



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Paula Susana Santos Grilo Mota

AS DIMENSÕES POTENCIADORAS PARA O
DESENVOLVIMENTO LOCAL COM BASE NA
GOVERNANÇA COLABORATIVA

Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração
Público-Privada orientada pelo Professor Doutor João José
Nogueira de Almeida e apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra

julho de 2022



Paula Susana Santos Grilo Mota

**AS DIMENSÕES POTENCIADORAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL COM BASE NA
GOVERNANÇA COLABORATIVA**

**The Enhancing Dimensions for Local Development Based on Collaborative
Governance**

Dissertação apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do
2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada

Orientador: Professor Doutor João José Nogueira de Almeida

Coimbra, 2022

AGRADECIMENTOS

Em primeira instância devo um agradecimento profundo ao senhor meu Pai, José Luís Grilo Mota, não que ele compreenda a dimensão e a grandeza do feito aqui alcançado que, por motivo de um Acidente Vascular Cerebral fez com que houvesse dias que manifestamente nem ele se reconhecesse enquanto pessoa. Ainda assim, é aquele Ser que incondicionalmente doa o seu apoio e suporte, particularmente, naqueles dias em que como uma tábua rasa nem reconhece os filhos e, por isso, esta vitória primeiramente é para nós, para mim e para ele, mas em especial para ele enquanto parte do meu Ser Maior.

Seguidamente devo-o aos meus mentores, professores e a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para o meu crescimento e evolução pessoal, académica e profissional. Devo um especial agradecimento, em particular, ao meu orientador Professor Doutor João José Nogueira de Almeida que aceitou auxiliar-me nesta “grande subida da montanha” que é a geração de conhecimento científico através da produção de uma dissertação de Mestrado. Nesta senda, ultrapassam-se medos, dúvidas e ansiedades, sendo certo que pelo caminho conhecemos outras tantas pessoas que nos servem de referências sobre modos de ser, estar e pensar pelos quais nos queremos guiar.

A ser assim, sou grata, profundamente grata em especial ao Professor Ireneu de Oliveira Mendes que, curiosamente, também foi a pessoa mais desafiadora com quem tive o privilégio de privar e pela qual nutro uma admiração profissional, académica e pessoal imensa – por tudo aquilo que o Professor Ireneu de Oliveira Mendes representa – como, a excelência, a maestria, a sublimidade, o profissionalismo e a integridade.

Devo ainda um sentido agradecimento à Doutora Dulcineia Ramos que, partilha comigo este sentimento pela Academia e que, a vida se encarregou de nos cruzar para que grandes feitos pudéssemos alcançar, em conjunto – como sempre - e, assim é!

Por fim, este é um reconhecimento de toda uma jornada que fez com que eu iniciasse este desafio maior rumo a Mestre. Em breves palavras, este caminho iniciou-se com uma entrada em época especial em novembro de 2020, curiosamente, com uma aula de Políticas Públicas lecionada pelo Professor Ireneu de Oliveira Mendes que, por motivos pandémicos fruto dos tempos incertos e estranhos em que vivíamos, possibilitou a oportunidade pela qual eu aguardava há 10 anos e que me permitiu abraçar este tão desejado desafio.

Desde esse dia até aos dias hodiernos, esta jornada permitiu-me confirmar que este era o meu caminho. A minha alma sentia-se novamente despertada e ávida por receber Conhecimento, fato que há muito ansiava, mas que vivia em piloto automático, alienada, pela rotina diária. Se me permitem, hoje discirno completamente e vivo alerta para o facto de ser tão fácil perder-nos de nós mesmos, da nossa essência pessoal, única e intransmissível com tamanho ruído ao nosso redor. Paralelamente, o voltar à Academia ajudou-me a reconstruir internamente e a restabelecer a fé interior em mim e nas minhas capacidades o que, fez com que superasse um desafio de saúde também ele enorme.

Acredito piamente que tudo tenha feito parte de um propósito maior e que o melhor ainda estará por vir, sendo certo que fica o sentimento nostálgico e a saudade que tão bem nos caracteriza por deixar, nem que seja por um breve até já, à nossa Cidade – Coimbra!

*“Te canto Coimbra
Com notas sem fim
Grandes como o amor
Grandes como o amor que tenho por ti”*

--

*Amor a Coimbra,
Estudantina Universitária de Coimbra*

Resumo

No seio da gestão pública as práticas cooperativas e colaborativas não constituem fenómenos novos. A cooperação intermunicipal inicia-se na Europa nos 70 (século XX) como resposta a políticas de reorganização administrativa resultantes das políticas de fusão dos territórios e, bem assim, da instabilidade destes. Em linha, a governação local serve de caso exemplar ao presente estudo, uma vez que, manteve-se em constante adaptação adotando, mais recentemente, com maior ímpeto uma postura colaborativa.

A ser assim, no âmbito da gestão pública as práticas colaborativas interorganizacionais são vislumbradas enquanto instrumentos capazes de solucionar os mais complexos problemas sociais e, portanto, conducentes à tão almejada capacitação institucional. Contudo, na ausência de uma cultura colaborativa, exigem-se espaços de experimentação, participação e inclusão que promovam a inovação na gestão pública e, bem assim, a possibilitem a prestação de um melhor serviço público.

A presente dissertação de mestrado tem como temática as dimensões potenciadoras para o desenvolvimento local com base na governação colaborativa. Nesta senda, reflete-se sobre um paradigma emergente, a Governança. Para tal, apresentam-se os contributos dos principais autores da literatura e tecem-se considerações sobre os desafios para uma governança colaborativa na Administração Pública (AP) no quadro de uma sociedade que opera num ambiente de grande complexidade. A metodologia segue uma abordagem qualitativa de carácter exploratório. O cotejo analítico obtido revela uma predisposição dos Eleitos Locais, Dirigentes/nomeados e Técnicos Superiores para a adoção de práticas colaborativas no Município de Torres Vedras.

Palavras-Chave: Governança Colaborativa, Arranjos de Governança, Cooperação Intermunicipal, Inovação Colaborativa, Liderança Colaborativa.

Abstract

Within public management, cooperative and collaborative practices are not new phenomena. Inter-municipal cooperation began in Europe in the 1970s (20th century) as a response to policies of administrative reorganization resulting from the policies of merging territories and, as well, their instability. In line, local governance serves as an exemplary case for the present study, since it remained in constant adaptation, adopting, more recently, with greater impetus a collaborative posture.

If so, in the scope of public management, inter-organizational collaborative practices are seen as instruments capable of solving the most complex societal problems and, therefore, conducive to the much-desired institutional training. However, in the absence of a collaborative culture, spaces for experimentation, participation and inclusion are required that promote innovation in public management and, as well, enable the provision of a better public service.

This master's dissertation has as its theme the potential dimensions for local development based on collaborative governance. In this path, an emerging paradigm, Governance, is reflected. To this end, the contributions of the main authors of the literature are presented and considerations are made about the challenges for collaborative governance in Public Administration (PA) within the framework of a society that operates in a highly complex environment. The methodology follows an exploratory qualitative approach. The analytical comparison obtained reveals a predisposition of the Local Elected, Directors/nominees and Senior Technicians to adopt collaborative practices in the Municipality of Torres Vedras.

