
Universidade Fernando Pessoa

DOMINGOS RIBEIRO PEREIRA COUTO

**O IMPACTO DAS REDES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO
LOCAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO**

Porto, 2009

Universidade Fernando Pessoa

DOMINGOS RIBEIRO PEREIRA COUTO

**O IMPACTO DAS REDES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO
LOCAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO**

Porto, 2009

Universidade Fernando Pessoa

DOMINGOS RIBEIRO PEREIRA COUTO

**O IMPACTO DAS REDES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO
LOCAL NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO**

RESUMO

A rápida e crescente transformação da sociedade tem vindo a impor a realização não de uma abordagem do planeamento como um produto, mas sim como um processo de desenvolvimento sustentado.

Com a globalização, e em particular com a mundialização da economia, o que acontece em termos de mudanças reflecte-se inevitavelmente nas cidades. Os resultados da transformação económica global, não permitem estabelecer planos que não sejam passíveis de alteração a curto prazo. Assim, o que interessa em termos de decisão, pública ou privada, política ou económica é o que acontece agora a um nível global que vai interferir no desenvolvimento económico, financeiro e social local.

Este trabalho aponta como primordial, em termos de desenvolvimento ao nível local, o facto de ter em linha de conta a qualidade de vida. É salientada a relevância nova que tem a organização de redes sociais, devido precisamente à combinação da globalização e integração europeia em Portugal.

A estrutura para a análise debruça-se, num primeiro tempo, sobre a evolução do enquadramento das políticas sociais a nível local. De seguida, o trabalho analisa a capacidade das Redes Sociais para constituir um pólo de afirmação de uma nova geração de políticas sociais activas, baseadas na responsabilização e mobilização do conjunto da sociedade.

ABSTRACT

The fast and growing transformation of societies includes not only a perspective in terms of product planning, but also a perspective looking at the process of development as sustainable development.

With the globalization phenomenon, and in particular with the internationalisation of economic issues, changes have now an inevitable impact in the cities. As a result of the transformation of global economies, many changes cannot be issued by plans in a short-term perspective. Decision-makers at local level, either public or private, political or economical, must now rely on a global scale evolution, either economical, financial, and social.

This work focuses on the importance of quality of life as an essential factor in local development. As such, the new relevance gained by Social Networks (*Redes Sociais*) is underlined, due precisely to the combination of globalization and European integration in Portugal.

The structure of the work aims at analysing two aspects: first, the evolution of the social policies scope at the local level. Second, the analytical focus moves to the emergence of a new generation of active social policies, based on the responsibility and motivation of all the elements of society.

RÉSUMÉ

La rapide et croissante transformation de la société impose progressivement une réalité où la perspective de planification par produit est dépassée par une perspective nouvelle — celle qui met en avant le processus de développement durable.

Avec la globalisation, et en particulier avec la mondialisation de l'économie, les changements en cours se reflètent nécessairement dans les villes. Les résultats des transformations de l'économie globale appellent ainsi des plans qui ne peuvent plus être à court terme. Les preneurs de décision au niveau local, qu'ils soient publics ou privés, doivent prendre en considération un niveau global, qu'il soit économique, financier ou social.

Ce travail met l'accent sur le fait que, en ce qui concerne développement local, la qualité de vie est l'un des facteurs primordiaux à prendre en considération. Partant, il souligne l'intérêt récent porté à une nouvelle organisation en réseau, du fait de la combinaison de la globalisation et de l'intégration européenne au Portugal.

La structure du travail se penche, dans un premier temps, sur l'évolution de l'encadrement des politiques sociales au niveau local. Dans un second temps, ce travail analyse le potentiel des Réseaux Sociaux (*Redes Sociais*) en vue de constituer un pôle pour l'affirmation d'une nouvelle génération de politiques sociales actives, basées sur la responsabilisation et la mobilisation de l'ensemble de la société.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação não representa apenas o resultado de extensas horas de estudo, reflexão e trabalho desenvolvido durante as várias etapas da sua constituição. É igualmente o culminar de um objectivo académico a que me propus e que não seria possível sem a ajuda de um número considerável de pessoas, amigos e familiares.

Estou especialmente agradecido ao Sr. Professor Doutor João Casqueira Cardoso pela sua excelente coordenação e entusiasmo que me ajudou a ultrapassar inúmeros obstáculos, agradeço a sua perspicácia e sugestões transmitidas durante a elaboração da dissertação.

À Senhora Professor Doutora Judite Freitas pelo seu sentido apurado na investigação de novas fontes específicas da área e a sua ajuda para além das suas obrigações profissionais, numa fase inicial muito úteis na elaboração do trabalho.

Aos meus pais, pelo seu incondicional apoio nas diferentes etapas da minha vivência académica, por inculcaram o amor ao estudo e à realização profissional, entre outros valores que regem a minha vida.

Ao meu filho Bruno Miguel que sempre esteve do meu lado abdicando da minha atenção em prol da minha realização pessoal.

Ao meu amigo de sempre Daniel Azevedo com quem troquei imensas impressões e que sem reservas partilhou comigo os seus conhecimentos.

De uma forma geral gostaria de dedicar esta Dissertação a todos aqueles que, directa ou indirectamente, contribuíram para a realização desta minha demanda.

ÍNDICE

RESUMO	Pag. I
ABSTRACT	Pag. II
RÉSUMÉ	Pag. III
AGRADECIMENTOS	Pag. IV
ÍNDICE	Pag. V
INTRODUÇÃO	Pag. 01
CAPÍTULO I. Contextualização histórica e política	Pag. 04
1. Origem e desenvolvimento das estruturas locais modernas	Pag. 05
2. Especificidade do sistema local português	Pag. 10
3. Globalização e governação local	Pag. 24
CAPÍTULO II. As mutações da administração local	Pag. 34
1. Descentralização Administrativa	Pag. 35
2. Mudanças da sociedade local	Pag. 45
3. A europeização do poder local	Pag. 66
CAPÍTULO III. Projecto de sistema europeu de redes sociais	Pag. 82
1. Redes sociais em Portugal	Pag. 83
2. Novas redes sociais e de cidadania	Pag. 93
3. Novas redes sociais e de cidadania europeia	Pag. 105
CONCLUSÃO	Pag. 113
BIBLIOGRAFIA	Pag. 116

INTRODUÇÃO

Muitas são as mudanças notórias ao nível da sociedade contemporânea, desde da década de 80, em termos demográficos, sociais e tecnológicos, que influenciam as políticas urbanas neste início de século XXI. Estas mudanças demográficas resultam do fim dos êxodos da população rural, da quebra da taxa de natalidade, do envelhecimento das populações, das fortes pressões imigratórias e da forte integração da mulher no mercado de trabalho, fenómenos que têm vindo a demonstrar cada vez maior notoriedade na actividade económica alterando a própria vivência nas cidades.

Ao longo dos tempos tem-se verificado que o conceito de “grande metrópole” cada vez mais assenta a sua economia local numa lógica de diversidade de actividades, que lhe confere uma maior sustentabilidade económica face à pequena cidade que precisa de maior especialização, sem a qual fica mais exposta às flutuações económicas de âmbito sectorial. Por outro lado, a introdução de novas tecnologias na organização estrutural das autarquias, permite o surgimento das cidades do conhecimento que procuram combinar atracção e fixação de trabalhadores do conhecimento, estudantes, nacionais e estrangeiros, grupos populacionais ligados ao conhecimento e à criatividade com a oferta de condições de bem-estar acima da média, um factor que altera os níveis de exigência comportamental. Esta tipologia, cada vez mais corrente, integra o conceito de cidade digital, deste cruzamento com a cidade do conhecimento, nasce o conceito de cidade inteligente. Uma sociedade dotada de uma população com grande capacidade de aprendizagem e inovação, claramente vocacionada para a gestão do conhecimento através das suas instituições de criação de conhecimento, com forte liderança institucional e capacidade organizacional, isto na busca de soluções que possibilitem aumentar a sua competitividade, bem como a sua sustentabilidade económica e financeira.

Esta mudança de paradigma nas políticas urbanas, o crescimento extensivo das cidades nas últimas décadas e os profundos avanços tecnológicos, contribuíram para uma maior proximidade entre as pessoas e as suas actividades, gerando problemas de sustentabilidade não apenas em termos económicos, sociais e ambientais, mas também ao nível global. Maior atracção de mão-de-obra qualificada significa também aumento

da competitividade das actividades e condições físicas em que se desenvolvem, daí maior sustentabilidade ecológica e social. Um novo tipo de governação democrática que promove a criação de soluções com o recurso a métodos participativos de envolvimento geral, multidisciplinares e multi-institucionais, onde o planeamento apareça como um instrumento flexível de articulação das diferentes políticas e projectos ao nível territorial, em que a administração, neste caso local, assume o papel de entidade reguladora. Numa tentativa de aumentar as competências dos recursos humanos, a singularidade, a liderança, a colaboração com outras cidades e outros níveis da administração pública, bem como com os restantes agentes privados mais representativos económica e socialmente.

Assiste-se a um processo de globalização e contínua mundialização da economia, uma conjuntura internacional que grandes alterações têm vindo a originar nas principais cidades do planeta, cujos resultados traduzem profundas transformações na economia global. O que dificulta a elaboração dos planos de intervenção a curto prazo dada a velocidade de afectação que estas mudanças produzem no comportamento humano e na dinâmica social, económica e financeira envolvente. Desta feita, o que realmente importa com a tomada decisão, pública ou privada, de âmbito político ou económico prende-se com as implicações que tenham a ver com o contexto internacional que interfiram directamente no desenvolvimento económico local.

No desenvolvimento local, a qualidade de vida é hoje um aspecto primordial para o cidadão, onde ao lado de todo um conjunto de outras ofertas infra-estruturais urbanas, físicas e sociais, aliadas a um nível superior de bem-estar da comunidade que permita aumentar a capacidade de consumo da população, em suma, um indicador da sua competitividade que reflecte a sustentabilidade de uma economia local. A intervenção situa-se numa nova dimensão da economia internacional que passa pelo planeamento das actividades urbanas e regionais devidamente adequadas à realidade de cada contexto local. Sem desenvolvimento económico sustentado não há razões para a estruturação de cidades no modelo tradicionalmente implementado e sobejamente conhecido.

Considerando estas evoluções e preocupações actuais relacionadas com o desenvolvimento local, este trabalho apresenta-se como um ensaio ou reflexão

documentada sobre a constituição de redes sociais de uma nova geração em Portugal. Este projecto aborda a temática das redes sociais no seu contexto histórico e social, mas sobretudo político. Trata-se, por isso, de uma análise eminentemente relacionada com a Ciência Política e as Relações Internacionais, por duas razões: primeiro, pela metodologia seguida — baseada na recolha de fontes primárias (documentos oficiais das agências governamentais ou intergovernamentais — com destaque para as instituições europeias) e de fontes secundárias (comentários da doutrina jurídica — essencialmente publicista — e dos autores de Ciência Política) sobre a questão da evolução da ligação entre as instituições e a cidadania; segundo, na medida em que qualquer reflexão sobre o local deve incluir uma dimensão mais ampla — como as redes sociais não podem ser vistas apenas isoladas num espaço geográfico restrito ao território nacional, ou ainda à região.

Após um capítulo sobre a contextualização histórica e política do problema das redes sociais, este trabalho debruça-se sobre a especificidade do quadro jurídico e político da acção local em Portugal — enfatizando a europeização progressiva deste quadro. Por fim, o último capítulo avança um projecto de redes sociais de cariz europeu, mas enraizado nas realidades próximas das populações e, sobretudo, provedor de participação concreta, vivida e reflectida numa cidadania plena.

CAPÍTULO I. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA

Este capítulo aborda a criação e fundação do conceito de infra-estrutura administrativa moderna em Portugal com uma abordagem histórica com início nos séculos XIV e XV. Este processo de modernização foi responsável pela industrialização, mecanização e desenvolvimento dos centros urbanos, a cidade. Estes sistemas em rede eram tecnologicamente sofisticados e foram aumentando a sua densidade no interior do espaço urbano, o ambiente urbano tornou-se cada vez mais dependente da tecnologia que conheceu o seu apogeu durante a primeira metade do século XIX (Capela, 2005).

Contudo, a generalização das infra-estruturas em rede na cidade, iniciou-se mais tarde, sensivelmente em meados do século XIX. Culminou com uma enorme expansão do investimento público e privado nas infra-estruturas em rede que ocorreu por volta dessa altura. O investimento público era legitimado através de noções como a universalidade de acesso, modernização e progresso social. Em meados do século XX, as infra-estruturas urbanas estavam finalmente instaladas, proporcionando um nível de serviços superior ao que seria concebível no final do século XIX.

Estudos anteriores sublinham que as cidades do topo da hierarquia urbana portuguesa foram capazes de seguir as tendências internacionais sem grande distanciamento temporal, no entanto, a difusão pela estrutura urbana portuguesa do ideal da cidade em rede parece ter sido muito mais lenta. De facto, a construção da cidade moderna em Portugal tem sido um processo complexo, lento e de difícil integração nos modelos de gestão autárquica. O início do século XXI evidencia a fragilidade das redes de infra-estruturas herdadas do passado e das suas políticas de gestão, neste sentido, este capítulo contribui para uma melhor compreensão dos problemas que actualmente se colocam à gestão e operação das infra-estruturas modernas em termos futuros.

1. Origem e desenvolvimento das estruturas locais modernas

O historiador Alexandre Herculano, considerado por muitos o fundador da historiografia municipal portuguesa, dedicou-se ao estudo das origens e ao funcionalismo dos concelhos, que ao longo da sua obra serviu de marco referencial para a história do poder local, para quem a origem das instituições concelhias nasce nos municípios romanos que resistiram à ocupação muçulmana (Rocha & Proença, *op. cit.*, p. 24).

No entanto, há que referenciar outros autores, entre eles, Henriques Nogueira, grande defensor da autonomia dos municípios, assim como muitas outras publicações foram alvo de interesse, em referência aos séculos XIX, XX e período pós-25 de Abril de 1974, retratando a importância das instituições municipais, a sua evolução e relações com as elites sociais (Rocha & Proença, *op. cit.*, p. 24).

«À medida, porém, que a liberdade tem feito alguns progressos, a centralização tem-se tornado cada vez maior; de modo que o poder municipal, o mais vivaz, o mais activo, o mais popular de todos os poderes tem perdido a maior parte da sua importância». (Herculano, 1851, *cit. in* Rocha & Proença, 2001).

Logo após o fim da presença muçulmana em Portugal¹ surge na Península Ibérica uma nova realidade, os concelhos medievais, impulsionada pelos condicionalismos da reconquista cristã cujo principal objectivo visava acabar com a servidão, edificando assim os primeiros alicerces para o surgimento da organização autónoma da população, bem como garantir a implementação de uma política de povoamento de terras e a defesa militar do território. A *Assembleia Municipal* aparecia como sendo o órgão mais importante, tinha essencialmente competências de carácter económico, as outras autoridades concelhias, tais como o *juiz*, o *alcaide*, o *jurado* e o *almocaté* que repartiam entre si as funções de fiscalização, inspecção e defesa, deviam estar aptas para resolver todos os problemas municipais (Rocha & Proença, *op. cit.*, p. 26).

¹ Por volta do ano 711 toda a Península Ibérica seria invadida por hordas berberes, comandadas por Tarik ibn-Ziyad. O fim da presença e do domínio (sempre parcial) da península ibérica por chefes muçulmanos termina em 1492, com a conquista do reino de Granada.

A partir dos séculos XIV e XV iniciava-se uma transformação nos municípios que passava pela tentativa de controlar os principais corpos governativos por parte da cavalaria vilã e da crescente participação do poder real, o denominado *Regimento dos Corregedores* de Afonso IV que passam a representar o rei junto dos concelhos e a fiscalizar a administração da justiça. A necessidade de confirmação real das eleições dos juizes deu-se com D. João I, acentuando de forma decisiva um movimento de centralização política nos municípios. Os fenómenos que determinam o sentido da evolução social e política de um país, bem como a definição do modelo que fundamenta as relações de poder entre as diferentes instituições nele existentes, passam pela acumulação histórica de um conjunto de movimentos, muitas vezes, politicamente antagónicos, no caso de Portugal tal situação acaba por acontecer com a criação do Estado Moderno, que resulta de tais fenómenos ocorridos durante os séculos XIV e XIX, com a política de centralização do poder político e o processo de desenvolvimento comercial, no qual, desempenhou um papel preponderante a crescente afirmação de uma burguesia mercantil e financeira emergente (Rocha & Proença, *op. cit.*, p. 27).

Se por um lado se assistia a uma acentuada uniformização das diferentes estruturas administrativas concelhias, por outro, verificava-se um alargamento das suas funções em muitas matérias, nomeadamente, com a reforma das *Ordenações Militares* durante os reinados de D. João III e D. Sebastião, a partir de aqui os municípios passavam a desempenhar um papel fundamental no que dizia respeito ao recrutamento de tropas. Em matéria sanitária, as câmaras viram-se igualmente forçadas a estabelecer cordões sanitários como forma de travar a expansão das epidemias, enquanto no domínio económico eram competências da câmara, a fixação de taxas de géneros alimentícios, a fixação de preços, o controlo de vendas para o exterior dos concelhos e um vasto conjunto de autorizações, proibições, registos e cartas relativas ao gado e pastagens. Com o estreitamento das relações de colaboração com as estruturas municipais, isto numa clara toada contínua de uniformização das instituições locais portuguesas, o que revela a sua coexistência com o poder da coroa onde também se incluíam a igreja, o poder senhorial e o cada vez mais emergente poder municipal (Rocha & Proença, *Op. cit.*, p. 28).

Apesar da escassez bibliográfica relativa ao período que antecede a revolução liberal, os estudos existentes são unânimes em caracterizar esse período como a fase de decadência das organizações municipais, no entanto, alguns historiadores, entre eles, António Hespanha, demonstraram que os municípios mantiveram a sua vitalidade ao longo desse período, verificando-se apenas uma dinâmica de uniformização da sua estrutura administrativa e definição de funções. Nessa altura, os concelhos colaboravam regularmente com instituições locais mais representativas como as confrarias e as Misericórdias, o grupo que controlava as misericórdias alimentava uma aspiração própria de deter poder para além da sua esfera de acção, sobretudo em relação ao poder político concelhio (Ribeiro da Silva, 1993; Rocha & Proença, *Op. cit.*, pp. 29-30).

A receitas dos municípios ou melhor as suas finanças, com base em estudos realizadas nos municípios da região do Minho nos finais do século XVIII, dão-nos uma ideia das finanças locais desse período, realçando desde logo as receitas ou rendas municipais onde se inclui os foros, aos quais podemos ainda acrescentar as receitas extraordinárias como as sisas e as concessões régias. O pagamento da terça régia advinha em grande parte das despesas paga às finanças públicas, o montante restante servia para fazer face às outras despesas municipais, nomeadamente o pagamento aos funcionários dos concelhos e também para enfrentar os gastos com obras, destinadas ao abastecimento e fornecimento de água, ruas, calçadas e edifícios. As finanças e a administração locais eram dirigidas pela elite local por uma pequena nobreza local, os elegíveis municipais habitualmente designados por “Homens bons”, sem grande expressão e influência social que dá origem, desde as ordenações Filipinas a um processo de oligarquização das diferentes instituições municipais, que na opinião, do nosso bem conhecido Hermano Saraiva iniciou-se nos concelhos já desde o século XIV (Rocha & Proença, *op. cit.*, pp. 30-31).

Por outro lado, o liberalismo instaurou uma administração fortemente centralista e uniforme para todo o território nacional, as reformadas liberais derivam em grande parte de uma matriz comum, Mouzinho da Silveira, que tentou introduzir em Portugal o modelo de administração napoleónico. Com o liberalismo, nasce um novo conceito na realidade da administração autárquica, o *distrito*, até então desconhecido do modelo organizativo da administração local portuguesa. Finalmente, o processo de

implementação dos conceitos de racionalização e uniformização na administração local, que viria a ser um processo algo difícil, oscilando muitas vezes entre o centralismo e a descentralização, que por iniciativa de Mouzinho da Silveira acaba por traduzir-se para Portugal no surgimento de um modelo de organização político-administrativo com origem francesa (Rocha & Proença, *op. cit.*, p. 32).

O tal modelo administrativo contemplava o mesmo número de concelhos no território, no entanto, construía uma organização administrativa com três níveis, a *província*, as *comarcas* e os *concelhos*, cada comarca tinha um *subprefeito* e cada concelho um provedor. As freguesias elegiam uma assembleia, que elegia os vereadores da câmara, estes últimos escolhiam os procuradores para integrar a junta da comarca, que mais tarde nomeavam os elementos a integrar as juntas de província. As juntas desempenhavam um papel claramente secundário, uma vez que cabia ao provedor do concelho, realizar operações de registo civil, exercer políticas de manutenção da ordem pública, assegurar o recrutamento para o exército, exercer funções de policiamento, enfim a gestão das políticas e medidas de intervenção locais estavam sob a sua égide. Em 1936, a reforma de Mouzinho da Silva sofre uma alteração de fundo, por iniciativa de Passos Manuel, período em que se publicou o *Código Administrativo*, que reduziu o número de concelhos de 751 para 351, facto que se manteve inalterado até aos nossos dias (Rocha & Proença, *op. cit.*, p. 33).

O processo de eleição dos líderes administrativos, os administradores dos concelhos e os regedores, eram escolhidos de entre os mais votados pela população local, à imagem do que acontece actualmente. Em matéria de finanças, o sistema oscilou entre a descentralização e centralização ao longo dos tempos, no entanto, os municípios continuam a depender dos mesmos princípios de lançamento no que diz respeito a impostos do Estado, empréstimos e cobrança de impostos, um conjunto de aspectos que levou a que a figura do *Distrito* se convertesse de forma definitiva numa estrutura administrativa considerada desconcentrada do Estado Central (Rocha & Proença, *op. cit.*, p. 34).

Com a revolução do 25 de Abril de 1974, os diferentes órgãos autárquicos passam a ser eleitos por sufrágio directo, vêem alargadas as suas competências e âmbito de intervenção, deixa igualmente de haver dependência financeira relativamente ao poder

central, reforçando assim a sua autonomia a esse nível com as leis das finanças locais, um processo que apesar de progressivo, dá-se de forma muito lenta, as decisões prioritárias dos concelhos continuam contudo a ser tomadas em última instância pelo aparelho administrativo central (Rocha & Proença, *op. cit.*, pp. 37-40).

O aumento da concorrência económica e a sua evidente importância no processo de desenvolvimento social, leva ao surgimento de maiores desequilíbrios sociais, esta acumulação de capital altera o papel do Estado perante a liberalização das relações entre os diferentes agentes económicos, num mercado cada vez mais aberto e competitivo entre si. Toma-se consciência que os aspectos que se prendem com a segurança individual e a paz social são condição obrigatória para assegurar um ambiente de desenvolvimento equilibrado e sustentável² (Montalvo, *op. cit.*, p. 36).

O que leva ao aumento da intervenção da mediação do Estado na relação entre o mercado de trabalho e a qualidade de vida social dos cidadãos em geral passou a ser uma preocupação política, situação para qual muito contribuiu a ruptura com as antigas estruturas e o surgimento de novos princípios laborais, por outro lado, a liberalização do mercado de trabalho fez aumentar as incertezas sociais o que leva à necessidade de promover um regime de segurança social garantido pela intervenção do Estado (Montalvo, *op. cit.*, p. 37).

Com a primeira grande guerra mundial esta situação ganha ainda mais relevo, os empresários apesar de monopolizar toda a iniciativa económica mostravam incapacidade em assegurar condições para promover a reconstrução das nações envolvidas no conflito militarizado e os bens necessários para a satisfação das necessidades individuais e colectivas. Até aqui, o Estado tinha assumido uma posição de um certo paternalismo social, desresponsabilizando-se na garantia de promover uma assistência de carácter contínua à população, o direito à segurança social contra os fenómenos causadores de pobreza e exclusão social, nomeadamente os relacionados com as contingências decorrentes de acidentes de trabalho inerentes ao processo de industrialização (Montalvo, *op. cit.*, p. 38).

² A constituição portuguesa de 1976, constitui o marco fundador do Estado-providência no território nacional, consagra a generalidade dos direitos sociais, enumerando os direitos à segurança social, à saúde, à habitação, ao ensino, à cultura e ao desporto, à protecção da infância, da juventude e dos

Enquanto anteriormente a este período a assistência era praticada numa perspectiva moralista pelas instituições ligadas à igreja, fruto das transformações conjunturais da sociedade passava com o tempo a ser uma função política do Estado. Assiste-se assim à passagem de um tipo de capitalismo simples para um capitalismo de cariz mais social, para um Estado-providência, em plena Revolução Industrial cresce a influência dos trabalhadores e dos movimentos sindicais no processo de desenvolvimento político, dá surgimento a um Estado produtor de bens e serviços, orientador da vida económica nacional. Abandona-se o regime do abstencionismo para o Estado intervencionista³, no entanto, esta transição em Portugal terá sido mais lenta que na generalidade dos países democráticos industrializados da Europa Ocidental (Montalvo, *op. cit.*, p. 39).

A partir daqui o Estado envolve-se directa e progressivamente na produção de bens e serviços de utilidade colectiva, através da criação de empresas públicas para o efeito, que passam a constituir o sector empresarial do Estado, esta crescente onda de intervencionismo generalizado e a institucionalização de sistemas de segurança social, confere-lhe uma nova dimensão, habitualmente designada por Estado-providência, e que marca a sua consolidação desde dos finais da 2ª grande guerra (1939-1945) até aos anos 80. Esta fase é ainda fortemente marcada pela necessidade de implementação de formas de concertação social e económica, e pelo desenvolvimento dos direitos de cidadania. Um período caracterizado pela expansão da administração pública, a burocracia e ainda o processo de nacionalização de importantes sectores da economia nacional (Montalvo, *op. cit.*, p. 40).

2. Especificidade do sistema local português

A implementação do Estado moderno Português, conforme já vimos no item anterior, passou por dois movimentos políticos distintos, por um lado, o processo de

idosos, etc.

³ É esta intervenção do Estado que abre campo à emergência de formas de concertação social e económica e ao desenvolvimento de direitos de cidadania, como sufrágio universal e o direito à greve (reconhecido em Portugal em Dezembro de 1910), em larga medida como resultado dos movimentos sindicais gerados pela classe operária e da pressão política dos partidos que os apoiavam. Desde os princípios do século XX que os Estados ocidentais vão adoptando uma atitude mais activa nos planos económico e social, com particular incidência no período entre a 1ª e a 2ª grande guerras mundiais.

centralização do poder político e, por outro lado, o desenvolvimento comercial como afirmação de uma burguesia mercantil crescente. Estas tendências estiveram na origem do sentido de evolução social e política da sociedade portuguesa ao longo dos séculos, bem como na estruturação orgânica das diferentes instituições existentes e a sua respectiva interacção (Montalvo, *op. cit.*, p. 41).

Até à idade média, verificava-se os efeitos de uma política resultante da centralização directa do poder real, os municípios eram comunidades de auto-administração em que os próprios populares escolhiam os seus líderes e promoviam a satisfação das necessidades colectivas básicas. A consolidação da autoridade do rei assentava numa estrutura administrativa rudimentar em que o principal objectivo era ainda a defesa militar, a cobrança de impostos à população e ainda a fiscalização das actividades da administração local ou municipal (Montalvo, *op. cit.*, p. 42).

Os municípios detinham imensa autonomia em termos de gestão administrativa local, nos assuntos administrativos, económicos e financeiros, numa altura em que a preocupação do Rei e da nobreza senhorial era sobretudo a os problemas militares que podiam afectar o território nacional e menos os outros aspectos da vida pública. Há que realçar neste período específico, o papel preponderante das entidades intermediárias, tais como, as ordens e os grémios, que em estreita ligação com os órgãos municipais dividam entre si, a administração autónoma dos interesses das comunidades em geral. O processo de centralização continuou com o reinado de D. Manuel I que implementou a uniformização da administração municipal através do *regime dos forais*, que estabelecia que cada concelho era obrigado a pagar à Coroa, enquanto as outras matérias ficavam abrangidas por uma regulamentação uniforme a todos os territórios nacionais. Mais tarde com a expansão marítima e o desenvolvimento comercial, esta situação de uniformização regimental, contribuiu para o crescimento das receitas públicas e reforçou a condição financeira da Coroa, facto social que esteve na base do crescimento populacional e da prosperidade colectiva com o surgimento de novas necessidades, favorecendo a consolidação do aparelho administrativo da Coroa (Montalvo, *op. cit.*, pp. 25-26).

Até à revolução liberal o poder local alternou entre a autonomia e a centralização administrativa da sua gestão, durante o período da ditadura a gestão administrativa

local era fortemente dependente do poder central, os diferentes agentes do poder local de então não passavam de meros representantes do poder central, que controlava de forma, até abusiva, toda a actividade administrativa do território nacional (Rocha & Proença, *op. cit.*, p. 41).

A administração municipal altamente fragilizada pelo número excessivo de municípios e pela falta de recursos financeiros, para implementar projectos necessários para garantir as necessidades básicas da população perde força em detrimento de um poder monárquico crescente e cada vez mais abrangente nas áreas consideradas estruturantes para a sociedade, numa fase em que o absolutismo criou as bases para a criação de uma administração pública totalmente centralizada sob a influência do Rei (Montalvo, *op. cit.*, p. 26).

Mais tarde, em pleno período reformista, nasce a ideia de racionalidade e de humanização da existência, no sentido de implementar uma ideologia assente num modelo em que a salvação eterna do homem que passe pela liberdade das suas escolhas e não do medo pelo castigo divino. Esta tendência reformista, defendia que a relação do homem com Deus deveria ser directa, pessoal e livre de qualquer imposição doutrinal. Dá-se um rompimento profundo com os quadros ideológicos e culturais cristãos com o surgimento do homem enquanto afirmação central da existência, a ascensão da burguesia emergente ao poder na Europa, leva a uma mudança das mentalidades que permite consumir um longo processo de transformação da organização económica e das respectivas estruturais sociais (Montalvo, *Op. cit.*, p. 27).

A Revolução de 1822, inspirada nos princípios da Revolução francesa, representa a consolidação do processo de instauração do Estado moderno politicamente legitimado, afirmava-se assim em Portugal o Estado Liberal caracterizado pela limitação do poder político, pelo aparecimento do parlamentarismo, pelos governos representativos, pelo reconhecimento dos direitos do homem, pela liberdade individual e igualdade de todos os cidadãos face ao Estado, pelo liberalismo económico, e finalmente, pelo carácter unitário da administração pública que transita de forma de emanção do Rei em prol de um regime organizacional assente num Estado Liberal de direito (Montalvo, *op. cit.*, p. 28).

A administração pública, deixava de ser um elemento simples de personalização monárquica e de projecção do poder absoluto, para ser um elemento da organização, ou seja, um instrumento de organização funcional da estrutura do Estado-Nação, adquiria o sentido que actualmente ainda mantém, de um sistema unitário de serviços e funcionários que em prol de um interesse social comum garante a satisfação regular das necessidades colectivas. Um processo que culmina com a consagração da Constituição de 1822 do princípio da separação dos poderes, contribuindo para a individualização da Administração Pública como instrumento de acção dos governos constitucionais. (Montalvo, *op. cit.*, p. 29).

Apesar da base ideológica liberalista apoiar a autonomia local, impediu, fruto da sua natureza altamente centralizadora, a implementação da administração concelhia, uma tendência liberal que defende que ninguém melhor que o indivíduo conhece as suas reais necessidades e a melhor forma de as satisfazer. Por isso, a intervenção do Estado devia ser mínima, daí a responsabilidade do Estado passar por garantir a regulação das relações entre cidadãos, a defesa do território nacional e a manutenção da ordem pública (Montalvo, *op. cit.*, pp. 30-32).

Importa também referir que no período em que decorre o processo de implantação da primeira república, altura em que se exige uma intervenção de âmbito económico mais activo por parte do Estado, uma vez que o Liberalismo não conseguia dar resposta à crise económica e social da altura, pela primeira vez o Estado português incorpora uma imagem de Estado social, adoptando medidas com vista a proteger os sectores mais desfavorecidos e inicia uma reestruturação orgânica e funcional do sistema de apoio social nacional. À imagem daquilo que acontecia nos diferentes países ocidentais, ditos mais desenvolvidos, o Estado Novo procurou garantir a implementação dos preceitos para o surgimento do Estado-providência, internacionalmente uma realidade à muito consensual e aceite como modelo político organizacional adoptado (Montalvo, *op. cit.*, pp. 43-44).

