



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**A GOVERNANÇA INTERATIVA NO MUNICÍPIO DO FUNDÃO:
ESTUDO DE CASO.**

**CARLOS MANUEL GOMES JERÓNIMO, JOAQUIM CAEIRO, PAULO SIMÕES, JOÃO MARTINS DE
OLIVEIRA NETO,**

**GRUPO TEMÁTICO: 04 Governança, Governo Eletrônico
e Transformação Digital**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

A governança interativa no município do Fundão: Estudo de caso.

Resumo:

O termo governança é, hoje, cada vez mais utilizado para descrever as relações entre o Estado e a Sociedade Civil, pelas quais a interação e a interdependência entre as várias partes é importante e fundamental. No caso concreto que analisámos, pretendemos perceber como é que, numa pequena cidade do interior de Portugal, o Fundão se estabelece as relações de governança e, sobretudo a existência ou não, de uma dimensão democrática da governança a que na terminologia de Torfing se designa por interativa, e na qual as relações entre os principais intervenientes se processa de forma relacional.

Palavras-chave: Governança. Governança interativa. Município do Fundão.

1. Introdução

O termo governança passou a ser usado sobre como o setor público e outras instituições se gerem a si mesmas, bem como as suas relações com a sociedade e os cidadãos. A governança é um conceito com muitos significados e depende em grande medida do contexto em que ocorre. Neste trabalho, identificamos alguns significados e evoluímos para uma abordagem mais interativa da governança para considerar as combinações possíveis de agentes envolvidos na governança e, em alternativa, optar por uma escolha entre um conjunto de agentes ou outro.

A governança interativa concentra-se nas misturas possíveis de agentes que podem governar de maneira mais eficiente, no sentido de uma boa governança, participada, transparente e responsável. A definição de governança interativa utilizada no presente trabalho, que tem na obra de Torfing et al. (2012) a sua principal ancoragem, captura uma série de arranjos interativos de governança que desempenham um papel cada vez maior na formulação e implementação de políticas públicas, muito em particular quase-mercados, parcerias e redes de governança.

Na segunda parte do trabalho realizaremos um breve ensaio empírico que consiste na identificação, no contexto do município do Fundão, das arenas da governança interativa e da forma como essas “interações” se processam. Identificamos vários atores e organizações envolvidas na governança e estudamos as complexas interações envolvidas em termos de relações intergovernamentais e interorganizacionais e abordamos de forma breve o papel da metagovernança do município do Fundão enquanto instrumento de orientação subtil do processo de governança interativa.

Para a boa governança local detemo-nos ainda no importante papel que a descentralização desempenha ao mesmo tempo que analisamos de que modo a governança multinível se apresenta nos processos de satisfação das necessidades coletivas no município do Fundão.

Parte 1. Referencial teórico

Parte 1.1. Explorando o conceito de governança

Kissler and Heidemann (2006) afirmam que o papel do Estado e a sua efetividade estariam relacionados com a coesão dos atores envolvidos, bem como dos seus benefícios e racionalidade de ação. Motta (2013) chama a atenção das atuais propostas de transcendência que levam para a localização do controlo e participação comunitária, e não para a conceção de mais controlos centrais. Pierre and Peters (2000) indicam como preferência encontrar novos formatos para envolvimento da sociedade civil e dos mercados no governo, procurando coerência na aplicação dos interesses de todos os envolvidos, já que são diversas as lógicas que operam o mercado, da lógica que opera o Estado.

Confrontado com as críticas ao modelo tradicional burocrático e ao New Public Management, Osborne (2006) questionou a necessidade urgente de uma teoria mais holística da administração e gestão pública que vá além da dicotomia estéril de administração versus gestão. Em resposta aos inúmeros desafios que aparecem no mundo real do governo “governança” tornou-se num dos termos mais usados nas ciências sociais (Torfing et al., 2012).