Keywords: Collaborative Governance, Governance Arrangements, Inter-municipal Cooperation, Collaborative Innovation, Collaborative Leadership.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Dimensões / Variáveis de Investigação	32
Tabela 2 – Elenco de atores que fizeram parte da análise de Entrevistas.....	35
Tabela 3 – Práticas de Governança Colaborativa no Município de Torres Vedras	36
Tabela 4 – Maiores problemas/desafios de uma Governança Colaborativa.....	37
Tabela 5 – Arranjos Colaborativos no Município de Torres Vedras.....	38
Tabela 6 – Fatores determinantes para o sucesso dos acordos colaborativos no Município de Torres Vedras.....	39
Tabela 7 – Qual a importância da cooperação intermunicipal.....	41
Tabela 8 – A influência da cooperação intermunicipal no Município de Torres Vedras	42
Tabela 9 – A coprodução Intermunicipal no Município de Torres Vedras	43
Tabela 10 – A predisposição dos atores locais para a adoção de práticas colaborativas no Município de Torres Vedras	44
Tabela 11 – Contributo da Governança Colaborativa para a inovação na gestão pública...45	
Tabela 12 – Efeito da coprodução intermunicipal de serviços públicos na entrega de maior valor público	46
Tabela 13 – Inquérito por Questionário sobre a perceção dos eleitos e nomeados locais da Câmara Municipal de Torres Vedras	63
Tabela 14 – Government <i>versus</i> Governance	84
Tabela 15 – New Public Management <i>versus</i> New Public Governance.....	85
Tabela 16 – Principais Desafios para a Governança Colaborativa.....	86

Lista de Quadros

Quadro 1 – Formas de Cooperação Intermunicipal	16
--	----

Lista de Figuras

Figura 1 – Modelo de Estruturação Teórico Inicial	32
---	----

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Governança Colaborativa (Abordagem / Visão Processual)	87
Gráfico 2 – Governança Colaborativa (Abordagem/Visão Sistémica).....	88
Gráfico 3 – Tipologias de Liderança Colaborativa Vs. Líder Colaborativo.....	89

Lista de siglas e abreviaturas

AC. – Acórdão

AM – Área Metropolitana

AML – Área Metropolitana de Lisboa

AMP – Área Metropolitana do Porto

AP – Administração Pública

ART. – Artigo

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CF. – Conforme

CIM – Comunidade Intermunicipal

CM – Câmara Municipal

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DR – Diário da República

FDUC – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

NPG – New Public Governance

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OesteCIM – Comunidade Intermunicipal do Oeste

PPP – Parcerias Público-Privadas

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

SIEG – Serviços de Interesse Económico Geral

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

WB – World Bank

Índice

Lista de Tabelas	vi
Lista de Quadros.....	vi
Lista de Figuras.....	vi
Lista de Gráficos	vi
Lista de siglas e abreviaturas.....	vii
Capítulo 1 – Introdução	1
1.1 – Objetivos da Investigação	4
1.1.1 – Objetivos Gerais	4
1.1.2 – Objetivos Específicos	4
1.2 – Relevância da Temática	5
1.3 – Questão de Partida	9
1.4 – Estruturação da Investigação	9
Capítulo 2 – Revisão da Literatura	11
2.1 – Governança Colaborativa como meio de atuação da Administração Pública	14
2.2 – A Cooperação Intermunicipal	20
2.3 – A Inovação e a Liderança Colaborativa.....	25
2.4 – Cooperação Intermunicipal em Portugal e na Europa	28
2.5 – O caminho a desenvolver.....	30
Capítulo 3 – Metodologia	31
3.1 – Modelo de Investigação	31
3.2 – Estrutura Metodológica.....	33
3.3 – Recolha e análise dos resultados.....	34
3.4 – Análise de Entrevistas - Metodologia de Análise Qualitativa	35
- Governança Colaborativa.....	35
-Arranjos Colaborativos.....	37

- Fatores Determinantes para o Sucesso dos Acordos Colaborativos	38
- Cooperação Intermunicipal	40
- Coprodução Intermunicipal	42
- Predisposição dos Atores Locais para Adoção de Práticas Colaborativas	43
- Inovação Colaborativa	44
- Liderança Colaborativa	46
Capítulo 4 – Conclusões	48
Bibliografia	54
Jurisprudência	62
Anexos	63

Capítulo 1 – Introdução

A presente dissertação de mestrado aborda as dimensões potenciadora da governança colaborativa no desenvolvimento local. Para tal, reflete-se sobre as formas dos arranjos de cooperação intermunicipal e parte-se da questão de partida sobre em que circunstâncias e sob que constrangimentos decidem os municípios cooperar uns com os outros.

A governança colaborativa tem, desde o final do século XX, despertado um interesse cada vez maior de profissionais, académicos e políticos. Por essa razão, a literatura existente é considerada relevante e pertinente, uma vez que, as práticas colaborativas na administração pública demonstram ser cada vez mais o seu *modus operandi*.

Como tal, importa identificar os determinantes catalisadores da governança colaborativa, particularmente, à escala local, que por auferirem de maior proximidade com os cidadãos, auferem de uma posição privilegiada aquando da prestação de serviços públicos à comunidade.

Nesta senda, seguiu-se uma abordagem de análise qualitativa que por meio da realização de Entrevistas, com base num cotejo analítico de carácter meramente exploratório, tece considerações em relação à perceção dos Eleitos Locais, Dirigentes/nomeados e Técnicos Superiores do Município de Torres Vedras sobre os determinantes para o desenvolvimento local com base na governação colaborativa.

Foi a transformação na ordem das estruturas das instituições que a temática da Colaboração e da Cooperação foi colocada na agenda política para que governantes, governados e instituições fossem capazes de corresponder às exigências e aos problemas atuais (Teles, 2016).

A governança enquanto paradigma emergente revela que, a Administração Pública (AP), perante um meio envolvente mais competitivo, mais dinâmico, mais complexo e, por isso, tendencialmente mais conflituoso, necessita de um esforço maior no sentido de olhar e compreender o “mundo” exterior à máquina administrativa *per si* (Correia, Mendes & Bilhim, 2019).

Urge, portanto, em primeira instância, a necessidade de uma compreensão ampla e de uma delimitação clara de conceitos basilares adstritos à Governança Colaborativa, isto porque, muitas das vezes são incorretamente atribuídos e/ou interpretados enquanto sinónimos, quando na verdade estabelecem dinâmicas de interdependências diferenciadas e

comportam realidades e processos de governança interdependentes, mas distintos (v.g., cooperação vs. colaboração) que importam reconhecer aquando da análise e implementação de políticas públicas que sirvam os territórios e as populações adstritas.

Deste modo, a governança assume uma importância acrescida enquanto prática gestonária que serve o planeamento, a análise e a implementação de planos e programas de desenvolvimento e Coesão Socio-Territorial (Monteiro, 2019).

Para Teles (2021)¹, em substância não se trata de um problema de escala, mas antes de um problema de abarcar e/ou saber integrar a diversidade, ou seja, “tratar diferente o que é diferente” e saber como integrá-lo nas práticas da gestão pública.

De acordo com Correia et al. (2019) “numa dimensão infra onde, através de processos de descentralização, as regiões e os municípios vêm-se capacitados e, bem assim, habilitados a desempenhar um melhor serviço, porque de entre outros fatores, se encontram mais próximos e mais conhecedores e sensibilizados das necessidades das comunidades que governam” (Correia et al., 2019, p. 153).

A dimensão infra que os autores referem permite-nos a análise sobre quais as dimensões e fatores potenciadores, assim como, todos os outros que possam eventualmente obstaculizar a formulação e implementação de Políticas Públicas, no domínio dos Serviços Públicos que sirvam os territórios e, bem assim, o desenvolvimento local, económico e social condigno das populações (Correia et al., 2019c).

A ser assim, a governança contemporânea coloca em foco um amplo e complexo conjunto de problemas do desenho institucional governativo assente numa ausente e, por vezes, precipitada e incoerente estratégia de reforma administrativa quando aplicada à gestão pública (Teles, 2021).

Para Teles (2021) existe uma reforma (pública) teórica que na maior parte dos casos não reveste a sua veste prática constituindo-se em nosso entendimento o verdadeiro obstáculo aos processos de reforma e modernização administrativa e, concomitantemente, servindo de obstaculização ao desenvolvimento local.

Consequentemente, assistiu-se por essa razão a uma certa descrença face à legitimidade da democracia dos representantes locais o que por sua vez originou uma perda

¹ De acordo com a entrevista dada pelo Professor Doutor Filipe Teles para o Podcast quarenta e cinco graus do Jornal O Público, no Episódio #107, sobre “O imperativo da descentralização e as especificidades do poder local em Portugal”.

de centralidade do poder executivo, na figura dos municípios, uma vez que urgem novos desafios e novos modos de governação, tais como, as Redes de Governação, como meio de melhorar implementação e alocação de fundos e recursos oriundos da União Europeia (Tavares & Sousa, 2018).

Porquanto “revela um sério problema de capacidade institucional, organizacional e de governação” (Teles, 2021) traduzido num emaranhado governativo que emerge de um desfasamento teórico-prático oriundo da simplificação de processos de reforma de gestão pública entre “velhos conceitos político-administrativos e novas realidades político-práticas” que exigem, por conseguinte, uma nova abordagem e compreensão (Innerarity, 2021).

A incompreensão de uma sociedade complexa pelos seus representantes originou, por um lado, uma descrença generalizada por parte da sociedade civil no sistema democrático e nos seus representantes, assim como, ampliou grandemente as dificuldades governativas destes, nomeadamente, ao nível dos problemas de escala e identidade adstritos às práticas da governação ao nível local (Teles, 2021). Por essa razão, começam a surgir novas práticas de cooperação intermunicipal, inicialmente na Europa e, tardiamente, nos Estados Unidos (Lidström, 2017).