A assistência social e o sector da segurança em geral, em pleno Estado Novo, sobretudo sob a égide de Marcelo Caetano, conheceram um período de mudança com a introdução de algumas medidas que permitiram satisfazer os interesses e os direitos sociais da população, nomeadamente com a reactivação de uma antiga estrutura social,

a Casa do Povo, altura em que se implementaram novas pensões sociais para as camadas populacionais mais desfavorecidas e pobres, seguros de acidentes de trabalho, subsídios de invalidez e doença, pensões de sobrevivência e de desemprego (Montalvo, *op. cit.*, p. 44).

Enfim, uma panóplia de apoios de assistência social que vem alterar as relações de cidadania entre a população em geral e o próprio Estado enquanto entidade reguladora, instituindo um novo imperativo moral e social no sistema produtivo do país, bem como no processo de desenvolvimento interno, cada vez mais progressivo e assente numa expansão contínua das funções do Estado enquanto tal e capaz de promover uma crescente especialização no crescimento da sua administração central e também periférica. O principal efeito decorrente deste fenómeno social é o sucessivo aumento do número de ministérios ao longo do período do Estado Novo, foi de facto o regime democrático instaurado em 25 de Abril de 1974 que edificou o Estado-Providência em Portugal, a intensificação da sua actividade política neste processo de transformação implica que o Estado assuma uma nova função de concertação social entre os diferentes agentes dinamizadores da sociedade civil, isto nas várias dimensões, económica, social e política de forma a alimentar a dinâmica e a afirmação do conceito de cidadania emergente. O desenvolvimento do Estado-providência enquanto elemento basilar no processo de construção da cidadania encontra-se directamente ligado ao nível da mediação política entre o Estado e a comunidade civil (Montalvo, *op. cit.*, p. 45-46; Fernandes, 1996).

Neste contexto, o município desempenha um papel importante na qualidade de beneficiário directo do Estado-Providência quer ao nível da afectação do orçamento de estado quer ao nível do respeito dos direitos de cidadania política e institucional, cujo direitos e autonomia o Estado garantiu potenciando a sua capacidade de intervenção e decisão local. O intervencionismo municipal de âmbito urbano e económico sofreu um considerável reforço com o avolumar das transferências financeiras para as autarquias, realizadas após a Revolução de 1974, as receitas municipais conheceram assim um grande aumento nomeadamente até ao início dos anos 80 (Montalvo, *op. cit.*, p. 47).

De uma forma geral, o progressivo desaparecimento do Estado-providência, fortemente caracterizado por um modelo soberano e centralizado, detentor do

monopólio hegemónico da identidade colectiva nacional, que se afirma quase exclusivamente numa base relacional. Envolve-se num processo contínuo de nacionalização da cidadania marcada pela profunda legitimidade das suas estruturas políticas e da grande confiança, depositada pelos cidadãos que contam com uma administração altamente burocratizada, a que assistimos nos dias de hoje, fica-se a dever ao crescente aumento da despesa pública em áreas sensíveis como na saúde, na educação e no domínio da solidariedade social. Sobretudo no regime geral da segurança social, aspectos que levantam uma série de questões relativas à capacidade de sustentação que este modelo de Estado-providência tem para enfrentar os custos inerentes a estes diferentes tipos de sistemas políticos, considerados fundamentais na sociedade civil, sem para isso aumentar a carga fiscal e continuar a ser competitivo em termos internacionais com uma economia cada vez mais globalizada. Os modelos mais reformistas que defendem uma modernização da administração do Estado, ganham assim mais terreno neste domínio, visam a implementação de critérios que privilegiam os aspectos de gestão e de organização, uma tendência que deriva da intervenção e da ajuda externa, cada vez mais comum, proveniente de inúmeros organismos internacionais, entre os quais podemos destacar o FMI e o Banco Mundial como sendo os que gozam de maior expressão. Os diferentes programas de apoio que estes organismos representam integram geralmente um modelo de gestão que eles consideram ser mais eficaz quando a gestão pública assume os preceitos de uma gestão semelhante à gestão privada, onde se contemplam princípios de eficiência, qualidade e métodos de avaliação mensuráveis e ajustados às realidades empreendidas (Montalvo, *op. cit.*, p. 48).

Numa primeira fase, assiste-se a um processo de desconcentração dos diferentes serviços que resulta numa maior aproximação do Estado ao cidadão na fase seguinte, a uma reforma com base nas relações de poder entre o centro e a periferia. Este fenómeno de transição deu origem ao surgimento de muitos outros movimentos, processos de descentralização, regionalização e federalização, este último a Bélgica é bem exemplo disso mesmo, o que provoca uma natural multiplicação de centros de decisão e uma necessidade do Estado criar novas respostas ajustadas á realidade vigente, de forma a ultrapassar a burocracia inerente do passado para dar vida a um modelo de administração e gestão pública policêntrico que decorre de uma lógica de especialização funcional e operacional devidamente orientada (Montalvo, *Op. cit.*, pp.

49-50).

A evolução de um Estado-Providência para modelos mais descentralizados conduz inevitavelmente para uma tentativa de desvinculação de alguns sectores da vida pública em detrimento do sector privado e da adopção de políticas sociais desconcentradas. O conceito de cidadania deixa de desenvolver um sentimento de pertença comunitária para passar a haver um estado relacional simples, de oferta e procura entre o cidadão e o Estado, no qual o indivíduo assume-se como cliente e consumidor de um serviço público que obedece a uma lógica de mercado. Facto que aumenta a concorrência entre sectores e beneficia directamente o consumidor terminal, o cidadão, que vê uma melhoria dos serviços prestados e conseqüente baixa dos preços, dando sentido à máxima financeira que defende a maximização do bem minimizando o seu custo (Montalvo, *op. cit.*, p. 51). Os efeitos do processo de globalização à escala planetária de que somos alvo desde alguns anos a esta parte obrigam o Estado a uma reestruturação estratégica funcional profunda para acompanhar a evolução das diferentes políticas. Os actuais problemas originados por este efeito global levam a considerar importante a intervenção do Estado e da cooperação entre Estados para a resolução de determinadas questões próprias de sectores vistos como chave para o desenvolvimento equilibrado da sociedade, bem como a redefinição e alargamento das competências dos municípios, das regiões, de entidades supranacionais e do sector privado como forma de garantir a equidade e competitividade do sector público (*id.*).

O movimento militar de 25 de Abril de 1974 que conduziu à revolução democrática liberal, introduziu grandes mudanças nas relações entre a comunidade local e o município, acabou com o tradicional corporativismo municipal dando dinâmica a uma nova estrutura política, hoje conhecida, por *Poder Local*. A integração dos municípios na organização democrática do Estado dá-se com a consagração da Constituição de 1976, finalmente o Estado reconhece o estatuto legal das autarquias e da administração pública local (Montalvo, *op. cit.*, p. 51).

As autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político: o poder local (Canotilho, *cit. in* Montalvo, 2003, p. 55).

Altura a partir da qual as autarquias locais passam a assumir um papel preponderante no desenvolvimento democrático do país, ganha força o conceito democrático de poder descentralizado⁴, com uma divisão do território uniforme em que os municípios passam a ser regidos por um órgão deliberativo que é a *Assembleia Municipal*, por um órgão *Executivo*, ambos eleitos por sufrágio universal, e finalmente, por um *Conselho Municipal* que contava com um representante de cada instituição do concelho com maior representatividade social e profissional, este último órgão acabaria por ser extinto mais tarde no ano de 1989. A institucionalização do Poder Local após 50 anos de um regime totalitário sofreu profundas alterações no âmbito político e constitucional das autarquias, ao dotar-se de ampla autonomia relativamente ao Poder Central e o que determina o assumir por parte do Estado uma posição mais limitada, um conceito contemplado na Constituição. O Estado-providência nasce assim condicionado pelos princípios básicos do Estado Novo (Montalvo, *Op. cit.*, p. 55-56; Cândido de Oliveira, 2007).

O regime do Estado Novo caracterizou-se pela forte concentração do poder político no Governo e pela organização corporativa do Estado forjada num organicismo social devidamente hierarquizado. O presidente e o vice-presidente da câmara municipal eram designados por despacho governamental, o primeiro desempenhava uma dupla missão eram simultaneamente representante máximo do órgão municipal e magistrado administrativo, ou seja, representante local do governo. Os restantes órgãos municipais eram eleitos por sufrágio orgânico de carácter corporativo. O conselho municipal era constituído por representantes das juntas de freguesia, das misericórdias, das ordens profissionais e de cada organismo corporativo de entidades patronais ou produtores do concelho, ao qual cabia a eleição dos vários vereadores da câmara municipal (Montalvo, *Op. cit.*, pp. 143-144).

Este órgão local, o conselho municipal, não existia nos dois maiores concelhos do país, Lisboa e Porto, os vereadores eram eleitos pelas juntas de freguesia e pelos organismos corporativos com sede na autarquia. O acto de sufrágio directo era restringido às juntas de freguesia e apenas os chefes de família podiam exercê-lo

⁴ O enquadramento histórico desta alteração (...) após 50 anos de domínio do Estado totalitário permite concluir que a institucionalização do Poder Local, dotado de ampla autonomia face ao Poder central, (...) esboçadas na Constituição como pólos de contra-poder. Por isso podemos dizer que o Estado

livremente. Todos os órgãos municipais, nomeadamente as câmaras municipais eram submetidos a uma forte tutela do governo relativamente à legalidade de toda a sua actividade (Montalvo, *Op. cit.*, p. 152).

Regra geral, nessa época, todos os presidentes de câmara eram homens escolhidos pelo governo⁵, sob apreciação prévia do governadora civil do distrito, provenientes de uma aristocracia local, pequenos comerciantes, proprietários rurais, militares, enfim um conjunto de cidadãos, cuja condição económica lhes permitia aceder ao exercício de um cargo local não remunerado, pois, apenas o presidente usufruía de um salário, a quem não era exigido uma ocupação intensa com os assuntos da autarquia, limitava-se a controlar de perto os trabalhos desenvolvido pelos vereadores e órgãos colegiais, podendo manter as respectivas actividades profissionais, públicas ou privadas (Montalvo, *Op. cit.*, pp. 144-145).

O estatuto dos municípios neste período caracteriza-se essencialmente pela natureza autoritária e centralizadora do regime político, pela longa crise financeira que o país vivia e da qual lentamente saía nos finais dos anos 30, que impunha grande contenção na gestão das finanças públicas com as despesas, e finalmente, pela avaliação muito negativa feita relativamente à experiência da gestão municipal que decorreu durante o período da 1ª República em Portugal. Este conjunto de factores determinou a orientação do Código Administrativo de 1936-40 em relação à gestão política e organizativa municipal, no sentido de combater o severo controlo político e financeiro de que os municípios eram alvo por parte do governo, bem como a subalternização de toda a sua estrutura política municipal, reduzindo a sua acção a um mero acto simbólico desprovido de qualquer papel ou autonomia de intervenção no processo de desenvolvimento local junto das suas populações (Montalvo, *op. cit.*, p. 145).

O objectivo fulcral da reflexão sobre a relação entre a administração e o poder político consiste em centrar as atenções da análise no processo político, simultaneamente, ao nível central como ao nível local. Há que ter em linha de conta, o grau de dependência

Providência nasceu em 1976 condicionado pela memória histórica do Estado Novo.

⁵ Os órgãos municipais, em especial as câmaras municipais, estavam submetidos a uma rigorosa tutela inspectiva, correctiva e substitutiva do governo, sobre a legalidade e o mérito da sua actividade. O Código Administrativo instituiu mesmo o chamado regime de tutela, ao abrigo do qual o governo podia suspender temporariamente o direito de uma autarquia escolher, ainda que mitigadamente, os membros

da administração central face ao governo e a sua interferência no desenvolvimento de todo o processo político. Esta abordagem não pode ter apenas a intenção de avaliar aspectos exclusivamente ligados à sua neutralidade ou dependência relativamente ao poder político vigente. Há que passar de seguida para uma outra dimensão que aborda a dicotomia do nível de subordinação e tipologia das relações entre o poder central e o poder local, e entre a administração e as autarquias, que tantas mudanças têm sofrido nos últimos anos (Montalvo, *op. cit.*, p. 163).

Os tipos de organização municipal portugueses desde a época do Estado novo representam um modelo cultural fortemente burocratizado, assenta numa estrutura simples, constituída por um reduzido número de funcionários que dependiam da superintendência dos órgãos municipais bem como do Ministério do Interior, que à época representava os interesses da administração pública ao mais alto nível do governo do Estado. Existiam dois tipos de quadros de pessoal, o quadro privativo das autarquias que albergava os funcionários com menor formação e qualificação, profissional e académica. E, o quadro do Ministério do Interior, dos serviços externos da câmara municipal que integrava os funcionários de maior patente e mais qualificados para o exercício das suas funções (Montalvo, *op. cit.*, p. 164).

O quadro de pessoal da câmara era dirigido pelo denominado, Chefe de Secretaria, era um funcionário municipal de topo do quadro administrativo dos serviços externos do Ministério do Interior e o único dirigente dos serviços da autarquia. O Código Administrativo conferia-lhe um estatuto de gestor administrativo altamente especializado em todos os domínios da gestão do processo de gestão administrativo. Este funcionário exercia um grande ascendente sobre os membros da câmara ao abrigo do seu estatuto de alto funcionário e maior experiência profissional no exercício destas funções específicas. Verifica-se, de facto, que o peso da estrutura administrativa na organização municipal do Estado Novo era muito grande (Montalvo, *op. cit.*, pp. 165-167).

Este quadro administrativo extinguiu-se oficialmente no ano de 1984, embora o processo de mudança na administração pública tivesse sido dez anos antes, em 1974,

dos seus órgãos e nomear uma comissão administrativa para gerir os seus interesses.

culminou com o movimento revolucionário de 25 de Abril. Este fenómeno, de alteração e dinamização do quadro geral administrativo, conheceu duas fases distintas, a primeira entre 1974 e 1984, e a segunda desde então até aos dias de hoje. A actual conjuntura é bem exemplo disso mesmo. A primeira fase de mudança decorreu naturalmente do processo revolucionário, uma conjuntura propícia ao recrutamento de pessoal para a função pública em larga escala. A segunda fase, iniciada em 1984, é uma consequência directa da expansão e crescimento político e económico que o território conhecia, a modernização da sociedade e os constantes avanços tecnológicos, originaram um crescimento exponencial dos recursos humanos municipais. O crescente aumento das receitas públicas em anos económicos favoráveis desempenharam um papel fundamental para o sucessivo aumento do funcionalismo municipal, bem como o central de uma forma geral (Montalvo, *Op. cit.*, pp. 168-170).

Após o 25 de Abril de 1974, assistiu-se a uma multiplicação das unidades administrativas um pouco por todo o território, correspondeu à primeira fase de democratização do poder local que teve por base uma justificação de ordem técnica para dar resposta à ampliação do âmbito de intervenção municipal. A crescente especialização dos saberes técnicos e aumento da sua complexidade formal desenvolvia-se como uma nova forma de pressão junto do poder político, contribuindo para a segmentarização de toda a actividade administrativa, nomeadamente ao nível da gestão de topo da administração municipal (Montalvo, *op. cit.*, pp. 171-173).

Uma tendência natural de evolução no sentido de uma reforma da administração orientada para um cada vez maior grau de intervenção da administração pública. Este fenómeno de mudança social acelerou o processo de politização dos altos funcionários ao nível das autarquias. Dando surgimento a uma gestão local próxima da que conhecemos actualmente e despertou a consciência do eleitor no acompanhamento da actividade política numa atitude de tornar a actividade administrativa politicamente mais célere e coerente relativamente às reais necessidades. Esta situação, leva à uma acentuação da intervenção dos altos funcionários na gestão municipal e a uma maior aproximação de confiança entre os membros do executivo em funções, este processo de politização dos cargos da administração de topo, coloca os seus representantes numa situação privilegiada no recrutamento do pessoal político para lugares elegíveis por sufrágio universal (Montalvo, *op. cit.*, pp. 174-176).

A aplicação do exercício da actividade camarária às populações faz-se de três formas diferentes, directamente através das estruturas administrativas, através dos seus órgãos internos, mediante contratos de concessão de serviços com entidades externas, e finalmente, de forma indirecta com recurso a organismos autónomos de cariz empresarial, neste último caso as funções municipais são atribuídas a organizações públicas de gestão autónoma em termos administrativos e financeiros, sempre sujeitos à superintendência da Câmara Municipal (Montalvo, *op. cit.*, p. 177).

A tipologia destas entidades externas aos municípios pode ou não, ser dotada de personalidade jurídica idêntica à da câmara municipal. Numa situação de administração municipal directa, estamos na presença de institutos públicos que podem, por exemplo, assumir a natureza jurídica de fundação pública, na qualidade de gestora de património público ou mesmo adoptar uma natureza empresarial quando se trata de serviços que implicam colocar no mercado produtos ou serviços referidos por um preço monetário, trata-se de uma empresa pública (empresa municipal). No caso de uma administração municipal indirecta, em que o organismo se encontra sem personalidade jurídica específica atribuída, verificamos a existência de um serviço municipalizado inteiramente dependente do município, este último exemplo, continua a ser o mais utilizado no território nacional (Montalvo, *op. cit.*, p. 178).

As empresas municipais, intermunicipais e regionais⁶, contrariamente aos serviços municipalizados, são entidades com personalidade jurídica própria, independentes do município, remetem, no entanto, para o seu órgão executivo. A sua criação visou substituir o município na prestação de determinados serviços à comunidade, a sua proliferação pelo território originou uma certa desresponsabilização do município no âmbito económico, assumindo uma função reguladora na mediação da relação estrutural, política e administrativa do município com os cidadãos (Montalvo, *op. cit.*, p. 179).

Como forma de evitar a proliferação acentuada do número de empresas municipais, o Governo, alterou a Lei de base, relativamente à criação dessas empresas, a fim de

⁶ Desde 1977 que a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, previu a criação pelos municípios de empresas municipais. No entanto, só com a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, foi regulamentada a criação das empresas municipais, intermunicipais e regionais.

evitar a adopção sistemática deste tipo de organização jurídica, travar o aumento dos poderes das entidades promotoras, e também, garantir a sustentabilidade económica e financeira das mesmas, geralmente sempre muito dependentes dos orçamentos dos municípios. Sem prejuízo do efectivo controlo dos resultados finais, objectiva-se promover o desencorajamento deste fenómeno pouco recomendável para uma gestão pública equilibrada, transparente e sustentável, capaz de dinamizar o processo de desenvolvimento do poder local à imagem das reais necessidades do país, de acordo com os interesses sociais da população (Montalvo, *Op. cit.*, p. 180).

A relação do Estado com a sociedade civil, ou seja, com a comunidade em geral, conduziu ao surgimento do Estado-providência que progressivamente tende a desaparecer uma vez que o seu modelo revela-se ser cada vez mais desajustado às novas realidades. O recurso ao sector privado por parte da administração pública, quebrou o seu isolamento relativamente à sociedade em geral, mas também revelou a sua incapacidade e fraquezas na resolução de determinadas matérias, um conjunto de fenómenos que alimentam a crise de legitimidade do poder político, numa sociedade democrática com uma população cada vez mais informada e exigente (Montalvo, *op. cit.*, p. 183).

A população portuguesa sempre se caracterizou por ser uma sociedade pouco participativa em termos cívicos. A participação social e a dinamização de todo o processo que a sustenta, implica a adopção de medidas arrojadas e revestidas de alguma criatividade, capazes de promover e estabelecer uma relação de complementaridade entre a democracia directa face a uma democracia representativa. Neste contexto, surgiu um importante instrumento de intervenção social com dimensão política, o associativismo, um braço armado do Estado para promover de forma alargada a sua acção junto da população. O seu aparecimento reside na participação orientada de interesses sociais na gestão local, o período revolucionário do 25 de Abril de 1974, favoreceu decisivamente a sua integração na vida colectiva local, como meio de mediação e concertação das câmaras com os cidadãos, assumindo hoje o papel de principal movimento em prol da participação colectiva na vida local. Um movimento ao serviço dos representantes políticos que o utilizam para renovar a sua permanência legitimada por sufrágio universal (Montalvo, *op. cit.*, p. 187).

No entanto, as dificuldades do associativismo em Portugal nos dias de hoje ficam-se a dever a um conjunto de factores de ordem sociológica, social e política. Os motivos de âmbito sociológico decorrem em grande parte das mudanças de hábitos, formas de convívio, níveis de exigência, prioridades e formas de integração social dos cidadãos, alterações que vieram acentuar o individualismo, um sentimento cada vez mais comum nas sociedades modernas. Mas, os aspectos políticos também estão presentes, prendem-se com a progressiva perda de poder e influência das associações na satisfação das necessidades da sociedade, no fundo colmatar a incapacidade que as autarquias têm em dar resposta em algumas áreas consideradas estruturantes para o desenvolvimento social sustentado. Uma tarefa consideravelmente dificultada pela proliferação de uma sociedade sempre mais urbana e exigente relativamente ao meio envolvente (Montalvo, *op. cit.*, p. 188).

O processo de desenvolvimento da sociedade e o alargamento do âmbito de intervenção social do poder local fez com que o movimento associativo perdesse campo de acção, perdendo progressivamente a sua capacidade de intervenção junto da população estimulada para novas práticas políticas da responsabilidade da gestão autárquica. Por outro lado, o modelo de intervenção social através de movimentos voluntários reveste-se de alguma polémica uma vez que coloca a vida social sob a égide de entidades que podem a qualquer momento, assumir um carácter autoritário e hegemónico em determinadas áreas, reduzindo a sua legitimidade da sua acção aos interesses dos seus representantes oficiais (Montalvo, *op. cit.*, p. 190).

A constituição de 1976 acabou com o modelo de municipalismo corporativo e o controlo excessivo do poder central em relação ao poder local, consagrou a autonomia local e transformou as autarquias locais em estruturas de poder político, autónomas e distintas do poder central. Pela primeira vez, o Estado confere-lhes o estatuto de administração autónoma garantido pelo texto constitucional. A partir daqui as autarquias passaram a assumir uma natureza de estrutura de poder político periférico, distinto do identificado com a administração pública, uma nova característica das autarquias que deriva não apenas da aquisição de maior autonomia, mas sim da atribuição de formas especiais de auto-administração e autodeterminação (Montalvo, *op. cit.*, p. 201).

O modelo de gestão pública municipal assenta num sistema de governação municipal que agrupa simultaneamente características do sistema parlamentar e do sistema presidencial. A Assembleia Municipal, é um órgão eleito por sufrágio directo e universal, próprio dos regimes parlamentares, mas o seu controlo sobre a câmara municipal é simbólico. O Presidente, é eleito directamente pelos cidadãos, elemento central de qualquer regime presidencial, assume por inerência das suas funções uma importância relevante na qualidade de autoridade máxima, representante dos interesses do município. No entanto, toda a actividade executiva da organização é-lhe vedada pelo órgão colegial, a Assembleia Municipal, que assume o papel de governo e parlamento, e no qual a soberania do Presidente pode aparecer em minoria por acção política e partidária dos partidos com maior representatividade, fruto de coligações conjunturais (Montalvo, *op. cit.*, pp. 203-204).

A importância do papel do presidente da câmara deriva da abrangência das suas funções, a actividade que desempenha na organização passa por garantir o funcionamento da câmara, a mediação na negociação política entre os seus membros, pela superintendência dos serviços e dos funcionários, por assegurar a relação com a população em geral, e finalmente, cabe-lhe gerir a rede de contactos de todas as entidades exteriores à organização municipal (Montalvo, *op. cit.*, p. 204).

Inerente à exposição do processo de gestão do poder municipal, sobressai o fenómeno da politização dos altos funcionários administrativos da câmara, que coloca em posição de destaque esses funcionários merecedores da confiança pessoal dos líderes políticos. Gera-se um campo de interacção entre a dimensão política e a dimensão burocrática, ou seja, uma estreita ligação entre a área política e administrativa da gestão municipal, torna-se sempre difícil distinguir com rigor democrático o princípio de autonomia que uma das dimensões exerce sobre a outra (Montalvo, *op. cit.*, pp. 207-208).

3. Globalização e Governação Local

Há razões objectivas para se pensar que estamos a vivenciar um momento histórico de transição de grande importância, que nos levam a questionar se as particularidades e

expectativas de cada período, nomeadamente o actual serão realmente tão diferentes de outros vividos anteriormente. Para se controlar o futuro, é necessário acabar com os hábitos e os preconceitos do passado. Libertarmo-nos dos obstáculos à evolução da humanidade para pôr em prática formas mais racionais de organização e de desenvolvimento social. A globalização um fenómeno que tem outras formas de risco e incertezas estreitamente ligadas à economia electrónica global e à inovação, conceitos relativamente recentes, os efeitos da conjuntura reflecte a dinâmica de um sistema assente na especulação do risco financeiro e empresarial como locomotiva da verdadeira globalização económica (Giddens, *op. cit.*, pp. 15-17)

O fenómeno da globalização não é apenas uma questão de domínio do Ocidente sobre o resto do mundo, tanto afecta os países desenvolvidos como os países em vias de desenvolvimento ou considerados pobres, também afecta a nossa vida quotidiana e determina a passagem de alguns aspectos à escala planetária, questões económicas, sociais, laborais, ambientais, de saúde e culturais, a família tradicional está a mudar de paradigma e talvez mude ainda mais num futuro próximo. Uma sociedade sem tradicionais pode levar ao surgimento de fundamentalismos que podem pôr em causa a tolerância cosmopolita, num mundo cada vez mais próximo e aberto, a globalização aparece como mentor da expansão desordenada da democrática no planeta, colocando muitas vezes em causa as actuais estruturas democráticas (Giddens, *op. cit.*, pp. 15-17)

As grandes civilizações da história antiga, Roma e China tradicional, apenas para citar estes dois exemplos, viveram o seu presente sempre, antes de mais, com base no seu passado. Alimentaram vários tipos de ideologias ao longo do tempo, tal como a ideia do destino ou da vontade divina, para situações que hoje definimos como casos de risco ou melhor ainda às quais atribuímos um determinado grau de risco. A evolução da humanidade e a modernização por si só não conseguiu dissipar totalmente esse tipo de visões e noções do mundo, estes conceitos, por vezes inexplicavelmente, continuam a ter o seu lugar na sociedade contemporânea. Surge um novo fenómeno, o risco, um agente dinamizador nas sociedades vocacionadas para a mudança, empenhada em definir o seu futuro em vez de depender de superstições abstractas. Esta atitude diferente perante o futuro tornou-se num factor de distinção entre aquilo que é o capitalismo moderno e as outras formas de organização económica (Giddens, *op. cit.*, pp. 34-40).

Neste âmbito da globalização, mudança, significa, em parte, quebrar com as tradições. A principal característica deste conceito de tradição é sem dúvida o facto de repetir-se vezes sem número, acaba por moldar o comportamento individual, cria hábitos naturais. O impacto da globalização na organização das diferentes sociedades, levou as instituições a libertarem-se pouco a pouco do peso da tradição, o que não significa que ela vá desaparecer, apenas se redimensiona à realidade vigente com mais autonomia e responsabilidade social. Maior liberdade representa maior dependência, aqui o princípio de dependência encontra-se associado ao passado, ou seja, na tradição o passado influencia o presente numa relação de interdependência directa. À medida que os costumes tradicionais desaparecem à escala mundial, a consciência da identidade humana altera-se, evoluindo para um género de fundamentalismo que surge como uma forma de resistência a um processo de globalização acelerado. Na sua essência, este tipo de fundamentalismo, por muitos defendido como mais não sendo do que uma forma de resistir à ocidentalização e à sua decadência social. O fundamentalismo aparece como garante da tradição e perpetua-a para uma sociedade imbuída num processo de contínua modernização e globalização (Giddens, *op. cit.*, pp. 47-56).

O mundo tornou-se mais interdependente e a natureza social também não é a mesma, as problemáticas que o planeta enfrenta hoje ganharam dimensão global, são partilhados por todas as regiões de igual forma quase em simultâneo. O processo de democratização da conjuntura internacional ultrapassa o nível do Estado-Nação, tende a voltar-se para as organizações transnacionais e internacionais como veículo orgânico de interacção governativa entre os diferentes Estados e Nações, sem desafiar a soberania de cada país membro. A ONU (Organização das Nações Unidas) adquiriu esse estatuto, trata-se de uma associação de Estados-Nação. A União Europeia apareceu sob uma égide diferente, obedece a um modelo de governação transnacional próprio, não se trata de um Estado Federal ou de uma simples associação de Estados-Nação como no caso da ONU, mas sim de um espaço comum, no qual os seus membros ao aderirem abdicam voluntariamente de parte da sua soberania nacional (Giddens, *Op. cit.*, pp. 69-78).

A União Europeia tem vindo a preencher os princípios básicos da democracia enquanto movimento favorável à implementação de um sistema transnacional, que contribui activamente para a democratização interna dos diferentes países membros e

para as suas relações. A expansão da democracia depende das mudanças conjunturais, a realidade vigente demonstra que qualquer processo de democratização global fica a cargo das instituições internacionais e dos seus órgãos mais representativos, progressivamente os Estados têm perdido essa capacidade de influência quer ao nível interno como a nível externo (Giddens, *op. cit.*, pp. 79-80).

Relativamente a esta matéria importa começar por abordar o tema da Carta Europeia da Autonomia Local⁷, um documento assinado no ano de 1985 pelos Estados Membros, um tratado internacional que contempla a defesa dos direitos das autarquias locais da Europa. O que representa uma forte contribuição para a construção de uma Europa assente em princípios democráticos e de descentralização do Poder em prol do aumento da autonomia local nos diferentes países europeus, dotá-los de efectiva capacidade para regulamentarem e gerir, os interesses e as necessidades das populações que representam em sede autárquica. No seio do Conselho Europeu, o princípio geral segundo o qual o exercício da actividade administrativa pública deve ser descentralizado para patamares cada vez mais próximos dos cidadãos, era e é defendido pelos dirigentes europeus responsáveis pela gestão autárquica local de forma a conferir uma efectiva autonomia local, a Carta Europeia procura aplicar o princípio da equidade dos recursos financeiros relativamente às autarquias locais como forma de afirmação e uniformização das políticas nacionais (Montalvo, *op. cit.*, p. 59-60).

O impacto que o processo de desenvolvimento interno sofreu com a integração de Portugal em 1986 na Comunidade Económica Europeia (CEE), actualmente União Europeia, reflectiu-se profundamente nas diversas instituições nacionais ao nível da gestão financeira. O Fundo Social Europeu (FSE)⁸ aparece como sendo o principal instrumento financeiro comunitário para o desenvolvimento regional, afectando directamente o orçamento de todos os municípios e introduz um novo conceito político até então impraticável, uma maior abertura à sociedade civil e uma dinâmica de cooperação interinstitucional de grande relevo importante para a alteração da posição institucional das autárquicas face ao desenvolvimento político, social e económico do

⁷ Por força da sua aprovação e ratificação pelo Estado Português, em Outubro de 1990, a Carta vigora na ordem jurídica nacional.

⁸ Este novo modelo de financiamento caracteriza a segunda fase da aplicação do FEDER (1981-1988).

país (Montalvo, *op. cit.*, p. 64; Pinto Cardoso *et al.*, 2006).

A acção política dos organismos representativos das regiões e dos municípios, desde logo, encontrou expressão junto das instituições comunitárias, estas muito interessadas na parceria estratégica das autarquias dos Estados Membros, situação para a qual também muito contribuiu a influência política de alguns dos seus líderes. A permanente intervenção das regiões vai no sentido de adquirir uma maior participação na definição das medidas de desenvolvimento a nível europeu, que acaba mais tarde com a criação do *Conselho Consultivo das Regiões e dos Municípios* em 1988, por proposta da Comissão Europeia. Desde logo que o Parlamento Europeu⁹ insistiu que este Conselho Consultivo passaria a incidir sobre todos os assuntos relacionados com o desenvolvimento regional (Montalvo, *op. cit.*, pp. 66-67).

