. Assim sendo o Governo decretou o seguinte: o Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, com exceção do capítulo III e do Art.º 23.º, aplica-se ao pessoal dirigente das câmaras municipais e dos serviços municipalizados.

Este Decreto-lei (323/89) no Art.º 2.º refere que os cargos dirigentes da administração municipal são: a) Diretor municipal; b) Diretor-delegado; Diretor de departamento municipal; d) Diretor de serviços; e) Chefe de divisão municipal; f) Chefe de divisão; g) Diretor de projeto municipal.

Considerando que as funções dos diretores de departamento são abrangentes, uma vez que dirigem e avaliam o pessoal que integram a respetiva divisão, são também estes os interlocutores entre o que é decidido pelo executivo municipal e a aplicação dessas mesmas decisões, são eles que colocam em prática os planos de atividades dos executivos municipais. A opinião dos diretores de departamento é deste modo considerada importante neste estudo, atendendo a que nessa opinião se encontram refletidas muitas situações nomeadamente a de como funciona a instituição, em termos de interações internas, se existe comunicação e partilha de informação dentro da instituição, se existem valores, como a confiança, respeito, partilha de objetivos, se a recompensa é igualmente tida em conta e se o trabalho é agradável.

4.6.3 Instrumento de Colheita de Dados

Após deslocação a cada uma das três câmaras municipais a estudar, foram aplicados os questionários entre os dias 21 de Setembro e 4 de Outubro de 2012 aos chefes das divisões acima referidas (Administração Geral e Recursos Humanos; Planeamento Urbanístico e Obras; Desenvolvimento Educativo, Social e Cultural; Planeamento Económico-Financeiro). Tratando-se de três câmaras municipais: Guarda, Sabugal e Gouveia, foram aplicados ao todo 12 questionários.

O questionário é constituído por dez frases todas elas relacionadas com as questões da colaboração e cooperação dentro da instituição ([Anexo II](#)), utilizando para cada uma

delas a escala tipo *Lickert*. Esta escala serve para medir os níveis de opinião e de satisfação obtidos em cada resposta. A cada célula de resposta é atribuído um número que reflete a direção da atitude das pessoas que preenchem o questionário em relação a cada afirmação. As respostas dadas de concordância devem receber valores positivos ou altos enquanto que as respostas das quais se discordam devem receber valores negativos ou baixos (Baker, 2005). A escala aplicada vai de 1 a 5, em que o número 5 é correspondente a uma opinião excelente, o número 4 corresponde a uma opinião boa, o número 3 a uma opinião média, o número 2 a uma opinião pobre e o número 1 a uma opinião terrível ou nunca.

O tratamento, a interpretação e análise dos dados recolhidos dos questionários realizaram-se através de metodologia descritiva e inferencial, utilizando a aplicação estatística SPSS (versão 19).

São considerados três grupos de respostas designados por: comunicação, valores e recompensa. Cada grupo é constituído por determinadas questões com conteúdo semelhante, cujas médias das respostas dadas são tratadas e analisadas, tendo como referência os valores da escala de opinião aplicada no questionário (escala de *likert*).

Deste modo o grupo da comunicação engloba as questões 1 e 2 (consultar anexo II), os resultados aqui obtidos refletem a opinião dos inquiridos relativamente à comunicação designadamente ao estímulo da comunicação e partilha da informação na instituição. O grupo dos valores engloba as questões 3,4,5 e 6 (consultar anexo II), os resultados obtidos refletem a opinião dos inquiridos sobre os valores da instituição, tais como confiança, respeito, partilha de visão e objetivos. No grupo da recompensa estão incluídas as questões 7,8,9 e 10 (consultar anexo II) cujos resultados obtidos expressam a opinião acerca da recompensa se é ou não dividida de igual forma por todos na instituição e a opinião dos inquiridos sobre o trabalho ser ou não agradável.

Quando se pretende desenvolver a organização através da colaboração, a utilização da metodologia de Von Stamm (2005), permite com alguma simplicidade tirar ilações sobre o seu comportamento em matéria de colaboração. Esta metodologia assenta no somatório das 10 questões em que é atribuído uma classificação. Se os totais alcançados atingirem um total de 50 pontos, a organização está de parabéns; de 45-49 – tem uma

organização rara; de 40-44 – necessita aumentar as linhas de comunicação e se obtém Menos 39- deve organizar um grupo para discutir formas de aumentar a colaboração antes que seja tarde.

Deste modo, procurou-se ainda verificar estas condições para cada departamento no sentido de avaliar os comportamentos dos diferentes departamentos da instituição (Câmara) em matéria de colaboração.

4.6.4 Procedimentos Formais e Éticos

O pedido de colaboração do preenchimento do questionário foi realizado pessoalmente a cada divisão das três câmaras municipais em causa.

Cada questionário apresenta um texto introdutório com referência ao nome do mestrado, da instituição que confere o grau académico, o objetivo do estudo, e ainda a garantia do anonimato e confidencialidade das respostas.

4.7. SÍNTESE

Neste capítulo, procurou-se expor a metodologia utilizada neste projeto aplicado.

Após a definição do problema, seguiu-se a caracterização dos três municípios em estudo, os métodos de recolha e tratamento dos dados, definiu-se a população e as variáveis, enunciaram-se as hipóteses e apontaram-se os instrumentos colheita de dados.

O capítulo seguinte é dedicado à análise e tratamento estatístico das respostas dadas às entrevistas e aos questionários, bem como à interpretação e discussão dos resultados obtidos.

CAPÍTULO V

ANÁLISE E TRATAMENTO DE DADOS

5.1 NOTA INTRODUTÓRIA

Neste capítulo, será apresentada a análise e tratamento dos dados recolhidos através das entrevistas e dos questionários.

Assim começa-se por apresentar o tratamento das entrevistas utilizadas no Estudo 1: análise das estratégias inovadoras realizadas aos presidentes dos municípios em estudo, e posteriormente o tratamento dos questionários utilizados no Estudo 2: análise das dinâmicas de relacionamento entre e dentro dos vários departamentos dos mesmos municípios.

5.2 TRATAMENTO DOS DADOS DO ESTUDO 1

Segue-se a apresentação da análise das respostas dos entrevistados, sobre o tema do estudo, no sentido de comparar e discutir o conteúdo das mesmas, tendo em conta a revisão da bibliografia realizada.

A discussão do conteúdo das respostas seguiu a lógica do guião da entrevista, assim sendo é apresentada a análise questão a questão.

Na questão **a) que tipo de iniciativas mais frequentemente se desenvolvem em parceria?**, os três municípios assumem terem trabalhado em parcerias. Na Câmara do Sabugal, realçam-se as áreas onde são estabelecidas as parcerias, nomeadamente: “Turismo, Promoção da Educação, Ação Social e Cultura”.

