



Desenvolvimento Regional em Debate
E-ISSN: 2237-9029
valdir@unc.br
Universidade do Contestado
Brasil

Natário, Manuela; Narciso, Fátima; Paiva, Teresa
SISTEMA DE GOVERNANÇA TERRITORIAL LOCAL: CASO DE ESTUDO DA CIDADE
DA GUARDA (PORTUGAL)
Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 2, núm. 1, enero-junio, 2012, pp. 82-103
Universidade do Contestado
Canoinhas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862004006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

SISTEMA DE *GOVERNANCE TERRITORIAL LOCAL*: CASO DE ESTUDO DA CIDADE DA GUARDA (PORTUGAL)¹

Manuela Natário²
Fátima Narciso³
Teresa Paiva⁴

RESUMO

Nas últimas décadas começou a desenhar-se um novo modelo de gestão pública onde os diversos atores são chamados a fazer parte ativa da gestão do território. Estas alterações ao nível da administração pública acabam por influenciar e condicionar a modernização administrativa dos governos locais. Assim, a capacidade de orientar e decidir a organização e regulamentação do território depende de um eficaz e eficiente sistema de *governance*. O objetivo deste trabalho consiste em analisar o funcionamento e organização do sistema de *governance* local, como estratégia de afirmação dos territórios periféricos, de modo a aumentar a sua competitividade. O estudo recai sobre a cidade da Guarda (Portugal) e foi realizado um inquérito a 400 indivíduos, representando cerca de 1% da população com mais de 18 anos na Guarda e permitiu retirar as seguintes ilações: 1º a maioria dos inquiridos considera que não existem incentivos à participação do cidadão no município, 2º verifica-se consenso generalizado no que diz respeito ao facto da Cidade da Guarda não conseguir atrair investimentos e recursos demográficos mas que tem condições para captar recursos relativos a turismo e eventos; 3º foram identificadas as prioridades e as desvantagens que prejudicam a imagem da cidade; 4º a grande maioria não considera a Comunicação Municipal eficaz; e 5º apontam como principais estratégias de Comunicação a adotar para o futuro da cidade da Guarda a Fidelização dos seus cidadãos e a conquista de populações jovens.

Palavras-chave: Governance. Gestão dos territórios. Dinâmicas locais.

ABSTRACT

In the last decades a new model of public management began to be drawn, where several actors are called to be an active part of the territory management. These local government and administrative alterations end to influence and condition the administrative modernization of

¹Este artigo resulta de investigação que contou com o apoio de UDI/IPG- Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior, do Instituto Politécnico da Guarda e a Fundação para a Ciência e Tecnologia (Portugal). Numa primeira versão, foi apresentado no 18º Congresso da APDR, em Portugal, em 2012.

-**Nota do Editor:** Chama-se a atenção dos leitores de que o texto é mantido, como no original, na língua Portuguesa, conforme os padrões linguísticos de Portugal.

²Professora e pesquisadora do Instituto Politécnico da Guarda, na sua Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior , Portugal. Endereço: m.natario@ipg.pt.

³Mestre em Gestão, Instituto Politécnico da Guarda, Portugal. Endereço: fatima.narciso@gmail.com.

⁴Professora e pesquisadora Instituto Politécnico da Guarda, na sua Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior, Portugal. Endereço: tpaiva@ipg.pt.

local governments. So, the ability to guide and organization and legislation decisions depends of an effective and efficient governance system. The goal of this paper is to analyze how the local governance system operates and is organized, as a statement strategy for the peripheral territories so it improves its competitiveness. Guarda city, in Portugal, is the subject of this study and we implemented a survey to 400 individuals, representing 1% of the population with more than 18 years of age and it allowed to make some conclusions: 1st the majority of the individuals consider that there are no incentives to citizenship participation in the local government; 2nd there is a general acceptance for the fact that the city is not able to attract investments and demographic resources, but as capacity to capture tourism and events resources; 3rd were identified priorities and disadvantages that harm Guarda image; 4th the majority of the inquiries doesn't think that the local communication is effective; and 5th there are some pinpoints to how the main communication strategies should be for Guarda future as for the citizenship loyalty and young population attraction.

Key Words: Governance. Territorial management. Local dynamics.

INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, o papel do Estado nas economias tem evoluído passando de um Estado Burocrático para um Estado Social, atuando quer na prestação direta de serviços sociais quer na esfera económica (CARRAPETO; FONSECA, 2009). Contudo, o aumento do poder do Estado e da sua intervenção no Governo e administração local colocou-lhe problemas na eficiência de atuação e consequentemente em termos de estabilidade orçamental.

Em paralelo os processos de globalização, através do seu dinamismo de mercado e do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, garantiram o estabelecimento de redes globais de produção e a funcionalidade dos mercados financeiros internacionais, cativando assim a passagem da sociedade industrial para a sociedade de informação e do conhecimento (REIS, 2001).

Neste contexto surge o modelo designado de governance. Este modelo envolve questões centrais no debate público onde as respostas se têm mostrado insuficientes perante as exigências dos cidadãos e atores locais (CARRAPETO; FONSECA, 2009). Estas mudanças na estrutura social podem ser “encaradas como uma oportunidade para reinventar a organização e os modos de ação do Estado [...] para incentivar a necessária mudança no comportamento político, administrativo, empresarial e cívico (CARRAPETO; FONSECA, 2009, p. 28).

Ao Estado impõe-se, portanto, a implementação de novas formas de conciliar as conquistas históricas do Estado Democrático com as abordagens da modernização da administração pública, concebidas a partir do chamado modelo de gestão pública e voltadas sobretudo para os cidadãos enquanto clientes e para a economia (ANTUNES, 2007).

Assim, a capacidade de orientar e gerir um território depende não só do papel do Estado, mas também de um eficaz e eficiente sistema de governance. O sistema de governance envolve todos os atores do território com poder de decisão e assume um papel crucial na dinâmica territorial através da gestão do território, nomeadamente através de projetos que definem, o modo de organização, e de regulamentação das atividades locais e das modalidades de compromissos entre atores locais (NOISETTE; VALLÉRUGO, 1996). Ou seja, todos os atores locais são chamados a definir um processo de “confronto e ajuste de representações e ações de grupos de diferentes domínios institucionais e organizacionais para a implementação de um projeto de desenvolvimento local” (MENDEZ; MERCIER, 2006, p. 24).

Face ao exposto, este estudo visa aferir a possibilidade de analisar o funcionamento e organização do sistema de governance local como estratégia de afirmação do território para aumentar a sua competitividade. O estudo empírico recai sobre a cidade da Guarda e os dados para análise foram obtidos através de um inquérito por questionário realizado entre os meses de Fevereiro, Março e Abril de 2011 à população da Guarda.

No sentido de alcançar os objetivos propostos, começa-se por apresentar uma parte teórica na qual será realizada a revisão da literatura subjacente ao tema e uma segunda parte empírica, baseada na análise de dados obtidos através da aplicação do questionário.