Encontramos na literatura diversos significados para a governança. Desde logo, o conceito ficou definido por Osborne and Gaebler (1992) quando diferenciaram o termo a que chamaram “reinvenção da governação” considerando a governança como “o processo pelo qual solucionamos coletivamente os nossos problemas e atendemos aos problemas da nossa sociedade” (pp.24). Governança é largamente aceite que trata da direção e controlo da sociedade e da economia por meio de ações coletivas que visam alcançar objetivos comuns (Torfing et al., 2012), o processo por meio do qual os interesses coletivos são definidos e perseguidos (Pierre e Peters, 2000). Trata das ligações entre atores institucionais da esfera do Estado, e atores não institucionais, em particular os cidadãos e outros atores dos setores privado e sem fins lucrativos (Hendriks, 2014).

Os atores são centrais para a governança e oferecem uma variedade de papéis, pelo que uma tarefa central para a governança é a coordenação (Kooiman, 1993). Para Rhodes (2012) a governança no setor público implica a mudança de fronteiras entre os sectores público, privado e voluntário e as alterações do papel do Estado.

Parte 1.2. Governança interativa

Um conceito de governança que enfatiza a natureza da relação entre o Estado e a sociedade, os governados e os governadores, refere-se à interação entre sociedade civil e o governo na determinação da ação governamental, definindo-se aqui sociedade civil aos segmentos organizados da sociedade fora do setor público, incluindo as associações civis, organizações comunitárias, movimentos sociais, sindicatos, organizações religiosas, entre outros (Wilson, 2000).

Nas palavras de Robert Putman, as associações são estruturas sociais de cooperação que fornecem avenidas para os grupos prosseguirem os objetivos comuns (Putnam et al., 1994, pp. 89-91). Para Torfing et al. (2012), o formato interativo de governança é um caso importante na governança, mas não é tudo sobre governança. É um estilo de governança importante em muitas democracias industriais, especialmente aquelas do norte da Europa, mas não é viável para muitos países do mundo. Tal como pode não ser adequada para todas as áreas políticas, em particular, aquelas que envolvem as “funções definidoras do Estado”, por exemplo, defesa e tributação (Rose, 1974, citado por Torfing et al., 2012). O aumento das incertezas sociais, a maior pressão sobre os sistemas de segurança social e a fragmentação social exercem pressão sobre os governos, diminuindo-lhe a legitimidade democrática, abrindo-se novos campos de participação para a sociedade civil.

O gestor urbano enfrenta condições favoráveis para uma inserção progressiva dos setores mais modernos e dinâmicos da cidade no mundo da economia globalizada e é incentivado a, coletivamente, procurar medidas e políticas capazes de mitigar os crescentes problemas sociais, económicos e ambientais que afetam os setores sociais mais empobrecidos (Frey, 2004).

No campo da formulação das políticas públicas, a governança tem sido associada a uma direção formal e legal ou normativa fornecida pelos governos em diferentes níveis mas, na realidade emergente, a ação unilateral vai sendo suplantada por “novas formas

interativas de governança”, onde a direção, controle e coordenação são resultado da intervenção de muitos atores e não do “punho de ferro” do governo (Torfing et al., 2012). A governança interativa dá ênfase à solução de problemas sociais e à criação de oportunidades sociais por meio de interações entre atores da sociedade civil, do setor público e do privado. “Interagir” é muitas vezes uma forma mais eficaz de governança em alternativa a “fazer as coisas sozinho” (Kooiman, 2016).