Nas Câmaras da Guarda e Gouveia obtiveram-se exemplos concretos das parcerias realizadas nos últimos anos pelos seus municípios, destacando-se, “a parceria entre Municípios no âmbito da Estratégia de Eficiência Coletiva do Provere Buy Nature – Turismo Sustentável em áreas Classificadas, um projeto que conta com parceiros públicos e privados que assenta no planeamento e gestão de um destino turístico, partindo de uma abordagem sustentável ao uso dos recursos endógenos e assente num trabalho de envolvimento dos agentes locais” e que é comum aos dois municípios.

As afirmações recolhidas nas entrevistas, são reveladoras da consciencialização, por parte dos municípios da Guarda e Gouveia, sobre a abordagem e o conceito de desenvolvimento regional, acabando por ir de encontro ao que foi referido na revisão bibliográfica, as teorias de crescimento endógeno enquanto modelo de desenvolvimento a seguir, e que realçam que a especificidade de cada território e os seus recursos locais enquanto elementos impulsionadores do crescimento das regiões (Long e van der Ploeg, 1994).

No município da Guarda são ainda estabelecidas outras parcerias de cooperação de âmbito transfronteiriço Espanha-Portugal, nomeadamente: “Rede de Cidades Sustentáveis CENCYL, parceria entre a Câmara Municipal da Guarda e Salamanca, em que os principais objetivos são: fomentar a cooperação transfronteiriça; reforçar a capacidade de afirmação e competitividade; estabelecer sinergias e aumentar a qualidade de vida dos habitantes; promover a troca de experiências entre as diferentes cidades no que se refere às suas estratégias de desenvolvimento e às ações que se estejam a concretizar com grande caráter inovador; conceber um modelo territorial para o conjunto do eixo que associe os seus polos urbanos; parcerias entre a Câmara e a Universidade de Salamanca, com objetivos de promover a qualificação do território através da investigação técnica e científica, contribuir para a coesão territorial”.

Alguns projetos são também desenvolvidos em conjunto com as associações e instituições locais, “o projeto Guarda Distrito Digital; ciclo de atividades Ser Diferente”.

O Sr. Presidente realçou a importância das parcerias e *stakeholders* como instrumentos de política de desenvolvimento regional: “com as parcerias que se têm desenvolvido e funcionando em rede e com os *stakeholders*, *acreditamos* que é possível o desenvolvimento regional, no sentido de melhorar o bem-estar das populações em áreas geográficas fragilizadas por demografias regressivas”. Considerando que “a criação de vantagens competitivas é na atualidade indissociável da promoção de diversas formas de proximidade, o que implica a formação e participação em redes”.

Esta última afirmação acompanha o que foi abordado na revisão bibliográfica, isto é, tem-se assistido nos últimos tempos a uma mudança de paradigma da gestão dos

territórios, com o envolvimento de organizações, instituições e dos cidadãos nas tomadas de decisão, governar em rede é cada vez mais importante num contexto de fortes restrições e dificuldades económicas (Rodrigues,2011).

Quanto à questão **b) as parcerias partem da iniciativa da autarquia ou de outros grupos de interessados?** As três Câmaras em análise responderam que as câmaras são o principal agente/ator no estabelecimento e desenvolvimento de parcerias, assumindo-se como líderes. Com efeito, como refere o Sr. Presidente da Câmara do Sabugal: “o primeiro passo é quase sempre dado pelo município.”

No que diz respeito ao município da Guarda “algumas parcerias partem de outros *stakeholders*”, constatando-se que existe uma forma de gerir participativa e de governar em rede, como defende Fonseca (2009).

Relativamente à questão **c) as soluções mais inovadoras são colocadas em prática por parte de que grupos de *stakeholders*?**

No município da Guarda os principais grupos de *stakeholders* apontados são as: “empresas, associações, instituições de ensino e outros municípios”.

No município de Gouveia são referidas as associações, salientando-se que “o concelho de Gouveia é um concelho rico em associações e têm sido estabelecidas parcerias e projetos inovadores com excelentes resultados.”

No município do Sabugal são destacados os colaboradores internos e os clientes, referindo que os “nossos clientes e funcionários exploram constantemente situações inovadoras de redução de custos, eficiência e eficácia de resultados.”

Na questão **d) nas parcerias que tipo de diálogo/ monitorização é efetuado pelo município?**

As três Câmaras em análise assumem que nas parcerias que lideram, a comunicação e monitorização é constante. Refira-se ainda que na Guarda “os projetos são acompanhados por equipas multidisciplinares”.

Com efeito, o bom funcionamento do sistema de comunicação entre os vários atores promove a confiança entre os parceiros, sustenta as parcerias, facilita a criação de redes entre instituições e os cidadãos e entre estes e as empresas (Serrano *et al.*, 2005) e estimula as redes de cooperação. O constante diálogo, fluentes fluxos de informação permitem criar e dinamizar redes, numa lógica relacional, capazes de criar valor para o cidadão e para todos os agentes locais (Serrano *et al.*, 2005).

Quanto à questão e) **quais os órgãos e as estruturas organizacionais técnicas do município que envolvem e são mobilizadas para elaborar/acompanhar as parcerias?**

No município de Gouveia “O órgão executivo intervém em todas elas, ao nível de decisão, o acompanhamento é efetuado pelos serviços técnicos”.

O município da Guarda “normalmente é o *staff* da Presidência que monitoriza todos os projetos”.

No município do Sabugal “normalmente a monitorização é feita pela divisão sociocultural”.

Relativamente à questão f) **a adoção de medidas de desenvolvimento local são definidas e publicitadas ou são confinadas aos parceiros envolvidos?**

Os três municípios assumem que as medidas de desenvolvimento local são sempre publicitadas, como salienta o município da Guarda “...nos *sites* específicos dos projetos, boletim municipal, jornadas e workshops”.

No município de Gouveia, o Sr. Presidente refere ainda que “a publicitação resulta da própria lei, os órgãos com competência para decidir (Câmara e Assembleia), reúnem e

deliberam para o efeito, sendo as atas dessas reuniões documentos públicos que podem ser consultados pelo recurso à internet”.

Na questão g) existe alguma experiência de parcerias já desenvolvidas que tenham provocado um impacto (positivo ou negativo) na transferência de tecnologia para outras atividades do concelho/região?

Como caso de sucesso na transferência de tecnologia, o município da Guarda apontou o programa cidades e regiões digitais, referindo que com este programa pretendia-se “desenvolver a sociedade de informação e do conhecimento a nível regional e local, criando competências aplicadas que criassem valor económico para a região, aumentando a qualidade de vida dos cidadãos e promovessem a competitividade das empresas e o desenvolvimento sustentado”.

Os municípios de Gouveia e Sabugal também defendem a utilização das novas tecnologias de informação e comunicação como meio de promover e divulgar a região.

Com efeito, esta posição vai de encontro ao defendido por (Serrano *et al.*, 2005), sobre a governação dos territórios que não pode ignorar as potencialidades que as tecnologias de informação e comunicação proporcionam, uma vez que facilitam a criação de redes entre os diversos atores localmente relevantes.