A MUDANÇA NA GESTÃO PÚBLICA: *GOVERNANCE*

O século XX caracteriza-se por profundas alterações no modo como se organizam e se definem as sociedades. Efetivamente, sobretudo depois da II Grande Guerra, assistiu-se à passagem de uma sociedade industrial para uma sociedade pós-industrial, desta para uma sociedade da informação e ainda para uma sociedade do conhecimento (NEVES, 2010). Este processo sequencial de mudanças conduziu, conforme sublinham Carrapeto e Fonseca (2009, p. 101), a “[...] um contexto marcado pela substituição do capital e do trabalho pela informação”.

Entrou-se, assim, numa nova era em que a informação e o conhecimento assumem um papel crucial no estabelecimento das redes sociais de produção e de funcionalidade dos mercados financeiros internacionais e em que se assiste ao surgimento de novas formas de encarar o mundo, novas ideologias, em que “[...] coexistem fatores antigos herdados da situação anterior com novos resultantes das tecnologias de informação e comunicação (TIC)” (NEVES, 2010, p. 38).

Perante este novo paradigma, torna-se prementes profundas mudanças no poder do Estado, em termos de funções institucionais, base social, soberania e legitimidade política (REIS, 2001). No entanto, esta mudança de modelo não é isenta de dificuldades, uma vez que “[...] a visão centralizada e monolítica é substituída por um modelo de Estado com maior fragmentação institucional e incoerência [...]” (MOZZICAFREDDO, 2007, p. 404), o que poderá traduzir-se em contradição e tensão entre e dentro das próprias instituições. A esta mudança da imagem e do desempenho do Estado associam-se importantes alterações também

no modo de vida do cidadão que, segundo Araújo (2005), é agora consumidor, ganhou relevo em termos institucionais, ganhou informação e previsibilidade e, consequentemente, passou a exigir a prestação dos serviços em tempo certo e de forma eficiente e eficaz.

Tendo em conta estas alterações nas características e nos papéis associados ao Estado e aos cidadãos, pretende-se descrever o papel do Estado e as suas transformações enquanto interveniente regulador da vida económica e social. Para tal, identificam-se as suas linhas de força, as suas fraquezas e as mudanças a que está associado este novo paradigma de gestão (*New Public Management*). Posteriormente, procura-se reflectir sobre o conceito de *governance* e sobre as novidades que o mesmo trouxe para a administração pública.

Modelo Gestor: uma breve abordagem

Com a crise do Estado *Welfare*⁵, tornou-se necessário controlar a subida da despesa pública e aumentar a eficácia do sistema administrativo. O intuito era recriar um Estado como paradigma de reforma e modernização, disposto a ultrapassar a crise em que se encontrava, substituindo a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão privada (BILHIM, 2004).

O ponto de partida deu-se com a privatização de certas áreas na administração, passando a ideia de concorrência a desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento e melhoramento das instituições. Contudo, o Estado *Welfare* não desapareceu, uma vez que “[...] os atores locais é que deixam de ser exclusivamente públicos, passando a incluir organizações sem fins lucrativos e instituições privadas. Questões de qualidade, eficiência, marketing, satisfação do consumidor, começam a dominar a administração pública” (RODRIGUES, 2005, p. 48). De acordo com estes novos paradigmas de gestão pública, tornou-se necessário criar um modelo em que o Estado estivesse mais ligado ao cidadão e o conquistasse; um Estado que fosse mais eficiente e eficaz; que elegesse novos atores, tanto públicos quanto privados; que expandisse estruturas competentes para sustentar mudanças constantes, vividas numa era digital.

Neste contexto, é importante que o governo faça uso de mecanismos de mercado (ROCHA, 2000), mas não basta:

[...] é necessário convencer os cidadãos de que são predominantemente consumidores dos serviços públicos, pelo que esta mudança supõe a alteração de cultura administrativa dos funcionários, os quais não devem aparecer [vestidos de poder], mas vendedores de serviços e sujeitos a avaliação da qualidade dos mesmos (ROCHA, 2001, p. 13).

⁵ Também designado como Estado Social/Estado Providência - criado para proteger o cidadão do desemprego e dar-lhe a devida proteção social, proporcionando programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social, entre outros. Estas medidas implicaram um incremento crescente na vida económica e social, através da redistribuição do rendimento e acréscimo da dívida pública, resultando por isso numa rutura, para a qual se necessita de uma urgente solução. Consequentemente, a apertada supervisão do cumprimento das regras acarretou “[...] tensões que a impersonalidade das mesmas regras visava afastar” (ROCHA, 2007, p. 23).

Com estas mudanças, a gestão pública introduz conceitos, processos e técnicas de gestão privada, dando primazia à liberalização e privatização das atividades económicas e sociais. Madureira e Rodrigues (2006) sustentam que esta nova conceção de gestão aposta na descentralização, flexibilização, autonomia e esbatimento das hierarquias. Estas novas formas de governação são também impulsionadas pela constatação da amplitude da globalização, exigindo novos métodos e novas estratégias de trabalho. Assim, os Estados competem por investimentos privados, originando, deste modo, uma “[...] mudança ideológica a favor do mercado” (ANTUNES, 2007, p. 400).

Globalmente baseada nestas linhas de pensamento, a reforma administrativa ancorou-se em dois modelos teóricos com objetivos semelhantes mas metodologias diferentes para a resolução dos problemas:

-A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), que reivindica a descentralização e o auto-governo, caminhando para o quase total abandono da esfera pública. Neste modelo de pensamento, perspectiva-se o mercado privado como mais eficiente e eficaz e, por isso, defende-se a adoção das suas medidas e das suas estratégias pela administração pública. Ou seja, nesta conceção, o Estado deve-se retirar, deixando funcionar o mercado, e apenas intervir, como regulador, onde o mercado não consegue satisfazer as necessidades do cidadão.

-O Managerialismo (*New Public Management - NPM*), que resulta de vários princípios, como a descentralização ou a necessidade de agilizar a administração pública, substituindo os processos e métodos administrativos por modelos de gestão empresarial (AUCOIN, 1990). Para Rodrigues (2005, p. 51) só alguém “com maior e melhor conhecimento técnico dos gestores” conseguirá transformar a administração pública e consequentemente “aumentar a satisfação e o bem-estar dos cidadãos” (ibidem). Neste paradigma, a delegação de competências, interpretada como forma de o poder político se permitir afastar das preocupações da gestão e da implementação das políticas, é entendida como uma mais-valia que poderá contribuir para o sucesso da gestão pública.

Algumas das mais importantes reformas propostas pelo NPM consubstanciam-se na:

[...] profissionalização da gestão, na criação objetiva de medidas de desempenho, no privilegiar da importância dos resultados e da redução dos custos e na segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes (MADUREIRA; RODRIGUES, 2006, p. 156).