O crescente interesse do Parlamento Europeu em alargar o âmbito de acção do Conselho Consultivo passava por um processo de aumento das suas competências, o que obrigou à criação de um órgão independente capaz de garantir a sua intervenção e que pudesse ser consultado pelos restantes órgãos comunitários. Assim nasce, o *Comité das Regiões*, criado com a assinatura do Tratado da União Europeia, que vem reforçar e legitimar a posição das Instituições, com vista a uma ligação cada vez mais estreita entre os diferentes povos europeus, isto num espaço onde as decisões levadas a cabo estejam o mais próximo possível dos cidadãos que representam (Campos, 2008, p. 115; Montalvo, *op. cit.*, p. 67).

Mais tarde com a assinatura do Tratado de Amesterdão, o Comité das Regiões viu a sua autonomia administrativa e os seus domínios de consulta ampliados em inúmeras áreas de intervenção política, bem como de emitir pareceres por sua própria iniciativa sempre que achar oportuno fazê-lo. O órgão representativo das regiões e dos municípios da Europa tem desenvolvido uma intervenção crescente na definição das políticas comunitárias, embora sem diminuir o poder decisório dos diferentes Estados europeus é inegável a sua capacidade de influência política no seio do desenvolvimento e cooperação na implementação do processo de integração europeia

⁹ A própria Comissão Europeia determinou que “O Conselho Consultivo poderia ser consultado sobre qualquer questão relativa ao desenvolvimento regional e mais precisamente à elaboração e concretização da política regional da Comunidade, nela se compreendendo as implicações regionais e

(Montalvo, *Op. cit.*, p. 69).

A globalização representa uma fase do desenvolvimento do capitalismo em curso desde dos anos setenta do século passado. Os constantes avanços tecnológicos e a incessante inovação, muitas vezes apontados como os principais factores impulsionadores do processo de globalização, também influenciam as economias e os modelos de vida, sem no entanto, alterar significativamente as bases do modelo capitalista em vigor na sociedade, em alguns aspectos pode mesmo reforçá-lo na sua estrutura. A globalização abrange várias dimensões, a criação de mercados mundiais integrados em termos de produção, a circulação de capitais e comércio, o reforço de multinacionais que garantem a distribuição e o abastecimento dos seus produtos a nível mundial, e finalmente, o surgimento de instituições supra-nacionais e supra-governamentais de regulação política (Silva, *Op. cit.*, pp. 128-129).

No entanto, quando se verifica uma situação de ausência de controlo social sobre o investimento, o processo de globalização de produção acaba por colocar em causa a soberania do Estado-Nação. Numa época de globalização mundial, o próprio Estado-Nação perde parte da sua soberania, em detrimento de um patamar supra-estatal, deixando de ser o principal quadro de referência territorial dominante, à imagem do actual modelo da União Europeia, o que permite o aparecimento de outras formas de regulação e de desregulação como acontece no campo económico. O conceito de Estado-Nação perde terreno como espaço de sedimentação de identidades, para passar a representar um conjunto de identidades fragmentadas, a actual conjuntura histórica do capitalismo global demonstra isso mesmo, que ultrapassou o âmbito de Estado-Nação, reduzindo a sua capacidade de decisão soberana em várias esferas governativas, económica, política, financeira e social (Silva, *op. cit.*, p. 132).

Até à criação da União Europeia a CEE mantinha uma união de cariz essencialmente económico, um cenário em que os cidadãos não eram praticamente chamados a participar e a intervir na decisão. Mais tarde, com o Tratado de Maastricht, colmatou-se essa situação com a criação e o desenvolvimento de organismos eleitos por sufrágio universal, Parlamento Europeu, Banco Central Europeu, Comité das Regiões, e

também, pelo alargamento de representantes de circunscrição regional. O surgimento de entidades supra-nacionais como a União Europeia alimenta o propósito de aproximar o cidadão ao poder local ou regional e diminuir o poder dos Estados-Nação. Um aspecto que se agudiza ao verificar-se a inexistência de qualquer regra democrática relativamente à intervenção de alguns organismos internacionais, junto dos quais pode-se questionar a capacidade de interferência na decisão por parte dos cidadãos, nomeadamente em agências como o Fundo Monetário Europeu, a Organização Mundial do Comércio e o Banco Central Europeu, só para citar alguns exemplos de instituições, cujas decisões têm incidência directa na vida das pessoas (Silva, *op. cit.*, pp. 133-136).

Dada a grande acumulação e concentração de capital, os mercados deixaram de representar qualquer garantia de democracia e muito menos de equidade social, efeitos bem evidenciados pelos indicadores estatísticos, a vários níveis, os índices de desigualdade a nível mundial, nacional e regional, além das desigualdades de classe, etnias e género, fragilizam severamente a implementação da democracia económica e social, nomeadamente nos moldes actuais. Tem-se assistido a uma evolução no sentido de uma cada vez maior ditadura dos mercados mundiais, apoiados na produção, na circulação de capitais e comércio, os principais blocos económicos do mundo, Estados-Unidos, União Europeia, etc., na sua eterna luta pela hegemonia dos interesses económicos e financeiros que conduzem a um inevitável aumento das desigualdades regionais e sociais capazes de originar novas crises financeiras em várias regiões do globo e entre diferentes nações. Se por um lado, o processo de globalização veio limitar a soberania dos Estados, estes não aparecem apenas na qualidade de entidades passivas e inoperantes no processo, antes pelo contrário, têm contribuído para aprofundar a sua auto-limitação soberana, impotentes para contrariar a implementação de lógicas económicas e políticas supra-nacionais. O surgimento de movimentos sociais de várias ordens vem de certa forma assumir o papel de travão aos aspectos mais negativos do processo de globalização como expressão máxima do capitalismo actual cada vez mais monopolista e hegemónico, gerador de um novo tipo de escravatura moderna de gerações dependentes do crédito e de novos hábitos de consumo (Silva, *op. cit.*, pp. 138-149).

Todavia se reportarmos a globalização para um universo micro, nomeadamente ao nível das cidades, verificamos que para haver um desenvolvimento inovador e sustentado, deve-se considerar, para além dos conceitos tradicionais de cidade local, outros tipos emergentes de cidade, envolvendo vários níveis de municipalidades e processos de cooperação inter-municipal, ou mesmo patamares de poder supra-municipais que derivam das alterações conjunturais. O surgimento de grandes centros urbanos, as grandes metrópoles, no caso português, as duas áreas metropolitanas, Lisboa e Porto, resultam em grande medida da expansão do núcleo inicial de uma cidade para dimensões com relevância económica nacional e internacional. Uma continuidade geográfica de cidades e outros tipos de centros urbanos, gerada pelo crescimento, reveste-se de uma estrutura policêntrica, sem existir um centro dominador bem definido. A cidade assume uma dimensão espacial algo confusa, um aspecto importante para perceber-se como funcionam as cidades na actualidade e ver de que forma as políticas desenvolvidas vão de encontro às reais necessidades de desenvolvimento para a concretização dos objectivos de competitividade e sustentabilidade urbanas, vitais para uma evolução social futura equilibrada e justa, para tal a dimensão da cidade torna-se relevante para determinar a forma como o fazer adequadamente, como salienta o Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP) do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (Portugal) (DPP, pp. 19-20).

Com a globalização nascem novos conceitos de economia organizada, a economia do conhecimento, hoje uma evidência incontornável, na qual sobressaem as problemáticas da sustentabilidade ambiental e social, novos desafios que as cidades modernas enfrentam, desde modo, a competitividade dos grandes centros urbanos, economias locais, assenta em duas dimensões basilares na sua estruturação, competitividade e sustentabilidade. Em suma, as autarquias caminham para um tipo de gestão empresarial e para um regime auto-subsistente, capazes de integrar todos os seus grupos sociais nos benefícios do crescimento económico e de desenhar soluções de ordenamento do espaço urbano, melhor mobilidade e recuperação dos recursos materiais, de forma a aumentar a eficiência no uso de energia minimizando os efeitos negativos geradores de custos acrescidos para as empresas, para as famílias e para a própria administração pública. Ao garantir a sua sustentabilidade ambiental, as cidades tornam-se, conseqüentemente, económica e socialmente, mais eficientes e

sustentáveis, cujo dinamismo baseia-se em factores de inovação susceptíveis de produzir elevados níveis de rendimento aos seus habitantes. Contribuindo para o efeito todas as suas empresas e instituições mais representativas, em prol de factores de competitividade que aumentam decisivamente a atractividade local para futuros investimentos e fixação de recursos inovadores (DPP, pp. 21-23).

Neste sentido, na economia global e na economia do conhecimento, as fronteiras nacionais e a escala nacional perdem importância enquanto elementos estruturantes da economia ganham relevo no exercício de novas funções. A nova economia do conhecimento tem associado um conjunto de aspectos importantes que justificam a sua ascensão e afirmação como modelo urbano, onde a qualidade de vida, é um atributo essencial, funciona como atracção para trabalhadores do conhecimento e criativos que vêm na qualidade das respostas sociais, tais como, na saúde, no ensino, nas acessibilidades, na qualidade dos espaços cívicos e nas infra-estruturas básicas, um motivo de fixação habitacional. A economia do conhecimento também é uma *economia de redes*, pressupõe elevados níveis de acessibilidades físicas e digitais, com uma grande mobilidade no seio da conectividade digital de acesso generalizado à população em geral, bem como a meios de lazer e diversão. A classe criativa opta por locais ou cidades com uma vida cultural forte, uma orientação cosmopolita de elevados níveis de diversidade humana e social. A inclusão social representa uma condição necessária para a mobilização do capital humano mais qualificado e contribui para a qualidade de vida na cidade. A criação de condições que minimizem os riscos de dualização social representa um critério da economia do conhecimento. Tudo associado à uma grande capacidade de organização no que toca às actividades da cidade do conhecimento, refere-se à capacidade de articular as forças sociais em torno de um mesmo objectivo comum pela participação cívica como meio de fazer sentir aos cidadãos que são parte interveniente e activa na cidade (DPP, pp. 28-32).

Independentemente da sua designação, as cidades (aglomerados urbanos), verifica-se do ponto de vista da sua inserção na economia do conhecimento e no processo de globalização, a emergência de novos conceitos de comunidades e cidades inteligentes que visam a criação de ambientes que permitam melhorar as condições cognitivas de aprendizagem e inovação que facilite uma evolução colectiva com base em combinações de competências individuais, de sistemas de informação e digitais que

operem nos espaços físicos da cidade. Criar espaços interactivos capazes de introduzir a computação no mundo físico e no quotidiano dos cidadãos comuns, combinar a criatividade individual, a proactividade das instituições na aprendizagem e inovação digital de forma a contribuir para uma melhor gestão do conhecimento. Associado ao conceito de cidade inteligente encontra-se o de cidade digital que aparecem na base da inovação dos sistemas de conhecimento (DPP, pp. 38-39).

Esta fusão é alimentada por redes de conhecimento cooperantes e sistemas de regulação, deste ponto de vista a cidade inteligente é um sistema de inovação com múltiplos agentes, combinando actividades intensivas em conhecimento, cooperação institucional e infra-estruturas de comunicação que potencializem a capacidade de resolução de problemas sob uma liderança afirmativa. A proximidade geográfica facilita este tipo de cooperação e troca de conhecimento, as cidades, ditas digitais, favorecem a disseminação de informação numa acção estratégica que consiste na combinação de um grupo de pessoas, empresas e instituições, numa base colaborativa que respeite as perspectivas, individual e colectiva. A inovação em cooperação reconhece o papel fulcral das redes, a interacção entre as diferentes comunidades favorece a aproximação de diferentes campos do conhecimento, exercendo uma acção de complementaridade e de reforço de competências ao longo do ciclo de inovação, que se quer contínuo (DPP, pp. 40-41).

Pode-se entender a cidade inteligente como sendo uma cidade do conhecimento que implementa a inovação tecnológica e aproveita a criatividade dos habitantes com recurso a uma liderança assertiva, institucional e com grande capacidade organizacional em busca de soluções adequadas às realidades físicas, no sentido de aumentar a sua competitividade e garantir, acima de tudo, a sua sustentabilidade. Nesta perspectiva de cidade, procura-se aproveitar os espaços já existentes para promover a sua especialização em actividades intensivas do conhecimento, numa lógica de permanente revitalização urbana generalizada a caminho de uma cidade integrada numa economia do conhecimento ao serviço de uma população cada vez mais activa e interveniente nas decisões governativas do seu município (Freitag, 2006, p. 155; DPP, p. 43). Pelas razões expostas, impõe-se avançar com uma análise das mutações actuais e potenciais da administração local em Portugal.

CAPÍTULO II. AS MUTAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Pretende-se neste capítulo analisar a administração pública no seu todo, esta avaliação implica, antes de mais, estudar para melhorar o funcionamento dos organismos públicos, o desenvolvimento das políticas públicas, a gestão das finanças, os princípios da gestão e da governabilidade. Perante as perturbações dos anos 80 e 90, as dificuldades orçamentárias, as novas exigências dos cidadãos em relação aos governos e o interesse despertado pelas reformas ocorridas em alguns países tornaram necessária a modernização do sector público.

Trata-se de aplicar, sem dogmatismo, levando em linha de conta as especificidades da acção pública, os conceitos da gestão à performance dos serviços do Estado, de reflectir sobre os limites desejáveis deste último numa democracia moderna. Os poderes públicos devem também lidar com pressões que passam pela necessidade de um novo elo social, a estratégia passa por não considerar apenas a dimensão local ao nível da decisão, influência directa dos efeitos da globalização, a gestão de riscos, a aptidão para a conciliação e a escuta, a necessidade de antecipar e avaliar a repercussão das políticas públicas sobre a colectividade.

É sobre esses aspectos da reforma do Estado e a condução dos testes de performance que as formações propostas pelas instituições mais representativas, de uma forma geral, colocam o seu enfoque, a fim de levar as pessoas a reflectirem sobre as mutações actuais do direito e da administração pública. A aprendizagem e adopção de novos métodos de gestão aplicados à função pública, central ou local, e ainda às colectividades locais, à gestão da qualidade e aos recursos humanos que são parte importante de tal formação contínua, assim como os cursos em áreas específicas como a saúde pública, a educação, o meio ambiente e a segurança, entre outras áreas consideradas estratégicas para um desenvolvimento social sustentável e moderno.

1. Descentralização Administrativa

O tema da descentralização obriga a uma primeira abordagem relativamente ao regime centralizado, onde o Estado tutela todas as matérias políticas e administrativas que afectam directamente as políticas públicas consideradas indispensáveis para a satisfação das necessidades colectivas da comunidade em geral, bem como os aspectos que estão na base social do desenvolvimento local. Um processo de desconcentração do poder de decisão pode levar a um acréscimo da racionalidade dos recursos que apoiam a decisão política do Estado e permitir um aumento efectivo da eficiência de todo o processo decisório final. No fundo, contribuir para uma considerável redução dos custos relacionados com toda a dinâmica orgânica da estrutura hierárquica do aparelho do Estado no âmbito da administração local (Montalvo, *op. cit.*, p. 71).

O conceito de descentralização pode ser entendido como o princípio segundo o qual o cidadão comum deve estar intimamente ligado à decisão que rege a sua conjuntura social, política e económica. A parte da sustentação de um regime de democracia política passa pela existência de um processo de descentralização efectivo, apoiado na gestão de assuntos de interesse para os cidadãos que as entidades autárquicas eleitas por sufrágio representam de forma legítima. Subjacente a este modelo aparece um aspecto fundamental para garantir a sua existência administrativa, a autonomia do órgão local enquanto autarquia, dotada de capacidade administrativa, logística e financeira para levar a cabo, como condição primordial a efectiva implementação do processo de descentralização¹⁰, cujo principal ponto forte passa pela distribuição do poder político pelo território e a constituição de um sistema de contrapoder capaz de gerar equilíbrios regeneradores da sociedade (Montalvo, *op. cit.*, pp. 72-73).

Por outro lado, também existem, como é óbvio, limitações na implementação de um processo de descentralização, o primeiro prende-se com a imposição da própria estrutura do Estado, a Constituição Portuguesa, que defende o princípio de um Estado único como condição indubitável da soberania que não pode ser repartida nem

¹⁰ Esta característica da descentralização esteve seguramente na base das reformas políticas que as potências vencedoras da 2ª guerra mundial levaram a efeito para impedir o restabelecimento dos antigos sistemas centralizados que tão maus resultados tiveram enquanto regimes vigentes. Talvez explique, em parte, a grande capacidade de recuperação política, social e económica que essas potências demonstraram na sua recuperação. Podemos ainda focar um exemplo bem perto de nós, Espanha, hoje

dividida. Outro aspecto limitativo é o do princípio da igualdade de todos os cidadãos, a garantia deste conceito obriga o Estado a puxar para si os poderes que permitem ao governo promover o desenvolvimento estrutural do país de forma uniforme nos diferentes domínios, com vista a colocar todos os cidadãos do território nacional no mesmo plano de igualdade (Montalvo, *op. cit.*, p. 74).

O que sobressai são um conjunto de tendências que apontam para aspectos comuns e reincidentes nas várias reflexões, e tipos de ideologia acerca desta matéria, são factores estruturantes na organização democrática do sistema político de um Estado descentralizado, a sua dimensão política, administrativa, sociológica e cultural. A primeira tem a ver com a natureza política do regime do Estado vigente que decorre de uma herança histórica adquirida ao longo do tempo em democracia. Conforme já vimos, os regimes democráticos tendem a estimular este tipo de processo de descentralização, enquanto os regimes autoritários ou ditatoriais exercem a tendência precisamente contrária, como exemplo disso mesmo, internamente podemos invocar o período de ditadura imposto por Salazar durante quase cinco décadas. Portugal viveu durante anos sob a égide de um regime altamente centralizado que neutralizava qualquer tentativa de repartição do poder (Montalvo, *op. cit.*, p. 74).

A dimensão administrativa por seu turno representa a dinâmica da gestão pública local, ou seja, a capacidade que cada autarquia tem em desenvolver e ampliar, o seu âmbito de acção e intervenção regional, sem descorar a capacidade em gerar e gerir os seus próprios recursos, estruturais e organizacionais, necessários para garantir a sua autonomia face à administração central. À medida que a organização da sociedade se faz pela introdução de novos patamares de decisão de poder, menor é a dependência da sociedade face ao Estado, cuja intervenção é fortemente limitada. O que favorece a expansão da economia local em prol de um sistema de descentralização, dando corpo a uma dimensão sociológica evidente (Montalvo, *op. cit.*, p. 75).

Finalmente, a dimensão cultural, condiciona a consciência colectiva da sociedade na maneira como olha para o Estado e se relaciona no seu seio, no caso de Portugal, assenta numa certa base religiosa que define a posição do cidadão perante o Estado

como uma analogia da sua postura face à Igreja¹¹ na qualidade de fiel, dando surgimento a um sentimento paternalista de interacção ideológica. Podemos assim verificar que o processo de descentralização apresenta uma matriz que relaciona um conjunto de factores ajustados a um determinado nível de desenvolvimento e a uma conjuntura cultural própria. O processo de descentralização aparece estreitamente ligado ao processo de implementação da democracia enquanto regime vigente (Montalvo, *op. cit.*, pp. 75-76).

«O exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos...a atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia» (Montalvo, *op. cit.*, p. 76).

Um outro aspecto importante a ter em linha de conta na compreensão do conceito de descentralização é o princípio da subsidiariedade consagrado pelo Tratado da União Europeia. Instituído no direito internacional pela Carta Europeia da Autonomia Local é integrado no direito comunitário, em 1992, com vista a institucionalizar uma maior participação da população civil na tomada de decisão ao aproximar-se das entidades administrativas de que depende directamente, recorrendo apenas a instâncias superiores em caso de excepcional necessidade (Montalvo, *op. cit.*, p. 76).

Num contexto internacional marcado pelo constante aumento da interdependência entre Estados, uma comunidade internacional cada vez mais global e uniformizada, o quadro da comunidade internacional altera-se em vários domínios, político, económico e social, o que leva a uma inevitável transformação das relações de poder entre Estado e povo, e uma normal mudança originada pela desaceleração do Estado na produção e prestação de bens, serviços e intervenção noutras áreas sociais. A implementação do processo de descentralização é bem um efeito dessa mudança em que o poder local como solidificação da sua autonomia por sistema reclama um reforço dos meios

¹¹ Existe um elemento de ordem cultural que molda o sentir da colectividade e que condiciona a sua forma de olhar o Estado. É talvez essa atitude da sociedade face ao Estado tenha também, no subconsciente colectivo, uma certa base religiosa, como se a postura dos cidadãos para com o Estado fosse afinal o reflexo da sua posição face a Deus, ou ao Deus socialmente dominante. O Deus austero, distante e frio de inspiração luterana e calvinista do norte da Europa é uma expressão de sociedades estruturalmente fortes, que guardam uma grande distância e autonomia face aos seus Estados. Pelo contrário, nos países da Europa do Sul tem-se de Deus a ideia de uma entidade paternal, feita também maternal através do culto da Virgem Maria, próxima e protectora, os mesmos atributos que, afinal, são

políticos e recursos financeiros ao Estado, levando a uma alteração da gestão pública e política da administração interna. O aumento da interdependência internacional entre os Estados é um fenómeno gerador de profundas incertezas relativamente ao permanente estado de mudança em que o mundo se encontra, a globalização, a revolução tecnológica, o terrorismo, os acordos internacionais, as parcerias financeiras, os fluxos migratórios, enfim um conjunto de factores que torna a conjuntura internacional uma entidade cada vez mais interdependente (Montalvo, *op. cit.*, p. 77).

Uma condição em crescente na geoestratégia política actual, indubitavelmente, mas também está na origem do surgimento de inúmeras novas problemáticas cujas soluções são igualmente de âmbito global, como por exemplo, a liberalização da circulação e mobilidade populacional que o mundo hoje conhece e que tantos problemas de insegurança têm provocado. A resposta a este tipo de problemas de dimensão mundial apenas é possível através de uma conjugação de esforços entre os diferentes Estados, que em muitas áreas apresentam a mesma realidade social, mas com o recurso a instituições supranacionais tentam amenizar os efeitos desse processo de globalização com soluções adquiridas em plataformas descentralizadas de cooperação internacional (Montalvo, *Op. cit.*, pp. 77-78).

A Constituição portuguesa de 1976 alimentava tendências descentralizadoras que visavam grandes alterações na organização política e administrativa do território, e assim promover uma reforma da administração centralista que vinha do Estado Novo, sempre em prol de uma estrutura administração regional e local mais autónoma. O debate sobre a regionalização administrativa do País, aparece num contexto político específico, pós 25 de Abril, um período de forte agitação revolucionária, marcado pela forte representação parlamentar dos partidos políticos, socialista e comunista, que preenchiam de forma expressiva um conjunto alargado de instituições e órgãos do Estado na época (Montalvo, *op. cit.*, pp. 79-80).

Conforme referido anteriormente, a crise económica dos princípios dos anos 70, contribuiu fortemente para a desaceleração do crescimento à escala global, bem como

o produto a que o melhor viabiliza a mobilização de recursos e o seu aproveitamento integrado em planos de desenvolvimento. Neste sentido, os critérios objectivos para a implementação de uma política regional seria a valorização dos recursos, a potencialização de todas as regiões de forma igualitária e a racionalização da ocupação do espaço. De uma forma geral, a economia regional era tradicionalmente encarada como sendo uma matéria secundária na análise macroeconómica das diferentes questões nacionais (Montalvo, *Op. cit.*, p. 84).

“Os Estados que se rotulam de democráticos têm sempre alguns processos para envolver os cidadãos em actividades de governação, por mínimo que esse envolvimento seja na prática” (Giddens, *cit. in* Montalvo, 2003, p. 183).

A matéria relativa à divisão regional do país, ou seja, a delimitação territorial das regiões, não é um assunto propriamente pacífico nem obedece a um modelo uniforme previamente estabelecido, o cerne da questão reside nos desequilíbrios socioeconómicos que existem entre as diferentes regiões, um conjunto de assimetrias estruturais próprias de sociedades dinâmicas, inerentes a processos de mudança desta natureza. Qualquer programa de implementação regional ou de regionalização administrativa pressupõe três dimensões distintas que exercem entre si uma acção de complementaridade permanente, são elas, a política de descentralização da decisão política, económica e financeira, um importante factor de atractividade empresarial, a política de desenvolvimento regional que tem na sua base o pleno aproveitamento dos recursos naturais locais, e finalmente, a racionalidade na divisão territorial do país para evitar a criação de assimetrias e desajustamentos entre as várias regiões, capazes de originar níveis de desenvolvimento disparos, nomeadamente nas regiões dotadas de recursos deficitários (Montalvo, *op. cit.*, pp. 85-86).

Dito isto, podemos deduzir, que qualquer política regional deve ter em linha de conta dois aspectos fulcrais para o seu processo de implementação prático. O critério da complementaridade económica, a fim de favorecer a rentabilização dos investimentos ao nível local, bem como a diversidade de actividades económicas nos diferentes sectores. E, o critério, da integração das regiões mais desfavorecidas do território em zonas com índices de desenvolvimento acima da média, de forma a promover o crescimento num âmbito de total complementaridade regional e equilíbrio sustentado, evitando-se a criação de regiões marginalizadas e dependentes, quase exclusivamente,

de apoios estatais (Montalvo, *op. cit.*, p. 86).

Ao longo dos tempos, os municípios portugueses desenvolveram-se isoladamente num espírito voltado para dentro, no qual o individualismo reinava, sem coabitação e desinteressados com as realidades vizinhas ou mesmo com os preceitos nacionais. Aqui também verificou-se uma profunda alteração nos últimos anos, nomeadamente nas últimas décadas, fruto do efeito de inúmeros factores sociais, financeiros, económicos e administrativos que tiveram como grande aliado a criação pelo Estado de organismos supranacionais e supra-municipais, responsáveis pela gestão e coordenação de projectos de desenvolvimento municipal, trata-se pois das Comissões de Coordenação Regionais¹². A coordenação realizada ao nível das Comissões de Coordenação Regional, tinha como principal objectivo, entre outras funções, promover a gestão dos programas regionais integrados nos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), na qual as autarquias também participavam activamente, favorecendo o intercâmbio municipal e o conhecimento mútuo das várias realidades locais, e a elaboração de projectos individuais e comuns integrados num espírito de competição benéfica para o desenvolvimento integrado e sustentado quer ao nível local quer ao nível nacional (Montalvo, *op. cit.*, pp. 87-88).

O sistema financeiro português cimentado durante o período liberal contribuiu para o surgimento de uma estrutura organizativa mais complexa, hoje caracterizada pela participação de instituições no desenvolvimento financeiro público a quem o Estado conferiu autonomia. O processo de descentralização política ou administrativa pode assumir várias formas em função da sua natureza estrutural, pode-se distinguir três níveis diferentes, a descentralização institucional, a descentralização corporativa e a descentralização territorial. Estes modelos assentam na existência de pessoas colectivas de direito público com personalidade jurídica mediante a região ou área geográfica em que se inserem (Montalvo, *op. cit.*, pp. 115-116).

Importa distinguir duas variáveis no sector público em geral, temos por um lado, o sector público administrativo que imana directamente do Estado, promovendo uma

¹² É o caso das cinco Comissões de Coordenação Regional (CCR'S) criadas em 1979 (D.L. 494/79, de 21-12), e dos cinquenta Gabinetes de Apoio Técnico (GAT's) criados nesse mesmo ano (D.L. 53/79, de 24-3), cuja actividade de assessoria aos municípios é, em larga medida, programada pelos presidentes

intervenção não lucrativa sem propósitos económicos e, por outro lado, o sector público empresarial que desenvolve actividades económicas assentes em critérios empresariais e com fins lucrativos. A actividade desenvolvida pelo sector público administrativo integra no seu âmbito a Administração Central, constituída pelos serviços subordinados directamente ao orçamento de Estado, a Segurança Social com responsabilidades ao nível da previdência e assistência públicas, a Administração Regional, e finalmente, a Administração Local da qual fazem parte as várias autarquias municipais, dotadas de orçamento próprio, gerido autonomamente por órgãos locais eleitos pela população residente (Montalvo, *op. cit.*, p. 117).

A cooperação intermunicipal conheceu um grande avanço aquando da introdução de novos instrumentos financeiros¹³ com vista à realização de projectos de interesse comum, dando forma a inúmeros projectos fruto de parcerias municipais. Esta necessidade de captação de fundos do orçamento de Estado mobilizou os mesmos num trabalho de concertação de interesses partilhados num esforço de concertação e realização de investimento financeiro capaz de promover o desenvolvimento local e regional com vista à satisfação dos intentos da comunidade em geral, concretizando os preceitos básicos das diferentes políticas de âmbito nacional (Montalvo, *op. cit.*, p. 88).

Com base neste autor, pode-se depreender que os municípios ao unirem-se por motivações essencialmente financeiras puseram a nu, a necessidade de aproveitamento das economias de escala e conseqüente aumento da sua influência política junto do poder político central, nomeadamente no que toca à defesa de interesses comuns no desenvolvimento de determinadas parcelas territoriais, reconhecidamente beneficiárias da política regional europeia (Montalvo, *op. cit.*, p. 89).

No fundo, uma maneira de gerir e canalizar assertivamente para o nosso país financiamento proveniente da Comunidade Europeia, um facto que de certa forma revolucionou o ordenamento do território nacional nos últimos anos. Um situação para qual, a recente implementação da Rede Social, que não passa de um novo modelo de

das câmaras.

¹³ Os chamados investimentos intermunicipais regulados pelo Decreto-Lei nº. 118/82, de 19 de Abril, ao abrigo dos quais o Estado financiou até 1987 várias centenas de projectos, apresentados por um ou

gestão, cujo objectivo visa um melhor aproveitamento dos recursos existentes e a criação de novas plataformas de âmbito local e regional com o apoio concertado de todas as instituições sociais e outras, mais representativas das suas áreas geográficas. Um modelo que privilegia, precisamente, a contratualização de parcerias com vista ao desenvolvimento sustentado e autónomo que visa colmatar acima de tudo a escassez de recursos financeiros, bem como evitar a sobreposição de respostas ao nível de determinadas valências consideradas estruturantes para o desenvolvimento futuro das autarquias e do país (Montalvo, *op. cit.*, p. 90).

Em suma, uma nova forma de encarar a gestão autárquica e administrativa local e regional, que teremos oportunidade de verificar no último capítulo deste trabalho, o impacto da implementação das Redes Sociais no nosso país e a sua importância no desenvolvimento futuro do país, e na promoção da interacção institucional no seio da comunidade portuguesa. Importa também lembrar que o processo de descentralização no nosso país tem sido extremamente lento e moroso, apoiado num discurso político muitas vezes ambíguo e receoso na transmissão de competências para a periferia, transversal aos sucessivos governos o diploma da descentralização / regionalização não passa de ligeiras tentativas e reformas na transmissão de determinadas valências para a alçada das autarquias como recentemente aconteceu com a educação (Montalvo, *op. cit.*, pp. 91-92).

A legitimação dos órgãos das autarquias locais encontrava-se sujeita à eleição de um sistema orgânico do género corporativo que levou à sua integração na organização política e estrutural do Estado. O modelo constitucional da Administração Local do Estado Novo via o poder local como uma administração indirecta do Estado, um aspecto dominante do sistema financeiro local da época, marcado por uma profunda dependência relativamente ao orçamento do Estado¹⁴. Embora no plano formal defendia-se a autonomia financeira¹⁵ das freguesias, no entanto, a sua principal fonte

mais municípios.

¹⁴ O Código (Código Administrativo de 1936-40) permitia que as câmaras lançassem impostos directos e indirectos.

¹⁵ Na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974 e da democratização da vida política nacional, verificaram-se importantes alterações no quadro jurídico-constitucional regulador da Administração local autárquica. Já com os órgãos autárquicos eleitos em Dezembro de 1976 no exercício das suas funções, foi aprovada em Julho de 1977 a Lei nº 79/77, designada primeira Lei das Autarquias Locais, que, tendo revogado expressamente 240 artigos do Código Administrativo, manteve em vigor as normas codiciais relativas às finanças locais.

de receita resultava de subsídios do município e outras taxas locais, tais como o rendimento dos mercados e dos cemitérios paroquiais, contudo era-lhes absolutamente proibido contrair qualquer tipo de empréstimo (Montalvo, *op. cit.*, p. 118).