Além disso, **na transferência de tecnologia** cada vez mais os processos de mudança tecnológica e de inovação se convertem em estratégias para aumentar o conhecimento e a aprendizagem (Malecki,1991), fazendo com que o aumento do conhecimento transcenda a individualidade e se transforme num processo de aprendizagem coletivo, de acordo com a perspectiva territorial da inovação (Barquero, 1999).

Relativamente à questão h) que atividades e de que modo tem sido observado o desenvolvimento do capital humano local?

Os três municípios em análise referiram atividades semelhantes no desenvolvimento do capital humano local e das suas competências, destacando os seminários, feiras e *workshops*.

O município de Gouveia salienta ainda a importância do “desenvolvimento do capital humano de um concelho como o investimento principal, tornando os cidadãos indivíduos mais comprometidos, produtivos e eficientes...”

Por último, na questão **i) tem-se notado impacto no bem-estar da comunidade pelo funcionamento dessas mesmas parcerias?**

Os três municípios responderam afirmativamente a esta questão.

“As parcerias têm-se mostrado uma boa prática”, refere o município de Gouveia. Com efeito, como se destaca da resposta do município da Guarda, “Apesar de nem sempre imediatos os resultados das parcerias, acreditamos que cooperar e trabalhar em rede continuará a dar os seus frutos”. Além disso, “As parcerias têm minimizado o défice de acesso a bens culturais, têm permitido a coesão e identidade do território”, salienta o município do Sabugal.

5.3 TRATAMENTO DOS DADOS DO ESTUDO 2

Segue-se agora a apresentação dos dados recolhidos através dos questionários aplicados aos departamentos das três câmaras municipais em estudo, no sentido de analisar as dinâmicas de relacionamento entre e dentro eles.

Para melhor entender e interpretar os quadros que se seguem considerou-se que: Departamento Administração Geral e Recursos Humanos - **DAGRH**; Departamento Planeamento Urbanístico e Obras - **DPUO**; Departamento Desenvolvimento Educativo, Social e Cultural - **DDESC**; Departamento Planeamento Económico Financeiro- **DPEF**.

A- Comunicação

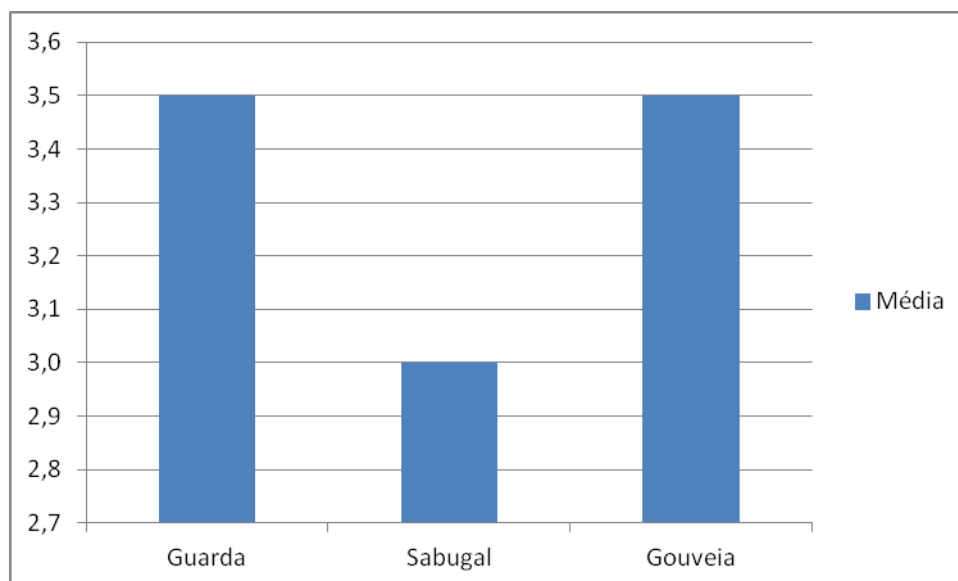
O quadro nº13 diz respeito à média das respostas dadas às questões incluídas no grupo da comunicação.

Quadro 13- Comunicação nos Departamentos dos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia

Câmaras Municipais	DAGRH	DPUO	DDESC	DPEF
CM Guarda	3,00	3,00	4,00	4,00
CM Sabugal	2,50	2,50	3,50	3,50
CM Gouveia	3,00	3,00	4,00	4,00

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 1- Comunicação nos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia



Fonte: Elaboração própria

Através da observação do quadro nº 13 e gráfico nº1 percebe-se que a dinâmica da comunicação é maior nos departamentos dos municípios da Guarda e Gouveia. Os departamentos das câmaras municipais da Guarda e Gouveia apresentam os mesmos valores nas respostas dadas sobre a comunicação, enquanto os departamentos da câmara

municipal do Sabugal apresentam médias de respostas inferiores aos outros dois municípios também em análise.

No entanto nos três municípios é comum o fato dos DDESC e DDEF, serem os departamentos que registam médias de respostas mais elevadas, o que significa que são aqueles onde o estímulo da comunicação e a partilha da informação é considerado maior e por conseguinte aqueles que apresentam melhores fluxos de comunicação.

B- Valores

O quadro nº14 apresenta os resultados da média das respostas dadas às questões incluídas no grupo dos valores.

Quadro 14- Valores nos Departamentos dos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia

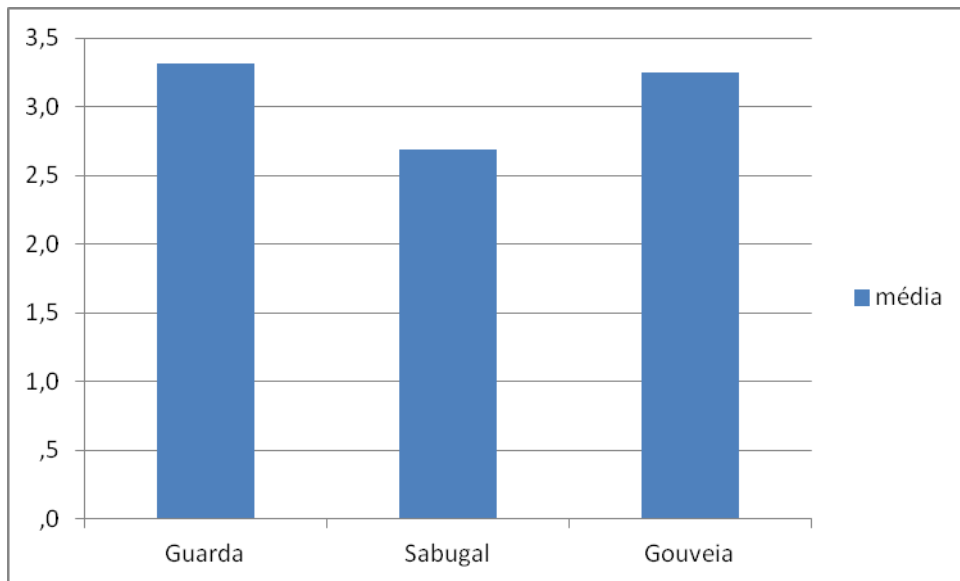
Câmaras Municipais	DAGRH	DPUO	DDESC	DPEF
CM Guarda	3,50	2,75	3,25	3,75
CM Sabugal	2,75	2,25	2,50	3,25
CM Gouveia	3,25	2,75	3,25	3,75

Fonte: Elaboração própria

Os dados explícitos no quadro nº 14, gráfico nº2 evidenciam que nos departamentos das câmaras municipais da Guarda e Gouveia são onde as médias de resposta sobre as questões relacionadas com o grupo dos valores são mais elevadas.

