

A Dialéctica da Modernização do

Governo Local: Agenda para O Século XXI*

J. A Oliveira Rocha **

* Conferência proferida no Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA),
Coimbra, Março 1, 2000.

** Professor da Universidade do Minho.

Introdução

Quem acompanha o desenvolvimento da política e administração local facilmente constata que o governo local se debate em todo o lado com dois grandes desafios: a necessidade de fazer a transição da modernização interna para o desenvolvimento da gestão estratégica; e a necessidade de redefinir a interface entre a administração local e a sociedade envolvente. Ao lidar com estes problemas os políticos municipais têm usado um conjunto de medidas de modernização que podem ser agrupados em três grandes grupos:

- 1º Modernização Interna, o que significa insistência em *outcomes* e *outputs* e introdução de modernas técnicas de gestão, como sejam a contabilidade de custos, gestão da qualidade e reengenharia.
- 2º Democratização do governo local, o que supõe crescente autonomia e envolvimento dos clientes/cidadãos.
- 3º Orientação para o mercado, implicando privatização, competição e separação entre financiadores e prestadores dos serviços públicos municipais.

Na prática, porém, em muitos países a orientação gestonária da maioria das reformas tem resultado no domínio dos gestores profissionais sobre a liderança democrática. Além disso, a insistência nos resultados tem tido como consequência mais burocracias, menos flexibilidade, aumento de hierarquia e subalternização dos funcionários. Finalmente, as alterações nos processos de gestão têm beneficiado grupos de municípios, em detrimento de outros.

Não há dúvida, porém, que o governo local se tornou mais coordenador e menos fornecedor de serviços e opera cada vez mais num ambiente competitivo e dinâmico.

A coordenação apela a novos instrumentos de política e estratégia, tais como parcerias público/privado e *networks* de participação entre políticos, funcionários e munícipes.

É sobre estas questões que vamos reflectir, procurando explicar como se desenvolvem estes processos de uma administração tradicional para uma administração estratégica.

1. Evolução da Gestão Autárquica

A administração e gestão das autarquias evoluiu duma **fase administrativa**, para uma **fase fordista**, estando actualmente na **fase pós-fordista**.

A **fase administrativa** coincide com a visão clássica da administração pública, também chamada formal-burocrática, e com o modelo liberal do Estado ao qual não competia intervir na actividade económica e social, mas apenas velar pelo cumprimento das regras do jogo. A actividade administrativa devia conformar-se pelo direito, competindo-lhe, no âmbito autárquico, a passagem de licenças e autorizações. A autarquia era ainda, sob o ponto de vista político, uma divisão administrativa.

A esta fase, seguiu-se, a partir do pós-guerra, aquilo que muitos chamam de **modelo fordista**, correspondente ao período do urbanismo racionalista e que se traduziu no crescimento centrífugo das cidades, originando as cinturas industriais urbanas e as zonas periféricas de habitação. Ao mesmo tempo, e coincidindo com o Estado Providência correspondeu a uma profunda intervenção pública nas cidades. É a época de ouro dos planos de desenvolvimento de carácter imperativo, zonamento, licenciamento de obras e expropriações. Em termos de acção camarária, traduziu-se em investimentos na rede viária, água, saneamento, habitação social, equipamentos públicos e sistemas de transportes. Em matéria especialmente relacionada com a esfera produtiva, o plano racionalista centrou-se sobretudo na área da localização

industrial (parques industriais, pólos de crescimento, e na construção de infra-estruturas logísticas).

Nos meados da década de setenta o planeamento entrou em crise devido a vários factores. Em primeiro lugar, devido à crise do crescimento económico e do emprego. Como resultado da crise económica o Estado - Providência entrou também em ruptura, diminuindo drasticamente o investimento urbano e a cobertura das políticas sociais. A crise económica e a reestruturação do mercado de emprego vieram aumentar as disparidades sociais que se manifestaram na estruturação de cidades e no aparecimento dos “novos pobres” e nos “sem abrigo”, rejeitados pela nova ordem social e económica.