O recurso ao empréstimo por parte dos municípios estava formalmente condicionada, conforme vimos anteriormente, uma vez que o seu acesso, independentemente do montante e prazo, estava sujeito a aprovação do Governo, isto à imagem das freguesias que dependiam dos subsídios do município as autarquias dependiam em larga medida dos subsídios e participações do Governo. Havia, contudo, uma excepção que se prendia com os municípios urbanos e industrializados onde a receita fiscal era significativamente superior. Regra geral, a principal fonte de rendimento da grande maioria das autarquias era proveniente das participações e dos subsídios do Governo (Montalvo, *op. cit.*, p. 121).

A atribuição das participações do Estado às autarquias locais conheceu um período menos abundante, sofreu mesmo uma radical baixa, nomeadamente com as despesas da guerra colonial. As despesas com a guerra fizeram escassear o volume dos subsídios bem como a sua regularidade na atribuição. O que contribuiu para o emagrecimento do já reduzido orçamento municipal verificado nessa época. Para além destas contribuições estatais, o Governo em determinados períodos da sua gestão, implementava programas para realização de obras públicas de interesse superior e prioritário. Essas iniciativas, muitas vezes serviam para dar trabalho a pessoas oriundas do mundo rural, maioritariamente desempregados forçados, devido à paragem sazonal de toda a actividade agrícola (Montalvo, *op. cit.*, p. 123).

Em 1978, surgiu a primeira Lei das Finanças Locais, denominada de Lei nº 1/79, que serviria de suporte para a fundamentação do processo legislativo do financiamento autárquico. Tratou-se de uma lei de carácter vantajoso para o poder local, contribuiu de forma decisiva para a criação das bases de sustentação para permitir a implementação de um processo de autonomia financeira para os municípios. O regime das finanças locais existente entre o período do Estado Novo até à promulgação desta Lei nº 1/79 conheceu importantes alterações, nomeadamente ao nível do poder

tributário dos municípios (Montalvo, *op. cit.*, p. 125)¹⁶.

O processo de descentralização administrativa encontra-se definido na Constituição que contém um conjunto de normas que determinam que a administração pública seja implementada de forma a aproximar os serviços das populações e garantir a participação dos interessados na sua gestão efectiva. As mais recentes leis das autarquias locais prevêm que as câmaras municipais deleguem competências nas juntas de freguesia e estabelecer protocolos de colaboração com entidades públicas, particulares e cooperativas para a realizam de actividades de interesse municipal (Montalvo, *op. cit.*, pp. 194-195).

A dinâmica inerente ao processo de desenvolvimento da própria sociedade, levou à alteração dos pressupostos inicialmente assentes na transferência de competências do Estado para as autarquias que se traduziu num regime de blocos de competências distintas dos programas previamente estabelecidos pelo poder central. Esta dinâmica social levou ao estabelecimento de mecanismos de cooperação financeira e técnica entre o poder central e o poder local na realização de investimentos de interesse comum. Verifica-se, portanto, um processo de transferência de poderes que integra um modelo baseado numa medida de descentralização contratualizada que tenderá a evoluir para uma diferenciação de competências entre as várias autarquias locais (Montalvo, *op. cit.*, p. 202).

Na actual conjuntura, podemos evidenciar as claras intenções do governo em querer descentralizar poderes para o poder local, competências em vários sectores da administração pública, nomeadamente, ao nível das escolas, da acção social, do património, enfim num conjunto de áreas até então consideradas estratégicas, reflectem agora uma transparente retracção por parte do Estado, que deixa pouco a pouco de revestir o papel de Estado-Providência no âmbito da produção de determinados serviços e bens, para assumir um papel de Estado regulador e mediador social junto da população através das delegações de competências feitas nas

¹⁶ Entende-se por poder tributário, o poder de instituir impostos e promover alterações no ordenamento jurídico relativo às sujeições tributárias correspondentes. Trata-se de um poder tributário de âmbito legislativo numa perspectiva material do termo inerente ao próprio Estado. Uma situação que acabou por conferir aos municípios competências não só para fixar o valor das taxas a aplicar, mas também definir taxas sobre os impostos municipais (Montalvo, *op. cit.*, pp. 126-127).

instituições que o representam. O desaparecimento progressivo do Estado-Providência permite o surgimento de um Estado pluralista que reparte a função administrativa por um conjunto de entidades públicas, privadas e sociais, sem recorrer ao sufrágio dos cidadãos, ou seja, sem o recurso à necessária legitimidade democrática. Daqui advém a importância estratégica na implementação de um processo de descentralização e de administração territorial autónoma, em qualquer altura como reserva de afirmação do serviço público e do exercício de cidadania, como argumento político face à globalização, assente em propósitos, essencialmente, económicos (Montalvo, *op. cit.*, p. 203).

2. Mudanças da Sociedade Local

Dotadas de uma autonomia que está constitucionalmente garantida desde 1976, as autarquias locais, são pessoas colectivas de âmbito público que integram a organização democrática do Estado. A interacção dinâmica que se estabelece entre o Estado e as autarquias tem como propósito levar a autonomia local a concretizar matérias de interesse público nacional através de medidas descentralizadoras confiadas pelo próprio Estado. Afinal, o texto constitucional define a supremacia do Estado no processo de descentralização e a definição do direito aplicável ao poder local, bem como tutelar toda a sua actividade (Montalvo, *op. cit.*, p. 95).

No entanto, a legitimidade formal do Estado não pode afastar-se da legitimidade histórica e natural dos municípios, cuja verdadeira função consiste na satisfação dos interesses da população. O campo de intervenção municipal assenta em dois conceitos estruturais, o das competências e o da legitimidade, o primeiro refere-se ao conjunto de poderes e funções que lhe são formalmente instituídos pela lei, o segundo prende-se com a essência da existência autárquica que passa por garantir a satisfação dos interesses da população (Montalvo, *op. cit.*, pp. 95-96).

A lei, define, como vimos anteriormente, as autarquias como entidades colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Por outro lado, a descentralização administrativa e a autonomia local, são princípios consagrados na Constituição da República que vinculam o legislador para a regulamentação formal das competências municipais.

Assim sendo, a actividade do poder local, da autarquia, não depende apenas dos preceitos legais, mas também dos fins a que se destina, zelar pelo interesse público, ou seja, a satisfação popular (Montalvo, *op. cit.*, p. 99).

As profundas alterações do contexto interno nacional ao nível, político e económico, originadas pelos efeitos de um longo processo de adesão à CEE, hoje União Europeia, estiveram na base de uma profunda mudança na tendência de isolamento dos municípios portugueses. Este fenómeno permitiu o surgimento de um novo quadro regulador das relações entre as autarquias e o Estado, assente em contratualizações e numa acção de complementaridade na descentralização funcional. Estabeleceu uma nova rede de parcerias entre os municípios e a sociedade civil em geral, nomeadamente com as instituições com maior representatividade local, públicas e privadas, para incrementar respostas sociais alargadas, e finalmente, implementou a cooperação intermunicipal no desenvolvimento de projectos e iniciativas de interesse comum local e regional (Montalvo, *op. cit.*, p. 100).

Com base neste texto, pode-se verificar que os preceitos contidos na Lei das Autarquias de 1977, fundamenta desde 1999, a existência das acções a levar a cabo nos diferentes processos de implementação das actuais Redes Sociais, já referidas anteriormente e que teremos oportunidade de perceber melhor no terceiro e último capítulo deste trabalho. Constata-se, uma vez mais, uma evidente característica do modelo de gestão pública nacional, a intemporalidade na aplicação das medidas estruturantes para o país, de facto, urge combater de forma objectiva aquilo que se designa por burocratização do sistema, o principal travão do desenvolvimento, muito foi feito desde a implementação da liberdade, 25 de Abril de 1974, mas muito há ainda por fazer, este facto é bem exemplo disso mesmo, uma realidade bem retratada na citação de Chevallier.

Au fur et à mesure que les activités administratives s'étendent, la complexité de l'appareil bureaucratique s'accroît¹⁷ (Chevallier, *cit. in* Montalvo, 2003, p. 143)

O princípio da autonomia local, previsto na Lei das Autarquias, representava a

¹⁷ «À medida que as actividades administrativas se desenvolvem, a complexidade do aparelho burocrático cresce»

dicotomia na distribuição das competências entre o Estado e os Municípios, com âmbitos de intervenção bem delimitados, sem qualquer acção de complementaridade, um conceito que surge após quatro décadas de um regime totalitário vigente que o sistema reforça após aprovar o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, passando a delimitar os sectores de investimento restritos à intervenção exclusiva das autarquias. Uma matéria, que deriva da preocupação, na altura, em racionalizar o quadro financeiro do país assolado por um clima de instabilidade económica e de desequilíbrios nas contas públicas, facto que alicerçou a implementação de um bloco de competências municipais, um género de separatismo funcional independente das competências do Estado. A primeira manifestação de mudança do poder local democrático de origem popular emergente dá-se com a revolução do 25 de Abril de 1974. Outro sinal importante veio das autarquias municipais ao iniciarem um processo de desenvolvimento caracterizado por um maior intervencionismo municipal nas diferentes áreas políticas, levando a cabo uma autêntica política assistencialista de acordo com as necessidades locais próprias de cada região do país (Montalvo, *op. cit.*, p. 101).

Esta mudança teve repercussões profundas no desenvolvimento nacional, influenciou decisivamente as relações entre o poder central e o poder da periferia, contribuiu para este facto o clima de constante progresso da sociedade. De uma forma geral, a imagem dos municípios ganhou uma dimensão de dinamismo e eficácia que contrastava com a sensação de inoperância ao nível da administração central, o que permitiu ao longo do tempo a transferência de novas competências para as autarquias que viam assim reforçado, o seu âmbito de intervenção e intensificado o volume de investimento realizado em infra-estruturas consideradas básicas. O surgimento de novas políticas sociais, de urbanização, de habitação social, de educação e acção social, entre outras, promoveu o desenvolvimento económico de todo o território nacional. O que se traduzido num proporcional aumento do poder de compra das famílias portuguesas que progressivamente adquiriam novos padrões de exigência e de níveis de bem-estar, que passavam a ser dados como adquiridos e necessários a partir de então. Neste contexto em plena mutação, os municípios ganharam protagonismo junto do poder central, serviram como principal força impulsionadora para o desenvolvimento industrial do país (Montalvo, *op. cit.*, p. 102).

O aparecimento dos investimentos em parceria dá-se neste domínio com a Revolução Portuguesa, na implementação deste novo modelo de gestão municipal às autarquias, juntam-se as instituições com maior representatividade social, as misericórdias, as instituições particulares de solidariedade social e as juntas de freguesia. Este formato de partenariado local, iniciou-se nas áreas sociais, nomeadamente no apoio social e no sector da habitação social, este último canalizava a maior fatia do investimento financeiro nas autarquias, responsável pela transformação do espaço urbano e social no contexto municipal (Montalvo, *op. cit.*, p. 103).

A política pode assumir três dimensões distintas, a política que estabelece as regras entre o que é exclusivamente do âmbito político do que é domínio da sociedade civil, a actividade política propriamente dito que integra a discussão ideológica e a luta eleitoral pela mobilização popular, e finalmente, a dimensão prática directamente ligada à execução dos diferentes programas e políticas de intervenção pública previamente determinados. Numa sociedade democrática de acção participativa onde inúmeros pólos de poderes emergem, pode-se definir que as autarquias deveriam desenvolver uma actividade decorrente de acções públicas assentes na mobilização popular, concertação social e negociação de interesses que representem a vontade da sociedade em geral, em concreto das pessoas (Montalvo, *op. cit.*, p. 105).

O desenvolvimento económico sustentado nas autarquias depende de uma conjugação de iniciativas públicas e privadas concertadas entre si para um determinado espaço geográfico bem definido. Uma prática comum em termos de metodologia de gestão orgânica que vem ganhando forma, nomeadamente desde a adesão, à hoje, União Europeia (CEE) com o crescente aumento do investimento privado, a valorização dos recursos naturais, a promoção do emprego e formação profissional, esta última tão necessária dado o défice registado nesse capítulo (Montalvo, *op. cit.*, pp. 105-106).

Estes temas, considerados desde a alguns anos prioritários para o país, têm-se desenvolvido com base no estabelecimento de parcerias entre os órgãos de poder local e as instituições do sector privado. Conforme se sabe, á imagem do que acontece em outros países da Europa Comunitária, as câmaras municipais, hoje denominadas por municípios, têm competências reduzidas no que concerne o sector económico, no entanto, o apoio das autarquias no desenvolvimento local traduz a disponibilização de

um conjunto de infra-estruturas, instalações, logística de vária ordem e no aligeirar da carga fiscal municipal relativamente ao loteamento, e licenciamento das estruturas a realizar (Montalvo, *op. cit.*, p. 106).

Em termos de gestão urbana partilhada muito tem evoluído a forma de gerir as autarquias em Portugal, por exemplo, o recurso a empresas ou entidades privadas, habitualmente sociedades anónimas, para a realização de grandes obras estruturantes, uma prática hoje generalizada no território nacional. Outro aspecto da política local comum é a área de desenvolvimento social, tem-se assistido a um constante alargamento das valências das autarquias neste domínio, uma acção desenvolvida em parceria com as diferentes instituições existentes em cada município, geralmente as mais representativas e com maior implementação comunitária, contribuindo de forma decisiva para a implementação de programas de apoio à integração social (Montalvo, *op. cit.*, pp. 108-111).

Ao longo dos tempos, tem-se registado uma profunda mudança na forma de se gerir os destinos locais das autarquias, isto em quase todos os domínios. O poder local tem procurado acentuar a sua função reguladora e interventiva na comunidade, nomeadamente através da celebração de contratos e parcerias com instituições e entidades de âmbito local na distribuição das respectivas responsabilidades para capacitar os parceiros de meios para dar resposta às necessidades da população nos vários sectores sociais. Por outro lado, a valorização e captação do capital humano é actualmente uma preocupação inerente à gestão que é feita (Montalvo, *op. cit.*, p. 112).

À imagem do que aconteceu na administração central, a administração local sofreu uma profunda alteração na sua organização e modo de funcionamento, com a introdução da informática nos serviços públicos que começou por ser uma mera alteração tecnológica com reflexos na comodidade do trabalho administrativo e simplificação do acesso à informação. Deu-se uma autêntica revolução que mais tarde viria a ganhar uma dimensão estratégica determinante na alteração de todo o processo de gestão e de relacionamento dos serviços com a população em geral. O processo de modernização que a administração pública tem vindo a sofrer teve como principal objectivo melhorar e facilitar o acesso dos munícipes aos serviços municipais no sentido de agilizar e combater a burocracia existente no funcionalismo público

(Montalvo, *op. cit.*, pp. 112-115).

Como forma de combater a política do Estado Novo na matéria de concessão de subsídios e comparticipações aos municípios, o regime dos investimentos intermunicipais foi substituído pelos contratos-programa e pelos acordos de cooperação financeira entre o Estado e os Municípios. A realização de investimentos municipais deixou assim de estar dependente da natureza intermunicipal. Durante muito tempo os investimentos nas autarquias foram financiados pelo Estado à margem do critério que baseava a sua fundamentação na sua relevância e prioridade para o desenvolvimento local, integrando os seus propósitos em programas e projectos, nacionais e regionais, uma prática, na grande maioria dos casos, pontual sem qualquer avaliação prévia ou planeamento com perspectiva de continuidade futura no interesse da comunidade ou da população (Montalvo, *op. cit.*, p. 139).

Este tipo de medidas, contrato-programa e acordos de cooperação, entre o Estado e os Municípios eram um instrumento através do qual os municípios mais desfavorecidos recorriam para obter receitas financeiras, numa posição de total dependência do Governo. Em Portugal, essa cooperação assentava quase exclusivamente no âmbito financeiro, contrariamente aos seus parceiros europeus, o regime vigente ainda não permite às autarquias o total exercício de competências delegadas pelo Estado, á imagem do que aconteceu entre os municípios e as freguesias que passaram a ter sob a sua alçada competências até então da responsabilidade das câmaras municipais. Esta transferência de poderes do Estado para o poder local constitui claramente a base para a implementação de um processo de descentralização do poder central em prol da periferia territorial (Montalvo, *op. cit.*, pp. 140-141).

O regime político e constitucional da estrutura política municipal sofreria profundas alterações com os impactos do movimento revolucionário de 25 de Abril de 1974. A administração pública portuguesa conheceu profundas alterações, sobretudo ao nível da administração local que reflectiu de imediato os efeitos da ruptura com o antigo regime, contrariamente ao poder central no qual não se verificaram alterações significativas. Este fenómeno talvez encontre explicação no facto, dos cidadãos encararem a administração local como a expressão mais próxima do Estado que os representa, daí a reacção social ao nível local ter conhecido maior impacto à revolução

dos cravos (Montalvo, *op. cit.*, p. 145).

No entanto, a contestação ao antigo regime revestiu-se de grande informalidade que no processo de transição, a ausência de fundamentação democrática na designação dos órgãos substitutos, nomeadamente a nomeação das comissões administrativas municipais, alvo de grande contestação pelos partidos no pós 25 de Abril, e a grande oposição às leis da administração local herdadas do regime anterior, criaram condições para o surgimento de um vácuo jurídico na legitimação do poder na administração local. Uma situação que perdurou até à implementação da Constituição de 1976, um documento que contemplava as bases para a organização do poder local em Portugal. As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em Dezembro de 1976, assinalaram a transição para os municípios de uma estrutura orgânica de apoio directo ao Estado que viria a constituir o modelo político de autênticas autarquias locais, tais como as conhecemos hoje. A partir da aprovação da Constituição de 1976 procurou-se delinear as linhas fundamentais para a introdução de modelo democrático na gestão autárquica. A organização dos municípios contaria agora com um órgão deliberativo, a Assembleia Municipal, eleito por sufrágio universal, directo e secreto, e também contaria com um órgão executivo, a Câmara Municipal, eleito pela mesma forma (Montalvo, *op. cit.*, p. 146).

Com a constituição instituiu-se o sufrágio directo e universal dos cidadãos residentes para a eleição da Assembleia Municipal e do Executivo da Câmara Municipal, representa um sistema de governo municipal com dois órgãos colegiais eleitos por sufrágio, no qual quis-se consagrar o elemento essencial do modelo parlamentar, destacando a importância política da Assembleia Municipal que simboliza o município, e também, dar relevo à expressão representativa do Presidente da Câmara Municipal (Montalvo, *op. cit.*, p. 147).

Mais tarde, em 1999, reforçaram-se as competências da Câmara Municipal, nomeadamente as do presidente. À Assembleia Municipal foram-lhe conferidos poderes regulamentares que sempre constituíram uma reserva tradicional de competências dos órgãos deliberativos. Ao longo do tempo, fruto da interacção entre os dois órgãos colegiais, Assembleia e Câmara, assistiu-se ao acréscimo das competências do presidente da Câmara Municipal que progressivamente se tornou na

principal figura autárquica, assumindo um estatuto tal que a própria Constituição inicialmente não previa (Montalvo, *op. cit.*, p. 148).

De acordo com autor, depreende-se que a contínua redução dos poderes da Assembleia Municipal relativamente ao executivo da Câmara Municipal, fica-se em parte a dever à especificidade da sua própria composição orgânica e aos efeitos, políticos e económicos, da interdependência funcional que existe entre os dois órgãos de gestão autárquica. A Assembleia Municipal é composta pela presença dos vários presidentes de junta e pelos membros eleitos por sufrágio que compõem parte do executivo da câmara, este facto de certa forma vem enfraquecer a relação de autonomia que a assembleia tem em relação à câmara e perante o próprio Presidente da Câmara Municipal. Esta relação não tem importância apenas pelo facto do Presidente ter uma intervenção determinante na escolha dos membros do executivo e dos candidatos à presidência das Juntas de Freguesia, mas sim pela posição de subserviência que estes desempenham perante ele na atribuição de apoios técnicos e financeiros para a realização de obras nas diferentes freguesias do concelho. O ideal para a melhor defesa dos interesses da população, isto com base no contexto abordado pelo autor, consiste na implementação de um novo sistema de governo municipal assente numa composição de uma Assembleia Municipal composta apenas por membros eleitos directamente por sufrágio e pela efectiva responsabilização do Executivo da Câmara Municipal perante a Assembleia Municipal. A reforma do sistema de governação autárquica passa por aproximá-lo do modelo Parlamentar, que o documento constitucional indirectamente defende em prol de uma maior e melhor homogeneização do poder local (Montalvo, *op. cit.*, pp. 150-151).

Outro aspecto relevante foi a alteração ao regime eleitoral dos órgãos municipais que passou a admitir candidaturas de independentes. Durante muito tempo Portugal manteve uma tradição em que os candidatos aos órgãos municipais eram propostos pelos partidos políticos. Com esta alteração alargou-se às eleições municipais o direito de apresentação de candidaturas independentes. O objectivo primário visava libertar os cidadãos da obrigatoriedade da representatividade partidária para o exercício da democracia representativa a nível autárquico. As candidaturas externas aos partidos políticos eram encaradas como uma forma de desenvolvimento da cidadania activa e um meio de revitalização da democracia ao nível local. No entanto, verifica-se que as

candidaturas independentes ainda não conseguiram sair do âmbito partidário, apesar da perspectiva inicial não conseguiram impor a sua expressividade enquanto instrumento político e democrático (Montalvo, *op. cit.*, pp. 152-153).

Um elemento importante na evolução do novo regime de gestão municipal na sua orgânica política, prende-se com o aspecto jurídico das funções do presidente e dos vereadores, nomeadamente com a forma como estas são exercidas. Houve uma mudança radical com o antigo regime, a actividade dos membros da estrutura política municipal após o 25 de Abril, a implementação de um modelo de profissionalização dos dirigentes políticos locais, presidentes e vereadores das câmaras, passando as funções a ser exercidas em regime de permanência (Montalvo, *op. cit.*, pp. 153-154).

A intensificação da actividade política por parte dos dirigentes nas autarquias, provocou uma alteração no tipo de relação entre a população e os seus representantes, o aumento da proximidade afectiva entre a comunidade e o líder local, o Presidente, leva a uma maior partilha e ao reforço da identidade mútua na defesa de interesses comuns que permitiu aos cidadãos romper com uma série de barreiras organizacionais da estrutura funcional do município. De acordo com a nova moldura jurídica do novo regime, o presidente da câmara passou a assumir funções alargadas, a gestão do pessoal, a coordenação administrativa, a orientação da actividade económica e financeira do município entre outras. Por força da centralidade do seu cargo, o presidente, tornou-se na primeira figura da estrutura organizativa, um funcionário municipal responsável por dar o exemplo aos súbditos (Montalvo, *op. cit.*, pp. 154-155).

A mudança para um regime de permanência da actividade política local, gerou um fenómeno paradigmático, ao não retirar qualquer protagonismo ao papel central do presidente da câmara que via os seus pares em igualdade de circunstâncias. Mas sim, contribuiu para aumentar a pressão política sobre o presidente por parte dos vereadores e do partido que representam, no sentido de alimentar de forma orientada as expectativas inerentes ao exercício dos seus cargos e funções, preocupados em perpetuar a sua permanência e aumentar o número de efectivos no executivo político. Tudo numa lógica político-partidária para aumentar a sua representatividade política no poder e garantir a sua permanência relativamente à oposição (Montalvo, *op. cit.*,

pp. 155-156).

À medida que se intensificam as relações do município com a administração central e com os diferentes agentes dinamizadores da sociedade local do concelho, reforça-se o âmbito de intervenção do presidente da câmara no desenvolvimento da gestão do município. Na sua base as funções do presidente assentavam em três princípios estruturais para a gestão do município, o funcionamento da câmara e a gestão das suas relações entre os seus membros, a supervisão dos serviços e dos funcionários, e finalmente, a relação da autarquia com os cidadãos, na qual se joga o prestígio público da imagem do presidente perante o eleitorado, bem como a sua possível permanência no cargo ou reeleição política (Montalvo, *op. cit.*, p. 157).

Fruto das constantes alterações conjunturais, actualmente, o presidente conta com uma outra dimensão que envolve a componente da gestão local da rede institucional de agentes políticos, económicos e sociais exteriores à organização municipal, de quem depende cada vez mais o desenvolvimento sustentado do concelho. A influência da imagem do presidente assumiu uma função que visa a obtenção de financiamento do governo para a realização de investimentos locais no município, funcionando de igual modo como factor de atracção para captar empresas para o concelho com base na atribuição de melhores condições para promover o investimento privado e dinamizar a economia local, para uma efectiva e racional distribuição de subsídios municipais pelo concelho para a realização de obras estruturais necessários para o desenvolvimento da sociedade civil em geral (Montalvo, *op. cit.*, pp. 157-158).

O principal instrumento de auto-administração e auto-regulação dos interesses dos cidadãos, enquanto membros de uma determinada comunidade organizada democraticamente, são os municípios. Mas, para que haja uma real efectivação dessa intervenção é necessário que exista uma definição das linhas orientadoras para o desenvolvimento colectivo e uma definição objectiva das prioridades para concretizar as metas previamente fixadas, bem como a necessária afectação dos recursos para as levar a cabo com sucesso. Uma câmara municipal integra um conjunto de entidades que exercem entre si uma acção de complementaridade que têm ao seu serviço um conjunto de elementos, recursos humanos, cuja acção é devidamente acompanhada e regulada por normas jurídicas, organizados segundo uma hierarquia de poderes sujeita

à fiscalização de órgãos tutelares que os cidadãos avaliam por sufrágio (Montalvo, *op. cit.*, p. 158).

Contudo, existe uma questão recorrente a discussão sobre as relações entre o poder político e a dimensão da administração pública, central e local. As relações de poder na organização do Estado residem sobretudo no aspecto da neutralidade ou dependência política da administração pública perante o governo. Uma matéria complexa na sua concepção básica, a administração pública encontra-se subordinada à acção de fiscalização e ao controlo da autoridade do governo, esta subordinação política da administração pública decorre de um enquadramento institucional, pelo que a posição do governo deve assumir um papel de total neutralidade e imparcialidade no desenvolvimento de todo o processo político (Montalvo, *op. cit.*, p. 159).

A administração pública goza de autonomia face ao poder político, assenta na divisão do trabalho e na profissionalização das funções públicas como forma de racionalização e normação do processo de funcionamento da administração pública que influencia directamente o exercício do poder político. A experiência profissional e a preparação técnica dos funcionários permite-lhes em termos técnicos, aproximar-se a níveis de gestão cada vez mais complexos e afectar, efectivamente, a decisão política. O funcionalismo adquire progressivamente uma função de mediação entre o político e a comunidade, o cidadão, fruto de uma intervenção mais efectiva no processo de participação cívica e na concertação de outros interesses sociais. Se por um lado, há um aumento de autonomia face ao poder política, por outro lado, a administração pública projecta algumas áreas funcionais, nomeadamente ao nível da alta função pública, para a dimensão política (Montalvo, *op. cit.*, pp. 160-161).

A subordinação da administração do poder político é, em parte, condicionada pela conjuntura política e ideológica envolvente, os efeitos desta interacção determinam o seu nível de intensidade. Em sociedades liberais, esta subordinação da administração é sujeita aos eleitos por sufrágio eleitoral, ou seja, legitimada pelo voto popular, um princípio básico da democracia. Em sociedades mais radicais ou ditatoriais, o problema da subordinação não existe verdadeiramente, há um vazio de sujeição do exercício da administração face ao poder político, visto não haver uma transparente distinção entre estas duas realidades, na verdade, misturam-se na sua essência

funcional, subordinada a uma forte hierarquização sistémica e altamente centralizada (Montalvo, *op. cit.*, pp. 161-162).

O actual processo de desenvolvimento do país e o surgimento de novos centros de poder de âmbito local contribuíram para a alteração da relação do município com a sociedade em geral, gerando uma transformação radical na moldura jurídica e institucional do poder local em Portugal. A autarquia passou a usufruir de um estatuto diferente, ganhou protagonismo ao assumir-se como pólo dinamizador do desenvolvimento local e para o estabelecimento de inúmeras parcerias entre o sector público, privado e social, fundamentalmente alargou o seu campo de intervenção, repartiu as suas funções por várias e novas entidades de direito público e privado, implementou mecanismos de dependência da sociedade civil pela oferta de empregos e subsídios para a população local. O aparecimento deste tipo de gestão pública municipal deve-se em grande parte à necessidade de criar uma resposta para entre outros aspectos combater a reduzida expressão do processo de descentralização de competências da administração central. A forte dependência dos municípios relativamente ao orçamento de Estado, o fraco nível de participação dos cidadãos na vida pública local, e finalmente, a sustentação da crescente expansão das estruturas administrativas e dos quadros de recursos humanos (Montalvo, *op. cit.*, pp. 199-200).

Desde de 1974, que os serviços municipais têm crescido continuamente, facto que tem na sua base razões políticas e técnicas. Em muitas autarquias a câmara tem assumido o estatuto de principal entidade empregadora local, uma função que tem permitido ao longo dos anos combater, directa ou indirectamente, o desemprego regional um pouco por todo o território nacional. O que provoca em algumas camadas sociais da população uma grande dependência face ao poder local perante o seu representante máximo, o Presidente da câmara, a gestão do pessoal faz parte das suas funções. O aspecto mais técnico desta temática prende-se com o aumento das áreas de intervenção do município, um avolumar de toda a actividade municipal e a necessidade de criar novos postos de trabalho para gerar absorção de mão-de-obra técnica de nível médio e superior (Montalvo, *op. cit.*, p. 205).

Há uma transição de uma estrutura administrativa unitária mais antiga para uma estrutura altamente complexa que resulta da criação de novas unidades

correspondentes a novas áreas de intervenção municipal, nomeadamente na área social. A expansão da estrutura orgânica dos municípios implica a admissão de novos efectivos para integrar as novas unidades com base em critérios de especialização técnica para as desenvolver de acordo com as reais necessidades do concelho, no sentido de romper com as estruturas orgânicas mais tradicionais (Montalvo, *op. cit.*, pp. 205-206).

A evolução nesta matéria implicou o progressivo recurso ao princípio da contratualização de prestação de serviços na gestão pública municipal, actualmente uma prática constante e normalizada na gestão corrente dos municípios, não é um fenómeno exclusivo português é uma prática corrente um pouco por toda a parte, nomeadamente, nos países da União Europeia. A dependência financeira dos municípios tem vindo a acentuar-se fruto de uma gestão autárquica assente na contratualização, um modelo que evidencia o princípio de cooperação, cujo objectivo visa nunca pôr em causa a autonomia municipal face ao Estado. A criação de mecanismos de cooperação com vista a desenvolver técnicas de negociação contratuais deste tipo, na sua base devem procurar garantir, uma maior eficiência e eficácia no cumprimento dos objectivos públicos, sem por isso, reduzir o nível de responsabilidade na concretização dos mesmos objectivos a que o município, enquanto entidade responsável pela defesa do interesse público para satisfazer as necessidades da população (Montalvo, *op. cit.*, pp. 208-209).

A utilização por parte dos municípios do processo de contratualização na gestão autárquica tem por principal objectivo a realização de obras e investimentos de grande envergadura, considerados estruturantes para o desenvolvimento local ou regional, com apoio efectivo do Estado. Este tipo de interacção contratual com o Estado é por norma formalizada através de acordos de cooperação institucional que deveriam limitar-se à concretização de investimentos municipais de grande relevância para os concelhos abrangidos, isto numa lógica política orientada para a realização de objectivos comuns. Contudo, tem-se verificado que o Estado, de forma continuada, tem financiado um conjunto de investimentos municipais de âmbito apenas local, transformando este processo de contratualização num instrumento para o exercício de supremacia junto dos municípios para colmatar insuficiências financeiras da grande maioria das autarquias, que manifestam incapacidade para as resolver de modo

autónomo (Montalvo, *op. cit.*, p. 209).

O Poder Local goza de uma vantagem considerável relativamente ao Poder Central no exercício das suas funções, a sua grande proximidade junto dos cidadãos permite aos políticos municipais um contacto mais directo com os reais problemas da sociedade, um factor importante para a implementação de uma intervenção mais rápida e eficaz economicamente para a administração local. No entanto, essa proximidade não tem registado grandes resultados ao nível de promover uma maior participação da população no desenvolvimento dos trabalhos do município. A relação dos cidadãos com os órgãos políticos locais encontra-se apenas centrada na resolução de interesses e necessidades pessoais, em detrimento de procurar debater e encontrar soluções para os problemas da comunidade. A fraca participação cívica da população eleitora na vida política da região onde vive tem sido um facto inegável, também não é menos verdade que existe uma ausência de vontade política dos representantes locais em promover espaços e meios para a participação informal dos cidadãos nos destinos da autarquia, de forma a torná-los parte integrante da decisão final. Uma participação fraca reduz a margem de livre decisão dos políticos locais e contribui, decisivamente, para aumentar a lentidão de todo o processo de tomada de decisão. Esta situação de afastamento da população do processo político local tem uma preocupante visibilidade manifestada por uma elevada percentagem de abstenção nas sucessivas eleições autárquicas (Montalvo, *op. cit.*, pp. 210-211).