Os departamentos da câmara municipal do Sabugal apresentam médias de respostas mais baixos, sendo assim o município em que os seus departamentos consideram que os valores como a confiança e o respeito dentro da instituição são mais raros, menos frequentes e por isso menos valorizados.

Gráfico 2- Valores nos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia



Fonte: Elaboração própria

Os resultados mostram que os departamentos onde se obtiveram médias de respostas mais elevadas sobre as questões dos valores são o DPEF e o DAGRH. Todavia, no geral, nos diferentes departamentos verificam-se médias baixas para os valores (quadro nº15), ao nível de confiança e respeito pelos outros, do esforço para encorajar as pessoas a colaborar nos projetos, da compensação para recompensar os esforços de colaboração bem como os esforços individuais e no entendimento dos valores, da visão e dos objetivos da organização, oscilando entre o pobre e o médio, dificultando a dinâmica de interação.

Quadro 15 – Média dos Valores nos Diferentes Departamentos

Departamentos	Média	N	Desvio Padrão
Administração Geral e Recursos humanos	3,2	3	,382
Planeamento Urbanístico e obras	2,6	3	,289
Desenvolvimento educativo, social e cultural	3,0	3	,433
Planeamento económico-financeiro	3,6	3	,289

Fonte: Elaboração própria

C- Recompensa

O quadro nº 16 é referente à média das respostas dadas às questões incluídas no grupo recompensa.

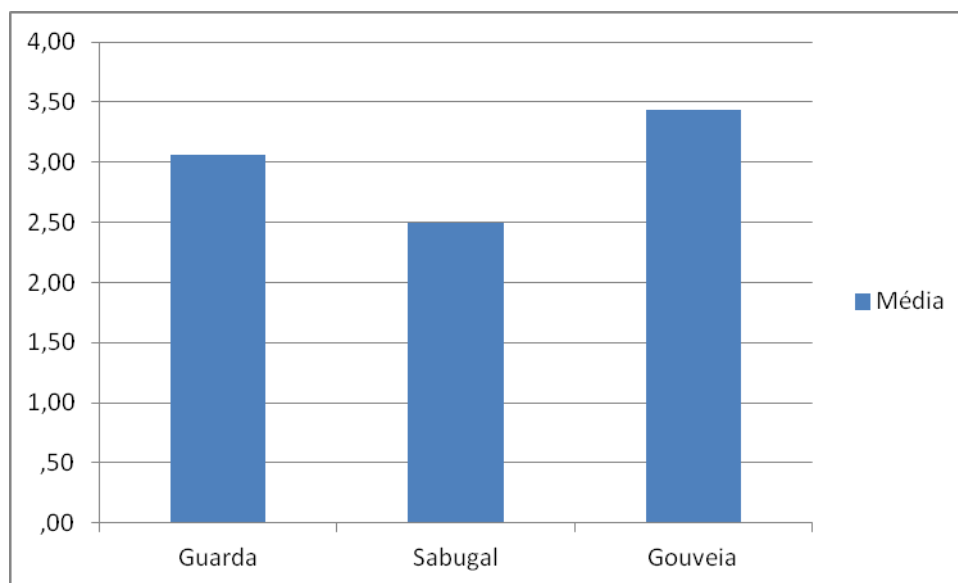
Quadro 16 - Recompensa nos Departamentos dos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia

Câmaras Municipais	DAGRH	DPUO	DDESC	DPEF
CM Guarda	2,75	3,25	3,00	3,25
CM Sabugal	2,25	2,25	2,50	3,00
CM Gouveia	3,50	3,25	3,75	3,25

Fonte: Elaboração própria

Através da observação do quadro nº16 e gráfico nº 3 conclui-se que a câmara municipal de Gouveia é a que regista médias de respostas mais elevadas, sobre as questões relacionadas com a recompensa, designadamente nos departamentos DAGRH e DDESC, imediatamente a seguir surge a câmara municipal da Guarda e por último a câmara municipal do Sabugal.

Gráfico 3 - Recompensa nos Municípios da Guarda, Sabugal e Gouveia



Fonte: Elaboração própria

Assim, conclui-se o DDESC da câmara municipal de Gouveia é o que melhor resultados em termos de recompensa apresenta, seguindo-se o DAGRH da mesma câmara municipal, evidenciando um maior estímulo para desenvolver dinâmicas internas de interação e colaboração.

D- Dinâmicas de Colaboração nos Departamentos

Procurando avaliar o comportamento dos departamentos em termos de colaboração, partilha de informação, de acordo com a metodologia apresentada por Von Stamm (2005), obtiveram-se os resultados constantes no quadro nº 17, resultado do somatório do conjunto de questões para cada departamento, como já foi referido na metodologia.

Quadro 17– Dinâmicas de Relacionamento entre os Departamentos dos Municípios da Guarda, Sabugal e Almeida

Departamentos	Município	Somatório
Administração Geral e Recursos humanos	Guarda	31
Planeamento Urbanístico e Obras	Guarda	30
Planeamento Económico-financeiro	Guarda	36
Desenvolvimento Educativo, Social e Cultural	Guarda	33
Administração Geral e Recursos Humanos	Sabugal	25
Planeamento Urbanístico e Obras	Sabugal	23
Desenvolvimento Educativo, Social e Cultural	Sabugal	27
Planeamento Económico-Financeiro	Sabugal	32
Desenvolvimento Educativo, Social e Cultural	Gouveia	36
Administração Geral e Recursos Humanos	Gouveia	33
Planeamento Urbanístico e Obras	Gouveia	30
Planeamento Económico-Financeiro	Gouveia	36

Fonte: Elaboração própria

Da análise dos resultados alcançados e tendo em conta os parâmetros definidos por Von Stamm (2005)², conclui-se que todos os departamentos inquiridos, uma vez que alcançam um total inferior a 39, evidenciam necessidade de organizar um grupo para discutir formas de aumentar a colaboração, se pretendem ser encarados como departamentos mais modernos e mais pró-ativos e para estimular as dinâmicas de relacionamento entre e dentro os diferentes departamentos dos municípios.

Procurou-se ainda interpretar o modo como se estabeleceu a relação entre as variáveis explicativas e a variável dependente da comunicação e recorreu-se à análise das diferenças de médias dos grupos.