Estes dois modelos de reformas foram considerados, segundo Araújo (2007), a solução capaz de responder aos problemas económicos e sociais e, em particular, a solução para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da administração pública. Apesar das divergências, os pontos fortes da modernização e da reforma do Estado e da administração pública tiveram implicações a vários níveis, nomeadamente no que respeita a:

- Aproveitamento dos mecanismos de mercado (concorrência, mecanismos de preço, competitividade entre produtos e produtores);
- Estabelecimento de Parcerias Público/Privado;
- Utilização de instrumentos de Gestão Privada;
- Surgimento e adaptação de novos estilos de liderança nas instituições;

–Primazia da lógica da eficiência no conceito de Serviço Público.

Deste modo, passa-se a ter um Estado financiador, regulador e produtor, que torna possíveis, quer produzindo, quer financiando, quer regulamentando, as condições para a produção de bens e serviços (RODRIGUES, 2005).

Teoricamente o *New Public Management* (NPM) significa a defesa da gestão empresarial em detrimento da gestão pública, considerada burocrática e ineficiente. Diferencia-se das outras perspectivas gestionárias por ser um modelo visivelmente neoliberal e neoconservador, que fomenta a substituição das atividades governamentais por ações do sector privado, através das privatizações (GOMES, 2003).

Neste modelo, o critério de sucesso consiste em atingir os objetivos previamente definidos, normalmente expressos em termos quantitativos. Segundo as determinações do NPM, o uso eficiente e económico dos recursos é fundamental, havendo uma maior delegação e capacidade para a tomada de decisões. Nesta linha de trabalho, o gestor é protagonista e procura oportunidades, lutando por recursos e tomando iniciativas. Por outro lado, o NPM é um modelo alternativo que defende que o Governo só deverá intervir nas atividades que não possam ser privatizadas ou geridas por privados, e que deverá empregar meios que facultem a apresentação de várias opções aos cidadãos. Assim, o NPM sugere um papel específico ao administrador, sendo-lhe permitido o melhoramento da eficiência e produtividade através da gestão por resultados (HARFOUCHE, 2008).

Quadro 1 – Elementos do New Public Management

N.º	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	Profissionalização da Gestão nas Organizações Públicas	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder
2	Standards explícitos e Medida de Performance	Objetivos bem definidos e mensuráveis com indicadores de sucesso	Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos
3	Ênfase no Controlo de Outputs	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos
4	Viragem no Sentido de desagregação das Unidades do Sector Público	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com negociação com cada uma delas	Tomar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises dentro e fora do sector público
5	Insuflar Competição no Sector Público	Mudança no sentido de contratos a prazo	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards
6	Insistência em estilos de Gestão e práticas de Gestão Privada	Mudança de um estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos	Necessidade de gerir instrumentos de gestão empresarial ao sector público
7	Insistência na Parcimónia e Disciplina no Uso de Recursos	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos

Fonte: Hood (1991, p. 45)

Na perspectiva de Hood (1991), o *New Public Management* assenta em sete elementos essenciais (Quadro 1). Hood (1991) menciona que o NPM terá trazido benefícios para os serviços públicos, ajudando a racionalizar despesas, promovendo melhores serviços e mais

inovação. Como se depreende, mais do que a introdução de um conjunto de técnicas de gestão, este modelo implica a introdução de “[...] novos valores e de uma cultura administrativa virada para os resultados e indutora da eficiência e economia [...]” (SILVA, 2006, p. 28).

Neste modelo de gestão pública, foram tidos em conta vetores não confinados às questões intra-organizacionais, visando-se incutir mudanças também nas próprias instituições, no modo como interagem entre si e, por exemplo, no seguimento de novos procedimentos no que respeita ao fornecimento de bens e serviços. Na verdade, assistiu-se a um vasto programa de privatização e à abertura à iniciativa privada de sectores tradicionalmente detidos pelo Estado (ARAÚJO, 2002).

Todavia, este modelo enfrenta várias críticas. Em primeiro lugar, não está demonstrado que a gestão empresarial é melhor que a gestão pública tradicional, nem que o papel dos cidadãos possa ser reduzido ao de consumidores (ARAÚJO, 2007). Em segundo lugar, quando aplicadas as linhas de orientação do NPM, os governos abstraem-se das responsabilidades de funcionamento dos serviços públicos, mas pretendem, simultaneamente, controlar o seu funcionamento. Finalmente, o NPM é também passível de críticas porque é difícil medir o desempenho e eficiência de muitos serviços públicos.

Convém, todavia, frisar que não existe um modelo ótimo (*one-best way*) para estruturar a administração pública. Esta corresponde a um sistema eclético que lida com todas as partes da vida humana e em que a tarefa fundamental é gerir conflitos e procurar consensos, assim se distinguindo radicalmente do “*business*”. Perante as críticas apontadas ao NPM, começou-se a conceber um outro tipo de administração, enriquecida pelas teorias da cidadania democrática que transformam o modelo gestionário, assentando num modelo de cariz mais liberal, “*Governance*”.

Segundo as linhas de orientação da *governance*, é urgente mudar maneiras de estar, pensar e agir, não só da população, mas de todos os agentes intervenientes na sociedade. É preciso fazer uma governação de excelência para estimular e conseguir um excelente território. É importante analisar o funcionamento e organização do sistema de *governance* e o seu papel na promoção do território, perspetivando-o sobretudo como estratégia de afirmação e de aumento da competitividade territorial.

Modelo de Governance

O conceito de *governance*⁶ pode ser apreendido por sucessivas aproximações exigindo quadros conceptuais que tenham em conta a teoria política, a teoria das organizações, da gestão, da economia, da sociologia, da psicologia e do território (CORDEIRO, 2008). O sistema de *governance* implica, por sua vez, uma organização de elementos distintos, mas

⁶ Na bibliografia consultada encontram-se as designações “*governance*”, “governação”, “governança” para denotar o mesmo conceito. Neste trabalho, opta-se pelo uso da expressão inglesa “*governance*”, pois revela-se aquela que tem maior âmbito de aplicação.

interrelacionados: estatutos e mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; nível de recursos; regras e orientações administrativas; leis e normas institucionalizadas (SILVA, 2006).

Segundo Bovaird e Löffler (2001), a mudança na gestão pública, para um modelo de *governance*, é sinónimo, algo simplista, de estatização *versus* privatização, baseando-se, entre outros aspectos, na redefinição das relações entre o Estado e a sociedade. O que distingue este modelo do “*New Public Management*” é a rejeição da quase totalidade da “privatização dos serviços e funções do Estado” (CARRAPETO; FONSECA, 2006, p. 26). A descentralização de competências para o poder local e a desburocratização e racionalização da gestão de grandes serviços públicos são exemplos da reinvenção do Estado e são marcas deste novo paradigma emergente, a *governance*.

Com efeito, segundo este modelo, reconhece-se que não “existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança” (MADUREIRA; RODRIGUES, 2006, p. 157), pelo que o Estado e a administração pública passam a funcionar em igualdade com diversos órgãos/atores sociais e económicos da sociedade civil. Este sistema assenta também num compromisso em aproximar o cidadão do Estado e na adoção por parte deste último de uma prática administrativa mais descentralizada e vocacionada para a cidadania e para o território, reinventando as políticas locais e propondo novas alternativas na tomada de decisões (SMITH, 2010; JOHN, 2001).