Paralelamente, a internacionalização do sistema económico criou novas disparidades entre Cidades - Estado que lideram regiões e que se relacionam internacionalmente e cidades que ficam limitadas à sua influência local.

Finalmente, e como a crise económica levou à desindustrialização, assistiu-se à terciarização das cidades, com crescente importância dada às condições imateriais do desenvolvimento como seja a informação, I&D, formação de recursos humanos, acesso à inovação e investimento em “indústrias de serviços” tais como o turismo de negócios, as indústrias de cultura e lazer, etc.

É neste contexto que aparece ultimamente uma preocupação com o urbanismo comercial, a qual se manifesta em duas dimensões: em primeiro lugar, no tratamento do uso comercial nos tecidos centrais existentes; referindo-se a segunda à problemática urbanística emergente da localização das grandes superfícies comerciais, e, em particular, dos hipermercados.

Este conjunto de problemas vai levar desde logo a uma nova concepção do planeamento municipal, a qual se traduz numa outra aproximação aos Planos Directores Municipais, falando-se em “PDM de regulação variável”, orientado à chamada gestão, a qual deixa margens de decisão apreciáveis, quer na actuação por iniciativa pública, quer na resposta às iniciativas privadas. Tornou-se então vulgar pensar a nova política urbanística como assente no Planeamento Estratégico, apresentado como solução milagrosa para a formação e implementação das políticas urbanas.

Entre os novos conceitos associados ao planeamento estratégico das cidades sobressai o de *marketing* urbano, o qual distingue três tipos básicos de clientes: clientes internos ou residentes; clientes externos, também chamados visitantes e os agentes económicos. Não se trata de um reportório de técnicas destinadas à atracção de turismo ou de investimento, mas se cada município desenvolver o seu próprio processo de mudança em função das suas especificidades históricas, culturais, políticas e dos seus processos de liderança, entrando em competição com outras cidades ou autarquias.

Ao mesmo tempo que o urbanismo racional cede o lugar ao urbanismo estratégico o “new public management” impõe-se como novo paradigma de gestão pública; o que supõe, em primeiro lugar, uma separação entre o financiamento e fornecimento dos serviços públicos, podendo estes serem fornecidos pelo sector privado; e em segundo lugar, uma alteração substancial nos padrões da oferta e atenção à qualidade e satisfação do consumidor.

Finalmente, aparecem novas formas de gestão do território por organismos não eleitos, com tendências para, no limite, o poder local se limitar a definir objectivos e distribuir os recursos pelas várias organizações, devendo

o município ser cada vez mais um agente de coordenação de serviços, deixando as tarefas especializadas para quem é capaz de as fazer com maior eficiência e eficácia (Carlos N. Silva, 1995).

É neste contexto que cada vez mais se ouve falar de flexibilizar a máquina autárquica. A flexibilização caracterizar-se-ia pela passagem de estruturas pesadas e integradas verticalmente, com muito departamentos e serviços, para estruturas mais leves, com menos pessoal, mais qualificado e intensivo em conhecimentos.

Esta flexibilização pode conseguir-se pela subcontratação a privados e consequente regulamentação. Trata-se duma velha receita de que já se viam indícios na flexibilização dos organigramas dos serviços municipais.

Reconhecendo embora a complexidade e a especificidade das organizações municipais, defende também uma abordagem de gestão às autarquias (Margarida Proença, 1993). Os municípios poderiam ser tratados como “firmas” latentes, isto é, organizações bem estruturadas que desempenham uma função muito própria na sociedade e que não são orientadas propriamente por objectivos estratégicos. Apresentam assim um comportamento único cuja eficácia e eficiência resultam de interface entre a organização e a população.

Esta concepção suporta principalmente o aumento de presidencialismo na gestão camarária. Tal como em qualquer empresa, o presidente personifica o município. Neste contexto a Assembleia Municipal representa os interesses dos accionistas, isto é, dos munícipes.