No sentido de testar as hipóteses formuladas, procedeu-se ao cruzamento de variáveis utilizando a análise das diferenças de médias, por forma, a aferirmos sobre a influência de variáveis ligadas à caracterização da seção departamental inquirida, nomeadamente relativas aos departamentos e ao município a que pertence, sobre os resultados obtidos em termos de comunicação, entendida aqui no sentido mais restrito, se a instituição estimula a comunicação favorecendo a discussão e se partilha amplamente a informação (Questão1+Questão2).

Os resultados permitem concluir que o tipo de departamento evidenciou influência nos resultados obtidos em termos de comunicação. Todavia, não existem diferenças significativas entre os municípios em termos de comunicação (Quadro n.º18).

A cooperação/colaboração interna ajuda a criar uma cultura partilhada e auxilia os diferentes departamentos da organização a trabalharem em conjunto, a unirem esforços conjuntos na luta por uma causa.

² Segundo Von Stamm (2005) quando a organização alcança uma valorização em todas as questões de: 50 – a organização está de parabéns; de 45-49 – tem uma organização rara; de 40-44 – necessita aumentar as linhas de comunicação; Menos 39- organizar um grupo para discutir formas de aumentar a colaboração antes que seja tarde.

Quadro 18 - Diferenças de Médias: Variáveis Contextuais

	F	Sig.	Observações
Departamentos	10,667	,004	DESC, PEF>AGRH, PUO
Município	1,000	,405	

Os departamentos de Desenvolvimento Educativo, Social e Cultural (DESC) e Planeamento Económico Financeiro (DPEF), são os que apresentam melhores resultados a nível de comunicação.

De seguida procurou-se ainda interpretar o modo como se estabeleceu a relação entre as variáveis explicativas e a variável dependente da comunicação, nomeadamente se os valores e a recompensa influenciam o nível de comunicação, recorrendo-se também à análise das diferenças de médias dos grupos.

Quadro 19- Diferenças de Médias: Valores e Recompensa

	F	Sig.	Observações
Valores	3,620	,065	
Recompensa	6,609	,015	Nível 4>3 e 3,5 >2,5

Podemos observar que relativamente aos níveis de recompensa o grupo/departamentos com níveis comunicação boa (4) destaca-se dos restantes dos que apresentam uma comunicação média e pobre (Quadro nº 19). O nível de comunicação boa ou frequente (4) está associado aos níveis de recompensa maiores. As recompensas devem ser encaradas no sentido de a organização em geral e o departamento em particular encorajar os colaboradores a cooperar nos projetos, permitindo-lhes a identificação de potenciais projetos, ter uma política de compensação que recompensa os esforços de colaboração bem como os esforços individuais; dividir de forma igual por todos a

recompensa e o risco e de ter instrumentos que avaliam e estimulam a colaboração e a formação de grupos e de todos terem acesso a estes instrumentos.

5.4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após o tratamento e análise das respostas dadas, é chegado o momento de discutir os resultados e confrontá-los com os conceitos abordados na revisão bibliográfica.

As respostas dadas às entrevistas realizadas evidenciam que os três municípios denunciam características de governação em rede, salientando-se no entanto os municípios de Gouveia e Guarda com maior tendência para a atuação em rede, uma vez que são estes os concelhos que mais parcerias têm estabelecidas e os que apresentam mais *stakeholders* no processo da governação.

Estes resultados vão de encontro ao defendido por Rodrigues (2011) que salienta que no contexto atual de fortes restrições financeiras e dificuldades económicas é essencial envolver as instituições, as organizações, as empresas, as associações e os cidadãos nas tomadas de decisão, governar em rede é cada vez mais importante.

Simultaneamente estão em consonância com os argumentos defendidos por Neves (2010) para quem as parcerias são consideradas como o meio essencial quando se quer dominar a complexidade. Na verdade, é de salientar que a governação ao serviço do desenvolvimento sustentável, da coesão social, da construção de uma sociedade mais rica, inteligente e justa requer uma aprendizagem no reforço do trabalho em rede.

Deste modo os três municípios consideram existir um impacto positivo no bem-estar da comunidade com o funcionamento das parcerias externas.

Todavia relativamente às dinâmicas internas das redes estabelecidas entre os departamentos das três câmaras municipais em causa, os resultados obtidos demonstram que a nível interno essas mesmas redes ainda não estão a funcionar em pleno. Assim, ao nível interno as dinâmicas de relacionamento são ainda escassas para se poder considerar as instituições enquadradas plenamente na governação em rede.

Continuam os departamentos das câmaras municipais da Guarda e de Gouveia a ser aqueles que apresentam maior dinâmica de redes internas, salientando-se os departamentos de Desenvolvimento Educativo Social e Cultural e o departamento Planeamento Económico-Financeiro.

Conclui-se assim que em todos os departamentos inquiridos é evidente a necessidade das instituições definirem estratégias e organizarem grupos para discutir formas de aumentar a colaboração e a partilha de informação entre e dentro os departamentos, pois só assim poderão ser considerados como departamentos mais modernos e dinâmicos capazes de dar resposta às exigências de uma governação em rede.

Neste processo é fundamental ter uma política de compensação que recompense os esforços de colaboração bem como os esforços individuais e que servirá de elemento catalisador de desenvolvimento das linhas de comunicação. Com efeito, da análise dos dados conclui-se ainda que a recompensa e os valores influenciam a comunicação que é essencial à construção de redes. Além disso, efetivos e eficientes canais de comunicação dos departamentos contribuem para o desenvolvimento de redes internas de interação e de colaboração.

Os resultados obtidos evidenciam ainda que, em termos de comunicação não existem diferenças significativas entre os municípios estudados. No entanto, a nível interno entre os departamentos existem diferenças, os departamentos que apresentaram um maior nível de comunicação foram o Departamento Desenvolvimento Educativo Social e Cultural- DDESC e o Departamento Planeamento Económico Financeiro-DDESC.

CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

Os municípios são, no atual contexto de restrições financeiras, considerados dinamizadores do desenvolvimento local, funcionam como interlocutores entre os cidadãos e os diversos atores públicos e privados.

A competitividade associada, à afetação de recursos endógenos, à dinâmica de criação de riqueza e à equidade de acesso de utilização de redes de equipamentos constituem indicadores de avaliação de desempenho de uma região.

Na definição de objetivos e estratégias de desenvolvimento económico e social surge um novo conceito de governação com o envolvimento dos vários interessados (*Stakeholders*). Este modelo de governação em rede tem vindo a assumir importância, crescente salientando-se as transformações que não passam por desempenhos organizacionais isolados nem se compadecem com rigidez de papéis, mas sim com articulações interinstitucionais.

Organizações em rede são assim inevitáveis porque é cada vez mais necessário um contributo de diferentes entidades para se alcançarem soluções.

São criadas parcerias público privadas, pois o Estado não é autossuficiente e tem de contar com todas as forças sociais para o desenvolvimento económico e progresso social.

Passa a existir maior flexibilidade nas ações e nos modelos de organização para alcançar soluções à medida e maior participação dos cidadãos na resolução dos problemas.

Assiste-se a uma descentralização da administração central para a regional, pois o apoio de Estado deixou de ser suficiente e começam a ser estabelecidas redes de cooperação e coordenação entre as diversas instituições locais.