Para Osborne (2006), o modelo de Nova Gestão Pública (‘*New Public Management*’ - NPM) constituiu um período transitório – e não um paradigma e/ou fenómeno - entre o modelo burocrático weberiano dito da “velha administração” e a Nova Governança Pública (‘*New Public Governance*’ - NPG) da nova administração pública.

A partir dos anos 70 do Século XX, com a grande Crise Económico-Petrolífera (1973) emergem nos discursos e práticas da gestão pública o conceito da coprodução (Sorrentino et al., 2018, p. 279). Sob perspetivas e entendimentos diferentes quanto ao papel do Estado enquanto coprodutor de serviços públicos, emerge na revisão da literatura uma distinção da coprodução de serviços públicos correlacionada à fase final do ciclo de produção (v.g., aquando da fase da implementação e/ou prestação de serviço) (Brandsen et al., 2018). Em contraponto, a cocriação surge associada ao início do ciclo produtivo, aquando da fase do desenho e planeamento *à priori* da prestação efetiva do serviço (Brandsen et al., 2018).

Entendemos que esta distinção possa auxiliar ao entendimento do conceito da ‘coprodução’ ainda que, não concordemos totalmente com ela pois, é em nosso entender, limitador do entendimento desta estratégia enquanto ferramenta de gestão pública.

Para Neto et al., (2014, p. 169) “a coprodução dos serviços públicos caracteriza-se pelo envolvimento de organizações formais, públicas e privadas, organizações não governamentais, grupos da comunidade e cidadãos que podem compartilhar entre si responsabilidades e poder na produção dos serviços públicos”.

Naturalmente, o conceito de coprodução transforma-se continuamente em função da evolução histórica dos modelos e estratégias de governação da Administração Pública (Sorrentino et al., 2018, p. 279), do mesmo modo que, todas as outras temáticas relacionadas a práticas, técnicas e/ou estratégias da gestão pública e, conseqüentemente, do discurso adstrito à Nova Governança Pública (*New Public Governance*). Porquanto, a coprodução à semelhança de conceitos vários adjacentes como cooperação, colaboração e cogestão, tornam desafiadora a sua definição, uso e compreensão.

Por essa razão – de clarificação das temáticas adjacentes - a identificação das dimensões potenciadoras do desenvolvimento local com base na governação colaborativa torna-se premente e serve a presente temática da dissertação de mestrado.

1.1 – Objetivos da Investigação

1.1.1 – Objetivos Gerais

O objetivo principal será o de compreender de que modo os processos colaborativos à escala local contribuem para a resolução de problemas comuns entre municípios que sejam de natureza complexa e, portanto, à partida, de difícil resolução.

1.1.2 – Objetivos Específicos

Constituem desideratos específicos a alcançar, os seguintes:

- i) identificar e compreender o crescente interesse nas temáticas da Governança Colaborativa;
- ii) analisar, com base numa proposta de modelo teórico inicial, quais os fatores determinantes da Governança Colaborativa para o desenvolvimento local;

- iii) identificar a constelação de *players* envolvidos nas relações de cooperação intermunicipal, assim como os arranjos colaborativos que se estabelecem entre eles;
- iv) identificar os principais atores e as relações de interdependência que se estabelecem (*i.e.*, identificar os processos relacionais);
- v) compreender qual o grau de influência dos atores colaborativos aquando da prossecução de um interesse público;
- vi) reconhecer práticas de coprodução de serviços públicos entre os municípios e as suas implicações para a criação de valor público e, bem assim, para o desenvolvimento local;

Em suma, importa identificar qual a importância da adoção de mecanismos de colaboração com o objetivo de fornecer respostas aos novos desafios impostos à governação pública de âmbito local.

1.2 – Relevância da Temática

A relevância do construto teórico-conceitual que delineamos, dará o enquadramento contextual que permitirá, numa fase posterior, a validação das teorizações e/ou hipóteses científicas apresentadas (*i.e.*, que possibilitem a sua validade interna e externa) que, quando contextualizadas dentro das questões epistemológicas e sociológicas adjacentes, permitem aferir a efetiva relevância da temática, assim como, a importância e o poder da investigação realizada.

Nesta senda, *à priori* poderemos afirmar com base numa breve revisão da literatura que os temas aqui tratados são de tamanha importância, pertinência e atualidade tendo em conta, por um lado, o crescente recurso a novas formas de governação em rede (Correia, Mendes, & Bilhim, 2019) e, por outro, o crescente interesse nas temáticas em causa, tanto por parte da comunidade científica, como pelos decisores políticos, como pela sociedade em geral (Mota & Bittencourt, 2019) que, de certo modo parca, começa a emergir paulatinamente nos discursos adstritos à gestão pública.

A ser assim, a importância da temática prende-se com a sua interdependência com outros temas prementes da discussão pública e/ou do discurso político que, como refere Bilhim (2017) “assumem progressiva importância para a administração e para as políticas públicas” (Bilhim, 2017 p. 9).

Na prática, tal significa que o Estado teve que reinventar a sua relação com a sociedade civil, uma vez que, no quadro da *Governance* exige-se da multiplicidade de atores, independentemente da sua natureza (v.g., pública, privada e/ou terceiro setor), um outro requisito fulcral, a interoperabilidade (Bilhim, 2017).

De acordo com Neto et al., (2014, p. 165) “passa a ser imperativo, portanto, que a administração pública estude mais esse fenómeno, identificando as características dos modos de gestão que se aplicam aos modelos de coprodução dos serviços públicos”.

Por essa razão, “a relevância deste estudo está ancorada na ausência de elaboração teórica sobre os modos de gestão da rede de coprodução dos serviços públicos” (Neto et al., 2014, p.165) que melhor sirvam as exigências da hodierna administração pública especialmente aquando da coprodução de serviços públicos (Neto et al., 2014).

Como refere Correia et al., (2019):

“a par com o estudo da nova governação pública, tem estado o apuramento e definição dos fatores que potenciam as decisões de promover redes de colaboração, as vantagens e desvantagens associadas a essas redes e os resultados (no curto e médio prazo) e os impactos (no longo prazo) que advirão da sua criação.” (p.111)

A natureza policêntrica e “auto-organizada” das redes colaborativas cresce complexidade ao *modus operandi* das estruturas institucionais das esferas da gestão pública e, com isto alteram os centros de poder e/ou decisão e, portanto, não é possível manter o foco somente na questão técnico-administrativa ou na organização interna institucional, sendo necessário um espectro mais amplo que considere não somente os relacionamentos intra e/ou interorganizacionais, mas concomitantemente, que abarque outras questões como os sistemas de qualidade, a eficácia e a eficiência dos serviços públicos prestados (Correia, Mendes, & Bilhim, 2019).

Para Lahat & Sher-Hadar (2020), após as diversas tentativas de reformas administrativas, a questão sobre como melhorar organizações públicas prevalece no desiderato da maioria dos países de ocidente e, por essa razão, existe um aumento na procura por novas formas que, por um lado, permitam aumentar a capacidade institucional das

organizações – nomeadamente, através de experimentos por novos arranjos institucionais – por outro, permitam assegurar as questões com a legitimidade (Lahat & Sher-Hadar, 2020).

Contudo, o desafio maior que entra em cena atualmente trata de saber como cumprir com os pressupostos da legitimidade quando incorporando um elenco variado de atores no processo de decisão de políticas públicas e, bem assim, perante tamanha heterogeneidade, continuar a servir o interesse público (Lahat & Sher-Hadar, 2020).

Existe uma mudança latente na forma como se estuda administração pública que, em paralelo com a sociedade, acompanha a evolução da investigação científica cuja importância importa aqui explanar, partindo da seguinte questão: enquanto investigadores e/ou profissionais da AP como podemos agir perante a constante mudança no setor público das diferentes Instituições/Administrações Públicas na Europa? (Bouckaert & Jann, 2020).

Existe, em nosso entender, uma “barreira” que, de facto, deveria ser entendida como uma oportunidade que tem que ver com a multidisciplinidade que estudar a Administração Pública exige, ainda assim, como refere Bouckaert & Jann (2020, p. 449) “Public Administration Sciences in Portugal are asked to play a relevant role and require fast adaptation”.