Segundo Fermisson (2005, p. 46) “[...] a emergência do conceito de governância está fundamentalmente ligada ao conjunto de insuficiências e desajustes que, ao longo das últimas décadas, se tem apontado à capacidade de liderança coletiva demonstrada pelos diferentes governos nacionais”. Estamos, assim, na presença de um novo modelo de gestão pública, que revela, por um lado, o reconhecimento das diferenças entre a gestão pública e gestão empresarial, e por outro lado, perspetiva a burocracia (redesenhada) como um elemento essencial para evitar disfunções e potenciar novas oportunidades para uma eficaz e eficiente gestão pública (ROCHA, 2001; CORDEIRO, 2008).

Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2001) e do Banco Mundial (citado por RIBEIRO, 2007, p. 51), os principais elementos sobre os quais assenta o sistema de *governance* são:

- **Abertura** – as instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente comprehensível. Este aspeto reveste-se de particular importância para melhorar a confiança em instituições complexas;
- **Eficiência e Eficácia** – as políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com bases em objetivos claros e sendo desenhadas e implementadas tendo em conta a avaliação do seu impacto futuro;
- **Recetividade** – as autoridades públicas têm os meios e a flexibilidade necessários para responder rapidamente à evolução da sociedade, tomam em consideração as expectativas da sociedade civil quando definem o interesse geral e estão disponíveis a fazer o exame crítico do papel do Estado;

- Prospetiva – as autoridades públicas estão disponíveis para antecipar os problemas que se colocarão tendo por base dados disponíveis e a realidade observada, bem como para estabelecer políticas que tenham em consideração a evolução dos custos e das mudanças previsíveis (demográficas, económicas, ambientais, por exemplo);
- Primazia do Direito – o poder público faz aplicar a lei, a regulamentação e os códigos, em total igualdade e transparência.

A aplicação destes elementos reforça o Princípio da Proporcionalidade e o Princípio da Subsidiariedade (CCE, 2001). Desde a conceção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a ação (desde o comunitário até ao local) e a seleção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objetivos prosseguidos.

Estes elementos são ainda fundamentais porque diversos países (em particular da OCDE) procuram variadas formas de incluir os cidadãos na vida ativa da administração pública, “[...] a participação é uma das principais componentes da qualidade da governação e apresenta uma relação bidirecional com o capital social [...]” (CARRAPETO; FONSECA, 2009, p. 49). Este ato é, portanto, entendido como um gesto de confiança e reciprocidade que reforça a capacidade de agir coletivamente, conduzindo a um melhor governo: mais eficiente, mais eficaz, com credibilidade nas instituições e qualidade da democracia. O cidadão é exigente, logo exerce maior controlo sobre o Governo.

À luz do que referem Carrapeto e Fonseca (2009), dada uma maior proximidade na relação entre o poder institucional e a população, o governo local tem vindo a adotar novas formas de diálogo entre o cidadão e os poderes públicos. Face a estas novas realidades constitui-se, então, um novo desafio à *governance* local: mudar hábitos culturais, políticos e administrativos dos órgãos locais, fazendo com que estes se tornem mais claros para todos.

Assim, o modelo de *governance* pode ser definido como sendo não só o simples governo do território, mas todo o sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, que asseguram as escolhas coletivas e a sua concretização, tendo como qualidade a capacidade de fomentar e mobilizar formas de cooperação e de parcerias público-privadas (FERMISSON, 2005). O bom funcionamento deste modelo, constitui um aspeto decisivo para a construção de estratégias coletivas territoriais de desenvolvimento.

Na verdade os governos centrais sofreram mudanças radicais e os governos locais confrontaram-se com uma concorrência acrescida entre cidades e territórios, o que os obrigou a integrar parceiros sociais nas decisões, para prevenir e acautelar custos de impacto e para melhor gerir o futuro (RIBEIRO, 2007). Estas mudanças representam uma dinâmica governativa territorial, sendo o espaço virtual causador de sinergias competitivas, “[...] através de um complexo processo relacional associado à inserção das empresas no seu território envolvente e à articulação do território com a economia regional, nacional e mundial [...]” (LOPES, 2001, p. 150), o que obriga as organizações a agirem em conjunto, sobretudo porque percebem que não conseguem atingir os seus objetivos isoladamente. Aliás, este tipo de união é benéfico sempre que os custos que lhe estão associados forem inferiores aos benefícios que daí advêm (RODRIGUES, 2005).

Assim, a complexidade das tarefas governamentais nas sociedades contemporâneas não permite o comando e o controlo de todas as situações, obrigando os governos a

estabelecer parcerias com organizações. O Estado moderno não se deve limitar a elaborar políticas através do Governo e implementá-las através da administração pública; ele deve ser mais cooperativo. A gestão em rede constitui a base para o desenvolvimento da administração pública, fomentando, deste modo, a eficiência e eficácia das políticas públicas, bem como o desenvolvimento do território e o bem-estar do cidadão (CARRAPETO; FONSECA, 2009).

Neste novo modelo de gestão, a lógica hierárquica tradicional substitui-se por uma comunicação horizontal, que favorece estratégias de colaboração entre organizações e uma maior descentralização das decisões por parte dos atores. Segundo Silva (2006), a complexidade do estudo do sistema de *governance* resulta da sua abrangência, dos elementos que o definem, dos interesses políticos e atividades que lhe são inerentes, da influência que tem sobre o Estado e sobre os cidadãos, bem como das regras formais e informais e da autoridade associadas à execução das políticas públicas.

Quadro 2 – Diferenças entre Governo (*Government*) e *Governance*

Indicador	“ <i>Government</i> ”, no original	<i>Governance</i>
Número de instituições	Poucas	Muitas
Estrutura burocrática	Hierárquica/Consolidada	Matricial/Funcional
Redes horizontais	Fechado	Extensivo
Redes internacionais	Mínimo	Extensivo
Relações democráticas	Representativo	Representativo e novas experiências
Políticas	De rotina	Inovadora/Aprendizagem
Governo Central	Controlo direto	Descentralizado e micro intervenção
Liderança	Colegial e clientelista	Presidencial e carismático

Fonte: Ribeiro (2007, p. 54)

O recuo do papel do Estado associado ao sistema de *governance* revela o local como um conjunto de diversos fatores atrativos que até aqui eram diminuídos pelo seu poder e sua influência. Por seu turno, o cidadão tornou-se mais exigente consigo mesmo e com as decisões tomadas pelo Estado diante do seu território. Os cidadãos criaram defesas e reivindicaram os seus direitos em resultado do poder local, criaram grupos/associações que mantivessem ativa a sua voz e restauraram, conjuntamente com o Estado, ações para construir e valorizar o território de uma forma eficiente e eficaz.