Neste contexto, aumenta a importância do território como sendo a escala de diálogo privilegiada para as parcerias, como espaço mais facilmente gerível e de base de mobilização de vontades e integração de recursos.

Os municípios que governam esses territórios assumem, assim, a responsabilidade de integrarem os recursos locais e envolverem os mais diversos atores público/privados

sociais e institucionais e em parcerias encontrarem soluções para o seu desenvolvimento económico e social.

Os resultados obtidos durante a investigação aplicada aos três municípios em análise, demonstraram que em todos eles existem características de Governação em rede, embora de forma incipiente.

Com efeito, a governação nestes municípios assume comportamentos que vão de encontro aos pressupostos apresentados por Neves (2010), para um modelo de governação em rede, nomeadamente: articulações interinstitucionais que envolvem desempenhos organizacionais em parceria; organizações em rede com os vários *stakeholders* em projetos de desenvolvimento dos territórios e na procura de soluções inovadoras; parcerias público-privadas em várias áreas (Turismo, Promoção da Educação, Ação Social e Cultura) uma vez que o Estado não é autossuficiente, tem de contar com todas as forças sociais para o desenvolvimento económico e progresso social; liderança na mobilização de vontades e integração de recursos do território, com constante monitorização dos processos de parceria, com resultados positivos já demonstrados; mas com baixa participação (abertura ao meio) dos cidadãos na resolução dos problemas e simultaneamente com insuficiente flexibilidade nas ações e nos modelos de organização para alcançar soluções à medida.

Na verdade, ao nível interno, entre os departamentos das três câmaras municipais a governação em rede ainda não funciona em pleno, evidenciando em todos os departamentos analisados a necessidade de se organizarem e de aumentarem os níveis de comunicação entre eles, para alcançar uma dinâmica interna de rede.

O desenvolvimento de linhas de comunicação entre os departamentos é dos aspetos críticos a promover pelas instituições, pois suportam e estimulam o funcionamento interno de redes de interação e colaboração. Um eficiente sistema de comunicação entre os diversos atores facilita a transmissão de conhecimentos e a fluidez de informação entre os departamentos, contribuindo assim para a governação em rede.

Face aos resultados alcançados é importante que a instituição desenvolva uma política de compensação que recompensa os esforços de colaboração, divida de forma igual por todos a recompensa e o risco e possua instrumentos que avaliem e estimulem a

colaboração e a formação de grupos e que todos tenham acesso a estes instrumentos. Estas recompensas devem ser encaradas no sentido de, a organização em geral e o departamento em particular, encorajar os colaboradores a estabelecer redes de cooperação para o desenvolvimento de projetos e permitindo-lhes a identificação de potenciais projetos.

Implicações Práticas deste Estudo

Em termos de implicações práticas este estudo contribui para um melhor entendimento sobre as variáveis que influenciam a governação em rede das instituições públicas locais. Salientando-se as parcerias e a interação com os *stakeholders* e a necessidade de colaboração e de partilha de informação entre os vários departamentos das diferentes câmaras municipais.

Realça-se ainda a importância da comunicação na constituição das redes e a influência da recompensa e dos valores como estimuladores da comunicação interna e consequentemente do desenvolvimento da comunicação.

Em termos práticos o estudo aponta para a necessidade das autarquias locais atuarem em rede e de se organizarem internamente de forma a estimular a colaboração, a interação e a partilha de informação, só assim sairão reforçadas as redes internas e com elas o aumento de colaboração.

Deste modo estão reunidas as condições que contribuirão para o desenvolvimento de uma governação em rede capaz de estimular o desenvolvimento local.

Limitações da Investigação

Uma das limitações encontradas na execução deste trabalho foi a recolha de documentação relativa ao tema em estudo, uma vez que ainda não existem muitos textos publicados sobre a governação em rede nos municípios portugueses.

Outra limitação está relacionada com o número de respostas ser apenas três entrevistas e 16 questionários, apesar de coincidir com a população alvo em estudo, o fato de a amostra ser reduzida leva à existência de outras limitações em termos estatísticos.

Sugestões para Investigações Futuras

Os municípios têm vindo a conquistar maior autonomia de decisão e ao mesmo tempo maior responsabilidade para com os territórios locais e com as populações que governam.

No atual contexto de dificuldades económicas e financeiras, cabe às autarquias locais criar parcerias e governar em rede, apenas em conjuntos com os vários atores de desenvolvimento se conseguem definir estratégias e objetivos capazes de aumentar a qualidade de vidas dos cidadãos.

Sugere-se a continuação de realização de trabalhos de investigação nesta área, de modo a serem encontradas novas e inovadoras soluções de governação em rede.

BIBLIOGRAFIA

Albrechts, L.; Swyngedouw, E. (1989). *The Challenges for Regional Policy Under a Flexible Regime of Accumulation— Regional Policy at the Crossroads: European Perspectives*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Alves, P. (2007). *Planeamento Estratégico e Marketing de Cidades. Confederação do Comércio e Serviços de Portugal*.

Amaral, D.F. (1999). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.

Amaral, L.M.; Ribeiro, J.F.; Sousa, M. (2007). *Economia do Conhecimento – Noção, Base de Sustentação e Tendências*. Porto. Sociedade Portuguesa de Inovação.

António, N. S. (2003). *Estratégia Organizacional do Posicionamento ao Movimento*. Lisboa: Editora Sílabo.

Anunciação, P.; Zorrinho, C. (2006). *Urbanismo Organizacional – Como gerir o choque tecnológico nas empresas*. Lisboa: Editora Sílabo.

Araújo, J. (2003). *A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Obtido em 11 de Março from : <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3303/1/artigopdf>.

Araújo, J. (2005). *A avaliação da gestão pública*. Obtido em 11 de Março, from: http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3269?mode=full&submit_simple=Mostrar+registo+em+formato+completo.

Asheim, B.; Isaksen, A. (1998). *Theoretical background for evaluating selected innovation policy instruments*. Bruxelas: Projecto SMEPOL.

Aydalot, P.; Zoller, H. (1986). *L'aptitude des milieux locaux à promouvoir l'innovation*. in Federwisch, J.; Zoller, H., *Technologie nouvelle et ruptures régionales*, Économica. Paris. pp.40-58.

Baker, J. (2005). *Administração de Marketing*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Barañano, M. (2004). *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão*. Lisboa:Edições Sílabo.