A herança histórica ligada às especificidades próprias de cada legado administrativo dificulta, sobretudo no continente europeu, o surgimento de novas formas de aprendizagem cooperativa no setor público (Bouckaert & Jann, 2020).

A diversidade acrescenta complexidade e, nesta questão, dificulta a aceitabilidade por uma abordagem integrada das diferentes ciências que contribuem para a produção de conhecimento científico nos estudos em torno da Ciência da Administração, tais como, Ciência Política, Ciência Económica, entre outras.

Retomando as dicotomias clássicas dos estudos de Administração compreendemos os caminhos de dependência das tradições administrativas com as suas aplicabilidades *in loco* retomado, a título de exemplo, Modelo da Nova Gestão Pública, torna-se premente a questão da experiência histórica e o seu impacto quando diante de um mesmo modelo este é aplicado e contribui diferentemente em diversas localizações do globo, em virtude o seu contexto (Osborne, 2006).

Para Bouckaert & Jann (2020) aquando do estudo das ciências sociais, *in casu*, da investigação e ensino em Administração Pública (AP), nos últimos anos, Portugal tem evoluído significativamente. Contudo, as sucessivas reformas de modernização

administrativa, com apetência para a implementação de estratégias de fusão, têm ficado aquém das expectativas (Bouckaert & Jann, 2020).

Particularmente desde a viragem do Século XX, o reconhecimento da importância da governança colaborativa entre investigadores, profissionais e decisores políticos tem sido um marco (Sørensen & Torfing, 2021).

Com a multiplicação das interdependências de cariz global, a governança colaborativa assume relevância, uma vez que, é percecionada como um meio para o incremento da capacidade institucional, especialmente, em termos de eficiência, legitimidade e inovação (Sørensen & Torfing, 2021, p. 8).

Ansell & Gash (2007, p. 544) definem Governança Colaborativa como um processo integrado num arranjo governativo (v.g., arranjo de governança de natureza formal) em que uma ou mais agências públicas envolvem-se com atores não estatais com o intuito de alcançarem uma deliberação consensual que permita uma tomada de decisão coletiva e, bem assim, contribua para a implementação e/ou gestão de programas e/ou políticas públicas.

Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) alargam o elenco de atores observados aquando da análise das relações colaborativas e, bem assim, envolvidas em processos de Governança Colaborativa (v.g., quando em comparação com a anterior definição proposta por Chris Ansell & Alison Gash (2007)).

Deste modo, Emerson et al., (2012) definem Governança Colaborativa enquanto processos e/ou estruturas de decisão e/ou gestão de políticas públicas que envolvem um elenco mais abrangente de *players*, contemplando tanto os *players* do setor público, como os *players* do setor privado, como ainda, o terceiro setor que na prossecução da sua missão pública não seria de outra forma possível de alcançar.

Acresce que, a Governança Colaborativa é entendida como um meio para a resolução de questões específicas, assente em arranjos criados deliberadamente para darem resposta à “complexidade estrutural” (Huxham & Vangen, 2000) da sociedade moderna.

Por essa razão, a Governança Colaborativa tornou-se num tema bastante comum na literatura da Administração Pública (Emerson et al., 2012).

Schwab et al. (2017) *apud* Teles & Swianiewicz (2018, p. 3) afirmam que: “there is a wide agreement that in this complex setting, most of the problems can be addressed only through joint actions of multiple actors involved in different and, often, flexible arrangements, crossing sectors and levels of governance.”

Nesta senda, a Governança Colaborativa assume com frequência o paradigma atual das retóricas e práticas administrativas (Emerson et al., 2012; Osborne, 2006; Teles, 2016). Embora a Governança Colaborativa possa atualmente estar “na moda”, fruto de presença assídua nos atuais discursos adstritos à gestão pública, o seu impacto, assim como, as suas definições, teorias, modelos e atores, continuam muito dispersos e até confusos sobre quem são, como interagem e como se relacionam (Ulibarri et al., 2020).

À semelhança do seu surgimento este mecanismo de governança surge de experiências, especialmente, ao nível do poder local, como uma forma de dar resposta às falhas governativas (Ansell & Gash, 2008, p. 544).

Para Teles (2016) “one cannot understand contemporary local governance if collaboration isn’t included in its research agenda”. Em linha, só será possível compreender a essência das instituições, atores e arranjos de cooperação intermunicipal quando se identificam os motivos intrínsecos que levam a que haja predisposição para a colaboração entre as partes (Teles & Swianiewicz, 2018).

E, portanto, depreendemos que a temática não possa ser mais atual uma vez que prevalecem questões estruturais de base que continuam por responder (Bouckaert & Jann 2020) e que, mais que nunca, urgem por uma resposta sobre como, num mundo enormemente volátil, híbrido, interdependente, complexo e exigente, poderemos fazer face às constantes mudanças. Será por essa razão que optam os municípios por colaborarem uns com os outros? – eis a macro questão de partida que seguidamente tentaremos responder.

1.3 – Questão de Partida

A questão de partida que serve de base à presente investigação é: por que motivo e em que situações devem os municípios optar pela adoção de práticas colaborativas na prossecução da sua missão de serviço público?

De acordo com o Teles (2016) existem diversas razões que levam os municípios a colaborarem uns com os outros, isto é, a estabelecerem arranjos colaborativos que lhes permitam alcançar resultados que de outro modo não seriam alcançáveis *per si*.

1.4 – Estruturação da Investigação

A presente dissertação encontra-se estruturada da seguinte forma: primeiramente, apresenta a introdução à temática, com a clarificação dos objetivos da investigação, desde

os objetivos gerais aos objetivos específicos que guiaram a pesquisa empírica rumo ao seu propósito sendo justificado pela relevância e atualidade do tema tratado.

Seguidamente, tratam-se os macro conceitos adstritos à investigação através de um breve enquadramento contextual rumo à Governança que, naturalmente, reflete sobre as alterações de paradigmas dos macro modelos de governação que, assentes num esquema historiográfico dos modelos de governação subjacentes entre a “velha” e a “nova” Administração Pública (AP) refletem a evolução das práticas adstritas à gestão pública.

Posteriormente abordam-se as questões adstritas à cooperação intermunicipal no qual procura-se a resposta à macro questão de partida, isto é – por que motivo e em que situações cooperam os municípios – identificando-se para isso os determinantes potenciadores para o desenvolvimento local com base na Governação Colaborativa. Nesta senda, identificam-se as múltiplas configurações (v.g., através de Acordos de Colaboração, Parcerias Público-Privadas, Alianças), natureza (v.g., pública, privada e comunitária), forma (v.g., voluntária e/ou involuntária), relacionais (v.g., de índole cooperativo, coordenativo e colaborativo) entre municípios e que, em razão do seu nível de integração possam potenciar e/ou obstaculizar a concretização de práticas colaborativas de sucesso.

Seguidamente, enceta-se uma breve análise comparativa que, pelas suas especificidades, condicionalismos históricos e tradições administrativas (v.g., cultura e tradição administrativa europeia) traduzem um comportamento à partida mais relutante à adoção de práticas gestionárias colaborativas públicas.

Para tal, retoma-se os primeiros discursos europeus sobre integração e colaboração para abarcar retóricas inseridas nas problemáticas com a questão da diversidade, representatividade e legitimidade, dando nota do caso específico de Portugal, comparativamente com os outros países da União Europeia (UE).

Seguidamente, expõe-se a metodologia de investigação utilizada na pesquisa empírica para posteriormente apresentar os resultados observados e tecer-se a respetiva discussão a respeito.

Por último, finaliza-se a dissertação com as considerações finais e apresentam-se sugestões para linhas de investigação futura.

Capítulo 2 – Revisão da Literatura

Conceptualizações são instrumentos fulcrais de qualquer inferência científica, principalmente no domínio das Ciências Sociais e, portanto, encetamos a presente revisão da literatura fazendo *jus* a esta premissa, uma vez que, os conceitos auxiliam o investigador na dialética entre o observado e o conhecimento experienciado, isto é, entre o conhecimento puro, *à priori* e o conhecimento empírico, *a posteriori* e, deste modo, “*fulfill the central function of ordering and structuring our perception of the world*” (Dingwerth & Pattberg, 2006, p.106). Nesta senda, serve o propósito de diminuição da ambiguidade conceptual com que se deparam muitos dos construtos aqui tratados e que servem de macro conceitos e/ou “conceitos mágicos” (Pollitt & Hupe, 2011) nos termos adstritos às práticas colaborativas da gestão pública.