Para compensar os limites e falhas tanto da regulação estatal quanto da regulação do mercado, novas formas de governança negociada através da formação de parcerias público-privadas, alianças estratégicas, grupos de diálogo, comitês consultivos e redes interorganizacionais têm-se vindo a multiplicar (Sørensen & Torfing, 2007). A perspectiva de governança interativa parte do princípio de que as sociedades são governadas por uma combinação de esforços de governação, em resposta às grandes questões sociais, como a pobreza e as mudanças climáticas (Kooiman, 2003), abordagem que difere de outras por se concentrar na sua aplicabilidade e ocorrer em diferentes escalas sociais, do local ao global e com autoridade e responsabilidades sobrepostas e transversais (Kooiman, 2016). Para Kooiman et al. (2005), governança interativa pode ser definida como “o conjunto de interações tomadas para resolver problemas sociais e criar oportunidades sociais, incluindo a formulação e aplicação de princípios que orientam essas interações”. No mesmo sentido vai a definição de governança interativa de (Torfing et al., 2012) entendida como o processo complexo através do qual uma pluralidade de atores sociais e políticos com interesses divergentes interagem para formular, promover e alcançar objetivos comuns por meio da mobilização, troca e implantação de uma série de ideias, regras e recursos (pp. 2), tendo como preocupação básica a direção da economia e da sociedade através de uma abordagem de um caminho diferente daquele associado às formas tradicionais de governo, centrada na forma pela qual as organizações e indivíduos trabalham juntos para governar, independentemente da sua posição e das consequências dessa forma de governança.

As interações são formas específicas de ação, destinadas a remover obstáculos e seguir novos caminhos por meio das quais a definição de um problema ou de uma oportunidade depende da questão em estudo bem como da posição e compreensão do observador, e, por outro lado, as instituições são vitais para qualquer interação de governança. Ainda segundo Kooiman et al. (2005), a perspectiva interativa sobre governança pressupõe um elevado número de atores de governança – qualquer unidade social que possui poder de

ação, habilitados nas suas ações pelo enquadramento em estruturas em que os atores operam que incluem cultura, leis, acordos ou possibilidades técnicas.

Para Torfing et al. (2012), as formas interativas de governança são um processo complexo pela qual uma pluralidade de atores sociais e políticos com interesses divergentes interagem para formular, promover e alcançar objetivos comuns por meio da mobilização, intercâmbio e aplicação de uma série de ideias, regras e recursos, definição que enfatiza três características importantes da governança interativa: a) Refere-se a processos complexos e não a um conjunto unificado de estruturas e instituições formais ligadas de um modo linear, que ligam atores governamentais e não governamentais em diferentes arenas institucionais que facilitam a formulação de políticas; b) O processo é impulsionado por uma ambição coletiva de definir e perseguir objetivos comuns diante da presença de interesses e preferências divergentes, pese embora a existência de interesses, desejos e vontades diversas e muitas vezes conflitantes; c) O processo é descentralizado embora os governos possam desempenhar um papel crucial como facilitador e gestor da interação política, não havendo um centro privilegiado na formulação das políticas públicas, mas uma série de atores e arenas concorrentes cada um contribuindo com recursos, experiências e ideias.

Parte 2. Opções e estratégias metodológicas

Parte 2.1. Justificando a abordagem metodológica

Na análise da existência ou não de um modelo de governança interativa no município do Fundão, desenvolvemos um trabalho empírico para validar a possibilidade de coexistência de formas unicêntricas de governança tradicional, centralizada e através do exercício do poder dos órgãos municipais e formas mais pluricêntricas de governança interativa, identificando a proliferação de arenas de governança que afetam o município pela transformação do seu papel e funcionamento diante do crescente reconhecimento dos limites da ação estatal unilateral e da necessidade de participação e regulação de arenas interativas de governança. Na perspectiva de encontrar respostas para as nossas perguntas, recorreremos a uma abordagem metodológica de caráter qualitativa, de alcance exploratória-descritivo. Esta escolha implica evidenciar a utilização do método interpretativo o qual permite ao observador revelar as evidências do fenômeno estudado (Denzin & Lincoln, 2018) através da observação, aplicação de entrevistas e análise de

documentos que possibilitem conhecer o modo como os vários atores em evidência no município interagem no decurso das suas relações de poder e influência sobre as dinâmicas de governação, o que pensam e as suas implicações acerca da dinâmica que as envolvem (Gil, 2017; Patton, 2015).