Bardin, L. (2006). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

- Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación – Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide.
- Barquero, V. (1995). *A Evolução Recente da Política Regional. A Experiência Europeia*. Universidade de Coimbra.
- Becattini, G.; Pyke, F.; Sengenberger, W. (1990). *The Marshallian Industrial Districts as a Socio-economic notion in Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Benko, G.; Munford, M. (1991). *Industrial Change & Regional Development: the transformation of new industrial spaces*. London: Belhaven Press.
- Bogason, P. (2000). *Public Policy and Local Governance*. Cheltenham. Edward Elgar.
- Boisier, S. (1998). *Desarrollo descentrado y descentralizado en América Latina*. Santiago do Chile: CEPAD.
- Bramanti, A. (1999). *From Space to Territory: Relational Development and Territorial Competitiveness*. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 633-654.
- Bramanti, A.; Senn, L.; Tamisari, M. (2000). *Les Milieux Urbains: Innovation, Systèmes de Production et Ancrage*. Neuchâtel: EDES. pp. 47-68.
- Camagni, R. (ed) (1991). *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. Londres. Belhaven Press.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I. Cambridge: Blackwell.
- CCDRN (1998). *Modelos Associativos Inter-Institucionais com a Participação dos Municípios*. Porto.
- Clarkson, M.B.E. (1995). *A Stakeholder Framework for Analysing and Evaluating Corporate Social Performance*, *Academy of Management Review*
- Corvelo, S. (2001). *Redes Interorganizacionais*. Lisboa: INOFOR.
- Costa, P. (2002). *Efeitos de Meio num Bairro Cultural: Alguns Resultados de um Estudo na Zona Bairro Alto- Chiado*, Comunicação no IX Encontro da APDR, A nova Economia e Desenvolvimento Regional- Lisboa 27-29 de Julho.
- D'Ávila, L. (1874). *Estudos de Administração*. Lisboa: Typographia Universal.

Decreto-Lei n.º 118/82, Diário da República, Serie I, 90/92, 19 de Abril de 1982.

Decreto-Lei n.º 412/89, Diário da República, Série I, 275/89, 29 de Novembro. pp. 5178-5181.

Edquist, C. (1997). Systems of innovation approaches: their emergence and characteristics. In Edquist (Ed.) *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. Chapter One. London: Printer, pp. 1-35.

Europeia, C. (2001). *Governança Europeia: Um livro branco*. Em 24 de Março de 2012, from: <http://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=di>.

Filho, G.; Carvalho, E. (2001). Crescimento Económico, Inovação Empreendedorismo. Obtido em 19 de Fevereiro de 2012, from: <http://www.bnb.gov.br/contente/aplicação/ETENE/Anais/docs/ren2001-v32-ne-a2.pdf>.

Fonseca, F.; Carapeto, C. (2009). *Governança, Inovação e Tecnologias – o estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.

Frade, F. (2003). *Gestão das Organizações Públicas e Controlo do Imobilizado*. Lisboa: Áreas Editora.

Freeman, E. (1984). *Strategic Management: A stakeholder Approach*. Boston: Pitman.

Gil, J.A.; Barquero, A.V. (2010). Networking and Innovation: Lessons from the Aeronautical Clusters of Madrid, *International Journal of Technology Management*, 50, (3/4), pp. 337- 355.

Gordon, R. (1991). *Innovation, industrial networks and high technology regions. Innovation Networks: Spacial Perspectives*. Londres: Belhaven Press.

Grabher, G. (1993). *Rediscovering the Social in the Economics of Interfirm Relations – The embedded Firm. On the socioeconomics of industrial networks*. Londres: Routledge.

Guzmán, S. (2001). *Una estrategia de sustentabilidad a partir de la Agroecología. Agroecología e Desenvolvimento Rural Sustentável*. Porto Alegre.

Harrison, B. (1994). *Lean and Mean. The Changing Landscape of Corporate Power in the Age of Flexibility*. Nova York: Basic Books.

Innerarity, D. (2010). *O Novo Espaço Público*. Lisboa: Editorial Teorema.

Kaufmann, G. (2006). *Governance Matters V – Governance Indicators for 1996-2005*. Washington: D.C.

Lei n.º 88, de 7 de Agosto de 1913 (Diário do Governo n.º 183, de 7 de Agosto de 1913).

Long, A.; Ploeg, J. (1994). *Endogenous Development: practice and perspectives of Endogenous Rural Development*. Assen: The Netherlands

Lowe, P.; Murdoch, J.; et al. (1995). *Networks in rural development: beyond exogenous and endogenous models*. Assen: Van Goucum.

Lundvall, B. (1992). *National Systems of Innovation - Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London and New York: Printer Publishers.

Machado, J. (1982). *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina.

Maillat, D. (1995). *Desarrollo territorial, milieu y política regional. Desarrollo. Económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.

Maillat, D. (1996). *Du district industriel au milieu innovateur: contribution à une analyse des organisations productives territorialités*. Université Neuchâtel: IRER.

Maillat, D.; Quevit, M.; Senn, L. (1993). *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement regional*. Neuchâtel: EDES.

Malecki, E.J. (1991). *Technology and Economic Development: the dynamics of local, regional and national change*. Londres: Longman.

Malecki, E.J.; Tootle, D. (1996). *The Role of Networks in Small Firms Competitiveness. International Journal of Technology Management*. Vol.11, pp.68-79.

Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*. London: MacMillan and Co.

Monsted, M. (1995). Processes and Structures of Networks: Reflexions on Methodology. *Entrepreneurship and Regional Development*. N°7, pp.193-213

Montalvo, A.R. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Lisboa: Almedina.

Moret, N. (2008). *Intermunicipalismo y cooperación descentralizada*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Natário, M.M.S. (2007). *A Formação de Territórios Inovadores: A abordagem dos meios inovadores*. *Revista Egitânea Scientia*, Nº 1, Novembro, pp. 149-174.

Natário, M.; Couto, P.; Almeida, C. (2011). *O modelo “Triple Helix” e o desenvolvimento das regiões: a perspectiva das empresas dos distritos de Castelo Branco, Guarda e Viseu*. in cd actas do 17º Congresso da APDR, subordinado ao tema: Gestão de Bens Comuns e Desenvolvimento Regional. Sustentável, realizado no Instituto Politécnico de Bragança, 29 de Junho a 2 Julho 2011. pp. 432-450.

Neto, P. (2005). *Tecnologias de Informação e Desenvolvimento Regional – A Construção da Memória Informacional do Território*. Instituto Piaget, Colecção Economia e Política, Lisboa.

Neves, A. (2010). *Governança Pública em Rede – Uma Aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo.

Nohria, N.; Eccles, R. (1992). *Networks and organizations: Structure, from, and action*. Harvard Business School Press.

Nunes, S. (2003). *Abordagens de Políticas do Desenvolvimento Regional*. Instituto Politécnico de Tomar obtido em 23 de Fevereiro de 2012, from:http://www.estt.ipt.pt/download/disciplina/801_4.%20Abordagens%20de%20pol%C3%A4tica%20do%20Desenvolvimento%20Regional.pdf.

OCDE. (1992). *Technology and the Economy, the Key Relationship*. Paris.

OCDE. (1993). *Background document for the conference on Local Development and Structural Change – A new perspective on adjustment and reform*. Paris.

Oliveira, A.C. (1993). *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra Editora.

Picchi, A. (1994). *The relations between central and local powers as context for endogenous development*. Assen: The Netherlands.

Polése, M. (1998). *Economia Urbana e Regional Lógica espacial das transformações económicas*. Coimbra: APDR.