Numa breve resenha histórica, desde a viragem para o novo milénio (século XXI) que, perante a reconfiguração das responsabilidades públicas do Estado, surgem nos discursos da gestão pública novas teorias baseadas em ideais como a “partilha de responsabilidades”, a “governança colaborativa” e a “satisfação de interesses coletivos” (Gonçalves, 2010).

De acordo com o Gonçalves (2004) a nova semântica adstrita ao discurso público persegue como consequência um efetivo esbatimento das fronteiras entre as esferas público-privadas “expressa através de variados e complexos processos de integração, de osmose, de interpenetração e de um novo modelo de relacionamento simbiótico entre Estado e Sociedade” (Gonçalves, 2004, p.3).

A configuração organizacional herdada da Administração Pública assente nos pressupostos do modelo hierárquico de inspiração weberiana, reflexo de ideais como a divisão racional do trabalho, o cumprimento das normas e procedimentos, o primado da lei, a autoridade e o comando, conduz casuisticamente a um reduzir do grau de incerteza e complexidade (Rodrigues, 2009). Por essa razão, potencia invariavelmente uma simplificação da realidade, o que leva a que seja considerado “como a forma mais tradicional, natural e eficiente de gerir organizações de grande dimensão num ambiente estável” (Rodrigues, 2009, p.34).

Para Innerarity (2021) a “renúncia à complexidade” constitui a grande cisão “político-antagonista” contemporânea entre o plano normativo (v.g., tecnocrático) e o plano societal sendo necessário uma forma de repensar a democracia como um sistema de governo

compatível com a complexidade factual pois, considera-a como o sistema de governo mais bem preparado para geri-la” (Innerarity, 2021).

Na verdade, o modelo hierárquico nada mais é do que uma forma de organização de natureza formal, de coordenação verticalizada que, por possuir códigos semânticos internos muito próprios (v.g., por exemplo, pelo primado da lei) aquando da tomada de decisão de políticas públicas, confere segurança jurídica. Contudo, por suprimir todas as outras formas organizacionais, isoladamente deixa de conseguir cumprir com as exigências hodiernas com que se deparam as estruturas modernas da Administração Pública contemporânea.

Deste modo, e de acordo com Innerarity (2021, p. 137) “a ideia de governança democrática surge precisamente como resposta à verificação do esgotamento da hierarquia como princípio ordenador das sociedades” fazendo *jus* a uma indeclinável “modificação da estatalidade” e da figura de autoridade centralizada.

Numa época em que se anseia por modelos de autogoverno, participativos e inclusivos (Innerarity, 2021), expressos em contextos contingenciais resultantes da multiplicação das interdependências globais (v.g., com o surgimento de crises pandémicas, atos de guerra e terrorismo à escala mundial) e, com este, o aparecimento de novos movimentos sociais, a diminuição das distâncias políticas e profundas transformações em relação aos lugares e figuras de autoridade eis que a “modificação da estatalidade” (Innerarity, 2021) patente no papel do Estado, exige deste e do sistema político *per si* uma indeclinável mudança da forma hierárquica, unilateral dita tradicional do modelo burocrático, para uma forma heterárquica, multidirecional, dita contemporânea da Nova Governança Pública (Innerarity, 2021).

Em finais dos anos 70 (século XX), em resposta ao descontentamento generalizado de críticos e elites políticas face a uma elevada dívida pública assumida pelo antecessor Estado Social, o modelo burocrático assiste por essa razão, a uma perda de relevância deixando, deste modo, espaço para o surgimento do New Public Management (Osborne, 2006).

Porquanto fruto da materialização dos ideais perseguidos pelo *New Public Management* (NPM), enceta-se uma onda de privatizações que modificam e permitem a redução da arquitetura institucional. Concomitantemente, a retração da posição assumida pelo Estado veja-se na condição de Estado Garante (Gonçalves, 2010), origina uma profunda transformação nas “relações de dependência hierárquica” (Rodrigues, 2009, p.36).

No que respeita à prestação do Serviço Público este passa “a ser feito através da ação conjunta de vários agentes, quer através da ação conjunta de vários agentes, quer através do mecanismo de contratação ao mercado, quer através da concessão a novas entidades (semi) públicas” (Rodrigues, 2009).

Paradoxalmente foi com o novo paradigma administrativo (*New Public Governance*) que na delimitação dos espaços e sistemas sociais ocorreu uma “mutação simbólica” (Lievens, 2014) na ordem das estruturas.

A tendência segundo a qual estabelecem-se as relações e as interações entre os diferentes atores dos diversos setores fizeram emergir uma complexidade que Rhodes (1997, p.19) define como “política diferenciada” e Osborne (2006, p.19), dez anos depois, descreve como uma “complexidade desestruturada.”

Segundo Kjaer (2004) a questão que importa colocar não será a distinção entre atores e competências relativamente à sua natureza (*i.e.*, pública, privada ou do terceiro setor) mas antes, ‘como dirigir estas redes que são auto-organizadas e interorganizacionais?’ (p.5), ou seja, como dirigir arranjos de Redes (*Networks Arrangements*).

Seguindo esta linha de pensamento e, de acordo com os estudos de Elinor Ostrom sobre o “novo institucionalismo”), são as normas e os valores institucionais que influenciam as nossas ações enquanto indivíduos. E, portanto, o comportamento individual, sob uma “lógica de apropriação” (Kjaer, 2004, p.8), persegue uma ação conduzida por uma identificação normativa. Pois, entenda-se, apropria-se da norma socialmente aceite e, portanto, significando que “as instituições afetam o comportamento de atores sociais” (Andrews, 2005, p.1).

De acordo com as correntes teóricas do Novo Institucionalismo, existem três abordagens e/ou influências, a saber: i) o institucionalismo histórico; ii) o institucionalismo sociológico; e o iii) institucionalismo de escolha racional (Andrews, 2005).

Nesta senda o institucionalismo sociológico é o mais aplicado em políticas públicas, contudo, Elinor Ostrom, defendia o institucionalismo de escolha racional, ou seja, em que o comportamento social tem influência e condiciona o comportamento e as escolhas do indivíduo (Andrews, 2005).

Por essa razão, nesta linha de pensamento, no próximo ponto abordaremos a Governança Colaborativa como meio de atuação da Administração Pública.

2.1 – Governança Colaborativa como meio de atuação da Administração Pública

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2005) define governança como um elenco de arranjos governativos, formais e informais, condicionadores da tomada de decisão em relação às decisões públicas (OCDE, 2005; Osborne, 2006, p. 89).

A definição proposta pela OCDE sustenta uma particularidade que prende-se com o facto de esta não identificar o todo que abarca a grandeza conceptual de Governança, mas apenas uma das suas partes, a parte correspondente à Governança Pública.

A OCDE identifica a esfera pública referente à tomada de decisão (pública) dos Estados esquecendo, contudo, a relação destes com a esfera e os atores privados, fulcrais para as dinâmicas de *governance*. Por essa razão, de acordo com Osborne (2006, p. 89) esta definição torna-se “insatisfatória”.

In lacto sensu, presentemente podemos afirmar que Governança Colaborativa refere-se a “processes and structures that bring together relevant and affected public and private stakeholders from different levels, sectors and organizations in a shared effort to solve governance problems and produce public value” (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Sørensen & Torfing, 2021, p.8).

Elegemos particularmente a definição de Governança Colaborativa proposta por Sørensen & Torfing (2021) por, em nosso entendimento, constituir aquela que atualmente melhor reflete o sentido e o significado de “governança colaborativa” no seu todo.

Porquanto, a definição proposta comporta dois sentidos, nomeadamente, um sentido subjetivo, em que identifica os sujeitos e, deste modo, contempla todos os atores e/ou elementos integrados numa relação colaborativa e, um sentido objetivo, em que esclarece quanto ao seu objeto, porquanto, a resolução conjunta de problemas de governança e, bem assim, a produção de valor público.

Existe uma evolução natural inerente ao uso e aplicação do conceito de Governança Colaborativa presente nas aceções dos principais autores (ver figura 1) inseridos na temática, que seguidamente importa destacar.

Ansell & Gash (2008) definem Governança Colaborativa como:

“a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.” (p.544)

Com base na definição de Ansell & Gash (2008) compreendia-se a Governança Colaborativa como um arranjo governativo iniciado pelo Estado e, portanto, como um processo de decisão coletiva formal cujo desiderato era o alcance de consensos deliberativos que lhes conferissem apoio à gestão e/ou implementação de programas e políticas públicas.