O município, enquanto instituição apresenta-se como sendo um elemento do Estado, uma continuação do Poder Central que acaba por se reflectir numa escala menor, local. Uma organização inserida na sociedade que acaba por ser moldada à imagem dos impulsos e influências que recebe dessa interacção com a comunidade, um factor que altera de alguma forma o seu funcionamento e o processo de priorização na intervenção a fazer-se junto da população. Após o 25 de Abril de 1974, a revolução dos cravos, a estrutura administrativa do Estado foi ganhando ao longo dos anos maior complexidade, fruto de um aumento de serviços de carácter industrial, comercial e social, à medida que o Estado ia reforçando a sua intervenção na produção de bens e serviços (Montalvo, *op. cit.*, p. 214).

Assistiu-se no âmbito local, à imagem do que acontecia no poder central, a um aumento da actividade da organização municipal na produção de bens e na prestação de serviços para dar resposta a um conjunto de várias necessidades públicas. Este fenómeno, conforme aconteceu na administração central, originou uma expansão das suas estruturas administrativas. As profundas alterações económicas e a liberação dos mercados internacionais, o desenvolvimento da integração económica e monetária, a globalização e o aumento da competitividade entre Estados, representam um conjunto de fenómenos que contribuíram para o enfraquecimento da possibilidade de sustentar a existência de um modelo de Estado interventivo. O Estado que até então se limitava e a expandir a sua administração directa, passou a dividir a sua orgânica, desmembrando-se em novas entidades públicas e privadas dependentes da sua tutela, formaram novos pólos de poder. Este desdobramento institucional do Estado-providência deu origem ao surgimento de um novo modelo estatal, o Estado pluralista, caracterizado por uma gestão pública de intermediação de parcerias e redes de governação (Montalvo, *op. cit.*, p. 215).

Uma vez mais este processo de transformação do Estado-providência encontrou paralelo no âmbito municipal, criando novos serviços e recrutando mais efectivos para a sua estrutura. As autarquias têm participado activamente na criação de novas entidades públicas e privadas, de que são exemplo, as fundações e as empresas públicas (empresas municipais), e as associações de todo o tipo com objectivos distintos, bem como a delegação de funções em organismos locais já existentes, reforçando o seu quadro de competências no sentido de alargar o seu âmbito de intervenção social, criar valências novas mais abrangentes e ajustadas às realidades conjunturais vigentes. Sem diminuir o seu protagonismo esta mudança significa a criação de um Estado que exerce uma actividade de regulação e de orientação económica, financeira, social e administrativa, autonomizando o sector privado, ou seja, um Estado Regulador. Este modelo, depende de um conjunto de estratégias preliminares, privatização, liberalização, desregulação, integração económica e monetária, contracção fiscal, enfim, regras de agilização para uma gestão pública mais racional e objectiva de acordo com as exigências do meio envolvente. O abrandamento operacional do Estado em termos de intervenção e acção caracteriza os fundamentos de um Estado Regulador, que por esta via acentua o seu carácter institucional, um processo que passa por uma efectiva regulação e introdução de regras públicas capazes

de regularizar a actividade privada com vocação comunitária, de que o Estado abdicou de garantir directamente (Montalvo, *op. cit.*, p. 216).

Melhorar o desempenho das organizações obriga a um tipo de mudança que incida em vários aspectos da organização, nomeadamente, com acção directa na redefinição de tarefas, de mudanças na tecnologia, de mudanças de comportamento dos diferentes agentes sociais e de serviços prestados. Este representa certamente o maior desafio dos dirigentes da administração pública nos dias que correm. O processo de mudança nas organizações públicas representa uma necessidade às alterações constantes, verificadas ao nível das alterações tecnológicas, das alterações legislativas, das mudanças de comportamentos e de valores, dos modelos de gestão nas organizações com a introdução de novos conceitos que levam a aumentar o nível de rigor dos índices de produtividade dos organismos, bem como o nível de receptibilidade dos cidadãos. Hoje, cada vez mais, encarado na óptica do cliente. Elevam-se assim os patamares de exigência dos cidadãos face ao serviço público, há uma maior consciência quer do exercício como dos direitos de cidadania. Esta mudança obriga a uma maior flexibilidade no tipo de respostas a desenvolver para corresponder de forma adequada às necessidades da população, que se assume como uma clientela com padrões de exigência cada vez mais elevados na relação que tem com o Estado (Montalvo, *op. cit.*, pp. 340-345).

No que toca às organizações em geral, públicas ou privadas, há que vencer numa fase inicial a atitude de resistência à mudança, o principal desafio para a liderança da organização é tentar convencer a grande maioria dos seus funcionários a aceitar a mudança como um processo positivo. Este aspecto cultural está na base do baixo grau de cumprimento das medidas de modernização na administração pública, sem esquecer, obviamente, os problemas de interacção da administração pública com os órgãos de decisão política, bem patentes no dia-a-dia da gestão pública. Em suma, a mudança nas organizações públicas deve passar, obrigatoriamente, por um processo de adaptação e renovação dos comportamentos dos funcionários face às novas necessidades, informando-os, envolvendo-os e apoiando-os de forma a atingir a concertação e convergência de interesses (Montalvo, *op. cit.*, pp. 346-348).

Numa organização pública a gestão da mudança implica sempre uma alteração do comportamento e um grande controlo da dimensão emocional dos funcionários, torna-se determinante neste contexto o papel do líder da mudança. O novo conceito de gestão, nomeadamente ao nível da qualidade, deve ser encarado como um conjunto de processos que geram serviços de acordo com as necessidades dos cidadãos, ou seja, a gestão por processos é um modelo de gestão que entende a organização como um conjunto de processos globais orientados para a satisfação dos clientes. Uma rede complexa de elementos que realizam actividades que permitem às pessoas relacionar em prol de um objectivo comum. Implica que a organização seja encarada como uma rede de processos onde as pessoas trabalham de forma articulada com o propósito de acrescentar mais-valia aos serviços públicos (Montalvo, *op. cit.*, pp. 348-350).

À imagem do que sucedeu em outros países, nomeadamente no espaço da União Europeia, o Estado Português tem vindo a manifestar a intenção de estreitar as relações com instituições de âmbito social e apoiar as iniciativas ligadas ao desenvolvimento local, a fim de criar as condições legais para efectivar essa parceria. Estas orientações têm-se intensificado de forma efectiva e traduzido a sua aplicabilidade prática na celebração de inúmeros protocolos e acordos nesse sentido. Verifica-se uma cooperação e uma interdependência, entre os serviços da Segurança Social e as Instituições Particulares de Solidariedade Social cada vez mais evidente no que toca à protecção e acção social (Silva, *op. cit.*, p. 357).

O principal objectivo visa estabelecer uma maior representação deste tipo de organismos públicos nas principais esferas da decisão política, de forma a racionalizar de forma estratégica o financiamento a nível social numa lógica de parceria e mediação, entre a Administração Pública e a sociedade civil. O funcionamento destas iniciativas deve ser encarado como um prolongamento das orientações programáticas do poder central, interligadas ao quadro de gestão de programas nacionais e comunitários. Não se assumem como alternativas ao exercício do poder regulador do Estado, mas antes como uma acção de prolongamento daquilo que constitui os objectivos dessa missão do Estado através de uma intervenção mais próxima do local e das comunidades, uma perspectiva de intervenção directa e ajustada à realidade vigente. Uma situação que permite evidenciar a importância estratégica de uma relação estreita entre a dimensão associativa e a acção dos poderes públicos, locais e

centrais. Esta economia remete para uma nova geração de bens e serviços, assenta no compromisso e na parceria, uma oportunidade de conjugar recursos privados e públicos como fontes de financiamento para a intervenção social, ou seja, uma emancipação do poder regulador do Estado que simultaneamente assume o papel de mediador no processo desde a sua génese (Silva, *op. cit.*, pp. 358-364).

Com base nestes autores, podemos verificar que as grandes transformações das cidades, desde da década de 60, registaram mudanças que colocaram e continuam a colocar desafios aos responsáveis políticos pelos destinos das cidades, isto num contexto de crescente aumento dos factores de competitividade. Importa referir algumas dinâmicas ligadas a estas mudanças, por exemplo, em termos demográficos, o fim do êxodo da população rural para os grandes centros urbanos dos países mais desenvolvidos, a redução da taxa de natalidade nos países desenvolvidos, a emergência de movimentos imigratórios sem precedentes que transformaram algumas cidades em centros de grande variedade cultural e étnica que acentuou a desigualdade social, a cada vez maior instabilidade da estrutura familiar, e ainda, o reforço do papel da mulher na sociedade, nomeadamente após a sua entrada no mercado de trabalho ao longo das últimas décadas. Isto só para citar alguns fenómenos sociais de importância estrutural que considero pertinentes para a temática em questão (DPP, pp. 11-12).

Por outro lado, a revolução dos métodos de trabalho com a introdução de inovação tecnológica que abriram espaço para a criação de novas áreas de actividade profissional. O desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação permitiu ampliar de forma evidente as capacidades de computação e de interacção à disposição dos indivíduos e das organizações. A introdução da fibra óptica relançou o progresso no desenvolvimento das telecomunicações. O surgimento da sociedade global com o aparecimento da *Internet* com a sua influência no crescimento das capacidades de interacção, sem esquecer, a revolução nas tecnologias biomédicas e biotecnológicas. Em suma, alterações de ordem tecnológica que não podemos menosprezar dado o seu envolvimento no que toca ao desenvolvimento social e ao seu elevado grau de afectação na vida das pessoas (DPP, pp. 12-13).

Relativamente ao processo de globalização há que ter em conta a deslocalização das actividades industriais e dos serviços para mercados emergentes como forma de

reduzir custos de produção, sobretudo de mão-de-obra, traduziu-se em muitos casos na contracção de sectores internos dos países ditos desenvolvidos. O forte crescimento das operações financeiras e comerciais, a internacionalização das actividades do imobiliário à escala mundial e o aumento da influência do marketing no tipo de consumo à escala mundial que assegura uma diferenciação geradora de competitividade num mercado específico. Um conjunto de factores responsáveis por profundas mudanças a nível geoeconómico integrados num conceito de uniformização e unificação próprio do efeito da globalização (DPP, pp. 13-14).

Abrem-se novas oportunidades para as cidades e aglomerados urbanos que conseguirem integrar o processo de inovação, no entanto, a deslocalização das actividades produtivas, mesmo das mais banais, pode gerar graves problemas de polarização social, focos de prosperidade envolvidos em contextos de profunda pobreza e mal-estar social. O planeamento urbano, nos anos 50 e 60, fez face a um crescimento exponencial e as suas principais preocupações voltaram-se para a oferta de habitação mais acessível às populações, para a expansão dos grandes sistemas de infra-estruturas de mobilidade, para a energia, para o abastecimento de água e de gestão de resíduos, e para a oferta de serviços básicos fundamentais como a educação e a saúde entre outros. Mais tarde, nos anos 70 e também 80, vários factores colocaram em causa os paradigmas anteriores, o crescimento abrandou e muitos centros históricos de grandes cidades tornaram-se zonas de abandono e marginalidade. O crescimento industrial caiu em declínio, houve redução do investimento público nas cidades dando espaço a desregulamentação e à privatização de sectores até aí sob a tutela da administração pública, por fim, as políticas sociais das administrações locais passaram a centrar-se na recuperação de bairros considerados críticos, na integração social dos grupos mais atingidos pela crise como forma de salvaguardar a segurança das cidades. É bem exemplo disso mesmo, o projecto da EXPO98 em Lisboa insere-se nesta perspectiva de renovação urbana assente em actividades culturais e de consumo (DPP, pp. 15-16).

Actualmente o planeamento urbano é dominado por preocupações de sustentabilidade ambiental e de inserção das cidades na economia global sob a égide da competitividade, com a intenção de atrair actividades em crescimento a nível mundial e proliferar centros de conhecimento capazes de gerar talentos de interesse para atingir

dimensões superiores às pretensões da própria cidade em si. Onde predominem as parcerias públicas e privadas como reforço dos poderes públicos para melhorar o posicionamento das cidades no contexto da globalização, importando os princípios da gestão empresarial para os domínios da administração pública local. Promover o aparecimento de soluções de transportes mais amigas do ambiente numa lógica estratégica de maior compacidade do espaço urbano com o objectivo de proporcionar maior proximidade entre a população e as actividades desenvolvidas. As políticas de coesão social ganham novas dimensões no sentido de conferir aos grupos alvo as condições e a iniciativa de desenvolver soluções criativas para promover a sua própria integração no mercado e nas economias das cidades. Finalmente, chega-se, progressivamente, ao entendimento que as políticas urbanas devem adquirir uma dimensão superior às fronteiras do próprio espaço geográfico da mesma, nasce assim, o conceito de cidade-região, o que impõe desde logo a cooperação entre diversos níveis da administração em termos centrais e locais. Sem esquecer, como é óbvio, não menos importante, um efeito directo da globalização. Assistiu-se igualmente à internacionalização do sector imobiliário, favorecida pela acção de fundos de investimento à escala global (DPP, pp. 16-18).

Neste contexto de globalização, o sucesso económico e organizativo das cidades, nomeadamente na economia do conhecimento, conforme abordado neste trabalho, passa pela sua capacidade de atrair activos ligados à produção do conhecimento para criar e aplicar novos saberes no desenvolvimento de actividades inovadoras e cada vez mais competitivas numa conjuntura económica global. Para o efeito, é necessário desenvolver-se uma capacidade organizadora e um conjunto de pressupostos basilares, uma base económica sustentável, uma plataforma de saber diversificada, níveis altos de qualidade de vida urbana e equidade social, sem os quais o desenvolvimento ajustado fica severamente comprometido. Acrescenta-se ainda a dimensão da própria cidade em si, um aspecto que influencia directamente a interacção dos outros fundamentos, há por isso que avaliar de forma correcta que tipo de redes colaborativas são necessárias desenvolver para atingir a excelência em termos de economia de conhecimento. Os actores políticos responsáveis pela tomada de decisão vêm na obrigação de orientar as suas opções políticas com base na dimensão e posição geográfica da sua cidade, bem como dos seus activos, um modelo de gestão que se assume como um estratégia essencial para o desenvolvimento de uma política urbana

contemporânea (DPP, p. 45).

As perspectivas políticas dominantes prendem-se com uma aposta clara na atracção de investimento empresarial externo ao território geográfico com um enquadramento fiscal atractivo e ajustado, de forma a promover o investimento a longo prazo, recorrendo aos recursos internos como garantia de sustentabilidade económica e financeira. Tudo imperativos fundamentais para estabelecer uma sustentabilidade ecológica com a redução da factura energética das cidades, reduzir as disparidades económicas em prol de um maior equilíbrio e coesão social, e finalmente, a implementação de um sistema governativo democrático, consultivo, participado e participativo, envolvendo a sociedade civil, os cidadãos, as instituições e os interesses empresariais de modo concertado a favor do diálogo e partilha do interesse comum e colectivamente viável (DPP, pp. 46-47).

As infra-estruturas ao nível digital são determinantes para a inserção da cidade no processo de globalização e para o estreitar das relações entre os actores do desenvolvimento local, principalmente no que toca à maior participação política e cívica por parte dos diferentes agentes sociais. Pretende-se implementar uma visão e dinâmica empresarial ao desenvolvimento e gestão das cidades com recurso a uma articulação entre as várias áreas do conhecimento e da tecnologia em constante mutação, para uma melhor identificação com a economia global. Como tal, torna-se imperioso, aumentar o investimento na educação e na qualificação dos activos, sem dúvida, uma mais-valia estratégica para reforçar a inclusão social por via do aumento da empregabilidade dos seus cidadãos, um flagelo que afecta a maioria das sociedades dos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Uma iniciativa que passa por um intervenção em rede com a participação dos diferentes agentes sociais, empresas, estabelecimentos de ensino e trabalhadores para numa primeira fase diagnosticar as reais necessidades de qualificação. Criar as condições para melhorar a qualidade da oferta, no fundo, assegurar uma interacção alargada dando particular relevo ao estabelecimento de parcerias, visando um melhor uso dos recursos existentes e uma melhor preparação para a mudança das condições económicas e sociais no sentido de aumentar as probabilidades de produzir resultados mais eficientes e adequados (DPP, pp. 50-52).

Quando as cidades adoptam uma filosofia empresarial de actuação, importa determinar a sua posição dentro da rede urbana e da economia nacional, o caso das regiões transnacionais, fundamental para a implementação de procedimentos e mecanismos de colaboração conjunta. Uma forma de actuação que ainda não está enraizada na cultura política das administrações urbanas, mas com a implementação das redes sociais essa tendência tem vindo a reforçar-se pela compreensão das vantagens deste tipo de metodologia organizativa tem para as partes envolvidas. Esta perspectiva de longo prazo de dimensão supra-urbana (supra-concelhia) impõe uma ideologia de transparência nas decisões e o reconhecimento das interdependências entre as cidades colaborantes e acima de tudo das vantagens mútuas que este processo de colaboração permite atingir de forma simples e assertiva (DPP, p. 53).

O desenvolvimento equilibrado das cidades leva-nos a pensar na adopção de medidas que privilegiem uma abordagem mais integrada das operações de revitalização urbana das áreas desfavorecidas, procurar compatibilizar as políticas sectoriais locais com os preceitos nacionais em função das cidades, havendo por parte do Estado, das autarquias locais e dos restantes parceiros a vontade em assumir de forma concertada compromissos devidamente contratualizados para a implementação de processos de regeneração de caris alargado com base em três princípios nucleares para o seu sucesso. Promover a transversalidade e coerência das políticas públicas à escala local, facilitar a constituição de parcerias institucionais e aumentar o grau de participação dos cidadãos na tomada de decisão final. A perspectiva de desenvolvimento sustentável das cidades determina a implementação de uma nova orientação política que considere o futuro do território urbano deve ser pensado pelos próprios habitantes, daí a importância de apoiar-se a formação de parcerias estratégicas locais para o desenvolvimento estratégico levado a cabo pelas comunidades envolvidas (DPP, pp. 57-60).

3. A Europeização do Poder Local

A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, e a parcial resolução da crise financeira nacional, contribuíram para a implementação de uma nova Lei nº 1/87, de 6 Janeiro. Em relação às autarquias este processo de adesão de Portugal teve repercussões directas no aproveitamento dos fundos de

desenvolvimento regional, imputando-lhes a participação no financiamento de projectos nacionais elegíveis para investimentos locais no âmbito do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional). Estas alterações bem como o aparecimento do Código da Contribuição Autárquica, um documento aprovado durante o período de vigência desta Lei, sustentaram a introdução de novidades no quadro conjuntural existente ao atribuir aos órgãos municipais competências para a fixação do valor da taxa de alguns impostos. No entanto, a alteração mais significativa prende-se com a gradual diminuição do peso relativo das receitas do orçamento de Estado para proveito próprio, incluindo receitas fiscais, tarifas, rendimentos e contra-ordenações, isto em detrimento do poder local, autarquias, o que vem reforçar o conceito de desenvolvimento da autonomia financeira municipal (Montalvo, *op. cit.*, pp. 130-131).

No âmbito do reforço da autonomia financeira, as leis de finanças locais representam a perspectiva que o Estado tem relativamente ao poder local, no quadro da atribuição de competências às autarquias locais este regime das finanças locais traduz o equilíbrio institucional entre no centro e a periferia, ou seja, entre a Administração do Poder Central e a Administração do Poder Local. Uma dimensão nacional e transversal que tem por base um processo crescente de transferências de competências para junto da população em geral, provenientes do orçamento de Estado (Montalvo, *op. cit.*, p. 132).

Nesta distribuição financeira verifica-se uma falta de uniformidade na estrutura das receitas dos municípios portugueses, enquanto os municípios urbanos com forte implementação empresarial geram receitas superiores às transferências do orçamento do Estado. Os municípios rurais registam uma situação inversa, dependem em grande medida das transferências do orçamento do Estado para garantir a sua sustentação e promover o desenvolvimento social local (Montalvo, *op. cit.*, p. 134).

Este princípio permite ao Estado cumprir a sua função de entidade reguladora de correcção de desigualdades dos níveis de desenvolvimento dos municípios, levando a cabo os preceitos financeiros contidos na lei das finanças locais consagrados na Constituição Portuguesa. O processo de transferência de verbas por parte do Estado tem como fundamento assegurar uma repartição equitativa dos dinheiros públicos pelos municípios do território nacional (Montalvo, *op. cit.*, p. 136).

Com a revisão constitucional de 1997, a autonomia tributária das autarquias locais, reforçou-se a autonomia fiscal dos municípios no âmbito dos impostos relativamente às receitas que lhes são atribuídas. Os efeitos desta revisão, permitem em termos práticos desenvolver uma melhor gestão autárquica e viabiliza a implementação de uma maior disciplina financeira uma vez que a actividade municipal passa a depender directamente dos impostos locais (Montalvo, *op. cit.*, pp. 136-137).

Até 1997, verificava-se que as transferências provenientes do orçamento de Estado não se centravam apenas na importância do município no panorama do sistema de financiamento autárquico, mas também baseava-se na apreciação que o próprio Estado fazia na sua relação institucional com o território local em questão. Um facto, que pouco ou nada contribuía para o aumento da autonomia financeira das autarquias, antes pelo contrário gerava mesmo um sentimento de paternalismo alimentado pelo Estado, um claro acto de desresponsabilização dos gestores locais no mérito da gestão do município, um imperativo obrigatório para qualquer processo de descentralização do poder. Há, uma falta de consciencialização colectiva imputada ao Estado, que não consegue transmitir para os municípios o sentimento de autonomia financeira, uma vez que sentem que as receitas não são fruto da sua actividade (Montalvo, *op. cit.*, p. 137).

Este regime acaba por provocar uma insuficiente obtenção de receitas próprias, ou seja, locais, provenientes directamente da actividade municipal, levando à excessiva dependência das receitas financeiras do orçamento de Estado, inibindo consideravelmente a capacidade das autarquias produzirem receitas próprias e perpetuar a sua inoperância a esse nível. Um factor que contribui consideravelmente para reduzir a capacidade dinamizador dos agentes locais. No entanto, esta situação tenderá a inverter-se, o reforço da fiscalidade e da tributação própria, acabarão por se impor em detrimento do cada vez menor financiamento comunitário ao nosso país. O que significa uma redução da capacidade do Estado em financiar as autarquias no futuro. Nos diferentes países membros da União Europeia, o peso das transferências financeiras do Estado não é tão significativo como em Portugal, a tendência vai no sentido de adoptar-se uma atitude cada vez mais independente e autónoma relativamente ao poder central, a fim de se aproximar da tendência dos restantes Estados-Membros como forma de aumentar a capacidade produtiva e competitiva do país (Montalvo, *op. cit.*, p. 138).

Apenas após a instauração da democracia em território nacional e da descolonização, em 1974, Portugal iniciou o seu processo de integração no espaço CEE (União Europeia), a partir daqui considerado um objectivo estratégico consensual entre os diferentes partidos políticos. Desde 1945, que os principais obstáculos de Portugal à adesão ao processo de unificação Europeu, prendiam-se com a natureza ditatorial do regime de Salazar e a forte resistência que havia em iniciar a descolonização, a cedência relativamente às possessões ultramarinas, uma prioridade do executivo de Salazar em termos de política externa (Teixeira, *op. cit.*, p. 11).

Salazar, no período do pós-guerra, sentiu muita dificuldade em aceitar o surgimento de uma nova ordem internacional, uma manifesta incapacidade de adaptação a um novo mundo depois de uma sangrenta segunda guerra mundial, 1939-1945. A divisão dos interesses mundiais entre duas super-potências emergentes, os Estados Unidos e a URSS, por sinal extra-europeias, não admitia o facto dos Estados Unidos da América, assumir o papel de principal potência marítima, em relação à qual mantinha uma relação de desconfiança política. Por outro lado, mantinha-se céptico relativamente à diplomacia multilateral no sistema internacional, recusava o fenómeno de descolonização e a reconstrução de uma economia europeia com base na cooperação internacional. Antes preferia visualizar uma cooperação entre a Europa e África numa perspectiva de complementaridade aos vários níveis, político, económico e militar, fundamento da sua política externa. Logo após o início da guerra fria, Portugal evidencia intenções de remar contra a maré no que tocava à reconstrução da Europa, fortes hesitações em relação ao Plano Marshall e a assinatura do acordo das Lajes entre os Estados Unidos e Portugal que significou a integração do país no sistema de segurança atlântico (Teixeira, *op. cit.*, pp. 12-13).

Após a segunda guerra mundial, a Europa não tinha capacidade autónoma para enestar a sua reconstrução, necessitava para o efeito de recorrer a ajuda externa. Esse apoio económico, tendo em conta a conjuntura da época, apenas poderia vir dos Estados Unidos da América. Uma iniciativa que apenas podia ser pensada num quadro de cooperação economia europeia, aspectos que o Plano Marshall¹⁸ contemplava na

¹⁸ O Plano Marshall, um aprofundamento da Doutrina Truman (A expressão Doutrina Truman designa um conjunto de práticas do governo dos Estados Unidos da América, em escala mundial, à época da chamada Guerra Fria, que buscava conter a expansão do comunismo junto aos chamados "elos frágeis"

íntegra, mas que Salazar recusava, determinadamente, aceitar estes pressupostos como fundamentos de uma política externa para Portugal. Salazar entendia que a reconstrução europeia devia passar por um processo de entendimento com recurso às relações privilegiadas com África. A implementação do Plano Marshall, para Salazar, não passava de uma tentativa dos americanos criar hegemonia económica no espaço europeu e que o princípio da cooperação internacional nunca poderia sobrepor-se aos interesses internos de cada nação (Teixeira, *op. cit.*, pp. 14-15).

Portugal acabaria por participar nas iniciativas de cooperação durante os anos 40, o mesmo não aconteceria com o processo de integração europeia desencadeado na década de 50. Salazar sempre deixou bem patente a sua oposição e profundo cepticismo em relação a qualquer processo de integração supranacional ou de federalismo europeu, desde a integração de Portugal na NATO que Salazar manifestava esta sua perspectiva. A visão de Salazar levava-o a encarar os Estados Unidos como a nova potência atlântica emergente, havia por isso necessidade de colocar a política externa portuguesa numa posição privilegiada e criar as condições basilares para estabelecer uma relação preferencial a esse nível. Em termos europeus, Salazar conferiu grande importância à aliança inglesa e seguia de muito perto a evolução das posições britânicas (Teixeira, *op. cit.*, p. 16).

Salazar entendia que uma situação de integração económica europeia mesmo a ter sucesso não constituiria uma mais-valia para Portugal, o interesse nacional passava pela abordagem de espaços territoriais localizados noutras regiões do globo, Brasil, Espanha e sobretudo África. A partir daqui o peso dos Estados Unidos na política

do sistema capitalista. Ao final da Segunda Guerra Mundial, os países europeus entraram em declínio, coincidindo com a ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética enquanto potências no palco das relações internacionais. Winston Churchill, estadista britânico, foi o primeiro a perceber o avanço do comunismo, iniciando fortes pressões para que o Ocidente encontrasse uma estratégia para deter o avanço soviético. Em resposta à atitude britânica, o então presidente norte-americano, Harry S. Truman, pronunciou, em 12 de Março de 1947, diante do Congresso Nacional daquela nação, um violento discurso assumindo o compromisso de defender o mundo capitalista contra a ameaça socialista. Estava lançada a Doutrina Truman e iniciada a Guerra Fria que propagou para todo o mundo o forte antagonismo entre os blocos capitalista e socialista. Em seguida, o secretário de estado George Catlett Marshall anunciou a disposição dos Estados Unidos de efectiva colaboração financeira para a recuperação da economia dos países europeus. Truman propôs a concessão de créditos para a Grécia e a Turquia, com o objectivo de sustentar governos pro-ocidentais naqueles países. Pela didáctica a Guerra Fria começou com a Doutrina Truman, mas na realidade ela teve seu marco inicial com as bombas atómicas lançadas pelo EUA no Japão), conhecido oficialmente como Programa de Recuperação Europeia, foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. A iniciativa recebeu o nome do Secretário do Estado dos

externa portuguesa é cada vez mais expressivo, nomeadamente durante a década de 60 com a questão colonial, tema de grande importância nacional em matéria de assuntos europeus. Inglaterra assumia-se como referência, Portugal acompanhava sempre de perto as posições britânicas até à sua entrada para a EFTA¹⁹ na qualidade de membro fundador (Teixeira, *op. cit.*, p. 17).

Apesar da posição antagónica de Salazar relativamente ao processo de integração europeia, Portugal acata o objectivo político geral de liberalização do mercado, numa altura em que a questão das colónias poderia constituir um problema estrutural para a política nacional, acaba por jogar a favor dos interesses portugueses uma vez que a Inglaterra manifestava-se interessada em implementar a *Commonwealth*, neste âmbito começava a olhar para Portugal como um potencial parceiro estratégico, um aliado (Teixeira, *op. cit.*, p. 18).

A situação económica e financeira de Portugal apresentava algumas vantagens relativamente a outros países periféricos, uma vez que as pretensões económicas portuguesas não afectavam os interesses conjunturais dos países desenvolvidos. Por outro lado, a semelhança dos papéis de Portugal e das posições britânicas no que concerne as colónias e a *Commonwealth*²⁰, poderia favorecer o apoio diplomático português às aspirações britânicas em proveito próprio. Os obstáculos de natureza económica, no plano interno, avolumavam-se fruto de uma intensificação das relações económicas com outros países europeus, que obrigava a uma tomada de posição de Portugal que passava por uma alternativa, entre outras, a mais viável perante o cenário político e económico da altura. Teoricamente a procura de uma solução multilateral, apresentava-se como sendo a mais provável das orientações a seguir, aqui levantavam-

Estados Unidos, George Marshall (http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall).

¹⁹ A EFTA é uma organização europeia fundada em 1960 pelo Reino Unido, Portugal, Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça, países que não tinham aderido à Comunidade Económica Europeia (CEE). A Finlândia foi admitida em 1961, a Islândia em 1970 e o Liechtenstein em 1991. O Tratado foi assinado em 4 de Janeiro, na cidade de Estocolmo. Hoje a EFTA é apenas constituída por quatro países: Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia. Estes Estados decidiram juntar-se para defender os seus interesses económicos através da criação de uma área de comércio livre e o seu funcionamento alicerçou-se num princípio simples: os produtos importados de Estados-Membros não estavam sujeitos ao pagamento de impostos aduaneiros, o que naturalmente serviu para fomentar as trocas internacionais no espaço desses países (Campos, 1989).

²⁰ Comunidade das Nações, é uma associação de territórios autónomos, mas dependentes do Reino Unido, criada em 1931 e formada actualmente por 53 nações, a maioria das quais independentes, mas incluindo algumas que ainda mantêm laços políticos com a antiga potência colonial britânica (<http://pt.wikipedia.org>).

se duas alternativas possíveis, a CEE²¹ e a EFTA, embora a questão da CEE deixava desde logo de ser uma probabilidade visto a natureza do regime vigente e a forte oposição de Salazar a qualquer forma de integração supranacional, afastava-a logo na génese, representava uma posição em que o peso das condicionantes era grande e a margem de manobra da política externa portuguesa reduzida, facto que Salazar não admitia como alternativa. Dito isto, a EFTA surgia então como alternativa viável e aceite, assumia-se como única oportunidade com vantagens económicas e sem custos políticos para o regime (Teixeira, *op. cit.*, p. 19).

O carácter exclusivamente intergovernamental da organização descartava qualquer tentativa de exercício de supra-nacionalidade, facto que ia de encontro às aspirações de Salazar, bem como o peso da Inglaterra no seio da EFTA possibilitava a Portugal manter uma orientação estratégica voltada para uma perspectiva atlântica e conservar os vectores tradicionais da sua política externa. A criação de uma zona de comércio livre permitia estar dentro da organização sem deixar de privilegiar o desenvolvimento de uma política colonial, e alimentava o propósito de Salazar acerca da complementaridade estratégica entre África e a Europa. Desta feita Portugal integraria mais uma instituição europeia de cooperação económica, o que permitia a aquisição de experiência de cooperação internacional importante para um futuro relacionamento com a CEE (Teixeira, *op. cit.*, p. 20).