Parte 2.2. O paradigma de análise

O paradigma de análise é o interpretativo (Denzin & Lincoln, 2018). Os paradigmas representam uma perspectiva geral sobre o fenómeno (Patton, 1982), composto por opiniões que possibilitam desvendar a complexidade do contexto geral em que o objeto de estudo é observado, orientando a ação da análise (Guba, 1990).

Parte 2.3. O desenho de análise

O esquema de análise a que recorreremos para analisar da existência ou não de governança interativa no município do fundão, é a que se apresenta na figura 1 e que coloca em evidência a possibilidade de existência de arranjos interativos de governança, os quais são o resultado da relação entre o governo municipal, detentor da legitimidade eleitoral e por consequência do exercício do poder político e outras entidades.

Dentre aquelas, as parcerias, público privadas ou outras, que decorrem da relação entre os órgãos do poder político e entidades da sociedade civil, e que intervêm na implementação de várias políticas públicas, revestindo muitas formas, fundadas em acordos informais com o objetivo de obter benefícios mútuos na cooperação, ou resultantes de contratos formais que especificam os termos de cooperação e a divisão de benefícios entre os parceiros (parcerias público-privadas,).

Os quase-mercados decorrem da ideia de que é possível colher os ganhos de eficiência dos mercados privados sem perder o ganho patrimonial que resulta das formas tradicionais de direção e financiamento público, no que as autoridades públicas adquirem os serviços públicos produzidos pelas entidades privadas, vinculadas por um contrato onde se especifica o preço e a qualidade das prestações de serviços relativamente padronizados a ser entregues aos clientes (são exemplo, associações de natureza variada que prestam serviços na implementação de políticas públicas).

As redes de governança, podem definir-se como a articulação horizontal de atores interdependentes, operacionalmente autónomos, interagindo através de negociações que

ocorrem dentro de uma estrutura relativamente institucionalizada facilitando a formulação de políticas autorreguladas, procurando algumas facilitar a cooperação na partilha de conhecimento, outras melhorar a coordenação para maximizar os esforços conjuntos, outras a colaboração na definição e solução conjunta de problemas e desafios emergentes. Estas redes podem ser formais ou informais, entre organizações públicas, dentro de organizações públicas e entre atores públicos e privados (redes de políticas) (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012).



Figura 1. Arranjos interativos de governança

Fonte: adaptado (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012)

Neste contexto, no que respeita aos modelos de governança, podemos considerar que em vista daquela realidade se aplicar a múltiplas formas de ação coletiva, ou seja, a aspetos mais estratégicos da direção de uma sociedade, as decisões mais amplas sobre direção e os respetivos papéis, pelo que governança não é apenas para onde ir, mas também, sobre quem deve estar envolvido nas decisões e em que funções e que se faz sentir numa dinâmica de governança multinível.

Parte 2.4. Estudo de caso

A tradicional forma de produção através de serviços municipais deu lugar, em numerosos casos, a parcerias público/privado. De um cenário onde uma só organização procedia a produção, passamos a ter um cenário onde o município estabelece, fiscaliza e orienta parcerias com outras entidades, essas sim responsáveis pela produção (Rodrigues & Araújo, 2005).

Da análise que fizemos encontramos no município do Fundão, 4 parcerias público-privadas, para prestação de serviços municipais: 1. A concessão de exploração do Silo Auto do Fundão e estacionamento à superfície, 2. A concessão de exploração e gestão dos sistemas de distribuição de água para consumo público e de drenagem de águas residuais do concelho do Fundão, 3. A prestação de serviços de recolha e transporte dos resíduos sólidos urbanos do concelho do Fundão 4. A prestação de serviços de Gestão de Eficiência Energética /Implementação de medidas de Eficiência Energética no "Sistema de Iluminação Pública" (SIP) no Concelho do Fundão.