2. A Governação Local

Não se nega a importância da gestão na modernização das organizações autárquicas, mas reduzir a inovação local à adoção de técnicas de gestão empresarial é simplificar o problema. E, por isso, preferimos falar em governação, em vez de gestão.

A adoção de técnicas de gestão por parte da Administração Pública remonta ao começo da década de oitenta e assenta na ideia de que o modelo burocrático, típico das organizações públicas, é gerador de ineficiências e disfunções, pelo que deve ser substituído pelo chamado “new public management”, característico das organizações empresariais. Apresenta-se assim como alternativa radicalmente nova à lógica jurídico - formal, sendo incompatível com esta. A racionalidade já não se aferia com referência às normas abstractas, mas a resultados concretos, além disso, a legitimidade da nova racionalidade não lhe vem do aferimento com a lei, mas da demonstração da sua eficácia que passa não só pela medida dos resultados, mas também pela capacidade de persuadir a sua clientela, isto é, os cidadãos, tratados agora como consumidores e clientes (Chevalier e Loschak, 1982).

Em termos práticos o modelo managerial insiste na descentralização, na delegação de competências e na possibilidade de distinção entre política e administração. A primeira competiria definir as políticas e à segunda a sua implementação segundo as regras de boa gestão (Rocha, 2000).

A experiência posterior veio, porém, demonstrar que o modelo managerial se mostrou inadequado para resolver os problemas da

Administração Pública, vindo progressivamente a ser abandonado com o aparecimento do conceito de governação o qual consiste, não tanto em implementar racionalmente as políticas públicas, em ordem a resultados, mas em negociar, dar e tomar, enfim, significando um processo não racional e não hierárquico de decidir.

Por oposição ao termo governo que caracteriza uma instituição capaz de dominar o seu ambiente e susceptível de decidir e executar de forma autoritária, a governação designa a estrutura de poder duma instituição que está integrada num ambiente complexo que não pode ser dominado. Esta instituição vê a sua actividade e o seu desempenho ser tributários das relações que estabelece de forma paritária ou contractual com os diferentes elementos que compõem o seu ambiente.

Sob o ponto de vista do município, estas relações inter-organizacionais requerem novas formas de gestão pública. Em muitos casos, não se pode pôr de lado a hierarquia; em alguns casos podem existir organizações com objectivos de concertação. A gestão de “networks” implica a necessidade de gerir interdependências e não o controlo do ambiente. Podem ser formuladas estratégias, mas a implementação não garante que a estratégia seja implementada. O mais importante é mobilizar as pessoas e construir coalisões (Bogason, 1996).

Esta abordagem aponta para alternativas à análise tradicional do governo local com menos ênfase na análise das estruturas municipais e mais na governação e nas relações inter-organizacionais. Simultaneamente, poderão cada vez menos intervir as estratégias centrais dos partidos políticos, ganhando relevância as realidades e as especificidades locais.

É neste contexto que ganha importância a possibilidade de grupos de independentes concorrerem às câmaras municipais. Regra geral estes independentes são gestores de interesses locais ou líderes de associações de importância municipal, já que o capital político não resulta apenas da participação nas estruturas político-partidárias, mas advém fundamentalmente da inserção nas associações com sede local.

A análise comparada do processo eleitoral a nível local aponta de forma clara para o desinteresse crescente da população nos actos eleitorais. Em contraste ganha relevância o referendo e outras formas mais ou menos institucionalizada de participação. Em alguns casos a participação toma a forma de manifestação popular contra decisões municipais ou intermunicipais. São tudo indícios de que o processo de decisão política local está a mudar e que o modelo *managerial* não serve a governação municipal. O problema não se resolve apenas com mais ou menos privatização, com mais ou menos simplificação burocrática.

Sendo assim, quais as linhas de força da nova governação local?