Ramirez, B.; Benito, E. (2000). *Desarrollo Local: Manual de uso*. Madrid: Esic Editorial – FAMP.

Remmers, G. (1998). *El Desarrollo en Zonas Rurales*. Madrid: Mundiprensa.

- Rodenes, M.; Peydro, J.; Del Campo, J.M (1997). Redes de Empresas, la organización del futuro. *Alta Dirección*. n.º 193, pp.213-227.
- Rodrigues, S. (2011). *A Governação de Organizações Públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Pedago Editora.
- Romer, M. (1986). *Increasing returns and long-run growth*. *Journal of Political Economy*, 94 (1986), pp. 1002–1037.
- Sá, L. (2000). *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Serrano, A.; Gonçalves, F.; Neto, P. (2005). *Cidades e Territórios do Conhecimento um novo referencial para a competitividade*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Serrano, G. (2004). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes-I. Métodos*. Madrid: Ed.La Muralla.
- Solow, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1956), pp. 65–94.
- Stamm, B. (2005). *Managing Innovation, Design & Creativity*.UK: John Wiley & Sons Ltd.
- Swanson, H. (1999). *Background Note on Governance Indicators – Informal Board Seminar*. New York: Guilford.
- Verspagen, B.; Fagenberg, J. (2009). Innovation studies - The emerging structure of a new scientific field, *Research Policy*, 38, 218-233.
- Wilson, D.; Jantrania, S. (1995). Understanding the Value of a Relationship. In: *Asia-Australia Marketing Journal*. Volume 2, No. 1, pp.55-66.

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo I - Entrevista aplicada às diferentes Câmaras Municipais	101
Anexo II - Questionário aplicado aos departamentos das Câmaras Municipais	104

Anexo 1- Entrevista aplicada às Diferentes Câmaras Municipais

ENTREVISTA

A fim de prosseguir um trabalho de natureza académica, no âmbito do mestrado em Gestão de Administração Pública, solicito a V. Exa a sua melhor atenção.

O objetivo central deste estudo consiste na análise de estratégias inovadoras, desenvolvidas por municípios, assentes em novos modelos de relacionamento entre os vários agentes de desenvolvimento regional.

Trata-se de explorar uma área da qual se tem apenas um conhecimento geral e se pretende adquirir conhecimentos mais específicos relativos aos municípios portugueses na sua relação com os vários interessados (Stakeholders).

Interessa-nos compreender se o tipo de estratégias mais inovadoras, desenvolvidas no âmbito das actividades dos municípios, tem de facto, características de governação em rede.

Assim, pretende-se que V.Exa responda às questões seguintes:

- a) Que tipo de iniciativas mais frequentemente se desenvolvem em parcerias?**

- b) As parcerias partem da iniciativa da autarquia ou de outros grupos de interessados?**

- c) As soluções mais inovadoras são colocadas em prática por parte de que grupos de *stakeholders*?**

- d) Nas parcerias que tipo de diálogo e acompanhamento/monitorização é efetuado pelo município?**

- e) Quais os órgãos e as estruturas organizacionais técnicas do município que envolvem e são mobilizadas para elaborar/acompanhar as parcerias?**
- f) A adoção de medidas de desenvolvimento local são definidas e publicitadas ou são confinadas aos parceiros envolvidos?**
- g) Existe alguma experiência de parcerias já desenvolvidas que tenham provocado um impacto (positivo ou negativo) na transferência de tecnologia para outras atividades do concelho/região?**
- h) Que atividades e de que modo tem sido observado o desenvolvimento do capital humano local?**
- i) Tem-se notado impacto no bem-estar da comunidade pelo funcionamento dessas mesmas parcerias?**

Anexo 2 - Questionário Aplicado aos Departamentos das Câmaras Municipais

INSTITUTO POLITECNICO DA GUARDA
Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda

Investigador: Tânia Cameira

Orientador: Maria Manuela Natário

Curso: Mestrado em Gestão de Administração Pública

O Município como Motor de Desenvolvimento
Local

INSTUMENTO DE COLHEITA DE DADOS

QUESTIONÁRIO

A fim de prosseguir um trabalho de natureza académica, no âmbito de Mestrado em Gestão de Administração Pública, solicito a V.Exa a sua melhor atenção.

Antes de iniciar o preenchimento do questionário, pretendemos informá-lo do seguinte:

- O objetivo principal deste estudo consiste na análise de estratégias inovadoras, desenvolvidas por municípios, assentes em novos modelos de relacionamento entre os vários agentes de desenvolvimento regional. Trata-se de compreender se o tipo de estratégias mais inovadoras desenvolvidas no âmbito das atividades dos municípios tem de fato características de Governação em Rede;
- O questionário não levará muito tempo a responder uma vez que incide sobre situações relacionadas com o seu dia-a-dia de trabalho;
- Não existem respostas certas nem erradas, solicitamos apenas que expresse a sua opinião no momento;
- Ao respondente é garantido o direito à informação, à segurança e confidencialidade no tratamento dos dados e ao sigilo profissional conforme a Lei 67/98 de 26 de Outubro (art.10º, 14 e 17º).

Dê-nos por favor a sua opinião sincera nas seguintes frases relacionadas com as questões da sua organização, utilizando para cada uma delas a seguinte escala:

Excelente ou Sempre5
Boa ou Frequentemente.....4
Medio ou Normalmente.....3
Pobre ou Raramente.....2
Terrível ou Nunca.....1

1. A instituição estimula a comunicação favorecendo a discussão, fornecendo áreas de trabalho abertas, painéis de notícias e de comunicados.

O 1 O2 O3 O4 O5

2. Na instituição partilha-se amplamente a informação através de reuniões de grupo, *newsletters*, correio eletrónico, circuito de tv fechado, relatórios financeiros e de desempenho.

O1 O2 O3 O4 O5

3. Na instituição verifica-se um elevado nível de confiança e respeito pelos outros.

O1 O2 O3 O4 O5

4. Nós encorajamos as pessoas a colaborar nos projetos e permitimos-lhe a identificação de potenciais projetos.

O1 O2 O3 O4 O5

5. Temos uma política de compensação que recompensa os esforços de colaboração bem como os esforços individuais.

O1 O2 O3 O4 O5

6. Na nossa organização, os valores, a visão e os objetivos são claramente entendidos por todos e encorajamos os grupos e individualmente a clarificar os valores e a visão.

O1 O2 O3 O4 O5

7. Recompensa e risco são divididos de forma igual por todos.

O1 O2 O3 O4 O5

8. Temos instrumentos que avaliam e estimam a colaboração e a formação de grupos e todos têm acesso a estes instrumentos.

O1 O2 O3 O4 O5

9. Encorajamos as interações informais entre os departamentos e as funções e uma política aberta para todos.

O1 O2 O3 O4 O5

10. A maioria do tempo, a maioria das pessoas fala do trabalho ser agradável.

O1 O2 O3 O4 O5

Muito Obrigada pela sua colaboração.