As vozes diplomáticas portuguesas mais resistentes às pressões descolonizadoras da comunidade internacional e de alguns dos seus aliados acabaram por ceder, embora lentamente, perante um contexto de Guerra-fria. A edificação da Aliança nesta conjuntura específica permitiu diminuir o isolamento internacional de Portugal perante o resto do mundo e assim beneficiar de algum apoio militar. Há que lembrar que a

²¹ CEE - Comunidade Económica e Europeia. Actualmente designada por União Europeia é uma organização internacional constituída actualmente por 27 estados membros. Foi estabelecida com este nome pelo Tratado da União Europeia (normalmente conhecido como Tratado de Maastricht) em 1992, a União Europeia tem sedes em Bruxelas, Luxemburgo e Estrasburgo. O plano Schuman tinha dado origem a uma comunidade especializada em dois domínios decisivos, mas limitados: o carvão e o aço. Sob a pressão da Guerra-fria, foram tomadas iniciativas nos domínios da defesa e da união política, mas a opinião pública não estava ainda preparada para as aceitar. Os seis estados-membros fundadores escolheram portanto uma nova área de integração no domínio económico: a criação de um mercado único. O Tratado de Roma de 25 de Março de 1957, que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE), cria instruções e mecanismos de tomada de decisão que permitem dar expressão tanto aos interesses nacionais como a uma visão comunitária. A Comunidade Europeia constitui doravante o eixo principal em torno do qual se vai organizar a construção europeia (Campos, 1989).

condição de membro fundador da NATO²² teve como principal propósito a utilização da base das Lajes, nos Açores, para fins militares. Na década de 60, as relações bilaterais com os EUA estavam no centro das atenções da ditadura, com a eleição de Kennedy, com a sua ascensão ao poder intensificaram-se os movimentos a favor da descolonização dos territórios portugueses, marcou uma profunda mudança na política africana dos EUA, alterou o paradigma da política nacional externa. No entanto, este período não passou de uma tentativa apenas, esmoreceu rapidamente, serviu simplesmente para abanar com as estruturas internas e representou o período mais conturbado das relações externas portuguesas com os Estados Unidos. A partir daqui as Nações Unidas tornaram-se o principal foco de preocupação da diplomacia nacional contra os apoiantes da descolonização relativamente às possessões de Portugal em África. Embora as medidas de condenação ao colonialismo fossem fáceis de contornar, este representou o momento histórico português de maior isolamento internacional e até de algum embaraço para os seus aliados (Teixeira, *op. cit.*, p. 21).

Em plena Guerra Fria, a Europa Ocidental surgia como um grupo bem menos coeso, mesmo contando com a existência de organizações como a CEE e a NATO, Portugal tinha de lutar contra blocos como a aliança afro-asiática e o bloco soviético, activamente unidos no combate contra o colonialismo português. Apesar de representar um motivo incómodo para os restantes aliados, a condição de membro da Aliança Atlântica constituiu um forte instrumento de estabilidade da ditadura portuguesa que beneficiava de uma protecção política e diplomática na manutenção do seu processo colonial. O interesse dos Estados Unidos em Portugal continuava a residir na relação privilegiada e preferencial em relação à sua base nos Açores (Teixeira, *op. cit.*, p. 22).

A década de 60 representou uma mudança económica para Portugal, mesmo à revelia Salazar viu-se na iminência de adoptar medidas liberais e abrir o país ao investimento externo. Este período de desenvolvimento económico coincidiu com a Guerra

²² NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte. A organização foi criada em 1949, no contexto da Guerra-fria, com o objectivo de constituir uma frente oposta ao bloco socialista, que, aliás, poucos anos depois lhe haveria de contrapor o Pacto de Varsóvia, aliança militar do leste europeu. Desta forma, a NATO tinha, na sua origem, um significado e um objectivo paralelos, no domínio político-militar, aos do Plano Marshall no domínio político-económico. Os Estados signatários do tratado de 1949 estabeleceram um compromisso de cooperação estratégica em tempo de paz e contraíram uma obrigação de auxílio mútuo em caso de ataque a qualquer dos países-membros

Colonial, facto que desviou inúmeros fundos das áreas consideradas fundamentais e estruturantes para o futuro do país, nomeadamente nas áreas dos transportes e da educação. As colónias representavam assim um custo elevado na despesa pública. Havia uma divergência de opiniões do verdadeiro papel da Guerra Colonial no desenvolvimento económico nacional, ganhava peso o conceito que a realização do conflito colonial mais serviria para defender o regime do que para desenvolver a economia interna (Teixeira, *op. cit.*, p. 23).

O investimento estrangeiro em Portugal registou uma evolução muito significativa, não apenas ao nível do crescimento global, mas também em termos de orientação política, um factor de grande relevância que culminou com a descida do peso das colónias no comércio externo português em detrimento da subida do interesse na Europa. Um ponto de viragem no desenvolvimento económico do país, para o qual o turismo e a emigração desempenharam um papel determinante com consequências de forte implementação interna. No caso particular da emigração portuguesa esta mudou de rota passando do continente americano para o centro do continente europeu, sobretudo para França, que conheceu um desenvolvimento exponencial considerável durante essa década. Quando Marcelo Caetano subiu ao poder, em 1968, este encontrou um país mais europeísta capaz de absorver medidas mais liberais como principal orientação política, no entanto, estrategicamente apostou-se na continuidade da guerra colonial. Apesar de surgir aqui e ali uma pequena tendência de apoio às correntes europeístas em que a aceitação relativamente à perda do conceito de império era já encarada de forma mais moderada e pacífica, permanecia a ausência de qualquer iniciativa por parte do poder político de então na fundamentação de uma solução pacífica para a questão colonial (Teixeira, *op. cit.*, p. 24).

A posição de Marcelo Caetano não era muito diferente da linha de Salazar relativamente à questão da integração europeia, apenas a conjuntura política interna e internacional, variava substancialmente, em particular a intensificação das relações com a Europa que dividia apoiantes de um europeísmo crescente e os defensores das possessões ultramarinas. Marcelo Caetano defendia que no plano económico, Portugal, deveria continuar com a experiência da EFTA e desenvolver outras formas de

(Campos, 1989).

cooperação económicas, no plano político a sua convicção fundamentava que a Europa nunca deixaria de ser um espaço de pátrias é com base neste princípio que definirá toda a sua orientação estratégica para Portugal perante as Comunidades Europeias (Teixeira, *op. cit.*, p. 25).

Nesta altura Portugal está impedido de formalizar um pedido de adesão à CEE por razões óbvias que se prendiam fundamentalmente pelo nível de desenvolvimento económico do país, o autoritarismo do regime vigente no território, e finalmente, a questão colonial que conhecia nesta fase o seu auge em termos de afectação crítica. A conjuntura internacional era difícil para os interesses de Portugal, agravada pela não existência de consenso interno, o que reduzia drasticamente a flexibilidade na capacidade negocial de Portugal com a Europa. Portugal via-se obrigado a procurar uma alternativa que passasse por uma negociação directa ou unilateral com as autoridades da CEE. Com a saída de Inglaterra da EFTA e também de Portugal, factores que contribuía para o claro enfraquecimento da EFTA enquanto organismo internacional, o que levava a equacionar o seu próprio desaparecimento. Aqui levantava-se um outro problema para os interesses nacionais, colocava a Portugal uma imposição quanto à adopção de uma posição e forma de relacionamento alternativo com a CEE (Teixeira, *op. cit.*, p. 26).

A alternativa mais viável para Portugal, entre outras, parecia ser a que passava pelo estabelecimento de acordos comerciais, cuja negociação implicaria moderação e flexibilidade relativamente às questões coloniais de forma a não comprometer um futuro pedido formal de adesão à CEE. Esta situação evoluiu naturalmente para a concretização de um acordo comercial que Portugal assina, em Julho de 1972, ratificado mais tarde sem qualquer objecção manifestada por qualquer parceiro. A inevitabilidade deste acordo comercial fica-se a dever ao avolumar das relações económicas entre Portugal e a Europa, ao desaparecimento da EFTA que obrigou à adopção de um quadro multilateral nas relações económicas, e finalmente, porque este modelo de cooperação era o que representava o menor nível de envolvimento político para Portugal. Este passo significava a primeira fase para uma adesão completa à CEE e a primeira tomada de consciência política do real impasse na orientação estratégica do país. A partir daqui percebe-se que o estabelecimento de um processo de adesão pressupunha não apenas uma condição económica, mas também uma dimensão de

natureza política, ou seja, a efectivação dos respectivos processos de democratização e descolonização. A integração de Portugal na comunidade europeia não assentava agora num propósito estratégico, mas resultava de um conjunto de aspectos conjunturais de âmbito económico e social que tornava o espaço europeu um imperativo para os interesses nacionais. Uma necessidade de importância capital, esta opção europeia tornar-se-ia no grande factor de inovação da política externa da democracia portuguesa (Teixeira, *op. cit.*, pp. 27-28).

Em pleno período de Guerra-fria, o Golpe Militar de 25 de Abril de 1974, abriu caminho à implementação institucional da democracia no território nacional. A ruptura levada a cabo pelos militares portugueses mergulhou o Estado numa crise com repercussões acentuadas. Uma transição caracterizada pelo facto de ocorrer ao mesmo tempo dois processos de democratização política, a democratização e a descolonização. Tombava assim o último império colonial europeu e nascia uma nova sociedade portuguesa, numa conjuntura revolucionária que conheceu nos seus primeiros anos, após a revolução dos cravos, grandes tensões internas na solidificação do seu processo de democratização, uma forte mobilização política e social que permitiu uma rápida intervenção no processo de descolonização, nomeadamente em Angola (Teixeira, *op. cit.*, pp. 28-29).

Após um longo período de isolamento internacional imposto pelo regime anterior, o primeiro grande desafio internacional da democracia portuguesa em termos estratégicos seria acabar com a sua dimensão colonial e o restabelecimento das suas relações diplomáticas com todos os países. Inicialmente a orientação global da política externa portuguesa apoiava-se no estreitamento de relações privilegiadas com os novos países saídos dos vários processos de descolonização portuguesa, emergia a vocação africana de Portugal. No entanto a consolidação do seu processo democrático passou por assumir claramente a sua posição externa de país ocidental. As suas boas relações com os Estados Unidos permitiu-lhe, por um lado, definir uma orientação externa clara com o reforço da sua posição na NATO em termos multilaterais e a criação das condições necessárias para a estabilidade interna do país. Por outro lado, ao adoptar a visão europeísta enquanto opção estratégica no desenvolvimento da sua política externa, alimentava um projecto político futuro não meramente económico, mas também político contrariando as tendências do regime autoritário anterior

(Teixeira, *op. cit.*, pp. 29-30).

A democracia portuguesa superou todos os condicionalismos com a revisão constitucional de 1982, que extinguiu o Conselho da Revolução e consagrou definitivamente a subordinação do poder militar ao poder político. A partir daqui Portugal torna-se uma democracia com instituições democráticas a funcionar em pleno, agora sem qualquer razão para não criar as condições necessárias para concluir o mais rapidamente possível as negociações de consolidação do processo de adesão à Comunidade. O processo de adesão português ocorreu em paralelo com o processo de adesão espanhol, dando-lhe uma dimensão ibérica que contribuiu para atrasar a entrada portuguesa na Comunidade. Apesar de várias tentativas diplomáticas nacionais para separar os dois processos, a Comunidade manteve a sua visão estratégica de uma acção conjunta no quadro ibérico. Portugal teve assim que esperar mais dois anos até concluir todo o processo de adesão e tornar-se membro²³ de pleno direito da Comunidade, hoje Comunidade Europeia na altura CEE, a partir de 1 de Janeiro de 1986 (Teixeira, *op. cit.*, pp. 31-33).

Embora para uma grande parte da elite política portuguesa da altura, a adesão de Portugal era vista como uma garantia de consolidação democrática interna e uma forma de modernização futura do país, o impacto da CEE como elemento internacional não reproduziu os efeitos esperados em termos de afirmação democrática no âmbito da perspectiva global do processo de adesão. Isto apesar da forte componente económica que desempenhou um papel fundamental para o país. Neste contexto de transição a opção europeísta significou para a sociedade portuguesa uma ruptura com o seu passado ditatorial e colonialista, permitiu influenciar decisivamente as tendências políticas dos vários partidos nacionais que emanaram dos pós 25 de Abril de 1974. Um conjunto de aspectos conjunturais que reforçaram a ideia de Europa como uma referência para Portugal contra tendências terceiro-mundistas que marcaram o fim do império colonial e o aparecimento de uma nova ordem interna (Teixeira, *op. cit.*, pp. 33-34).

²³ O culminar do processo chegaria, em Junho de 1985, sob um novo governo de Mário Soares, com a assinatura do tratado de adesão de Portugal à CEE que entrou em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1986.

O processo de integração na CEE contou acima de tudo com a elite política, não foi de todo uma reivindicação popular, mas sim uma decisão política ao mais alto nível só mais tarde se deu o envolvimento da sociedade em geral, nomeadamente com o surgimento da vaga de nacionalizações e da reforma agrária. As instituições começaram a encarar de forma mais positiva a integração na CEE, numa perspectiva interna, cujo propósito visava diminuir o peso do sector público, consolidar a liberalização da legislação laboral e permitir a introdução de medidas que iniciassem o processo de privatizações. O factor político como elemento crucial na adesão funcionou como garantia de maior segurança política para o país, proporcionando um clima favorável para a dinamização do investimento e modernização das estruturas produtivas consideradas estrategicamente importantes (Teixeira, *op. cit.*, p. 35).

Portugal abandonou a condição de país subdesenvolvido com o fluxo de fundos que deram entrada no território nacional, apoios comunitários decorrentes de negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), um factor que originou efeitos directos que reflectiram uma melhoria significativa nas condições de vida dos cidadãos com uma taxa de desemprego relativamente baixa. Assiste-se a mais um novo ciclo de crescimento económico e de profunda mudança social em prol de uma litoralização e urbanização cada vez mais acentuada. Um êxodo rural para os grandes centros urbanos verifica-se uma terciarização, um crescimento das classes médias e uma subida da taxa de escolarização. Como membro da União Europeia Portugal consolidou a sua posição enquanto país democrático dando um salto importante na modernização económica e social a favor da aceleração do processo de liberalização do seu mercado interno (Teixeira, *op. cit.*, pp. 36-37).

O falhanço da diplomacia portuguesa na tentativa de separar o processo de adesão à Comunidade em relação à vizinha Espanha para o desenvolvimento de uma negociação autónoma, contribuiu para o estreitamento das relações entre os dois países, fazendo emergir a Espanha como um forte parceiro económico e tornar-se rapidamente no principal parceiro comercial de Portugal num quadro de mercado aberto. Embora a maioria da população portuguesa apoiava a descolonização, defendia contudo, que Portugal devia preservar os direitos e os interesses dos compatriotas lá radicados, poucos se manifestavam a favor da continuação do conflito armado e da ocupação dos territórios ultramarinos (Teixeira, *op. cit.*, pp. 38-39).

O acesso ao mercado europeu e a abertura dos diferentes mercados externos revelaram-se de extrema importância para o desenvolvimento dos países do sul da Europa, nomeadamente para Portugal. Permitiu promover um crescimento económico significativo em larga medida assente no aumento das exportações e na redução das taxas aduaneiras, bem como a nossa participação na EFTA com acesso aos benefícios que essa situação proporcionou em termos de liberalização do mercado. O crescimento económico português foi fortemente favorecido por culminar com um período de rápido crescimento da economia mundial, uma conjuntura favorável para os interesses nacionais com a abertura dos vários mercados externos que proporcionaram um aumento considerável das nossas exportações no espaço da EFTA e mais tarde no espaço da Comunidade (Teixeira, *op. cit.*, pp. 63-64).

Contudo não podemos esquecer que um período de autoritarismo de uma liderança política de quase meio século deixou marcas profundas na sociedade portuguesa e na administração pública do país. A decisão estava centrada no topo, os funcionários não passavam de meros executores e o comportamento dos cidadãos era resultado de tudo aquilo que o Estado fornecia. A administração pública portuguesa sofreu grandes mudanças, basta pensar no retorno de milhares de cidadãos portugueses das antigas colónias do ultramar, no seguimento, o desenvolvimento dos sistemas de saúde, segurança social, educação e na gestão de todas as matérias relativas à integração na CEE, hoje União Europeia, preconizava a tentativa de adopção de uma nova atitude assente em novas práticas de negociação com os trabalhadores empenhados numa postura de inovação e modernização administrativa como forma de suscitar o surgimento de novos modelos estruturais capazes de envolver a sociedade no processo de mudança (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, p. 29).

A política internacional tem vindo ao longo da sua evolução histórica a desenvolver-se em torno de um conceito de Estado-Nação. Actualmente, a sociedade global, tornou-se numa sociedade de Estados justapostos sob uma égide de âmbito nacional, dando origem a um novo processo de modernização contemporâneo. Enquanto, o conceito clássico de modernização revê-se na sociedade industrial, na qual os conflitos se desenvolvem à volta da distribuição de bens. Nesta fase, surge um novo conceito de modernização mais complexo, cujos conflitos gravitam em torno da distribuição dos riscos, da tecnologia nuclear, da investigação genética, da problemática ambiental e

dos efeitos do empobrecimento da população no mundo. Enfim de um conjunto de fenómenos transnacionais que derivam de interdependências conjunturais que as medidas internacionais teimam em não conseguir resolver. O processo de mundialização da sociedade assenta na multiplicidade embora não tenha ainda atingido um nível de unicidade. Um denominador comum capaz de promover a uniformização necessária para o seu desenvolvimento equitativo. A sociedade deixa de estar fixa apenas à sua dimensão territorial, os diferentes Estados implicam-se mutuamente (Silva, *op. cit.*, pp. 177-178).

Devido à grande intensificação das relações dentro e entre os Estados, as actividades económicas, sociais e políticas adquiriram uma dimensão cada vez mais global, estas interconexões supranacionais obrigam as democracias a moldarem-se em função das interdependências e das relações entre os Estados. Após a segunda guerra mundial começa-se a abandonar gradualmente o princípio de que a soberania do Estado está acima dos direitos do indivíduo. Mais tarde, com o Tratado de Maastricht, que pressupõe a criação de uma cidadania na União Europeia, os direitos humanos passam a assumir prevalência no desenvolvimento de medidas de intervenção no plano internacional (Silva, *op. cit.*, p. 179).

Os movimentos sociais, as relações e as redes transnacionais proliferam numa multiplicidade de áreas da actividade humana. O ganho de autonomia dos indivíduos leva ao aparecimento de regulações internacionais restritivas à soberania dos Estados. O surgimento de organizações internacionais e de novos movimentos sociais de particular relevo vai diluindo a distinção entre assuntos internos e externos dos diferentes Estados. Os cidadãos adquirem maior liberdade num espaço de cidadania cada vez mais alargado numa tendência que evolui no sentido de políticas globalizadas, uma evolução que implica a existência de redes de poder capaz de coordenar os Estados-Nação com base em procedimentos comuns (Silva, *op. cit.*, p. 180).

A abertura das fronteiras nacionais conduz ao aparecimento de novos conceitos de democracia e legitimidade nacional. O princípio de democratização implica que o privilégio de uma minoria seja substituído pelo direito à igualdade estendido à maioria. Se, por um lado, o processo de globalização é gerador de riqueza, por outro,

também contribui para a criação de novas desigualdades e outras formas de exclusão social, há por isso necessidade de tomar consciência de que maior cidadania é sinónimo de maior responsabilidade na conciliação entre riqueza e coesão social. Apenas a concertação de políticas a nível regional, nacional e global pode contrariar os efeitos negativos deste processo de globalização da sociedade mundial (Silva, *op. cit.*, pp. 181-186).

O processo de globalização tem vindo desde dos anos 70, a processar operações de reabilitação e revitalização urbana nas grandes metrópoles europeias, numa base de intervenção diferenciada. A expansão na maioria dos casos desenvolveu-se para espaços periféricos e rurais, nota dominante das políticas urbanas dos últimos anos. Uma forma de urbanização altamente facilitada pelo acréscimo de mobilidade possibilitada pelo uso do automóvel, o que leva ao aparecimento de políticas e medidas de revitalização espacial, agora provenientes de organismos internacionais como é o caso da União Europeia, acaba por atribuir-lhe uma dimensão e importância significativa. A realização desses objectivos encara o desenvolvimento urbano como motor do desenvolvimento regional, com base no aumento da competitividade dos factores produtivos com medidas de apoio às pequenas e médias empresas, com a promoção da economia do conhecimento, com a recuperação do ambiente físico das cidades e respectiva dinamização cultural. Isto para citar alguns aspectos tidos como primordiais para um desenvolvimento sustentado. Implementar medidas de recuperação dos bairros degradados como factor de coesão social interna das cidades, procurar recuperar os espaços devolutos, recuperar o património histórico e cultural, reforçar o apoio às famílias e implementar programas de inclusão social através do aumento da empregabilidade. Preocupações permanentes dos responsáveis pela aplicação de políticas de gestão urbana nos municípios, uma situação comum e transversal a todas as regiões nacionais e europeias. Os organismos europeus são levados a coordenar orientações de âmbito comunitário para estabelecer as directrizes a seguir para a aplicação das medidas na prática de forma a dar maior atenção aos problemas urbanos para a sua contemplação nos Fundos Comunitários (DPP, pp. 54-56).

CAPÍTULO III. PROJECTO DE SISTEMA DE REDES SOCIAIS

A Rede Social designa-se por ser um fórum de articulação e de congregação de esforços, baseado na adesão por parte das autarquias e de entidades, públicas e privadas, com vista à erradicação da pobreza e da exclusão social. Isto, em prol de um desenvolvimento social sustentado. O objectivo visa criar os fundamentos para a formação de uma consciência colectiva dos problemas sociais e para a activação dos meios de resposta capazes de garantir a optimização dos meios existentes e a criação de novos para a implementação da acção nos locais. Pretende-se por isso neste capítulo evidenciar a perspectiva evolutiva do processo de implementação da Rede Social na sociedade portuguesa e no espaço europeu, bem como a sua importância na adopção de novas políticas sociais nas cidades com vista ao desenvolvimento social sustentado económico e ambientalmente.

Início o capítulo com uma abordagem sobre os efeitos da implementação do processo da Rede Social, um enquadramento estrutural, político e económico que esteve na base da criação de novas redes de interacção institucional para fazer face às novas realidades sociais. Ao nível tecnológico as mudanças resultam dos desenvolvimentos e avanços nas tecnologias da informação, da comunicação, da simulação e virtualidade que conduzem ao crescimento abissal das capacidades de conectividade global em tempo real. Facto que confere às cidades uma nova importância como as possibilidades criativas e produtivas daí decorrentes, que apelam a uma maior interacção entre os diferentes agentes sociais. Nesta economia do conhecimento, as cidades tornaram-se ainda mais competitivas e capazes de atrair força de trabalho com conhecimento para criar e aplicar conhecimento no desenvolvimento de actividades que propiciem o crescimento económico que sustente níveis de vida padronizados para os seus habitantes. O que exige uma grande capacidade organizacional e de liderança para tais implementações. Este tipo de sociedade caracteriza-se pela dimensão e diversidade das suas bases, da económica e do conhecimento, pelos níveis educacionais e criativos da população, bem como das instituições produtoras do conhecimento. Estas, responsáveis pela sua divulgação, pela sua conectividade e pela qualidade de vida que possibilita à sua população, factores que contribuem, sem dúvida, para uma melhor integração social das suas camadas populacionais.

1. Redes Sociais em Portugal

Trata-se de uma temática ainda recente, com pouco mais de dez anos de existência, esta terminologia penetra no mundo social para transformar-se num ponto de partida para a criação de uma nova forma de resolução de determinados problemas de ordem individual e colectiva, integrada numa perspectiva privilegiada de acção do Poder Local para a mediação das intervenções dos vários agentes sociais em prol de interesses partilhados e diferenciados. O conceito de rede aparece como fundamento ideológico de um tipo de gestão pública, central ou local, que evidencia o sistema de afinidades assentes em interesses comuns, um conjunto de relações sociais que determinam a actividade do governo ou autarquia numa sociedade supostamente democrática e multidisciplinar (Montalvo, *op. cit.*, p. 211).

A constante redução da intervenção do Estado na prestação de bens e serviços, permite o surgimento no plano local de um conjunto de agentes económicos e sociais que exercem uma acção complementar relativamente à actividade desenvolvida pelos municípios na satisfação de interesses colectivos. Uma situação que contribuiu decisivamente para a transformação e ruptura com o passado, uma administração municipal centralizada, para dar origem a uma administração pluralista e participativa com a sociedade por uma rede de agentes e organizações com interesses divergentes entre si, mas coincidentes com os princípios que os órgãos municipais definem como sendo o interesse público. Este processo de interacção política e social que integra progressivamente a gestão do poder local, retira de certa forma aos órgãos representativos do município, protagonismo e hegemonia, na acção política e administrativa, o que traduz uma perda de influência na tomada de decisão final e representa uma mudança estrutural na orgânica do município. O poder decisório passa a ser repartido por vários subsistemas sociais autónomos de intervenção municipal (Montalvo, *op. cit.*, p. 212).

Operou-se naturalmente a substituição de um género de governação local antigo, sujeito a uma decisão vertical para a acção, por um modelo de relação horizontal revestido de interdependências no exercício do poder, assumindo-se como fundamento de um sistema de interacções entre entidades públicas e privadas, como processo de coordenação e mediação desses mesmos agentes intervenientes, e ainda, fomentar o

aparecimento de um novo processo de gestão de políticas públicas com recurso a redes múltiplas. Este processo horizontal caracteriza-se por imputar aos representantes políticos do município a responsabilidade por desenvolver toda a mediação de interesses sectoriais na procura de soluções que reflectam o interesse público de acordo com as reais necessidades do concelho (Montalvo, *op. cit.*, p. 213).

As políticas para as autarquias, cidades, têm vindo a integrar objectivos ligados à promoção da inovação como principal factor de crescimento sustentável. Um instrumento de política urbana que visa a criação de espaços de inovação e criatividade no seio das cidades a fim de reunir condições de atractividade para recursos humanos do conhecimento. Trata-se de uma transição de um estado de urbanização extensiva para uma fase de recuperação das áreas anteriormente urbanizadas no sentido de responder à necessidade de dinamizar a base económica e também financeira dos centros urbanos, cidades. O que implica uma participação colectiva envolvendo múltiplas valências institucionais, humanas, técnicas e económicas, este conceito moderno de cidade inteligente e digital, define-se como uma comunidade dentro da própria cidade, fortemente orientada para fins produtivos especializados (DPP, p. 61).

Este conjunto de actividades inovadoras que integram processos de revitalização urbana e dinamizam as economias locais como factor de recuperação dos espaços urbanos das cidades implica um projecto de implementação de novas parcerias capazes de envolver diversos tipos de actores sociais e todos que exerçam uma função partilhada em prol de uma estratégia de visão comum. Para o efeito, há necessidade de uma liderança forte capaz de mobilizar, articular e aglutinar as diferentes vontades em torno da estratégia inicialmente definida. Uma estratégia de revitalização urbana que vise para além da criação de factores de competitividade e atractividade, recorrendo a bases inovadoras, para promover a coesão social e a sustentabilidade ambiental urbana com a implementação das chamadas cidades inteligentes e digitais. Um conceito que serve de fundamentação para o aparecimento, inevitável, da cidade-região, uma nova condição do século XXI, cujas razões assentam em propósitos económicos e financeiros (DPP pp. 66-75).

O envolvimento de níveis intermédios e locais do governo na elaboração das estratégias, e das medidas que fundamentam os programas de política urbana têm vindo a assumir cada vez maior importância. Uma evolução crescente não apenas em termos de legitimidade mas também em termos de eficácia no estabelecimento de relações de cooperação ao nível local, de forma a apoiar as sociedades a enfrentar um grande paradigma, a questão dos objectivos de desenvolvimento sustentável. Neste sentido, entende-se que as políticas centrais devem orientar-se de forma a privilegiar a criação de sinergias entre potenciais parceiros e incentivar as dinâmicas locais, numa lógica de valorização dos modelos de contratualização e cooperação entre parceiros públicos e privados, bem como da promoção da participação da sociedade civil durante a elaboração dos trabalhos através de acções de concertação directa que impliquem a realização de reuniões públicas, de instâncias de concertação específicas para o debate de determinadas problemáticas, da criação de estruturas de acompanhamento permanente e de audições aos residentes. Um conjunto de intervenções que determinam uma metodologia que permite aos diferentes agentes sociais intervenientes gozar do mesmo grau de envolvimento ao longo das várias fases dos projectos. Este processo de concertação junto da população por parte dos actores sociais define os critérios metodológicos da estrutura em que as actuais Redes Sociais actuam (DPP, pp. 79-84).

O grau de competitividade de qualquer economia regional depende da sua capacidade de adaptação à dinâmica da procura do mercado internacional. Pode-se desde logo identificar um conjunto de tendências no contexto internacional que podem futuramente influenciar os factores de prosperidade e competitividade regional. Distinguem-se entre outras, talvez as com maior preponderância social, a globalização, o reforço das redes de cooperação multinacional, o reforço do papel do conhecimento e da criatividade na competitividade, o surgimento das economias emergentes, a desmassificação dos mercados, a desfragmentação das sociedades, o envelhecimento da população, o aumento da imigração, o aumento do risco de propagação de pandemias, as preocupações ambientais, restrições na oferta do petróleo e do gás, a virtualização das comunicações, o reforço da especialização e, finalmente, a constante renovação do conhecimento (DPP, pp. 1-7).

Um vasto leque de consequências naturais que decorrem do processo de globalização que obriga as regiões do globo, centros urbanos, áreas metropolitanas e cidades, a desenvolver uma estratégia em estreita colaboração com as empresas, as instituições de ensino superior e com as autarquias numa perspectiva alargada. Alimenta-se a necessidade de uma maior interacção entre cidades na elaboração de uma rede capaz de gerar condições para o aparecimento de um conjunto de factores de atractividade que individualmente nenhuma delas seria capaz de garantir ao mesmo nível (DPP, 8-10).

A rede social aparece como uma derivação metodológica do conceito que defende a representação de um conjunto de participantes autónomos, unidos por ideias e recursos em torno de valores e interesses partilhados. O aspecto inovador mais recente nos movimentos das redes sociais verifica-se no surgimento de práticas políticas articulatórias das acções localizadas de redes na busca de metodologias que permitam interpretá-las. Trata-se também de perceber as interconexões entre o local e o global, o que gera uma cultura política que tem levado os movimentos sociais e as suas lideranças a alargar a sua visão quotidiana dos problemas da sociedade. A rede social assume-se acima de tudo como um espaço ou ambiente de comunicação e de troca a vários níveis funcionais. (DPP, pp. 71-81).

A Rede Social²⁴ surge num contexto de afirmação de uma nova geração de políticas sociais activas e proactivas, baseadas na responsabilização e mobilização do conjunto da sociedade, e de cada indivíduo para o esforço da erradicação da pobreza e da exclusão social no território nacional. A Rede Social aparece como um fórum de articulação e congregação de esforços na participação activa das autarquias, de entidades públicas ou privadas, e de particulares com vista à atenuação da exclusão e à promoção do desenvolvimento social sustentado. Com a sua implementação pretende-se fomentar a formação de uma consciência colectiva dos problemas sociais e contribuir para a activação dos recursos dos agentes de resposta de forma a garantir a optimização dos meios de acção nos locais. No sentido de criar em cada comunidade novas formas de conjugação de esforços e avançar na definição de prioridades, em

²⁴ Foi criada através da Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97 de 18 de Novembro de 1997 e Declaração de Rectificação nº 10-O/98. Posteriormente foi publicado o Despacho Normativo nº 8/2002 de 12 de Fevereiro e o Dec-Lei nº 115/2006 de 14 de Junho.

suma, planear de forma integrada e integradora o esforço colectivo através da constituição de um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas com intervenção nos mesmos territórios. Esta parceria baseia-se na igualdade entre os parceiros, na consensualização dos objectivos e na concertação das acções desenvolvidas pelos diferentes agentes locais intervenientes, como indica a Direcção Geral da Segurança Social (DGSS) do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (DGSS, 2009).