Emerson et al., (2012, p. 2) redefinem Governança Colaborativa como:

“The processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.” (p.2)

Com Emerson et al., (2012), o entendimento sobre Governança Colaborativa passa a integrar todos os processos e arranjos governativos formais e informais inerentes à gestão e tomada de decisão de políticas públicas, assim como, passa a envolver agentes públicos, privados e do terceiro setor, cujo propósito público isoladamente não seria possível de alcançar.

A anterior definição proposta por Ansell & Gash (2008) definem Governança Colaborativa num sentido mais estrito contemplando apenas os processos e as estruturas formais, omitindo os restantes.

À semelhança da evolução conceptual da definição de Governança Colaborativa, a evolução do processo colaborativo *per si* acompanha este padrão. A ser assim, e de acordo

com Thomson & Perry (2006), até meados dos anos 90 (século XX) a colaboração era vista enquanto um processo linear inserido num contínuo de sucessivas fases. Posteriormente, o entendimento sobre o processo colaborativo “abandona” a sua forma linear passando a ser concebido por um processo de natureza mais cíclica e interdependente (Thomson & Perry, 2006, p.22), acrescentaríamos se nos for permitido, sistémico.

Em linha, para Thomson & Perry (2006):

Collaboration is a process in which autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions.”

De acordo com Thomson & Perry (2006, p.23) na investigação existe o entendimento comum de que tanto a cooperação como a coordenação servem a relação colaborativa em graus diferentes de integração, compromisso e/ou complexidade. Contudo, Gray *apud* Thomson & Perry (2006) esta distinção, eventualmente, será apenas indicativa.

Para Teles (2016, p.19) a diferenciação na literatura entre modelos cooperativos e colaborativos serve-se do nível de fragmentação e/ou consolidação destes, assim como, do grau de institucionalização, das relações colaborativas *in casu*. Neste sentido, identifica quatro formas de arranjos cooperativos intermunicipais (ver quadro 1).

Quadro 1 – Formas de Cooperação Intermunicipal

Natureza da Cooperação	Institucionalização	
	Alta	Baixa
<i>Compulsória</i>	Prestação de Serviço (Coprodução)	Contratos
<i>Voluntária</i>	Coordenação	Partilha de Informação

Fonte: Adaptado de Teles (2016, p.20).

Hulst, Montfort, Haveri, Airaksinen & Kelly (2009, p.264) identificam três especificidades em relação à prestação de serviço oriunda dos arranjos cooperativos intermunicipais, nomeadamente: i) eles variam em um número considerável relativamente às formas institucionais assumidas e, portanto, constituem formas altamente variáveis quanto à sua composição; ii) servem escopos organizacionais diversos (*v.g.*, de propósito único, multi-propósito e/ou ambos, consoante o elenco de tarefas e/ou atividades incluídas na relação cooperativa); e iii) apresentam graus diferenciados de integração organizacional.

Porquanto, Hulst et al., (2009, p. 267) referem “different countries, different patterns”. Neste quadro, Hulst & van Montfort (2012, p.123) assumem o contexto institucional como o determinante intrínseco potenciador e/ou constrangedor da ação dos atores nas relações cooperativas.

Do mesmo modo e, concomitantemente, são os fatores extrínsecos às relações entre municípios, tais como, mudanças sociais, económicas, tecnológicas e/ou ambientais que induzem os atores das relações cooperativas intermunicipais a estabelecer novas estratégias que, por sua vez, conduzam à mudança institucional (Hulst & van Montfort, 2012).

Por essa razão, Feiock et. al., (2004) *apud* Teles, (2016b, p. 22) “the new ways to collaborate may dispense formal contracts and tend to help to surpass vital (...) cooperation obstacles”.

Paulatinamente, emergem na Administração Pública novas formas de relacionamento intersectorial e intrassectorial que, através de arranjos de governança em rede ganham espaço nas agendas públicas. Por essa razão, observa-se a “transformação de estruturas hierarquizadas em estruturas de redes” Ferlie et al., (2011) *apud* (Correia et al., 2019, pp. 151-152).

Para Martins & Marini (2014) a governança em rede é um “fenómeno irresistível” para atores e instituições que vivem num sociedade permanentemente conectada. Por essa razão, para o mesmo autor, importa compreender os padrões dessas conexões que, quando assentes em modelos de governança colaborativa permitem, por um lado, colocar o cidadão como “intervenientes ativos da coprodução de políticas públicas” e, bem assim, cogeneradores de valor público (Martins & Marini, 2014).

A par com as questões da centralidade, diante de cidadãos coprodutores de serviços públicos, o Estado assume hoje, além de uma posição de garante, uma posição de “árbitro regulador” (Correia, et al., 2019b, p. 111).

Em linha, isto implica uma mudança de foco, da relação bilateral e hierárquica das partes, para uma visão multilateral e reticular que evoca a natureza sistémica da governança. Porquanto, atualmente as novas formas de governança colaborativa são encaradas como, primeiramente, instrumentos superiores de resolução de problemas complexos de governança e, posteriormente, como instrumentos necessários à melhor equidade na redistribuição de autoridade e recursos públicos (Sørensen & Torfing, 2021).

Para Bouckaert et al., (2002) *apud* Teles (2016) “the complexity of contemporary local governance, with its various inter-institutional arrangements and overlapping organizational instruments of public and private service provision, leads to it being considered an integrated system of contemporary local governance”.

Emerson et al., (2012) propõem um modelo de abordagem integrativa segundo o qual aborda a Governança Colaborativa como um “sistema em que a colaboração representa o modo predominante de conduta” (p.10). Para os autores, o Regime de Governança Colaborativa é influenciado na sua forma, extrinsecamente, pelos fatores presentes no ‘contexto’ e, intrinsecamente, quanto ao seu grau de desenvolvimento, por dinâmicas e ações colaborativas.

Efetivamente, a tendência globalizante acelerou a necessidade de novas formas de relacionamento entre organizações e, por conseguinte, a exigência de um redesenho das estruturas de governação (Pereira, 2014).

Para Pollitt & Hupe (2011) as redes constituem o arranjo mais adequado para lidar com a complexidade hodierna e, bem assim, constituem importantes mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas (Alves Ribeiro Correia et al., 2019).

Rhodes (2008) define redes políticas como os “conjuntos de vínculos institucionais formais e informais entre o governo e outros atores estruturados em torno de interesses compartilhados na formulação e implementação de políticas públicas” (Pollitt & Hupe, 2011, p. 650; Rhodes, 2007, p. 1244).

Para Teles (2016, p. 33) a Governança à escala local “cannot therefore be a mere game about a territorial map, nor an exercise to satisfy political interests”. Desse modo, numa escala local, a efetividade do arranjo de Governança está dependente da construção de relações de cooperação muito além da sua forma material fisicamente assumida (Teles, 2016).

Pereira (2014) considera o modelo de governança multinível como aquele que mais contribui em termos de eficiência e eficácia para a governabilidade dos territórios, pois, permite a resposta a problemas de diversidade, escala e legitimidade (Teles 2016). Contudo, este modelo é aquele mais desafia as sociedades contemporâneas e as suas estruturas governativas pois, exige uma maior coordenação vertical, horizontal e participativa (Pereira, 2014).

Com o avanço tecnológico contemporâneo, uma vez que estamos mais conectados *à priori*, esta questão não deveria causar qualquer constrangimento, porém, existem muitas debilidades territoriais que significam estágios de desenvolvimento diferentes entre territórios que, por esse motivo, causam um “desfasamento entre a teoria e a prática” (Pereira, 2014) da governança atores locais sejam eles indivíduos, instituições ou territórios.

Nesta senda, existe uma outra questão que se prende com o facto de que a garantia de que existe uma conexão e/ou coordenação não é garante *per si* e, portanto, não significa que por existir uma comunicação entre autoridades públicas esta consiga servir as necessidades daquelas estruturas governativas, dos seus atores e/ou populações e territórios.

2.2 – A Cooperação Intermunicipal

A cooperação intermunicipal é um fenómeno que não é recente (Blåka, 2022; Teles, 2016) e que, eventualmente, em primeira instância, surge em resposta a problemas de escala resultantes da redução do número de municípios decorrentes da primeira vaga de reformas territoriais concebidas na Europa Ocidental nos anos 60 e 70 do século XX (Teles, 2016a).