Ribeiro (2007) postula que *governance* é uma ação pública em rede, uma prática relacional de cooperações não predefinidas e sempre reinventadas, sem hierarquias e sem rotinas. Ou seja, é um processo em direção a uma cidadania ativa (RIBEIRO, 2007, p. 53) em que o Estado dirige a sociedade e a economia através de arranjos e negociações políticas, definindo metas e prioridades (SILVA, 2006). Este modelo de *governance*, difere assim do modelo de governo centralizado e tradicional, como se pode observar no quadro seguinte (Quadro 2) em diferentes vertentes desde número de instituições envolvidas até à liderança.

A mudança de relacionamento entre o sector público e o sector privado e a aceitação de práticas mais empreendedoras por parte do sector público ilustram a passagem do conceito Governo para o sistema de *governance*. O sector público passa a ter características normalmente atribuídas ao sector privado: ao nível territorial, por exemplo, onde se começa a desenhar a *governance* territorial, a gestão pública passa a caracterizar-se pela inovação, promoção e motivação para o sucesso do território (MONTEIRO, 2010).

O modelo de *governance* é um modelo aberto, abrangendo diversas áreas – inovação, energias renováveis, novas ferramentas para competir com os mercados internacionais, nacionais, locais, entre outros – sem marginalizar a responsabilidade dos membros particulares, cidadãos e empresas. Por oposição, o governo é um sistema centralizado, em que a sociedade vive de acordo com hierarquias bastante bem definidas e segundo políticas sistemáticas e rotineiras, de controlo rígido e direto. Verifica-se a uma reduzida participação em redes internacionais e a uma diminuta intervenção do cidadão.

Ribeiro (2007) considera que esta distinção envolve a forma ou os métodos de dirigir o grupo. O governo tradicional dirige o comportamento da população através de instituições e leis enquanto o sistema de *governance* dá atenção às mudanças de tática e de estratégia, às técnicas de micro poder e aos vários movimentos do poder. A *governance* integra, assim, uma rede, ou, dito de outro modo, “uma teia” de relações entre governantes e governados, distanciando-se, assim, de uma relação hierárquica entre uns e outros, própria do governo.

Em suma, o Estado passou de “tutor” para um Estado “parceiro” uma vez que a *governance* se assume como “(...) coordenação sustentada e coerente entre uma variedade de atores com objetivos e propósitos diferentes, tal como políticos, instituições, interesses corporativos ou sociedade civil” (SILVA, 2006, p. 75). Assim, a nível local os vários elementos da modernização e do sistema de *governance* são: autonomia, descentralização intramunicipal, cooperação intermunicipal, política de pessoal, participação, parcerias com privados, cooperação com o Estado e o presidencialismo.

METODOLOGIA E RESULTADOS

A principal fonte de dados para a análise resultou de um inquérito por questionário de perspetiva socioeconómica, por forma a obter dados suficientes para atingir resultados satisfatórios para a análise da investigação. O inquérito procurou abordar questões relacionadas com o papel do cidadão e do governo local. A recolha de dados decorreu nos meses de Fevereiro a Abril de 2011. A amostra deste estudo é constituída por 400 indivíduos, como já foi referido. Os dados dos inquéritos recolhidos foram tratados recorrendo-se a estatística descritiva e aos testes paramétricos e não paramétricos disponíveis.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar o funcionamento e a organização do sistema de *governance* na cidade da Guarda. Neste sentido começou-se por analisar qual a percepção dos inquiridos no que diz respeito aos incentivos no município da Guarda à participação do cidadão. Assim verifica-se que dos inquiridos apenas cerca de 18% concordam com a existência de incentivos à participação do cidadão por parte do município (Tabela 1).

O resultado do teste Qui-quadrado mostra que há diferenças entre as distribuições por grupo etário, todavia não há diferenças significativas em relação ao género. Deste modo, verifica-se que o grupo mais jovem é também o grupo mais crítico nesta questão.

Tabela 1 – Incentivos à participação do cidadão por grupo etário e por género

	Grupo Etário			Total	%	Sexo	
	Dos 18 aos 30 anos	Dos 31 aos 50 anos	Mais de 50 anos			Feminino	Masculino
Discordo totalmente	33	27	10	70	17,8	46	24
Discordo	52	46	6	104	26,5	64	40
Nem discordo, nem concordo	78	63	5	146	37,2	87	59
Concordo	18	40	8	66	16,8	39	27
Concordo totalmente	1	5	1	7	1,8	5	2
Total	182	181	30	393	100,0	241	152

Por grupo etário: Qui-quadrado=23,9 ($p<0,05$).

Por Sexo: Qui-quadrado=1,196 ($p>0,05$).

O principal incentivo à participação do cidadão identificado no município, pelos inquiridos, foi o apoio pedagógico (Tabela 2) seguindo-se a desburocratização.

Tabela 2 – Tipos de Incentivos à participação do Cidadão

Tipo de incentivo	%
Incentivo - apoio pedagógico	38,4
Incentivo - desburocratização	23,8
Incentivo - Participação ativa	16,3

Os inquiridos considerem que é importante e muito importante a sua participação/envolvimento preferencialmente em termos de interação com a população (56%) e só depois em termos de interação com outros agentes locais/empresas cerca de 47% (Tabela 3).

Tabela 3 – A participação/Envolvimento do inquirido no Governo Local

	Interação c/Agentes Locais Empresas (%)	Interação c/População (%)
Nada Importante	10,6	9,6
Pouco Importante	11,4	7,5
Nem Muito, Nem Pouco Importante	31,0	27,4
Importante	27,6	30,5
Muito Importante	19,4	25,1
Total	100,0	100,0

Segundo as respostas dos inquiridos, em média, a Cidade da Guarda não capta recursos em termos de investimentos e em termos demográficos, embora ao nível dos eventos e de turismo esses resultados sejam melhor e por isso denunciando uma maior capacidade da Guarda para captar este tipo de recursos fundamentais ao seu desenvolvimento (Tabela 4).

Tabela 4 – A Cidade da Guarda Capta Recursos Capazes de Incentivar o Desenvolvimento

Indicativo	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
A Cidade capta Recursos: Investimentos	398	1	5	2,38	1,117
A Cidade capta Recursos: Demográfico	396	1	5	2,47	1,078
A Cidade capta Recursos: Turismo	398	1	5	3,01	1,221
A Cidade capta Recursos: Eventos	396	1	5	3,05	1,244
Valid N (listwise)	396				

Além disso, verificam-se diferenças significativas entre os inquiridos no que respeita à concordância da cidade captar recursos por grupo etário. Os inquiridos do grupo etário mais elevado (com mais de 50 anos) são os que discordam mais do facto de a Guarda captar investimentos e os do grupo etário intermédio (dos 31 aos 50 anos) são os que discordam mais do facto de a Guarda captar recursos demográficos (Tabela 5).