Quanto à gestão da rede de transportes escolares, cuja competência resulta da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 299/84 de 5 de setembro, que regula a transferência de competências em termos de organização, financiamento e controlo do funcionamento dos transportes escolares o município do Fundão apresenta um modelo misto assente em: a) Circuitos regulares, através do recurso ao mercado e com utilização das carreiras regulares dos transportes coletivos através de duas empresas que prestam serviço no concelho e que, desta forma, permitem, em território de baixa densidade, a sustentabilidade das mesmas.

No município do Fundão identificamos a existência de uma empresa municipal Viver Fundão – Promoção e Gestão das Condições Estruturais e Infraestruturais para o Concelho do Fundão S.A., detida a 100% pelo Município do Fundão e que tem como atividades principais a conceção, criação, desenvolvimento, promoção e gestão das condições estruturais e infra estruturais para o concelho do Fundão, para as áreas do estacionamento urbano, da recuperação e requalificação urbana da habitação, do ambiente, da recuperação e requalificação ambiental, da formação e ensino, cultura e desporto, desenvolvimento económico, social e industrial, do acesso, instalação e utilização das novas tecnologias, do abastecimento de água, da recolha de resíduos sólidos, da limpeza, do tratamento de efluentes, da jardinagem, do turismo e dos produtos agroalimentares e agroindustriais.

Parte 2.5. Técnica de recolha e análise de dados

Para o presente trabalho e de forma a captarmos as formas de relacionamento entre os vários atores no modelo de governança do município do Fundão encontramos uma panóplia de instrumentos de interação com vista à realização de objetivos comuns para

solucionar necessidades coletivas, por vezes com nomes diversos – protocolo de cooperação, protocolo de utilização, acordos de parceria, acordos de cooperação, acordo-quadro, memorando de entendimento, protocolo de trabalho em rede, etc., mas que são as formas institucionais que encontramos para definir as parcerias e redes de governança estabelecidas para o governo da sociedade e da economia. Tentaremos fazer uma breve análise destes instrumentos numa ótica de governança multinível, redes e instituições. O recurso a soluções de mercado introduziu uma transformação na configuração da produção de bens e serviços públicos.

Parte 3. Descrição e discussão dos resultados

Do trabalho de análise documental que realizamos para este trabalho, identificámos diversas manifestações de governança multinível entre atores governamentais: atores locais – institucionais, da sociedade civil e agentes económicos, atores políticos estatais e comunitários, que cooperam em formas interativas de redes ou trocas de conhecimento e recursos no processo de abordar novos problemas de política. Talvez o exemplo mais relevante que encontramos se detenha com a definição da realização da política de acolhimento de refugiados.

Na sequência dos fluxos migratórios na rota do Mediterrâneo Central, e depois do fluxo de refugiados provenientes do Afeganistão e agora da Ucrânia, a Comissão Europeia empreendeu, a partir de 2015, uma política de migração através de programas de reinstalação que permitem o acolhimento de refugiados de diversos contextos na UE. Os países nacionais foram envolvidos nesta política comunitária, cabendo, no caso português, ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM), no quadro das suas atribuições, coordenar o processo de acolhimento e integração de migrantes, nos termos do disposto nas alíneas c) e j) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, que aprova a sua Orgânica. Compete ainda ao ACM, no âmbito do Grupo Operativo Único constituído nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, de 23 de novembro, elaborar um modelo de acolhimento e integração único para requerentes e beneficiários de proteção internacional, definindo os princípios, linhas orientadoras, responsabilidades das várias entidades competentes e das pessoas refugiadas, e coordenar os respetivos processos de acolhimento e integração.

Para os fins previstos no considerando anterior, deve o ACM articular a afetação dos requerentes de proteção internacional, através de protocolo a celebrar com entidades públicas ou privadas, bem como garantir o acompanhamento dos mesmos, em articulação, designadamente, com as entidades de acolhimento e as pessoas refugiadas. Neste contexto, o município do Fundão assinou um protocolo com o ACM com vista a constituir-se como entidade de acolhimento. Desde então, a autarquia criou, no antigo Seminário Menor do Fundão, cuja propriedade é da Diocese da Guarda, o Centro de Migrações do Fundão. Em articulação com o ACM e com recurso a fundos comunitários foram investidos mais de meio milhão de euros na adaptação do edifício e foi constituída uma equipa multidisciplinar que enquadra e apoia todo o processo, desde o acolhimento dos refugiados até à sua plena integração na sociedade e no mercado de trabalho.