Para Teles (2016) os municípios cooperam porque procuram o alcance de uma governança efetiva, isto é, procuram a construção de alianças que, por meio de estratégias de cooperação intermunicipal lhes permita o alcance de economias de escala aquando da entrega de serviço público e, portanto, “cooperations is often designed as a way of leaving the fulfillment of public tasks (...) with joint operation of public service delivery and the mutual adjustment of local policies” (Teles, 2016, p.8).

De acordo com Oliveira & Breda-Vásquez (2016) paulatinamente, começam a surgir arranjos institucionais distintos dos modelos tradicionais de governação assentes em formatos de cooperação intermunicipal que “apesar das críticas a uma alegada sobrevalorização das escalas intermédias (...) as tentativas de centrar as políticas territoriais em escalas superiores à capacidade de intervenção dos municípios, mas suficientemente próximas dos atores locais, são hoje observáveis em geografias muito diversificadas” (Oliveira & Breda-Vásquez, 2016, p.84).

Por essa razão, emerge um fenómeno de mudança estrutural que, especialmente, ao nível da governação local os municípios são coagidos a colaborarem uns com os outros por forma a alcançarem uma maior capacidade de governança e, bem assim, serem capazes de contribuir com um adequado serviço de prestação de serviços públicos que corresponda às expectativas e necessidades daqueles aos quais estão incumbidos de servir (Teles, 2016).

Trata-se de um fenómeno de mudança contínuo e complexo (Teles, 2016) que, por sua vez, face às exigências contemporâneas torna comum estratégias de cooperação intermunicipal em que os municípios trabalham em conjunto para o alcance de um objetivo comum (Silva et al., 2018).

Para Hulst & van Montfort (2012) a Cooperação Intermunicipal é a estratégia que os municípios elegem para lidar com os problemas de Escala e de Eficiência, isto porque, é a partir desta que efetivamente, por meio da prestação conjunta de serviços públicos, conseguem ultrapassar os desafios em relação às escalas e ao nível de performance, correspondendo, concomitantemente, às necessidades e às expectativas dos cidadãos.

Complementarmente e, de acordo com Neto et al., (2014, p.170) “o modelo da nova gestão pública utiliza estratégias de coprodução para tornar os serviços públicos mais eficientes, principalmente na relação entre custo e benefício”.

Em suma, é por uma questão de necessidade de aumento da capacidade institucional, que o estabelecimento de práticas colaborativas tem vindo paulatinamente a afirmar-se como uma tendência entre os diversos municípios da Europa (Teles, 2016) e, portanto, transformando-se num *modus operandi* das camadas governativas de escala intermédia no âmbito do ordenamento nacional (Dias & Seixas, 2019).

Para o ordenamento jurídico português “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” *cf.* artigo 235.º, n.º 1.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), a que adita, sobre a natureza das autarquias locais, nomeadamente no número 2.º, *cit.* “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

No respeitante ao território continental, do elenco de autarquias locais, fazem parte as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (*cf.* art.º 236.º, n.º 1, CRP), sendo a divisão administrativa das mesmas estabelecida por lei (*cf.* art.º 236.º, n.º 4, CRP).

De acordo com Vital Moreira, (2007) “na conceção hodierna, não há Estado democrático sem democracia local, e esta pressupõe a descentralização Territorial do Estado” (p. 280).

É perante a ‘descentralização Territorial do Estado’ que, conseqüentemente, se impõe uma fragmentação organizacional das estruturas, o que naturalmente, aumenta os problemas de escala e de identidade ao nível local, reflexo de uma ausente e/ou parcelar estratégia de reforma administrativa que inflamam as fortes identidades locais e ferem suscetibilidades oriundas de um “municipalismo histórico do país” (Teles, 2021).

Um facto premente que urge resolver tem haver com a questão da desadequação das fronteiras territoriais adstritas às divisões administrativas dos municípios consagradas em lei que, não mais coincidem com as fronteiras políticas necessárias à tomada de decisões e implementação de políticas públicas (Teles, 2016).

Em substância, isto significa que a prestação de serviços públicos, assim como, as implementações de políticas públicas não obedecem a jurisdições e/ou realidades imutáveis e, portanto, “são necessários mecanismos eficazes de coordenação vertical e horizontal para

reduzir os riscos de ineficiências de escala. Isto requer a inclusão de reformas de descentralização de oportunidades de redesenho, reorganização ou liberdade de associação das estruturas de governação subnacionais, seja por via de processos de regionalização, de fusão entre municípios, de diferenciação territorial de competências, de autoridades municipais conjuntas ou de cooperação entre governos locais” (Teles, 2021, pp. 52-53).

Num breve enquadramento jurídico, conforme o disposto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro², regime jurídico que rege o regime das autarquias locais e aprova o estatuto das entidades intermunicipais, assim como, estabelece o enquadramento jurídico segundo o qual se rege a transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e o associativismo autárquico, no seu Título III, Capítulo III (*cf.* o disposto nos artigos 63.º e segs.) são “entidades intermunicipais a área metropolitana e a comunidade intermunicipal” (*cf.* Art.º 63.º, n.º 3), que no caso do ordenamento jurídico português são constituídas por 21 (vinte e uma) Comunidades Intermunicipais (CIM), e 2 (duas) Áreas Metropolitanas, nomeadamente, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) e Área Metropolitana do Porto (AMP).

De acordo com o mesmo diploma, a constituição de comunidades intermunicipais são da competência dos órgãos executivos, *i.e.*, das câmaras municipais constituídas por contrato sujeito a aprovação dos órgãos deliberativos, ou seja, pelas assembleias municipais (*cf.* Art.º 80.º, n.º 1) que sob acordo constitutivo assumem uma escala supramunicipal cuja atribuição prossegue interesses intermunicipais (*cf.* Art.º 81.º, n.º 1 e segs.), nomeadamente:

- i) a prossecução de fins públicos de interesse intermunicipal (por exemplo, a gestão de Fundos Europeus e/ou participação em programas de desenvolvimento regional;
- ii) a “articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central”³ (*v.g.*, aquando das prestações de serviços em rede, tais como, redes de abastecimento público, redes de prestação de cuidados de saúde, entre outras);
- iii) “as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram”.

² *Cf.* versão mais recente, Lei n. e, ° 66/20, de 04 de novembro.

³ *cf.* Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, artigo 81.º, n.º 2.

Numa perspetiva jurídica, a cooperação intermunicipal é um “modelo de relacionamento jurídico-intersubjetivo que se estabelece entre dois ou mais municípios (Teixeira, 2018).

Sumariamente, traduz-se no exercício conjunto ou concertado de poderes públicos municipais, tendo em vista a prossecução e/ou a representação de interesses comuns, mediante a adoção de diferentes formas jurídicas, designadamente, a celebração de acordos ditos de cooperação (Teixeira, 2018).

A criação de novos entes jurídicos (como as associações de municípios, de fins gerais ou de fins específicos, as empresas intermunicipais, etc.) ou a aprovação de atos jurídico-normativos destinados à regulação unitária (por exemplo, os planos intermunicipais) ou uniforme de matérias integradas no campo de atribuições dos municípios” (Teixeira, 2018, pp. 86-87).

Numa perspetiva sociológica, a relação de cooperação é descrita enquanto “processo social pela qual duas ou mais pessoas atuam conjuntamente na prossecução de um objetivo comum” (Balão, 2014, p.102). Implicitamente ou explicitamente, nos casos de relações de cooperação formais e/ou informais, as relações de cooperação manifestam sempre um “acordo de vontades” entre as partes (Balão, 2014).

Em sentido amplo, a cooperação intermunicipal implica que dois ou mais municípios cooperem enquanto parceiros, nomeadamente, aquando da partilha de informação e/ou recursos humanos, técnicos, financeiros e/ou governativos, assim como, na prestação específica de um bem e/ou serviço público (Teles, 2021). Para o mesmo autor, a cooperação intermunicipal é também ela conotada “a uma forma de partilha de despesas, o que configura uma das vantagens de instrumentos de governação de nível supramunicipal” (Teles, 2021, p. 38).

Contudo, para Blåka (2022) ao integrar-se diversas conceptualizações aquando da definição de cooperação, à semelhança do que acontece com outros “conceitos mágicos” (Pollitt & Hupe, 2011) das ciências sociais, incorre-se no risco de, além da sua abstratividade,

Tendo como exemplo o caso de Portugal, aquando da análise da cooperação intermunicipal o ordenamento nacional reflete um tipo de cooperação formal de autoridade *top-down* que, no caso dos governos locais recorre a incentivos fiscais como forma de incentivo à cooperação entre municípios (Silva et al., 2018).