Tabela 5 – A Cidade da Guarda Capta Recursos Capazes de Incentivar o Desenvolvimento por Grupo Etário

Indicativo	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
A Cidade capta Recursos: Investimentos	8,132	2	4,066	3,296	,038
A Cidade capta Recursos: Demográfico	8,212	2	4,106	3,582	,029
A Cidade capta Recursos: Turismo	3,346	2	1,673	1,123	,326
A Cidade capta Recursos: Eventos	,722	2	,361	,232	,793

Estes resultados são ainda mais preocupantes, quando se constata (Tabela 6) que a satisfação dos inquiridos com a cidade da Guarda relativamente às suas motivações, exigências e ambições é em média 2,5 (numa escala de 1 a 5).

Tabela 6 – A Cidade da Guarda Responde às Motivações/Exigências e Ambições dos Inquiridos

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
A Guarda responde às suas: Motivações	398	1	5	2,59	1,107
A Guarda responde às suas: Exigências	394	1	5	2,57	1,061
A Guarda responde às suas: Ambições	392	1	5	2,46	1,107

A Guarda responde às suas: Motivações

	Grupo Etário (N)			Total	%
	Dos 18 aos 30 anos	Dos 31 aos 50 anos	Mais de 50 anos		
Discordo Completamente	34	41	7	82	20,6
Discordo	46	47	8	101	25,4
Nem Discordo, Nem Concordo	60	56	8	124	31,2
Concordo	37	37	6	80	20,1
Concordo Completamente	5	5	1	11	2,8
Total	182	186	30	398	100,0

Qui-quadrado=1,143 (p>0,05).

A Guarda responde às suas: Exigências

	Grupo Etário			Total	%
	Dos 18 aos 30 anos	Dos 31 aos 50 anos	Mais de 50 anos		
Discordo Totalmente	34	38	6	78	19,8
Discordo	48	48	6	102	25,9
Nem Discordo, Nem Concordo	63	60	10	133	33,8
Concordo	35	33	6	74	18,8
Concordo Completamente	3	3	1	7	1,8
Total	183	182	29	394	100,0

Qui-quadrado=1,247 p>0,05).

A Guarda responde às suas: Ambições

	Grupo Etário			Total	%
	Dos 18 aos 30 anos	Dos 31 aos 50 anos	Mais de 50 anos		
Discordo Totalmente	39	48	8	95	24,2
Discordo	50	51	4	105	26,8
Nem Discordo, Nem Concordo	60	50	8	118	30,1
Concordo	29	29	5	63	16,1
Concordo Completamente	4	3	4	11	2,8
Total	182	181	29	392	100,0

Qui-quadrado=17,626 (p<0,05).

Assim, em relação ao facto de a cidade responder às motivações/exigências e ambições (Tabel 6), embora a maior satisfação se registe nas motivações, constata-se que é ao nível de ambições que se registam diferenças significativas entre os grupos etários. O grupo etário com mais de 50 anos é o que mais concorda que a Guarda responde às suas ambições, e o grupo etário que mais discorda é o que tem entre 31 e 50 anos.

Para os inquiridos, as principais desvantagens da cidade da Guarda que prejudicam a sua imagem são as oportunidades de emprego, a desertificação populacional e o relacionamento entre as instituições (Tabela 7).

Tabela 7 – Desvantagens que prejudicam a Imagem da Cidade

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Diversidade Empresarial	400	1	2	1,20	,402
Violência	400	1	2	1,27	,442
Localização Geográfica	400	1	2	1,29	,455
Desertificação Populacional	399	1	2	1,63	,482
Relacionamento entre Instituições	400	1	2	1,32	,467
Oportunidades de Emprego	400	1	2	1,75	,436
Organização do Espaço Público	400	1	2	1,19	,389
Degradação dos Monumentos	400	1	2	1,24	,425

Saliente-se que os inquiridos apontam que as principais qualidades/vantagens da cidade da Guarda que melhoraram a sua imagem são o potencial turístico, a qualidade do ar e a simpatia dos habitantes (Tabela 8).

Tabela 8 – Qualidade/Vantagens que Melhoram a Imagem da Cidade

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Potencial Turístico	400	1	2	1,48	,500
Simpatia dos Habitantes	400	1	2	1,38	,487
Disponibilidade de Alojamento	400	1	2	1,18	,385
Património Arquitetónico	400	1	2	1,29	,454
Património Paisagístico	400	1	2	1,34	,474
Qualidade do Ar	400	1	2	1,43	,495
Região pouco Poluída	400	1	2	1,31	,464
Espaços de Cultura e Lazer	400	1	2	1,34	,473
Artesanato	400	1	2	1,24	,428

A intervenção do cidadão nas atividades do município é importante e muito importante para mais de 86% dos inquiridos, não se registando diferenças significativas por grupo etário mas verificam-se diferenças significativas por género. O género masculino é o que valoriza mais esta questão.

Tabela 9 – A Intervenção do Cidadão nas Atividades do Município

	Valid Percent	Grupo Etário			Sexo		Total
		Dos 18 aos 30 anos	Dos 31 aos 50 anos	Mais de 50 anos	Feminino	Masculino	
Nada Importante	1,0	2	1	1	1	3	4
Pouco Importante	1,3	2	2	1	1	4	5
Nem Muito, Nem Pouco Importante	10,9	25	15	3	24	19	43
Importante	40,7	67	79	15	90	71	161
Muito Importante	46,2	86	87	10	126	57	183
Total	100,0	182	184	30	242	154	396

Por grupo etário: Qui-quadrado=8,471(p>0,05).

Por género Qui-quadrado=12,712(p<0,05).

As principais intervenções que os inquiridos gostariam de ver desenvolvidas na Cidade da Guarda são as Ações de esclarecimento para a população/empresas, seguindo-se a Preservação dos Espaços Públicos e as Animações de Rua (Tabela 10).

Tabela 10 – Principais Intervenções a ser Desenvolvidas

	Média
Teatro	1,19
Animações de Rua	1,30
Ação de esclarecimento para a população/empresas	1,62
Assembleia Municipal	1,20
Preservação dos Espaços Públicos	1,55

Existem diferenças significativas por grupo de idade para as intervenções relativas às Ações de esclarecimento para a população/empresas que são mais valorizadas para o grupo com mais de 50 anos e para intervenções ao nível das Animações de Rua para o grupo dos 18 aos 30 anos (Tabela 11).

Tabela 11 – Principais Intervenções a ser Desenvolvidas por Grupo Etári

ANOVA					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Teatro	,509	2	,254	1,652	,193
Animações de Rua	2,020	2	1,010	4,884	,008
Ação de esclarecimento para a população/empresas	3,168	2	1,584	6,936	,001
Assembleia Municipal	,155	2	,078	,481	,618
Preservação dos Espaços Públicos	,153	2	,077	,307	,736

Quanto ao Governo Local, em termos de empenho/mobilização, os inquiridos valorizam mais a Interacão com outros Agentes Locais e o Envolvimento e Participação do Cidadão, embora com valores baixos ligeiramente acima de 2,5 (média numa escala de *likert* 1 a 5).