Espera-se deste modo que sem a criação de novos organismos nem aumento significativo das despesas, se fomente a solidariedade social, se optimizem as diferentes capacidades de resposta e se adaptem com base nessa dupla dinâmica. As novas medidas de política social que se vão tornando necessárias e possíveis. A rede social pode contribuir decisivamente para a criação de uma consciência pessoal e colectiva dos problemas sociais. Para a activação dos meios e agentes de resposta, e para as inovações recomendáveis. Na sequência desta lógica dedicada à erradicação da pobreza, verifica-se a necessidade de envolver toda a sociedade portuguesa e, em especial, as entidades que actuam neste domínio, intensificar e concertar os seus esforços no sentido de conseguir a optimização de todos os meios de acção ao dispor de todos os agentes sociais em condições de poder actuar em prol de um objectivo comum (DGSS, 2009).

A rede social impulsionou um trabalho de parceria alargada incidindo na planificação estratégica da intervenção social local, abarcando actores sociais de diferentes naturezas e áreas de intervenção, visando contribuir para a erradicação da exclusão social e promover o desenvolvimento social ao nível local. Este trabalho de parceria tem vindo a ser alvo de uma enriquecedora actualização também na perspectiva da promoção da igualdade de género. Por diferentes razões, a pobreza e a exclusão social atingem em particular grupos da população mais vulneráveis, destacando-se as pessoas idosas, as pessoas com deficiências e os imigrantes, havendo necessidade de ter em especial atenção as estratégias de intervenção para estes grupos alvo. A rede social pretendeu constituir um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas actuando nos mesmos territórios, baseada na igualdade entre os parceiros, no respeito pelo conhecimento, pela identidade, no respeito das potencialidades e valores intrínsecos de cada um, na partilha, na participação e na colaboração com vista à

consensualização de objectivos, à concertação das acções desenvolvidas pelos diferentes agentes locais e à optimização dos recursos endógenos e exógenos do país (DGSS, 2009).

A rede social está, efectivamente, implantada em todo o território continental, havia por isso uma necessidade real de criar um instrumento legislativo que permitisse uma harmonização quer nos modelos de funcionamento quer nos processos de planeamento, que sem prejuízo de outros, seriam peças fundamentais para uma melhor distribuição dos recursos no território nacional. Por outro lado, permitir perspectivar a rede social no futuro de cada território a médio prazo como um modelo de organização e de trabalho em parceria, capaz de trazer uma maior eficácia e eficiência nas respostas sociais e, rapidez na resolução dos problemas concretos dos cidadãos e das famílias. A rede social estruturada ao nível local e organizada numa plataforma supra-concelhia, a decorrer neste momento, permitirá a Portugal dar um salto qualitativo na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais, nomeadamente numa perspectiva mais uniformizada regionalizada do país (DGSS, 2009).

A rede social na sua essência pretende constituir um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas, actuando nos mesmos territórios, baseando a sua acção na igualdade entre os parceiros e os valores intrínsecos de cada um, na partilha e na participação com vista à consensualização de objectivos colectivos e comuns, de forma a atingir a concertação no desenvolvimento das acções desenvolvidas pelos diferentes agentes locais, sempre numa lógica de optimização dos recursos endógenos e exógenos ao território. O Governo assume o compromisso de promover e reforçar o papel da rede social em todo o país, privilegiando a gestão local participada de forma a assegurar a implementação de respostas e equipamentos sociais. Um processo que seguirá uma evolução progressiva, tendo em conta a rentabilização dos recursos já existentes e da verdadeira participação das entidades locais. Este modelo é fundamental para a afirmação da rede social ao nível nacional, para além de uma organização homogénea das estruturas de parceria e de uma integração efectiva de instrumentos e estruturas que reforcem o papel das redes sociais de base local nas decisões para a sua área territorial. Nomeadamente a obrigatoriedade do pedido de

parecer ao conselho local de acção social (CLAS)²⁵ para projectos e equipamentos a desenvolver no concelho, tomar em consideração os diagnósticos sociais (DS)²⁶ e os planos de desenvolvimento social (PDS)²⁷ nos planos directores municipais, bem como fomentar a construção de um sistema de informação, os denominados observatórios sociais, que permitem a recolha permanente de indicadores estatísticos de base local, de modo a alimentar uma base nacional que leve a um melhor conhecimento das realidades, concelhias e nacionais no âmbito da pobreza e da exclusão social. Procurar identificar os principais efeitos das desigualdades existentes entre géneros e contribuir para a constituição de uma estrutura supra-concelhia que permita um planeamento concertado capaz de ultrapassar os limites das fronteiras concelhias, com experiências pilotos nas duas áreas metropolitanas do Porto e Lisboa que servirão de base para futuras iniciativas nas várias regiões nacionais (DGSS, 2009).

Considerando que o PNAI²⁸ representa um compromisso do Estado Português perante a União Europeia para a promoção da inclusão na Europa, o papel da rede social deve ter em consideração a aplicação deste Plano, nomeadamente a adopção dos objectivos do PNAI como base para os seus instrumentos de planeamento e criação de um sistema de informação que permita uma recolha de informação para fomentar uma maior proximidade. Neste contexto social, a rede social torna-se num instrumento por excelência de operacionalização do PNAI, revestindo-se como um fórum que congrega as diferentes parcerias e políticas sociais que visam a promoção do

²⁵ O funcionamento da rede social assenta na constituição de fóruns de âmbito concelhio ou de freguesia, denominados, respectivamente, como conselhos locais de acção social (CLAS) e comissões sociais de freguesia (CSF) ou comissões sociais inter-freguesias. Os CLAS, as CSF e as comissões sociais inter-freguesias são compostos pelas autarquias locais, entidades privadas sem fins lucrativos e organismos da Administração Pública implantados na área em questão, particularmente os do âmbito dos Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade.

²⁶ O Diagnóstico Social é um instrumento que permite a consolidação do trabalho em parceria, que inclui não só a identificação das necessidades, a detecção dos problemas prioritários e respectivas causalidades, bem como dos recursos e das potencialidades locais que constituem reais oportunidades de desenvolvimento.

²⁷ O Plano de Desenvolvimento Social (PDS) é um instrumento de definição conjunta e negociada de objectivos prioritários para a promoção do desenvolvimento social local. Traça o retrato de uma situação social desejável e realista, incluindo uma programação das etapas e estratégias a desenvolver para alcançar essa situação.

²⁸ Plano Nacional de Acção para a Inclusão. O PNAI é um instrumento de planeamento de coordenação estratégica e operacional das políticas que permitem prevenir e combater as situações de pobreza e exclusão com que Portugal ainda se confronta. Apresenta as prioridades e metas do país relativas à inclusão social e o conjunto de medidas e programas de política neste âmbito (<http://www.pnai.pt/>).

desenvolvimento social local. Cujo objectivo visa integrar as orientações da União Europeia já adoptadas pelo PNAI. Uma situação inovadora ao introduzir a dimensão de género como factor determinante do desenvolvimento local. A rede social é, efectivamente, uma realidade implementada em todo o território, que levou à criação de um instrumento legislativo próprio capaz de gerar uma harmonização quer nos modelos de funcionamento quer nos processos de planeamento, fundamentais para uma melhor distribuição dos recursos no território nacional de forma a perspectivar o futuro de cada território a médio prazo. A rede social assumiu desde logo o papel de um modelo de organização e de trabalho em parceria gerador de maior eficácia e eficiência nas respostas sociais, assim como na resolução dos problemas concretos dos cidadãos e das famílias. Ao nível local a rede social encontra-se organizada numa plataforma supra-concelhia que permitirá a Portugal dar um salto qualitativo na organização e planeamento dos recursos das suas respostas sociais (DGSS, 2009).

A criação das estruturas da Rede Social ao nível dos concelhos e das freguesias, visou desde logo gerar uma nova dinâmica de cooperação interinstitucional entre a Administração Central e Local, e as instituições particulares, conduzida por princípios de subsidiariedade e flexibilidade do modelo. Estas redes territoriais surgem como condição para articular a acção dos diferentes agentes com actividade no mesmo território, em vez de multiplicar acções isoladas e por vezes concorrentes. Entre os concelhos piloto verificou-se uma elevada capacidade de implementação do programa da Rede Social, constituindo formalmente os conselhos Locais de Acção Social (CLAS) e aprovando os regulamentos que de viabilização do seu funcionamento estrutural. O processo de implementação da Rede Social, para atingir os efeitos pretendidos, preconizou uma metodologia de planeamento integrado, como ponto de partida para a consolidação de uma parceria dinâmica capaz de promover um planeamento integrado potenciado nos recursos locais para identificação das respostas dos problemas individuais e colectivos. Conforme referido anteriormente a metodologia proposta no quadro da Rede Social enquanto experiência inicial (piloto) foi a do planeamento integrado e participado, baseado em diagnósticos sociais envolvendo todos os parceiros locais e as próprias populações, com o objectivo de racionalizar e conferir maior eficácia à intervenção dos agentes locais no combate às situações de pobreza e de exclusão social, mas acima de tudo promover o desenvolvimento social local. A introdução deste tipo de dinâmicas de planeamento de

base territorial, bem expressa na elaboração dos planos de desenvolvimento social, pretende contribuir para a unificação de esforços e recursos das entidades locais para a implementação de projectos integrados numa acção de progresso coerente e devidamente sustentado na busca de um tipo de desenvolvimento local adequado (DGSS, 2009).

De entre as várias etapas deste processo inicial de implementação, uma das etapas do processo de implementação da Rede Social, prevista na experiência inicial, foi a elaboração de um plano de trabalho prévio à realização do diagnóstico (DS) e plano de desenvolvimento social (PDS). Este documento, pré-diagnóstico, foi proposto com o intuito de facilitar a organização das equipas multi-institucionais, distribuindo as tarefas pelos diferentes parceiros envolvidos e permitir a calendarização das acções previstas para a fase de execução do programa. Em vários concelhos os parceiros locais sentiram dificuldades em elaborar um documento com estas características, já que a experiência de trabalho em parceria, em geral, não pressupunha este tipo de planeamento, salvo raras excepções. Nesta fase de execução do Programa Piloto da Rede Social, a aposta na construção participada de um diagnóstico foi essencial para a criação das condições de transformação efectiva na intervenção local, uma forma de dar conteúdo prático à dinamização das estruturas que substanciam a dinâmica processual, orgânica e administrativa da estrutura “Rede Social” (DGSS, 2009).

Apesar da inexperiência da maioria dos concelhos em matéria de diagnóstico e tratamento estatístico territorial, a administração central produziu orientações no sentido de tornar a sua elaboração o mais célere possível, visto tratar-se de um processo em contínua actualização com perspectivas de continuidade numa hierarquização dos problemas e na definição das prioridades de intervenção para o território. Na sua fase de implementação a elaboração do diagnóstico deu forma a um conjunto de mudanças, entre elas, a de permitir iniciar um percurso de planeamento da intervenção baseada num conhecimento alargado e multidimensional da realidade de cada concelho, e a de realizar a aplicação dos princípios da articulação dos vários sectores que compõem as estruturas de parceria existentes. Uma metodologia fundamental para fomentar a interacção e participação ao nível dos parceiros sociais envolvidos nas diferentes acções práticas que levou as entidades envolvidas a adaptar-se a novos métodos de trabalho e a adoptar dinâmicas de planeamento estratégico para

uma intervenção de índole predominantemente prática (DGSS, 2009).

Apesar da relativa complexidade deste processo e o carácter inovador da metodologia proposta, a cultura institucional dominante de reserva quanto à disponibilização de informação implicou que os sistemas de informação se encontrassem em estado quase incipiente na sua evolução. Contudo, foram dados alguns passos de preparação fundamentais para a montagem futura destes sistemas de informação, exemplo disso mesmo são os CLAS (Conselhos Locais de Acção Social) que iniciaram um trabalho de recolha de informação para a realização do diagnóstico social definindo as metodologias adequadas, recorrendo a uma tabela de indicadores fornecida pelas entidades oficiais a título indicativo. Os parceiros envolvidos procuram identificar as fontes dos dados mais pertinentes para o desenvolvimento do seu trabalho de forma a manter os diferentes canais de informação abertos. Pelos resultados alcançados no decorrer do processo de implementação da Rede Social desde a sua fase inicial, experimental, até aos dias de hoje, pode-se verificar a existência de uma estrutura de âmbito nacional que perspectiva para o futuro a cooperação entre ministérios, autarquias e os diversos tipos de entidades particulares sem fins lucrativos. Uma situação fundamental para permitir estabelecer consensos para apoiar politicamente algumas opções estratégicas, de forma a agilizar medidas e procedimentos que envolvam instituições de dimensão nacional e outras entidades que delas dependam directamente no exercício da sua intervenção (DGSS, 2009).

Durante todo o processo de implementação do programa da Rede Social, a experiência mostrou a importância da formação específica para os técnicos e para os dirigentes envolvidos na Rede Social, na criação de momentos organizados de troca de experiências entre os diferentes concelhos, devidamente orientados em prol de objectivos comuns bem definidos. À medida que o processo se solidifica há necessidade de aumentar a incidência na monitorização e na mecanização dos instrumentos de avaliação contínua, na organização da troca de experiências entre os diferentes concelhos, na difusão de boas práticas e na realização de acções de formação específicas para os agentes que trabalham na Rede Social, ou seja, no terreno. É, muito importante, continuar a investir na formação e informação dos técnicos intervenientes nestes vários processos de interacção participativa social, desenvolver acções de formação para dirigentes e técnicos com funções dirigentes nas

entidades particulares sem fins lucrativos, utilizando metodologias de organização adequadas (DGSS, 2009).

Tendo em conta o exposto anteriormente, a perspectiva da promoção do desenvolvimento social, a Rede Social foi concebida como um instrumento de racionalização da intervenção social, assente numa cooperação sistemática entre as entidades públicas e privadas no planeamento conjunto das intervenções e na articulação das respostas. A evolução das políticas sociais nos países da União Europeia, nomeadamente, a descentralização dos programas, das medidas e das acções de combate à exclusão social, da promoção de intervenções integradas, do envolvimento dos diversos agentes locais com particular destaque para as autarquias locais no desenvolvimento social, da progressiva articulação na intervenção social como pressuposto da dinâmica de racionalização da intervenção social incorpora algumas das tendências mais positivas que têm marcado as intenções futuras relativamente ao desenvolvimento social, económico e ambientalmente sustentado (DGSS, 2009).

Ao nível nacional a Rede Social favorece a articulação e a adaptação das políticas de âmbito nacional aos problemas e às necessidades locais de cada região. O impacto estratégico pretendido assenta na obtenção de novas formas de complementaridade e articulações eficazes, entre os programas nacionais e os instrumentos de planeamento locais, potenciando os resultados de ambos. No plano local, a Rede Social, permitiu grandes avanços qualitativos na intervenção social ao recorrer ao uso de parcerias alargadas construídas em torno da consensualização de objectivos e estratégias de intervenção, de forma a contribuir para a mobilização dos recursos institucionais capazes de gerar impactos susceptíveis de contribuir para a melhoria dos processos de combate à exclusão social e para o aumento da capacidade de detecção, resolução e definição dos problemas individuais, gerando respostas específicas para necessidades de cada caso, bem como a implantação de sistemas de informação locais eficazes (www.seg-social.pt).

2. Novas redes sociais e de cidadania

A maioria dos sociólogos defende que os comportamentos dos indivíduos estão

directamente ligados às estruturas em que se inserem. O que leva muitos pensadores a limitar a sua intervenção no tratamento dos dados empíricos em termos de extractos sociais (categorização padrão), descorando na sua análise a realidade em termos de relações entre os diferentes actores sociais. É por isso, fundamental, ter em linha de conta os aspectos de convergência relacional entre os agentes sociais, de acordo com as inerências dessa realidade estrutural existente, bem como os seus efeitos positivos e negativos relativamente às fontes ou estratégias a adoptar. Trata-se pois, de verificar situações concretas de relações entre actores sociais que definem a estrutura que representam e não apenas de limitar-se a razões abstractas (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 5-6).

Para ser-se pertinente no contexto de análise é preciso considerar que as pessoas distribuem-se por categorias, mas também pertencem a redes, daí as categorias servirem de ligação com as relações estruturais que ligam os indivíduos entre si. De qualquer forma há que apurar a importância dessas relações que são responsáveis por manter essa unicidade. Uma estrutura é no mínimo um conjunto de elementos ligados uns aos outros por relações diversas que formam um sistema específico de interacção estrutural. No entanto, não é dado adquirido que as relações de poder nas organizações obriguem à existência de redes que apenas se limitem a um conjunto de relações de índole informal, o estudo de redes não se limita em exclusivo á socialização simples de indivíduos, abrange múltiplas outras áreas importantes para a compreensão do fenómeno das Redes Sociais (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 6-7).

A análise de redes não é em si um objectivo final, mas sim um meio de análise estrutural cujo objectivo visa demonstrar a forma como a rede exerce incidência sobre os fenómenos observados, a avaliar os efeitos e os resultados do conjunto de interacções que daí decorrem. Este é o motivo pelo qual o processo de análise de redes procura encontrar as regularidades dos comportamentos e dos grupos que apresentam essas mesmas regularidades, de forma indutiva analisa as relações entre os indivíduos para isolar grupos considerados pertinentes para o estudo. Encontra-se assim em condições de compreender em que medida a estrutura condiciona os comportamentos enquanto emergem permanentemente do processo novas interacções (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 7-9).

Numa perspectiva de análise estrutural às redes sociais é comum pensar-se que os indivíduos agem em sociedade com o propósito de atingir um determinado objectivo, para o concretizar opta entre várias alternativas possíveis em função dos seus interesses e valores, aspectos predominantes que o indivíduo procura evidenciar, ou seja, as suas motivações individuais, que emergem independentemente dos efeitos inerentes à estrutura. Contudo, a estrutura acaba por condicionar normativamente os interesses individuais de cada indivíduo em detrimento do grupo, exerce um processo de socialização orgânico forte de dependência do indivíduo relativamente ao colectivo. Daí poder-se adiantar que a estrutura privilegia o indivíduo, que não se reduz apenas à soma de acções individuais, e finalmente, condiciona determinantemente todas as acções isoladas (individuais) e o contexto em que as interacções se desenvolvem (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 9-14).

A abordagem às redes sociais implica uma referência ao conceito de socialização e a pertinência em distinguir os seus diferentes aspectos e níveis de interferência neste domínio. Desde logo o conceito de socialização formal e informal, onde podemos dissecar dois tipos de redes, uma organização ou uma empresa constituída pertence a um tipo de socialização formal que se encontra dotada de estatutos directivos. A outra vertente emergente é o da socialização informal, a formação espontânea de um grupo de amigos ou simples conhecidos, por exemplo, também representa uma rede, neste caso inserida numa tipologia informal desprovida de qualquer norma estatutária vinculativa. Existem muitos outros exemplos possíveis para definir outras especificidades neste âmbito, no entanto, estes dois casos quase antagónicos demonstram bem as extremidades deste conceito e a forma como o processo de socialização (rede) pode interferir no funcionamento da organização (Degenne & Forsé, *op. cit.*, p. 36).

Uma outra característica do conceito de socialização importante para a análise de redes, consiste no carácter colectivo e individual das relações e interacções que se desenvolvem dentro e fora do grupo, um aspecto interpessoal relevante que nos leva para uma outra dimensão que se prende com a intensidade do próprio processo de socialização, avalia em que medida as relações de proximidade entre os indivíduos garante o estabelecimento de laços de continuidade, com a atribuição dos critérios de forte e frágil. Finalmente, as relações mais específicas deste conceito de socialização

resulta das relações restritas do indivíduo, a família e as relações de índole sentimental (amorosas), designadas respectivamente por relações electivas e as relações por afinidade, esta última, representa um tipo de relação despejada de qualquer norma ou compromisso, enquanto a primeira implica uma certa obrigatoriedade quanto ao seu desenvolvimento (Degenne & Forsé, *op. cit.*, p. 37).

A análise das redes sociais depende das alterações dos fenómenos sociais que resultam da conjuntura económica em que se inserem. A falta de financiamento para a criação de novas respostas e equipamentos sociais, leva ao surgimento de novos comportamentos relacionais com o meio, verifica-se o crescimento de uma tendência das pessoas com mais idade que dispõem de tempo livre, hesitam cada vez menos em dedicar parte do seu tempo ao voluntariado e às causas de solidariedade social. Manifestam um comportamento relacional espontâneo que conduz na maioria dos casos à criação de associações organizadas com vocação natural para a intervenção social alargada, um fenómeno interactivo ao qual o factor da formação e do nível cultural do indivíduo desempenha um papel determinante. Há uma relação directa que apoia a sua fundamentação no facto do indivíduo possuir formação superior aumenta a probabilidade deste enveredar por este comportamento, mais pelo nível de formação pessoal do que propriamente pela natureza do curso que possui (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 51-54).

Outro aspecto importante no estudo das redes é o factor de coesão, uma organização social de uma comunidade rural ou urbana, representa um meio pelo qual os diferentes agentes sociais interagem entre si. Estas estruturas organizacionais promovem internamente o surgimento de pequenos subgrupos informais que desenvolvem nas pessoas um sentimento de pertença comum, revestido de um certo grau de intimidade que origina um conjunto de comportamentos colectivos com os quais se identificam. Uma condição que muitas vezes confere uma ligação vinculativa às pessoas mais significativa que os próprios laços formais, políticos, económicos ou outros, inerentes aos vários processos relacionais. Gera-se uma multiplicidade contínua de redes interligadas entre si. À medida que um indivíduo pertence a várias redes sociais em simultâneo, ele acaba por criar uma rede de interacções relacionais que actuam como factor integrador (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 91-94).

Uma outra forma de distinguir subgrupos nas redes sociais consiste em confundir os indivíduos com o estatuto social que têm nas relações que mantêm com os outros, trata-se de um interacção orientada, pessoas pertencentes à mesma classe social, sem se conhecer defendem os mesmos princípios de conduta relativamente à sua actividade ou padrões de conduta social. Podemos aqui destacar se o pretendermos as profissões liberais, médicos, advogados, psicólogos e outros, no tipo de relação que desenvolvem como os seus clientes, que também não conhecem, mas com quem interagem na partilha de um interesse comum previamente definido. Passa por uma operação cognitiva conduzida pelo sociólogo no sentido de estabelecer relações e definir os papéis sociais de cada indivíduo, que tipo de ligação existe entre o papel que desenvolve enquanto ser socialmente activo e a dimensão organizacional que integra. A definição deste tipo de conceito no quadro de análise das redes sociais visa determinar o tipo de afinidades das actividades profissionais com base nos fundamentos lógicos do papel de cada classe social (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 100-101).

A análise das redes sociais implica a avaliação dos recursos e dos efeitos originados pelas posições ocupadas pelos próprios actores. O que leva ao surgimento de uma nova terminologia, cada vez mais comum nos dias de hoje no contexto social refere-se ao capital social. A junção destes dois conceitos, capital e social, promove uma aproximação benéfica para o desenvolvimento futuro da sociedade com a valorização do capital humano, os principais agentes de intervenção social e o aproveitamento eficaz daquilo que se designa actualmente por capital económico-social. Se por um o capital económico é criado pelas ferramentas facilitadoras da produção, o capital humano também o é pelas capacidades e qualificações daqueles que as manuseiam. No seguimento desta ideia é legítimo pensar-se que as interacções entre os indivíduos também é encarado como um capital a adquirir. O capital social facilita a produção de bens colectivos assim como a democracia e a industrialização, acaba por beneficiar o indivíduo, favorecendo o colectivo. O benefício individual resulta da sua pertença ao grupo enquanto individualidade, ou seja, as redes sociais são consideradas um recurso importante para os indivíduos (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 123-124).

As leis que regem a vida em sociedade visam garantir uma interacção civilizada entre as pessoas de forma a não travar o desenvolvimento da sua capacidade de associar-se e

aperfeiçoar-se, à medida que a igualdade das condições aumenta nas sociedades modernas. A capacidade dos indivíduos organizar-se em associações para a resolução dos seus problemas quotidianos vem evidenciar um dos principais preceitos da democracia. O capital social difere das outras formas de capital humano uma vez que é geralmente transmitido por mecanismos culturais, religiosos e históricos que moldam o modelo comportamental adoptado. O diagnóstico feito a este nível vem demonstrar que estamos limitados às diversas comunidades de interesses e associações que assentam de uma maneira ou de outra em relações directas. Sem esquecer o grande desenvolvimento da internet que permitiu o aparecimento e a multiplicação dessas comunidades de interesses, uma incontestável forma de capital social em forte expansão (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 151-154).

Importa igualmente enquadrar a importância da estrutura nas redes sociais, por exemplo, nas situações de conflito, a violência dos conflitos sociais, leva a destacar dois aspectos relevantes. O conflito assenta em dois elementos interactivos, na estrutura da rede e nas motivações dos seus agentes. Nas sociedades industrializadas, os conflitos sociais mostram que os grupos de interesse que se formam nas várias camadas da sociedade não coincidem forçosamente, esta pluralidade de grupos origina uma pluralidade de conflitos sociais que não têm a priori razões para se agregar num único generalizado ou vice-versa. Depreende-se daí que a violência do conflito social, aumenta ou diminui, quanto menor a ruptura com a estrutura organizacional da rede for pacífica, dando assim lugar à possibilidade de negociação e concertação social (Degenne & Forsé, *op. cit.*, pp. 231-235).

A principal questão das redes prende-se com o papel do Estado actual e com as suas metas, combater a ineficiência na concretização dos seus objectivos passou a ser uma função do Estado. Na base destas alterações estiveram vários fenómenos conjunturais internacionais, o processo de globalização, principal motor da mundialização da economia, aparece como causa primordial neste domínio. Associado surgem factores decorrentes da evolução dos processos de interacção entre os Estados, a internacionalização dos objectivos e das políticas do sector público, até aqui pertença exclusiva do Estado, agora representa uma preocupação comum, regional, aspectos transversais de um mercado cada vez mais aberto e global, assolado pelos grandes avanços tecnológicos nas áreas da informação e da comunicação, têm permitido a

implementação de redes globais. Contribuíram para a transição de uma sociedade industrial para uma sociedade de informação e do conhecimento, desenvolveu-se uma grande mobilidade, à escala global, dos principais factores de produção considerados importantes para este século (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, p. 19).

Alterou-se o paradigma público do Estado-providência, a administração pública até então destinada a garantir o bem-estar social, gerou inúmeros fenómenos de ineficiência por parte os organismos do próprio Estado. O que levou ao aparecimento de um movimento que visou prescindir da maioria das valências, habitualmente sob a égide do Estado, para implementar um cada vez menor número de tarefas em prol de um sistema assente maioritariamente as actividades de gestão e controlo de objectivos. O que permite passar-se de um Estado intervencionista para um Estado regulador da actividade política e social, criador de regras capaz de tornar-se um regulador imparcial de toda a actividade conjuntural, colmatando as falhas dos processos económicos, internos e externos, de um mercado cada vez mais aberto e global (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, p. 20).

Este redimensionamento do modelo de gestão da administração pública fundamenta-se basicamente em três princípios orientadores, que actualmente servem de base para o processo de implementação das redes sociais, que passam pela descentralização de competências para as colectividades locais, pela transferência de tarefas de serviço colectivo para colectividades não públicas e pela desburocratização da gestão dos grandes serviços públicos, tudo numa lógica de promoção de uma maior racionalização dos recursos disponíveis. Neste exercício de intervenção no processo de gestão do poder, as fronteiras entre o sector público e o sector privada tendem a esbater-se à medida que a interacção evolui. O Estado acaba por partilhar o seu poder com novos agentes de intervenção em parceria, mantendo contudo o seu papel central como força coordenadora na distribuição das diferentes actividades numa dinâmica de influência recíproca (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, pp. 20-21).

Esta perspectiva de Estado parceiro dita uma transformação no modelo de interacção com a sociedade em geral, o próprio é levado a solicitar a concordância dos intervenientes e a negociar a implementação das medidas, a fim de reduzir ao máximo as resistências inerentes aos processos de desenvolvimento social. A evolução natural

da sociedade para a integração das redes sociais como modelo de gestão orgânica, visa garantir que o sistema responda às exigências concretas dos cidadãos de acordo com as suas reais necessidades, o sentido orientador básico das organizações é, por isso, para o cidadão. Neste contexto o Estado não encara o cidadão como um simples residente votante sem qualquer tipo de intervenção, a administração pública assume-o como um agente activo de pleno direito com capacidade de intervenção na formulação e priorização das suas políticas, agindo como um elemento moderador na mediação entre os diversos interesses colectivos e individuais, das organizações e da população participante (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, pp. 21-22).

A crescente crise do Estado-providência associada aos fenómenos de ineficiência da administração pública, constantemente posta em causa, leva à discussão do seu real peso no desenvolvimento da vida económica e social do país, e a equacionar a transformação e a adopção de novos papéis dos seus organismos mais representativos. No sentido de substituir cada vez mais as estruturas e modelos clássicos de intervenção, próprios dos antigos Estados de providência, por um sistema de regulação e orientação mais flexível e ajustado às novas realidades emergentes. As permanentes mudanças nas formas de governação impuseram alterações estruturais profundas no modo de actuação da administração pública, concentrando a discussão em torno das funções do Estado e da tipologia dos meios para as realizar (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, p. 23).

Nos últimos anos, lançaram-se programas de modernização na administração pública, tem sido uma prioridade dos diversos governos, dado o crescimento das actividades administrativas públicas, semi-públicas e mesmo no sector privado, o que implicou uma sobrecarga nos recursos, financeiros e humanos, que o Estado deixou de ter capacidade de gerir através dos tradicionais meios de hierarquia administrativa. Uma situação apenas possível com a introdução de novas ferramentas e conhecimentos tecnológicos. Na base da mudança estiveram fenómenos próprios da evolução do sistema de interacção social, o aumento das despesas com os agentes dos serviços públicos, o aumento da complexidade funcional da máquina administrativa, o aumento das exigências dos cidadãos, e finalmente, o surgimento de novas tendências de transformação estrutural do Estado, numa lógica menos centralizada e com uma forma de governação mais flexível e transparente (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, pp. 23-24).

Nas últimas décadas, a administração pública evoluiu consideravelmente em matéria de prestação de serviços públicos, um característica comum de vários Estados diferentes com sistemas políticos e administrativos disparos. Ao longo destes anos, as reformas do sector público levadas a cabo pelos vários governos, como forma de contrariar esta tendência de degradação social, tiveram objectivos bem definidos. Os governos sempre procuraram libertar-se das suas obrigações em detrimento de terceiros, esta transferência de competências dava-se com recurso à privatização. Por outro lado, havia a preocupação de procurar implementar medidas políticas de racionalização que permitissem o aumento da produtividade de uma administração fortemente burocratizada, e por último, investir numa dimensão alicerçada na inovação que gerasse a busca de novos métodos de gestão no domínio público (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, p. 24).

As exigências de uma administração pública moderna impõe uma tendência para o surgimento de novos modelos organizacionais, dotados de estruturas orgânicas ajustadas às novas situações tecnológicas e inovadoras, receptivas à mudança, com modelos de decisão descentralizados e participativos, que permitam uma maior responsabilização e autonomia dos seus colaboradores, bem como uma profunda alteração dos seus sistemas de informação, controlo e supervisão das relações profissionais entre hierarquia e subordinados, no sentido de aproximar o mais possível a decisão da sua execução de forma a conferir-lhe maior eficácia. Daí, os organismos da administração pública, progressivamente, transferir para o privado parte das suas competências, tradicionalmente sob a sua alçada, para efectivar um melhor desenvolvimento das suas actividades a vários níveis da sua gestão (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, pp. 24-25).

Embora conscientes da morosidade de um processo desta natureza, as organizações modernas dependem cada vez mais do saber especializado dos seus quadros, da transmissão de informação e dos conhecimentos adquiridos, isto a fim de efectivar a profissionalização dos seus colaboradores em prol de um melhor desenvolvimento técnico das organizações. É por isso previsível, que num futuro relativamente próximo, coabitem organizações de grande dimensão, impessoais e hierarquizadas, assentes na divisão das competências em várias áreas especializadas, e por outro lado, organizações estruturadas em rede, capazes de favorecer a implementação de

estratégias de colaboração e interesse comum entre organizações, reduzindo os seus efectivos a favor de especialistas altamente preparadas para integrar pequenas equipas de trabalho, especializadas na intervenção em áreas consideradas de interesse, fundamentais para a promoção do desenvolvimento económico e social sustentado (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, p. 25).