No sentido da integração desta política, o município do Fundão, aprovou o Plano Municipal de Integração de Migrantes do Fundão MIXin2, inovador, no sentido em que integra num só plano populações muito distintas, designadamente os nacionais de países terceiros residentes no concelho do Fundão, nas suas várias tipologias: trabalhadores sazonais, estudantes dos PALOP, refugiados e residentes. Os objetivos do Plano prendem-se com o conhecimento e diagnóstico efetivo da situação dos migrantes residentes, tendo em conta um conjunto de áreas pré-definidas pelo ACM, assim como a definição de uma sociedade multicultural, capaz de conviver com a diversidade e com o acolhimento de pessoas, no sentido de as integrar nas mais diversas dinâmicas da cidade.

No plano encontramos diversos atores que interagem para articular e dar coerência às metas através de um processo de governança multinível: a Comissão Europeia na sua vertente política, normativa e de enquadramento orçamental, o Governo Central e a Administração Pública através do ACM, do Ministério da Educação através das diversas escolas, e do Instituto de Emprego e Formação Profissional, o Governo Local, a sociedade civil através de associações diversas da sociedade civil que cooperam através de ações de integração nas áreas sociais, recreativas e desportivas, as empresas, que contratam os migrantes e os integram no mercado de trabalho, e os cidadãos que modelam a sua ação através de trabalho solidário ou de concessão de donativos de apoio ao funcionamento da rede.

No domínio da cooperação intermunicipal, foi-nos dado a verificar um incipiente trabalho de articulação de esforços mútuos quer pelo trabalho de envolvimento da Comunidade

Intermunicipal Beiras e Serra da Estrela com os municípios (15) que a integram, quer com a reduzida referência a parcerias informais entre municípios para prossecução de objetivos comuns. Relativamente à descentralização administrativa e cooperação intermunicipal vamos referir a política de transportes e mobilidade para provar a afirmação que fizemos anteriormente do deficiente funcionamento da articulação das políticas intermunicipais. De acordo com o artigo 7.º do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei nº 52/2015, de 9 de junho, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica.

Os municípios são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais. Contudo, de acordo com o disposto no artigo 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei nº 52/2015, de 9 de junho, podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes, designadamente em comunidades intermunicipais. Ao que apuramos, neste momento ainda não foram celebrados acordos interadministrativos com todos os municípios o que cria problemas de racionalidade económica e de sustentabilidade da rede, agravada pelo facto de estarmos perante territórios de baixa densidade populacional e grande dispersão territorial.

Embora exista um Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) que deve sistematizar as melhores orientações nacionais e europeias em matéria do planeamento e gestão da mobilidade e dos transportes, não tem havido uma estratégia conjunta e concertada com vista à rentabilização da rede, o que é agravado pelo facto de os únicos sistemas de transportes urbanos – da cidade da Covilhã e da Guarda – continuarem a ser explorados pelos respetivos municípios. Nem o Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos (PART) instituído pelo Decreto Lei nº 1-A/2019, de 3 de janeiro com o objetivo de combater as externalidades negativas associadas à mobilidade e atrair passageiros para o transporte público, apoiando as Autoridades de Transporte com uma verba anual, que lhes permita operar um criterioso ajustamento tarifário e da oferta parece concorrer para ser uma ferramenta de coesão territorial, procurando um modelo de financiamento que garanta a equidade entre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e o restante território nacional.