Tabela 12 – Envolvimento do Governo Local

One-Sample Test						
Test Value = 0						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
Criação de uma Imagem de Marca	44,884	395	,000	2,432	2,33	2,54
Promoção Nacional da Cidade	44,166	394	,000	2,397	2,29	2,50
Promoção Internacional da Cidade	40,830	394	,000	2,122	2,02	2,22
Interacão com outros Agentes Locais	50,929	395	,000	2,669	2,57	2,77
Envolvimento e Participação do Cidadão	49,451	395	,000	2,611	2,51	2,71

Além disso, a maioria dos inquiridos discordam que a comunicação municipal (do poder local) é eficaz e que os agentes locais divulgam eficaz e eficientemente a cultura e

história da cidade. Apenas uma pequena minoria concorda que existe uma comunicação eficaz entre o poder local (cerca de 15%) e que os agentes locais divulgam bem a cultura e a história da cidade (cerca de 19%), o que compromete a boa *governance* deste território.

Tabela 13 – Comunicação do Poder Local

	Comunicação Municipal eficaz entre o poder local (%)	Agentes Locais divulgam eficaz e eficientemente a cultura e história da cidade (%)
Discordo Totalmente	17	17,3
Discordo	27	25,8
Nem discordo, Nem Concordo	41,3	38,5
Concordo	13	16,5
Concordo Totalmente	1,8	2
Total	100	100

Como domínios prioritários para a cidade da Guarda, os inquiridos apontam em 1º lugar o Emprego e Formação, em 2º lugar o Incentivo Empresarial e em 3º lugar as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (Tabela 14).

Tabela 14 – Domínio Prioritários de Intervenção para a Cidade da Guarda

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Ambiente	399	1	2	1,26	,438
Novas Tecnologias de Informação e Comunicação	399	1	2	1,48	,500
Responsabilidade Social	399	1	2	1,32	,465
Emprego e Formação	399	1	2	1,75	,432
Habitação	399	1	2	1,19	,389
Incentivo Empresarial	399	1	2	1,68	,465
Espaços Lúdicos	399	1	2	1,20	,401
Outros	399	1	2	1,06	,238

Como medidas prioritárias para a Cidade da Guarda os inquiridos apontam: Fomentar o espírito de iniciativa dos mais jovens, seguindo-se o Emprego e Formação e o Apoio da inovação dos empreendedores (Tabela 15).

Tabela 15 – Medidas prioritárias para a cidade da Guarda

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Fomentar o espírito de iniciativa dos mais jovens	400	1	2	1,61	0,488
Apoiar a inovação dos empreendedores	400	1	2	1,49	0,5
Renovar alguns sectores empresariais	400	1	2	1,28	0,448
Emprego e Formação	400	1	2	1,57	0,496

Salvaguardar o património cultural	400	1	2	1,26	0,439
Dinamizar o sistema científico e tecnológico	400	1	2	1,19	0,391
Regeneração urbana, aumentar a qualidade de vida do cidadão	400	1	2	1,3	0,46
Melhoria das acessibilidades e mobilidades	400	1	2	1,32	0,466
Outras	400	1	2	1,04	0,196

Assim, face aos resultados anteriores não é de estranhar que os inquiridos apontam, como principal estratégia de comunicação da cidade da guarda, que deve-se apostar na fidelização dos seus cidadãos e conquista de populações jovens.

Tabela 16 – Estratégia de Comunicação

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Concorrência com outras cidades	394	1	5	3,12	1,118
Conquista de população jovem	397	1	5	4,21	,828
Fidelização dos seus cidadãos	396	1	5	4,14	,871

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

A evolução do papel do Estado a par da evolução das expectativas dos cidadãos e da sociedade em geral impõem novas práticas na administração e na governação, devendo por isso, ser suportadas em novos modelos organizacionais. Reflecto disso é o sistema de *governance*, entendido como uma nova forma de estruturar as funções e a orgânica em que assenta o seu desempenho, privilegiando as relações entre o cidadão e a administração.

Além disso, os modelos de administração e de gestão pública tradicionais e a burocracia a eles associada, tem, progressivamente, deixado de dar resposta às exigências de rapidez e eficiência nos serviços prestados. O cidadão, enquanto cliente de um serviço público e cliente dos serviços prestados pelo sector privado, tem tomado consciência das diferenças de eficácia e eficiência de ambas partes. Isto fez com que o Estado, com maior ou menor pressão, repensasse o modelo que estava instaurado e adoptasse um outro mais direcionado à obtenção da qualidade e à satisfação dos cidadãos. Consequentemente, para redesenhar a sua forma de agir perante o mercado e o cidadão, o Estado seleccionou o modelo gestionário, caracterizado pela profissionalização e fragmentação das unidades administrativas. Embora tal não fosse esperado, as críticas surgiram, porque não era viável que o Estado deixasse de funcionar completamente, deixando todas as responsabilidades a cargo do mercado. Por isso, o NPM surgiu como resposta, convidando os actores para produzir e fornecer bens e serviços públicos.

Assim, o sistema de *governance*, surgiu mais ligado ao cidadão, caracterizando-se pelo facto de a tomada de decisões e a sua implementação, relativamente à produção de bens e serviços públicos, deixar de ser da exclusiva responsabilidade do Estado. Este modelo engloba a noção de gerir uma realidade complexa através de uma combinação adequada de

mecanismos de *governance* entre empresas privadas/públicas sobre bens públicos/privados, especialmente recursos relevantes, valores culturais e recursos de acção.

Deste modo, o conceito de *governance* estendeu-se ao conjunto de relacionamentos e interacções entre empresas e instituições, num dado território local, determinando o seu modelo colectivo de funcionamento e de desenvolvimento económico. Assim, o modo como, num determinado território, os diferentes actores interagem, o nível de sofisticação desses relacionamentos, a sua continuidade, produtividade e intencionalidade – a qualidade e a densidade relacional de um determinado território – constituem-se como factores importantes de diferenciação dos territórios e como fontes de inovação e de competitividade (SERRANO; GONÇALVES, 2005).