3. Agenda para o século XXI

A primeira ideia é de que não existe dicotomia entre política e administração. A actividade política e a função de gestão estão de tal forma interligadas que o pressuposto de que parte o “new public management” não se verifica pelo que não é possível a adopção do paradigma de gestão. Na verdade, o município é uma unidade político-administrativa gozando o

executivo municipal de legitimidade política. E neste contexto, o presidente da câmara tem uma importância fundamental, ao qual cabe efectivamente a governação municipal. Distinguir, no contexto municipal, a função de gestão da função política é aberrante e constitui um obstáculo ao bom desempenho governamental. De resto, na tradição municipal portuguesa nunca existiu o “city manager” a quem compete gerir a administração local em obediência à orientação do “city council”.

Em segundo lugar, as autarquias municipais são organizações complexas, com lógicas diferenciadas: a dos eleitos, e dos funcionários autárquicos, e da de população em geral – contribuintes, eleitores, clientes, consumidores e residentes. A complexidade de uma tal organização, onde a sedimentação cultural e o peso da história local inserem vectores adicionais de complexidade requer cada vez mais a capacidade para organizar livremente os seus órgãos de gestão sem terem de se acomodar às regras homogéneas impostas pelo poder central (Margarida Proença, 1993). Isto significa que deve desaparecer a uniformização dos modelos organizativos, devendo estes serem o resultado da interrelação com o meio envolvente, bem assim como da capacidade de inovação. Com orçamento próprio, cada autarquia deverá assumir a sua própria identidade, onde a interrelação com as associações locais desempenhará um papel de primeira importância. Aliás não se trata duma ideia revolucionária na história municipal portuguesa, pois, pelo moenos no seu início, os municípios gozavam de autonomia organizativa, estabelecida por foral ou carta de foral. De resto, é oportuno sublinhar que historicamente, a perda de autonomia dos concelhos coincide com a reforma dos forais que consistiu na sua uniformização.

Em terceiro lugar, as autarquias têm que assumir funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado de “welfare” social, designadamente a educação, saúde e mesmo o emprego.

Em quarto lugar, as autarquias não podem limitar-se a substituir o Estado central, devendo adoptar uma estratégia competitiva e ganhadora. Neste sentido, devem conhecer os seus pontos fracos e fortes, as suas oportunidades, ameaças e problemas mais importantes, de forma que possam traçar um plano de acção destinado a “vender” a sua imagem e a seus produtos de qualidade. Isto significa uma mudança radical de comportamento que passa pela competitividade e está ligado à globalização de economia.

Finalmente, se considerarmos os municípios quer como firmas latentes, quer como instituições políticas administrativas eles existem em função do cliente/cidadão; o que significa que têm que adoptar necessariamente uma estratégia de qualidade. De resto, parece-me que as organizações municipais são as que mais facilmente são passíveis de aplicação do modelo europeu de gestão da qualidade (EFQM). Seria importante que parte dos financiamentos e transferências ficassem dependentes da certificação de qualidade.

Por aqui se vê como as autarquias locais constituem um óptimo laboratório para testar ideias sobre inovação, gerando alternativas de gestão não coincidentes com a gestão empresarial, integrando progressivamente o modelo de governação.

A alteração do sistema político local, a possibilidade de listas de independentes, bem assim como o aumento de competência no domínio das políticas sociais são sinais de que um novo modelo de gestão local está a emergir.

Referências

- Bogason, Peter. 1996. "The Fragmentation of local Government in Scandinavia" **European Journal of Political Research** 30: 65-86.
- Chevalier, Jaques e D. Loschak. 1982. "Rationalité Juridique et Rationalité Managerial dans l'Administration Française". **Revue Française d'Administration Publique**, Vol 24: 53-76.
- Proença, Margarida. 1993. "Teoria das organizações e Gestão Pública". **Administração**, Ano XVII: 37 e sgts.
- Rocha, J. A. Oliveira. 2000. **Gestão Pública e Reforma Administrativa**. Braga:Universidade do Minho.
- Silva, Carlos N. 1995. "Poder local e Gestão do Território numa Sociedade Pós-Fordista". **Sociedade e Território**, nº 21: 104-111.