No âmbito da cooperação entre municípios, encontramos poucas interações, nos últimos dois anos, que envolvam o município do Fundão e outros congéneres, admitindo, porém, a possibilidade o período pandémico ter coartado iniciativas e empenhamento anterior o que poderá ser verificado num estudo mais amplo. Todavia referimos aqui duas iniciativas neste âmbito: adesão à rede de municípios e outras entidades defensores da valorização da divulgação e património cultural e histórico cerâmico (ratificada na reunião de Câmara realizada em 14/12/2021) e uma segunda iniciativa, na área do ambiente, através da participação no projeto denominado “Rurban Link” no âmbito da rede Cidades Circulares – Relações Urbano-Rurais, Iniciativa Nacional de Cidades Circulares InC2, desenvolvida pela Direção-Geral do Território, onde o município do Fundão assume o papel de líder desta rede que integra os municípios de Bragança, Câmara de Lobos, Guimarães, Penela, Reguengos de Monsaraz, Ribeira Grande e a Lisboa E-Nova – Agência de Energia-Ambiente de Lisboa, que pretende promover as ligações funcionais circulares entre áreas urbanas e rurais, enquanto alavanca de desenvolvimento territorial integrado e de processos colaborativos de base local.

Ainda de acordo com os princípios da descentralização, encontramos a existência de contratos interadministrativos de delegação de competências assinado entre os Município e as 23 Juntas de Freguesia, negociados de acordo com os recursos existentes e a capacidade manifestada por cada freguesia em resolver problemas locais numa escala de maior proximidade. Por outro lado, o Município do Fundão assina regularmente Contratos-Programa com todas as Freguesias enquadrados no Regulamento Municipal de Atribuição de Apoio às Freguesias que tem como objetivos promover e fomentar o desenvolvimento cultural, recreativo, artístico, social, educativo, desportivo e outros de interesse para o Concelho do Fundão; apoiar de forma criteriosa a iniciativas das freguesias que promovam atividades de relevante interesse municipal de apoiar as freguesias e incentivar o seu relacionamento institucional com a autarquia.

Numa iniciativa mais transversal, na área do ambiente, encontramos um acordo de cooperação assinado entre o Município do Fundão, duas juntas de freguesia e uma empresa que labora na área da silvicultura, que pretende articular os termos de criação de dois ecopontos para resíduos florestais com vista a contribuir para a diminuição de queimadas em áreas florestais que aumentam o risco de incêndio e, por outro lado, permitir a dinamização da economia local. O funcionamento dos Serviços de Apoio à Família nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico da

rede pública dos municípios contempla atividades de animação e de apoio à família nos estabelecimentos de educação pré-escolar, na vertente de prolongamento de horário e fornecimento de refeições nos estabelecimentos de educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico (1.ºCEB). No âmbito da cooperação e responsabilidade entre parceiros a disponibilização dos Serviços de Apoio à Família resulta da articulação e cooperação entre o Município, agrupamentos de escolas, juntas de freguesia e instituições existentes no concelho do Fundão, cuja atuação garante as seguintes premissas numa modelo de governança em rede em que cada parceiro participa ativamente na definição do modelo concreto para cada escola e onde os cidadãos investidos do papel de encarregados de educação têm um papel ativo na definição, por exemplo, dos horários do prolongamento de horário ou da tipologia de atividades extracurriculares a ministrar aos seus educandos.

Parte 4. Conclusão

Neste breve trabalho, foram aqui descritas algumas formas interativas de governança que encontramos no município do Fundão, com muita ênfase nas parcerias e nas redes de governança multinível interinstitucional e interorganizacional.

À complexidade e à fragmentação a solução passa pela troca transversal e negociada em redes de governança. Foram diversas as parcerias identificadas e as redes de governança em diversas áreas de política pública. Um aspeto fundamental e que vem corroborar a teoria sobre governança interativa é que, esta envolve uma variedade de processos que permitem aos atores sociais e aos atores do setor público alguma liberdade para tomar decisões por conta própria mas pode não surgir espontaneamente e é propensa ao fracasso, pelo que há a necessidade de tomadores de decisão com autoridade no setor público para “metagovernar” arenas de governança interativa impondo algumas formas de controlo sobre as decisões descentralizadas mas permitindo um certo grau de autonomia dos atores envolvidos (Torfing et al., 2012).