A análise aos resultados do inquérito permitiu retirar as seguintes ilações: 1º apenas cerca de 18% dos inquiridos consideram que existem incentivos à participação do cidadão no município, 2º verifica-se um consenso generalizado (mais de 80% dos inquiridos) no que diz respeito ao facto da Cidade da Guarda não conseguir atrair Fatores de Desenvolvimento nomeadamente na captação de recursos: investimentos, demográficos; todavia mais de 40% concordam que a cidade tem condições para a captação de recursos relativos a turismo e eventos; 3º Foram apontadas pelos inquiridos como medidas prioritárias para a cidade da Guarda: Fomentar o Espírito de Iniciativa dos mais jovens, Emprego e Formação e Apoiar a Inovação dos Empreendedores; 4º a ausência de Oportunidades de Emprego, a Desertificação Populacional e o Relacionamento entre Instituições foram as principais Desvantagens da Cidade, apontadas pelos inquiridos e que prejudicam a Imagem e Condicionam o Governo Local a empenhar-se na sua reconstrução; 5º mais de 80% dos inquiridos não consideram que a Comunicação Municipal seja eficaz, o que reflete a maioria dos inquiridos consideram que os Agentes Locais não divulgam eficaz e eficientemente a Cultura e História da Cidade; e finalmente 6º apontam como principais estratégias de Comunicação a adotar para o futuro da cidade da Guarda a Fidelização dos seus cidadãos com uma particular atenção aos alvos mais jovens residentes e não residentes na cidade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, E. As Autarquias Locais e a Emergência de Novos Modelos de Gestão. In Mozzicafreddo, J. S. **Ética e Administração - Como Modernizar os Serviços Públicos?** Oeiras: Celta, 2007, p. 375-406.

ARAÚJO, J. Filipe. **Avaliação de Gestão Pública - Administração Pós Burocrática.** Conferência da UNED. Espanha: A Coruña, 2007.

ARAÚJO, J. Filipe. Hierarquia e Mercado: A Experiência recente da Administração Gestional. (E. INA, Ed.). **2º Encontro do INA: Moderna Gestão Pública dos Meios aos Resultados.** 2007, p. 149-161.

AUCOIN, Peter. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. **Governance**, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990

BILHIM, J. **Qualificação e valorização de competências.** Colecção - Inovação e Governação nas Autarquias, 2004, p. 1-96.

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Emerging Trends in Public Management and Governance, **BBS Teaching & Research Review**, v. 5, p. 1-9, 2001.

CARRAPETO, C.; FONSECA, F. **Administração pública:** modernização, qualidade e inovação. 2 ed. Lisboa: Sílabo, 2006.

CARRAPETO, C.; FONSECA, F. **Governação, inovação e tecnologia:** o estado rede e a administração pública do futuro. Lisboa: Edições Sílabo, 2009.

CORDEIRO, S. D. **Estruturas emergentes de parcerias público-privadas.** Tese (Doutoramento em Ciências da Administração) - Área de Conhecimento em Políticas Públicas e Administração Aplicada, Universidade do Minho, 2008.

FERMISSON, J. P. **Das estratégias dos atores à estratégia do território:** o papel dos contextos locais de governância ao processo de mundialização. Dissertação (Mestrado em Gestão do Território) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Departamento de Geografia e Planeamento Regional, Lisboa, 2005.

GOMES, A.; ALMEIDA, V. **O Distrito da Guarda em Números.** (D. d.-D. Avaliação, Ed.) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro - CCDRC , 14 jul. 2010.

GOMES, J. S. A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade. In Mozzicafreddo, J; Batista, J. S. **Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?** Oeiras: Celta, 2003.

GOUVEIA, L. B. **Modelos de governação na sociedade da informação e do conhecimento.** (E. A.-A. Informação, Produtor). Disponível em: <<http://www.academia.edu>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

HOOD, C. Public Management for all Seasons. **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, 1991.

JACINTO, R. Et al.. **A guarda formosa na primeira metade so século XX.** Centro de Estudos Ibéricos - Câmara Municipal da Guarda. Guarda: Cestos em Granito - Apontamentos para a Identificação de uma cidade: Território, Demografia e Sociedade, 2004.

JOHN, P. Local Governance in Western Europe. In: Ribeiro, A. **Governância municipal:** cidadania e governação nas câmaras municipais Portuguesas. Viana do Castelo: Centro de Estudos Regionais, 2001.

LOPES, R. **Competitividade, inovação e territórios.** Oeiras: Editora Celta, 2001.

MADUREIRA, C.; RODRIGUES, M. A Administração Pública do Século XXI - Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa. **Comportamento Organizacional e Gestão**, 12, p. 153-171, 2006.

MATOS, P. M. **A Gestão da Imagem na Afirmação da Identidade Territorial.** Artigo Científico para Seminário de Mestrado em Ciências da Comunicação, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2009.

MENDEZ, A.; MERCIER, D. Compétences-clés de territoires: Le rôle des relations interorganisationnelles. **Revue Français e de Gestion**, 32, p. 24, May 2006.

MOZZICAFREDDO, J. Interesse Público e Funções do Estado. In: MOZZICAFREDDO, J; GOMES, J. S.; BATISTA, J. S. **Interesse público, estado e administração.** Lisboa: Celta, 2007.

NEALE, S. The Public Administrator as Collaborative citizen: three conceptions. **Public Administration Quarterly**, v. 34, p. 238-261, 2010.

NEVES, A. **Governação pública em rede:** uma aplicação a Portugal. Lisboa: Sílabo, 2010.

NOISETTE, P.; VALLERUGO, F. **Le Marketing des Villes, um Défi pour le Développement Stratégique.** Paris: Les Éditions d'Organisation, 1996.

POEIRA, L. **Políticas do território.** Atlas de Portugal: o país socioeconómico. Disponível em: <<http://www.igeo.pt/atlas/Cap3/Cap3f.html>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

PORCentro. **Programa Operacional Regional do Centro 2007-2013.** FEDER, 2007.

REIS. Interesse Público e Funções do Estado. In: MOZZICAFREDDO, J; GOMES, J. S.; BATISTA, J. S. **Interesse público, estado e administração.** Lisboa: Celta, 2001.

RIBEIRO, A. **Governância Municipal:** cidadania e governação nas câmaras municipais portuguesas. Viana do Castelo: CER - Centro de Estudos Regionais, 2007.

ROCHA, J. Oliveira. As Relações entre o Poder Político e os Funcionários. In: CEDREL (Ed.), **Comunicação nos Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais.** Lisboa, 2001, p. 1-17.

ROCHA, J. Oliveira. **Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública.** 2.ed. Lisboa: Editora Escolar, 2007.

ROCHA, J. Oliveira. O Modelo Pó-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente. **Forum 2000:** Reforma do Estado e Administração Gestorária. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 3-4 Julho de 2000. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2910/3/O%20Modelo%20Pos-Burocratico.pdf>>, 2000.

RODRIGUES, M. Ângelo. **A nova gestão pública na governação local:** o caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, 2005.

SERRANO, A.; GONÇALVES, F. **Cidades e territórios do conhecimento:** um novo referencial para a competitividade. Lisboa: Edições Sílabo, 2005.

SILVA, N. M. **A cooperação das câmaras municipais nas associações dos municípios: o caso do Distrito de Braga.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão, 2006.

SIMÃO, J. M. **O sector público e o desenvolvimento turístico sustentável.** Tese (Doutoramento em Gestão) - Especialidade Produção e Serviços, Universidade Aberta, Lisboa, 2008.

SMITH, N. The public administrator as collaborative citizen: three conceptions. **Public Administration Quarterly**, v. 34, p. 238-261, 2010.

Artigo recebido em: 05/07/2012

Artigo aprovado em: 31/07/2012