As preocupações centrais na gestão da administração pública relacionam-se, hoje, com os constrangimentos financeiros, valoriza-se o mercado e os seus aspectos intrínsecos, a liberalização e a privatização de actividades, económicas e sociais, a desregulamentação, a delegação de poderes, a desburocratização, enfim um conjunto de correntes que permitam a introdução progressiva de uma administração de técnicas de gestão inspiradas nos modelos afectos ao sector privado. Promover a eficiência e a eficácia dos serviços gerais de forma a aproximar a administração pública dos cidadãos, através de uma efectiva simplificação das normas e dos procedimentos administrativos, e uma redução do peso da administração central. A administração pública procura claramente, fruto das sucessivas alterações dos programas políticos, evoluir em direcção aos modelos em rede, onde os diferentes agentes de intervenção dos governos alteram o seu comportamento ao assumir a responsabilidade de satisfazer as necessidades particulares dos cidadãos (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, pp. 25-26).

A combinação dos mecanismos de mercado e a introdução de novas técnicas de gestão provenientes do sector privado têm contribuído para a reforma institucional da administração pública ao longo dos últimos anos. O melhoramento da gestão que tem tido por objectivo a redução da despesa pública e o reforço da responsabilidade com vista à satisfação do consumidor final tem-se centrado na implementação de um processo de medição sistemática da qualidade e da avaliação, que conta com a participação dos utentes e a definição de códigos éticos de conduta. Este movimento pretende romper com um conceito de Estado administrador para dar lugar a uma administração empresarial que dê poder aos seus colaboradores (funcionários) para usar a sua criatividade nos serviços prestados aos clientes em prol da valorização do seu trabalho, capaz de fundamentar uma nova cultura da administração pública, mais flexível, inovadora, empreendedora e capaz de resolver problemas reais dos utentes em tempo útil. Este tipo de modelo de gestão procura transformar os organismos

públicos em organismos com natureza semelhante aos organismos privados, fortemente orientados para o resultado e a concretização de metas de desempenho bem definidas, nos quais os cidadãos aparecem como cliente e principal beneficiário, cujo objectivo, conforme já vimos anteriormente, visa melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos. Embora as correntes participativas aleguem que os organismos públicos operaram numa dimensão política e apresentam-se como cidadãos e não como clientes. O conceito de cliente, levanta à partida, questões de âmbito legal, quando associado ao poder de compra em vez dos direitos legais, abre-se um precedente que pode conduzir ao estabelecimento de desigualdades entre os indivíduos, um factor de exclusão do indivíduo face ao Estado, o que coloca de imediato em causa os fundamentos e obrigações universais inerentes ao conceito de cidadania previstos na constituição (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, pp. 26-27).

A evolução deste processo de transformação orgânica do funcionalismo público tem permitido a crescente transição de um Estado gestor, para um outro tipo de administração apoiado nas teorias da cidadania democrática, mais receptiva que concebe estrategicamente o seu planeamento mas age democraticamente, valorizando a cidadania e o serviço público. Pretende servir os indivíduos não apenas na qualidade de clientes mas também como cidadãos de pleno direito, numa actuação participativa que represente uma mudança importante rumo a uma cada vez maior abertura da administração pública à população (cidadãos). Com a emergência de novos problemas sociais e novas necessidades ao nível dos particulares e das empresas, quer o sector público quer o sector privado terão de melhorar obrigatoriamente o seu desempenho. Desta feita, a administração pública enfrenta o desafio de desenvolver nos seus organismos uma nova atitude capaz de ir de encontro às novas exigências dos cidadãos e de promover a mudança no sentido de uma melhoria contínua da sua gestão e métodos de trabalho (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, p. 28).

O conceito de cooperação e optimização dos recursos para melhorar o desempenho dos serviços é um aspecto fundamental na gestão de qualidade, o método utilizado pelos vários organismos na procura da excelência é o desenvolvimento de parcerias. Na administração pública, uma parceria baseia-se num acordo entre uma organização pública e uma outra entidade ou entidades, de forma a estabelecer uma cooperação a fim de atingir objectivos políticos e de âmbito social, vincula-se uma convergência de

interesses comuns e partilhados, assente numa delimitação prévia de poderes e responsabilidades entre as partes intervenientes que inclua a repartição de riscos e obtenção de vantagens mútuas, que também pode constituir uma intervenção conjunta de índole complementar no fornecimento de recursos partilhados com um determinado objectivo específico de natureza social (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, pp. 269-270).

Os Estados Membros da União Europeia, apoiados pelos programas comunitários, têm vindo a adoptar, de forma regular, o conceito das parcerias para combater os factores de pobreza e exclusão social, isto em matéria de políticas sociais. As parcerias emergiram como vias alternativas às políticas públicas tradicionais, em Portugal, o conceito de parceria nasceu para dar resposta às directrizes comunitárias e enquadrar-se nos fundos europeus, em regime de parceria, enquanto o termo parceria representa as relações de colaboração e cooperação informais, nomeadamente de âmbito local. Muitas medidas transnacionais foram lançadas em regime de parceria formal, para invocar a mais popular delas pode-se referir o Rendimento Social de Inserção (antigo Rendimento Mínimo Garantido) que reunia parceiros do sector público e privado, e outras entidades provenientes das esferas económica e social. Este tipo de relacionamento especial entre duas ou mais organizações, contribuiu para a melhoria da qualidade da prestação de serviços públicos a nível da sua eficiência e eficácia, criando relações estratégicas fundadas na confiança recíproca e na partilha de interesses que permitem, inclusive, garantir a sustentabilidade financeira na cobertura de alguns serviços públicos em áreas específicas (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, p. 270).

As parcerias podem ser estabelecidas em diversos sectores de actuação das organizações públicas, as razões prendem-se com o facto de procurar-se combinar recursos para encontrar-se soluções criativas para questões complexas e descobrir fontes de financiamento alternativas, tudo em nome do melhoramento da eficiência, da eficácia e respectiva receptividade do público em geral. Basicamente estes critérios constituem os principais fundamentos para a criação de parcerias na administração pública. O que é necessário é a interacção entre a administração pública e os cidadãos, baseada apenas no fornecimento de informações, mas acima de tudo na intervenção directa do processo de fazer políticas e na sua concretização, assumindo o papel de moderador na convergência de interesses dos vários intervenientes, entidades e grupo

de cidadãos pró-activos, dando lugar a uma maior receptividade ao cidadão para a criação de mecanismos de abertura da administração, de forma a tornar o cidadão activo num co-produtor nas decisões políticas de intervenção directa. No fundo, promover a criação de espaços de intervenção para os cidadãos, o que estimula à participação contínua, contribuindo para a diminuição do monopólio das organizações nas decisões finais, os organismos devem por isso assumir uma postura de facilitador incorporando uma função pedagógica face aos cidadãos. A fim de encontrar novos modos de governação que combinem eficiência e flexibilidade nos processos de decisão, com maior pluralismo, justiça e equidade (Carapeto & Fonseca, *op. cit.*, pp. 271-287).

3. Novas redes sociais e de cidadania europeia

Este modelo social denominado, Rede Social, representa um modelo estrutural que permite avaliar a contribuição da sociologia neste âmbito e o seu principal indicador para a identificação das interdependências sociais, são as relações sociais dos diferentes agentes e grupos sociais existentes. Um método que possibilita a observação das interdependências ou a sua ausência entre um grupo colectivo de entidades sociais em particular ou simplesmente verificar a evolução de um meio social devidamente organizado. A partir daqui passa-se para uma avaliação exacta da influência dessas interdependências no sentido de tentar-se reconstituir um sistema que identifique os vários tipos de comportamentos ao nível dos seus membros de forma a avançar para novos modelos sociais de interacção com base nas aprendizagens resultantes desta metodologia de observação e acompanhamento, numa lógica de fundamentação de sistemas sociais simplificados e mais eficazes (Lazega, *op. cit.*, pp. 5-6).

Por outro lado, o método estrutural do trabalho sobre sistemas de interacção e redes passa pela busca contínua de informação independentemente de existirem ou não relações inter-institucionais entre os diferentes membros do colectivo social. O método estrutural permite de facto, evidenciar a importância das relações indirectas na compreensão dos fenómenos sociais. Um método que procura reconstituir e analisar de forma rigorosa, todos os sistemas de interdependências num enquadramento cada vez mais alargado, adicionando-lhe valor acrescentado com a introdução de novas perspectivas e conhecimentos sociológicos para um melhor entendimento dos

processos sociais e dos mecanismos inter-relacionais colectivos (Lazega, *op. cit.*, pp. 7-8).

Este método estrutural traz às teorias de intervenção social uma contribuição importante, permite de facto, contextualizar o comportamento dos actores sociais de forma sistémica e dinâmica, fazendo uso de uma grande flexibilidade e capacidade de adaptação à conjuntura social envolvente. Representa um modelo simplificado dos diferentes processos relacionais e de trocas entre os vários agentes sociais intervenientes, sem perder de vista a dimensão individual de cada um, as suas acções e interacções. Qualquer que seja o objectivo a atingir para cada um dos actores deste processo, há que definir um contexto de actuação bem estruturado, este método estrutural possibilita fundamentar uma articulação eficaz a vários níveis, micro e macro, no desenvolvimento dos processos de observação e explicação dos fenómenos sociais. A aplicação destes propósitos acrescenta uma dimensão suplementar nos contextos formais de intervenção social, tantas vezes negligenciada, nomeadamente na divisão do trabalho desenvolvido pelos diferentes agentes de intervenção social, de forma a articular as dimensões formais e relacionais das estruturas sociais existentes no sentido de superar eficazmente os vários obstáculos e oportunidades dos membros das entidades, económicas e sociais, para uma melhor evolução das suas estruturas enquanto resposta social. Esta metodologia de intervenção é por isso dinâmica e complexa, as normas sociais criadas influenciam directamente as suas estruturas relacionais, tudo porque os diferentes sistemas de interacção podem em determinada altura desenvolver-se em torno de novas regras de actuação social de natureza espontânea (Lazega, *op. cit.*, pp. 10-13).

Em termos metodológicos, os aspectos mais importantes na utilização de qualquer ferramenta estatística reside na definição das fronteiras externas entre o que é relativo ao agente colectivo ou ao sistema de interdependências que pretendemos observar na estrutura relacional do meio alvo. A omissão de elementos importantes para o estudo conduz, inevitavelmente, a conclusões adulteradas desviadas da realidade. A recolha de dados por levantamento com recurso a questionários previamente definidos tem custos elevados e uma margem de erro considerável, uma vez que é preciso contar com a colaboração de todos os intervenientes do sistema sob observação. Por outro lado, os dados de arquivo, muitas vezes utilizados no domínio das relações inter-

organizacionais, oferecem oportunidades muitas vezes inexploradas de reconstituir sistemicamente as diferentes estruturas relacionais e analisar modelos inexplorados de acções colectivas com base neste tipo de recolha estática (Lazega, *op. cit.*, pp. 21-42).

As diferentes estruturas interrelacionais exercem, inegavelmente, sobre os parceiros de uma rede social uma pressão que leva à alteração de comportamentos dentro do próprio sistema, nomeadamente na maneira como os intervenientes actuam em função das dificuldades inerentes ao processo na busca de uma solução comum. A resolução de uma determinada situação de impasse passa habitualmente pela capacidade que um parceiro social tem em substituir uma realidade por outra, como forma de ultrapassá-la eficazmente em função dos objectivos pré-definidos. No entanto, em muitos casos esta situação não se apresenta assim tão simples, nem sempre é possível substituir um agente por outro (Lazega, *op. cit.*, pp. 75-76).

Há por isso, necessidade em abordar um conceito fundamental em matéria de redes, a autonomia do actor social. Autonomia implica antes de tudo, a existência de uma alternativa relacional no interior de um processo multi-relacional, em vez da capacidade de substituição anteriormente abordada, aumenta-se a capacidade negocial do agente na gestão das interacções com os parceiros da rede e cresce o fluxo na circulação de dados e fontes no seio da rede. Uma situação de grande autonomia significa uma posição privilegiada e uma grande oportunidade de controlar toda a informação que circula na rede, tornando-se num parceiro estratégico para outros membros dentro, a sua presença torna-se imprescindível, uma referência indispensável para a resolução de problemas de âmbito colectivo. O parceiro social capaz de adoptar este método assume por inerência uma posição de liderança e reveste o papel de factor de afectação na decisão junto dos demais membros da rede. As interdependências são sempre complexas e assumem várias dimensões sociais, a análise de redes sociais centram o seu objecto de estudo nos processos sociais do ponto de vista relacional que tem por base a compreensão das dinâmicas de grupo, daí a importância da condição estratégica de cada membro dentro da rede (Lazega, *op. cit.*, pp. 77-80).

O tratamento de dados estatísticos de Redes Sociais representa uma componente importante do desenvolvimento sociológico actual. É uma área ainda pouco desenvolvida enquanto método estrutural de recolha e investigação sociológica,

nomeadamente, ao nível, por exemplo, das desigualdades relativamente ao acesso às fontes de recolha, uma explicação que implica recorrer a um exame profundo que permita definir com rigor uma opção sociométrica por parte dos agentes sociais intervenientes, de forma a determinar os atributos e características do perfil desses mesmos actores de campo. Em contexto real, trabalhar em Rede, consiste desenvolver uma acção conjunta dos diferentes agentes sociais que visa estabelecer uma plataforma de interacções individuais e colectivas em prol de um interesse comum. Daí, a utilização de dados relacionais como variável demonstrativa em modelos estatísticos coloca sempre problemas específicos complexos, se de facto este conceito de interacção não for respeitado em termos de cooperação institucional e individual (Lazega, *op. cit.*, p. 81).

A descrição das interdependências das fontes e o envolvimento na contextualização relacional da acção podem ser concebidas como dinâmicas intrínsecas na medida em que as trocas realizadas aquando das observações e a sua operacionalização como normas recíprocas, constituam processos que se perspectivam no tempo, em paralelo com a definição das regras e regulamentação da dinâmica de trocas. Os diferentes níveis de interacção das dinâmicas das Redes Sociais são simultaneamente, ao longo do processo, variáveis dependentes e independentes conforme o contexto social e relacional em que se encontram inseridas. O que levanta a questão da dependência das observações e das complexidades introduzidas pelo efeito “feedback” das dinâmicas associadas. O objectivo da análise estatística é o de explorar a rede como função dos efeitos estruturais endógenos, capaz de avaliar variáveis demonstrativas que caracterizem os actores sociais exógenos, duas dimensões complementares que adequadamente ajustadas aos efeitos estruturais tornam possível testar hipóteses sobre os efeitos de variáveis de outras estruturas relacionadas com a evolução da própria rede (Lazega, *op. cit.*, pp. 100-108).

Numa sociedade cada vez mais global, a sofisticada divisão do trabalho das economias e das sociedades contemporâneas modernas, inseridas no contexto de alta concorrência fruto de um mercado mais aberto de indivíduos e organizações, é propício à criação de interdependências de grande complexidade para os diferentes agentes sociais. O mundo do trabalho é bem exemplo disso mesmo, um reflexo no desenvolvimento profissional das pessoas e das suas organizações, que implica o recurso por parte dos

intervenientes a múltiplas formas de parceria e partenariado para levar a acabo os seus objectivos pessoais e organizacionais. Uma fonte dos seus recursos reside na adopção de um comportamento assenta na cooperação e participação colectiva para a resolução dos problemas conjunturais, nacionais e internacionais. À muito que esta realidade deixou de atingir os limites fronteiriços de cada nação, a perspectiva regional, nomeadamente ao nível europeu (União Europeia), vigora como critério para a implementação de novas medidas de desenvolvimento económico e político, e de priorização da intervenção contextual nas áreas consideradas estruturantes para o futuro comum (Lazega, *op. cit.*, p. 109).

A partilha de recursos sociais está, habitualmente, na base da gestão dessas interdependências entre os vários agentes intervenientes, que numa dimensão colectiva representam as Redes Sociais que na sua essência deveriam reflectir-se na análise das estruturas relacionais de forma a permitir a criação de outras parcerias cooperantes. Esta dinâmica tem como propósito, aproveitar a análise da interacção multilateral e plurilateral, como modelo para enriquecer teoricamente a troca de experiências sociais, intra-organizacionais e inter-organizacionais, e desenvolver a partir daqui novas directrizes sociais de cooperação dinâmica. Contudo, a necessidade de promover uma aproximação estrutural a outros métodos mais generalistas, advém do facto da análise de redes ser antes de mais uma contextualização da acção, a metodologia de busca que a utiliza deve avaliar o efeito do contexto relacional relativamente aos comportamentos dos agentes intervenientes, como forma de apurar enquanto método da qualidade de todo o processo social (Lazega, *op. cit.*, pp. 110-117).

Muito se especula em relação à importância das cidades e à manutenção do seu estatuto enquanto garante do desenvolvimento local. Contudo, os principais responsáveis pelo planeamento urbano e regional garantem que o processo de globalização, e as novas tecnologias de informação e comunicação, representam o fim da importância económica das cidades. Uma situação bem real uma vez que as cidades têm sofrido a vários níveis os efeitos da economia global. Muitos centros urbanos detentores de grandes pólos industriais, enfrentam hoje graves problemas de abrandamento, um fenómeno visível quer nos países desenvolvidos quer nos países mais periféricos (DPP, p.1).

A tecnologia de informação e comunicação, o processo de globalização e a digitalização, factores de inovação que levaram a uma reorganização do espaço económico e social e ao surgimento de uma nova geografia das actividades económicas, sociais, políticas e financeiras que deriva da coabitação entre o território real e o ciberespaço. Há, por isso, necessidade de mais e melhor investigação sobre os efeitos destas novas tecnologias relativamente às redes económicas e sociais urbanas, bem como da sua expressão no espaço e no tempo, a fim de moderar o aparecimento de desequilíbrios económicos urbanos e regionais. Não existe ainda paridade no desenvolvimento das cidades e dos diferentes territórios urbanos (www.dpp.pt, p. 3).

Neste contexto, as transformações urbanas reflectem uma nova qualidade de circulação de bens e serviços nas cidades, tornando-as cidades em rede. Estas mudanças não se limitam à escala intra-urbana, mas também à expressão de novos modelos de cooperação e concorrência entre cidades, uma dimensão interurbana. Em prol de novas relações, os grandes centros urbanos, assumem actualmente cada vez mais o carácter de rede como nova forma de combater e ultrapassar os problemas emergentes de uma sociedade em constante mutação e conexão com o mundo global. Trata-se da transição para a implementação da cidade de informação que se define como a cidade da nova economia, com base em transformações tecnológicas e organizacionais de acordo com o papel que as cidades devem desempenhar neste novo contexto económico-financeiro e nas relações com a sociedade em geral. Uma realidade que assente em propósitos centrados no conhecimento e na informação, no funcionamento em torno da globalização dos sistemas económicos e financeiros, e no funcionamento em rede (DPP, p. 6-7).

Os efeitos da globalização, apesar dos que acreditavam que os países de uma forma geral beneficiariam com o crescimento da produtividade e com a afirmação do capitalismo, acabou por gerar um conjunto de impactos negativos no planeta, favorecendo o surgimento de um grande movimento social de âmbito internacional capaz de responder e minimizar esses efeitos do processo de globalização. A crescente poluição da água, do ar, dos solos, da crescente libertação de substâncias tóxicas para o meio ambiente, o efeito estufa, a redução da camada de ozono, a afectação de vários ecossistemas e biodiversidades, enfim um sem número de fenómenos de grande envergadura causadores de impactos económicos graves para as economias locais e

nacionais dos diferentes países. Sem esquecer, obviamente, o excessivo consumo de matérias-primas não renováveis e as péssimas condições de trabalho são razões para preocupar os governantes quanto ao futuro próximo. Uma realidade cada vez mais evidente que contribui decisivamente para o crescimento acelerado da pobreza e para o aumento das desigualdades sociais em praticamente todos os países (www.dpp.pt).

Apesar dos pontos de vista divergentes relativamente à implementação das redes como alternativa ao actual processo de globalização, as redes mundiais de movimentos sociais têm surgido ligadas a questões ecológicas, éticas, religiosas, ideológicas, políticas, económicas, financeiras e culturais, não restam dúvidas quanto à forte mobilização de intervenientes nestes movimentos, todos partilham a necessidade de se mobilizarem em torno deste tipo de redes e movimentos, dinamizadores das consciências sociais dos reais problemas da sociedade contemporânea. Cujo objectivo visa uma mais rápida democratização das instituições desde o nível local até ao nível global pelo estabelecimento de uma comunicação directa e uma negociação transparente e isenta, sobre o futuro da economia global, que afecta todos os países na sua individualidade governativa, do incremento de códigos de conduta para as entidades multinacionais em função da democratização das instituições financeiras e do comércio internacional. Mais importante ainda, o apelo à participação dos cidadãos na decisão política, bem como a aplicação de sanções duras a crimes contra o ambiente. Transformar a economia global pela sustentabilidade ecológica através da mudança dos padrões de produção e consumo dos países, considerados desenvolvidos, e controlar de forma moderada a especulação à volta da expansão dos fluxos de capitais pelo aumento da carga fiscal sobre investimentos especulativos de curto prazo, no fundo, uma melhor regulamentação do sistema financeiro e monetário internacional (www.dpp.pt).

A consolidação do conceito de rede social pode encontrar parte da sua origem na análise das correntes migratórias, tornou-se cada vez mais vulgar a referência do termo rede social como factor de representação dos sistemas de migratórios em determinadas regiões do globo, onde se efectuam trocas de pessoas, recursos matérias e informações, com o estabelecimento de determinados processos de ligação e conexão, bem como a solidificação de mecanismos de interacção no desenvolvimento de fluxos que são as redes pessoais e familiares. As redes sociais podem determinar as várias

dimensões dos fluxos migratórios e reforçar assim a ideia preconcebida de análise do próprio processo de migração ou movimento populacional, como um sistema integrado entre países receptores e fornecedores de mão-de-obra, recurso humanos para integrar o mercado de trabalho no espaço europeu e fora dele, em prol de um desenvolvimento sustentado. As redes são estruturas simples que possuem o potencial para evoluir para uma forma mais complexa de interacção dinâmica na coordenação dos movimentos pendulares populacionais ligando as populações entre vários países. Neste caso específico pode encarar-se as redes sociais como formas de adaptação e integração da população imigrante na sociedade de destino, não se limitam apenas a assumir o papel de mecanismo capaz de criar condições para promover o movimento migratório, neste caso me particular, como também revestir-se como estrutura colectiva passível de mudança e reorganização social local. Com base na análise do autor, um diagnóstico mais profundo das redes sociais, leva-nos a concluir que as redes sociais se assumem como sendo uma metodologia aplicável ao estudo das relações entre diferentes entidades e organismos de todo o tipo. Inicialmente a analogia feita a seu respeito, tratava das referências feitas à análise de redes relativas às telecomunicações e a circuitos informáticos, com forte componente tecnológica, apenas mais tarde evoluiu para outras bases sociológicas adaptadas às relações sociais e ao desenvolvimento local (www.dpp.pt).

CONCLUSÃO

Com base no trabalho desenvolvido relativamente às políticas urbanas que visam o desenvolvimento sustentado das cidades em propósitos de competitividade numa economia global e do conhecimento, importa analisar os caminhos a seguir, nomeadamente a importância das redes sociais neste contexto conjuntural tão específico e actual. O princípio da sustentabilidade procura basicamente encontrar soluções que permitam maximizar o uso dos espaços já urbanizados, para gerar espaços de proximidade entre a população e as actividades. No que respeita a competitividade, o reaproveitamento desses espaços deverá privilegiar a sua utilização para o desenvolvimento de actividades económicas inovadoras capazes de competir nos novos contextos económicos internacionais. Trata-se de conferir às cidades uma nova atractividade na busca de novos valores, recursos humanos altamente qualificados e dotados de conhecimento inovadores, as soluções encontradas devem ter em linha de conta a integração dos diferentes grupos populacionais como garantia de uma maior sustentabilidade social.

Após verificar a conjuntura global e os seus efeitos, chega-se rapidamente à conclusão da necessidade de outras alternativas para a resolução dos problemas sociais emergentes, cada vez mais profundos e de dimensão internacional, globalizante. Construir bases para a fundamentação de um conceito assente na implementação de redes para atingir-se propósitos colectivos ao serviço de uma nova consciência social devidamente solidificada pelo surgimento de movimentos sociais. Uma situação que levanta uma questão, que provavelmente muitas pessoas fazem, o que faz com que uma rede alcance o sucesso na concretização dos seus objectivos. Como funciona e como se mantém efectivamente, forte e unificada, adoptando um tipo de liderança assertiva capaz de dinamizar o individual para geminação do colectivo em prol da comunidade em que se encontra inserida. As redes que melhor funcionam apresentam um conjunto de características comuns, ao nível organizativo, metodológico, estratégico, tecnológico e, finalmente, ao nível social, este último de importância capital, uma vez que é o garante quanto à manutenção do elo de ligação. O reforço dos laços pessoais que asseguram o desenvolvimento de sentimentos como a lealdade e a confiança mútua. Condições fundamentais para a continuidade deste tipo de relações e interacções em rede. Os principais indicadores do desenvolvimento internacional

apontam para uma multiplicação dos movimentos sociais em rede, o que representa de certa forma o surgimento de um novo conceito de desenvolvimento social sustentado com a participação da população, principal beneficiário da decisão final. Este fenómeno representa uma ruptura com uma forma de fazer política que já pertence ao passado e que não tem lugar no futuro. Exemplo disso mesmo é o colapso do actual sistema de segurança social europeu, que resiste apenas pela introdução de medidas correctivas conjunturais sem perspectivas de continuidade com a actual fórmula de cálculo, apenas para citar um exemplo, entre muitos.

A União Europeia fomenta o desenvolvimento social no âmbito da globalização e o equilíbrio entre a governação do mercado, económico e financeiro, e a governação social no contexto da globalização. A população de uma forma geral tem consciência do facto de que a governação do mercado financeiro se desenvolveu mais rapidamente a nível mundial do que a governação social, o que provocou um desequilíbrio das regras e das estruturas económicas e sociais. Na perspectiva de contribuir para um sistema económico mundial mais equitativo, a União Europeia, apresentou uma estratégia para promover o desenvolvimento social, a interacção entre o processo de globalização e a promoção de novos conceitos laborais assentes na interacção institucional, internacional e nacional. É, um facto que o comércio e os investimentos produzem efeitos directos no desenvolvimento social, numa perspectiva ainda mais vasta, no desenvolvimento sustentável, a fim de garantir a eficácia desta estratégia, impõe-se uma abordagem global e uniforme. Os diferentes organismos da União Europeia reforçam a utilização de instrumentos e medidas para incentivar a aplicação universal de normas e fundamentos específicos em várias áreas de acção, no plano internacional e comunitário, bem como a definição de novos mecanismos de análise periódica das políticas sociais nacionais nos diferentes países membros, capazes de promover as condições comerciais necessárias para um desenvolvimento social sustentado e coerente. Basicamente as pretensões da União Europeia prendem-se com o facto de querer tornar o espaço comunitário mais atractivo e transparente em matéria de cooperação no desenvolvimento social.

Em suma, reforçar-se a ideia de uma atitude socialmente mais responsável por parte das empresas e dos diversos agentes, económicos e financeiros, ligados ao mercado mundial. A dimensão social no processo de globalização defende que uma globalização mais justa obriga à introdução de medidas mais coerentes no plano económico, social e ambiental que permitam uma governação mais eficaz na esfera internacional e um controlo mais rigoroso na sua implementação enquanto processo de mudança. Numa perspectiva de agilizar a intervenção social, concertando intervenções agora à dimensão regional foram criadas novas medidas de âmbito social com a introdução de uma nova tipologia, as Plataformas Concelhias, que visam aproveitar os conteúdos dos diversos diagnósticos sociais das Redes Sociais concelhias, à imagem do que tem vindo a acontecer em sede comunitário com a implementação das medidas e dos planos nacionais que emanam da legislação comunitária, com o objectivo de reforçar a organização dos recursos e dos mecanismos de planeamento, na elaboração das respostas e de equipamentos sociais agora ao nível supra-concelhio, agrupando realidades sociais comuns a concelhos pertencentes a uma mesma região delimitada. Estas novas estruturas, as Plataformas Territoriais, aparecem como novo órgão das Redes Sociais, cujo objectivo passa por garantir a criação de novas condições para um desenvolvimento social integrado nas áreas de intervenção consideradas prioritárias, numa lógica de cooperação inter-redes sociais no desenvolvimento social local.

Um desafio para o poder local na operacionalização das diferentes acções, iniciativas e projectos quer na qualidade de parceiros, promotores ou executores dos projectos sociais. Numa sociedade em permanente mutação e evolução com padrões de exigência cada vez mais elevados, com o surgimento de novos fenómenos conjunturais complexos quer ao nível internacional como ao nível nacional, que são hoje parte integrante de uma dinâmica de gestão moderna com grande flexibilidade, capaz de adaptar-se às mudanças de um contexto tecnológico avançado que uma vez integrado nas medidas orientadoras e prioritárias de intervenção social, pode constituir a base de fundamentação para a implementação de uma realidade socialmente sustentável e geradora de equilíbrios no seio de uma comunidade uniformizada colectivamente em prol do cidadão enquanto entidade individual. No fundo, o cliente final, de uma dinâmica multidisciplinar que conforme tivemos oportunidade de ver encontra-se já em curso.

BIBLIOGRAFIA

Campos, João Mota de (1989). *Direito Comunitário*, I Vol., 3ª Edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Campos, J. Mota de (2008). *Manual de Direito Comunitário*, Curitiba: Juruá.

Cândido de Oliveira, A. (2007), *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa — Ciclo de Conferências na Universidade do Minho – 2006*, Coimbra, Coimbra Editora.

Canotilho, J.J. Gomes (2000). *Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração pública*, in Moderna gestão pública, Oeiras, INA.

Capela, J. Viriato (2005). Administração local e municipal portuguesa do século XVIII às reformas Liberais (Alguns tópicos da sua Historiografia e nova História), in: Soares da Cunha, M. e Fonseca, T., *Os Municípios no Portugal Moderno: Dos forais manuelinos às reformas liberais*, Lisboa, Ed. Colibri-CIDEHUS-EU, pp. 39-58.

Chevallier, J. (1997). *L'accélération de l'action administrative*, in: Revue Française d'Administration Publique, n.º 84, Paris, IIAP.

Carapeto, C. e Fonseca F. (2006). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, 2ª Edição, Lisboa, Edições Sílabo.

Degenne, A. e Forsé, M. (2004). *Les réseaux sociaux*, 2ª Edição, Paris, Armand Colin.

Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (DPP) (2009) [em linha] disponível em <<http://www.dpp.pt>> [Consultado em 15/06/2009].

Direcção Geral da Segurança Social (DGSS) (2009) [em linha] disponível em <<http://www2.seg-social.pt/left.asp?03.06.10.>> [Consultado em 15/06/2009].

Freitag, Bárbara (2006). *Teorias da Cidade*, Campinas, Papirus.

Giddens, Anthony (2005). *O Mundo na Era da Globalização*, 5ª Edição, Lisboa, Editorial Presença.

LAZEGA, Emmanuel (2007). *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, 2ª Edição, Paris, Que sais-je.

Montalvo, A. Rebordão (2003). *O processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, Almedina.

Pinto Cardoso *et al.* (2006). *A União Europeia: História, Instituições, Políticas*. Porto: Edições da Universidade Fernando Pessoa.

Ribeiro da Silva, F. (1993), Revolução liberal e municipalismo, *Revista de Guimarães*, n.º 103, 1993, pp. 361-375.

Rocha, J. Oliveira e Proença, M. (2005). *Governança Local e Gestão Autárquica*. Colectânea para a disciplina de Governo Local e Administração Autárquica, Braga, Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão.

Silva, A. Braz de Oliveira (2006). *Análise de redes sociais como metodologia de apoio para a discussão da interdisciplinaridade na Ciência da Informação*, Brasília, vol 35, n.1, 1º sem.

Silva, M. (1973). *Análise sistémica, modelização social e planificação*, *Análise Social*, nº 38, vol. X, 2º, Lisboa.

Teixeira, S. (1998). *Gestão das Organizações*, Lisboa, MacGraw-Hill.

WIKIPÉDIA (2009) [em linha] disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall> [Consultado em 15/06/2009].