De um modo bastante evidenciado, o Município do Fundão assume esse papel de “governança da governança”. Como ficou bem exposto, a governança não pode ser fornecida por meio de um único governo ou de qualquer organização governamental singular. Existem vários atores e organizações envolvidos na governança, encontrados em todos os níveis de governo, podendo considerar-se as complexas interações envolvidas na governança em termos intergovernamentais e interorganizacionais.

Da literatura também extraímos a conclusão de que a governança envolve questões fundamentais de produção de regulação social e prestação de serviços públicos, tal como a governança interativa embora por meio de formatos mais complexos como parcerias ou redes. Precisamos de entender a eficácia deste modelo na prestação de serviços e perceber se as opções para “cooptar” atores sociais no processo possam aumentar a eficácia e de que forma a governança interativa pode ser melhorada pela metagovernança. Para o futuro, será interessante discutir e perceber os papéis que os atores sociais e políticos desempenham na governança interativa do município do Fundão, tarefa que exige uma disponibilidade e metodologia que vai para além do presente trabalho académico. Para (Torfing et al., 2012) os papéis são um meio de ligar os comportamentos individuais e as estruturas envolvidas no governo e são definidos pelas expectativas dos atores envolvidos no processo e pelas formas pelas quais os atores envolvidos percebem o que se esperam que eles façam.

Referências Bibliográficas

- Banco Mundial, W. (1994). *Governance: the World Bank's experience*. The World Bank.
- Bertolin, J. C. G. (2011). Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. *Educação e Pesquisa*, 37, 237-248.
- Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*, 71(2), 217-228.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International review of administrative sciences*, 69(3), 313-328.
- Caeiro, J. C. (2018). Governança e desenvolvimento local. In Ralha, João (Ed.). *Da Gestão, em Autarquias—Para Melhorar as Competências em Gestão, dos Eleitos*. Lisboa: Edições Sílabo, 2018. pag. 63-84.
- Frey, K. (2004). Artigo: Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, 3(5), 118-138.
- Hendriks, F. (2014). Understanding good urban governance: Essentials, shifts, and values. *Urban Affairs Review*, 50(4), 553-576. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1078087413511782>
- Kaufmann, D. (2003). Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy. Available at SSRN 386904.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. SAGE Publications. <https://books.google.pt/books?id=iIBL7EKXZ88C>
- Kooiman, J. (2002). Governance. A social-political perspective. In *Participatory governance* (pp. 71-96). Springer.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.

- Kooiman, J. (2016). Interactive governance and governability. In *Critical Reflections on Interactive Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Kooiman, J., Jentoft, S., Bavinck, M., & Pullin, R. (2005). *Fish for life: interactive governance for fisheries*. Amsterdam university press.
- Koppenjan, J. F. (2005). The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public administration*, 83(1), 135-157.
- McCarney, P. L. (1996). Considerations on the notion of 'governance'—new directions for cities in the developing world. *Cities and governance: new directions in Latin America, Asia and Africa*, 3-20.
- Motta, P. R. d. M. (2013). O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), 82- 90.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, London. Victoria, Toronto, Auckland: Plume/Penguin Books.
- Rhodes, R. A. (2000). Governance and public administration. *Debating governance*, 54, 90.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of governance. In *The Oxford handbook of governance*.
- Ribeiro, A. E. F. (2019). *Descentralização e Reforma do Estado-estudo sobre o nível adequado à descentralização administrativa e financeira em Portugal Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas*].
- Rodrigues, M., & Araújo, F. (2005). A nova gestão pública na governação local. INA.
- Santiso, C. (2001). Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. *The Georgetown public policy review*, 7(1), 1-22.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction governance network research: Towards a second generation. In *Theories of democratic network governance* (pp. 1-21). Springer