Além de uma limitada capacidade regional dos atores que cooperam entre si, os autores referem que existe em Portugal “uma ausente tradição de cooperação intermunicipal” (Silva et al., 2018; Teles, 2016) coadjuvada, em contraponto, pela forte tradição municipalista que reforça padrões de competição entre municípios.

Contudo, e de acordo com Teles (2016, p. 76), a questão da capacidade de governança intermunicipal, comumente referenciada na literatura como um dos principais *drivers* impulsionadores da cooperação intermunicipal, vão além dos ganhos de escala e/ou níveis de performance de prestação de serviços públicos. Para o mesmo autor, ao nível da governação local, a questão da capacidade institucional reveste uma oportunidade para que aqueles entes possam eleger outras estratégias e/ou ferramentas alternativas e, bem assim, rumar à ação coletiva que lhes permita a participação dos cidadãos (Teles, 2016).

Para Correia, Mendes & Ribeiro (2019, p.89) “a Cooperação Intermunicipal corresponde a uma forma de cooperação descentralizada na qual os municípios envolvidos assumem uma função de participação ativa nos processos de desenvolvimento”.

De acordo com Turcato et al., (2018), a estratégia de cooperação fez parte das organizações que procuravam aumentar a sua competitividade assumindo por essa razão, desde da década de 90 (Século XX), arranjos cooperativos de múltiplas formas e naturezas, tais como, redes cooperativas formais e/ou informais. E, portanto, a questão que se coloca é: qual o melhor arranjo que serve o propósito da Cooperação Intermunicipal e, bem assim, qual o tipo de liderança que esta exige aquando da prossecução da causa pública?

Seguidamente, trataremos de identificar quais as tipologias de liderança emergentes, assim como, o papel do Líder colaborativo na criação de valor público.

2.3 – A Inovação e a Liderança Colaborativa

Com o surgimento do *New Public Management* existia a crença de que este modelo iria contribuir para um aumento e, bem assim, uma melhoria da inovação pública (Crosby et al., 2017; Torfing et al., 2019, p. 162). Partia-se do pressuposto da superioridade das ferramentas da gestão privada⁴ em relação às ferramentas de gestão pública.

Contudo, quando transpostas para a gestão pública, de acordo com Crosby *et al.*, (2017) & Torfing et al., (2019, p. 162) “a nova gestão pública não parece ter cumprido sua promessa de aumentar a inovação pública.” Ainda assim, causaram outros efeitos catalisadores como o fortalecimento das forças de mercado, ganhos em eficiência, descentralização do poder de decisão da administração central, aproximando-o do terceiro setor e, por essa razão, aumentando a responsabilização de atores políticos (Correia et al., 2019).

De acordo com Correia et al., (2019), a Inovação aparenta hoje uma abordagem sistêmica, manifestando-se nas diferentes instituições através de redes de governança. Do mesmo modo, deixa-se a associação da Inovação a dimensões meramente transacionais e abarcam-se outras de natureza humana e/ou institucional (Alves Ribeiro Correia et al., 2019). Deste modo, aquando da prestação de serviço público, dá-se centralidade ao fator qualidade ao invés do fator produtividade.

Nesta senda, para Squio & Hoffmann, (2021, p. 870) existe uma correlação dialética entre o desenho (*i.e.*, o design) e a prática colaborativa que, à semelhança de Torfing (2013), integra o ciclo da inovação pública por meio de quatro etapas, nomeadamente: uma primeira etapa de geração de ideias; uma segunda etapa de seleção de ideias; uma terceira etapa de implementação das ideias; e, por último, uma quarta etapa de difusão das novas práticas e/ou ideias criadas (Squio & Hoffmann, 2021).

A mudança que abarca este novo desenho de políticas públicas inserido nos discursos da inovação pública origina um novo entendimento e/ou abordagem sobre o processo de inovação (Cairney, 2021).

Conforme Sørensen & Torfing (2015, pp.152-153), as fases do processo de inovação, são, primeiro, a formulação do problema em Agenda, segundo, a formulação de soluções possíveis, terceiro, a seleção e testagem de soluções para a tomada de decisão, quarto, a

⁴ Cf. Peci *et al.*, (2008) in ‘Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro”.

implementação de soluções inovadoras e, por último, quinto, a difusão de inovações bem-sucedidas.

De acordo com Sørensen & Torfing (2015, p. 154), esta alteração significa que “a inovação colaborativa é o único método de inovação que garante que a posse de ativos de inovação relevantes, como ideias criativas, coragem, capital de risco e capacidade de implementação” e, portanto, nesta premissa torna-se premente a identificação dos determinantes que constituem as relações de (co)produção que contribuem para a inovação pública.

Acresce que, aquando da tarefa de criação de valor público, o Estado na sua relação com a sociedade civil abre novos espaços para que os cidadãos enquanto coprodutores de serviços públicos assumam um papel mais proativo, assumindo deste modo uma nova posição diante do setor público (Sørensen & Torfing, 2015; Torfing et al., 2019).

Por conseguinte, na prestação de serviços públicos encetam-se novas oportunidades para os líderes colaborativos inseridos em estratégias de cocriação e coprodução que, quando aplicadas à esfera pública são conducentes de melhores soluções e, deste modo, *à priori* de maior inovação de serviço público.

Conforme Torfing et al., (2019, p. 8) no setor público, a estratégia de cocriação refere-se a um:

“process through which two or more public and private actors attempt to solve a shared problem, challenge, or task through a constructive exchange of different kinds of knowledge, resources, competences, and ideas that enhance the production of public value in terms of visions, plans, policies, strategies, regulatory frameworks, or services, either through a continuous improvement of outputs or outcomes or through innovative step-changes that transform the understanding of the problem or task at hand and lead to new ways of solving it.”

De acordo com Crosby et al., (2017) na gestão da inovação pública colaborativa não necessitamos de uma liderança dita transaccional inspirada nos valores da *NPM*, mas antes

de uma liderança que seja integrativa, ou seja, uma liderança que contemple todos estes estilos de liderança, uma liderança e um líder “especial”.

Para Crosby et al., (2017) trata-se da necessidade de uma liderança pós-transformacional que significa um estilo de liderança capaz de incitar à mudança de foco de uma visão estreita de índole intraorganicional e intrassectorial, para uma visão ampla de espectro interorganizacional e intersectorial (Crosby et al., 2017).

A mudança que aqui se exige implica o desafio de se reconhecer a potencialidade de soluções emergentes, assim como, a necessidade de adoção de um novo estilo de liderança que se mostre mais disruptivo, integrativo e colaborativo (Sørensen & Torfing, 2015).

De acordo com Hofstad et al., (2022, p. 5) “a liderança pública tem um efeito direto nas relações, ações e identidades dos atores participantes” porquanto, impulsionam a colaboração intersectorial de abordagem integrada.

Por essa razão, Hofstad et al., (2022) colocam a ênfase nos líderes e gestores que, aquando da direcção de um leque diversificado de relações colaborativas acabam por, conseqüentemente, desviar assembleia das lideranças ditas tradicionais. Concomitantemente, fomentam a aprendizagem coletiva e, deste modo, o alcance de ideias inovadoras. Nesta senda, a abordagem colaborativa serve o propósito de tornar-se num axioma de resolução de problemas, em especial, em ambientes complexos e turbulentos (Hofstad et al., 2022).

Em suma, a forma como exercemos a liderança pública torna-se num fator determinante para processos colaborativos veja-se, por exemplo, aquando do exercício de estratégias de cocriação, cogestão e coprodução que, quando aplicadas ao domínio público, permitem o desenvolvimento de visões comuns, assim como, o alcance de objetivos coletivos mais ambiciosos, o alinhamento de atores (em processos em ações concertadas) e o alcance de novos discursos que estimulam o empoderamento e comprometimento dos atores envolvidos (Hofstad et al., 2022).

Por essa razão e, de acordo com Correia, et. al., (2019) a colaboração entre setores assume uma importância acrescida enquanto estratégia de inovação e liderança pública (Bryson et al., 2006).

2.4 – Cooperação Intermunicipal em Portugal e na Europa

Em Portugal e na Europa um dos maiores desafios na investigação científica sobre relações de cooperação intermunicipal prende-se com a reduzida produção de estudos de índole comparativo (Lidström, 2017; Teles, 2016).

De acordo com Filipe Teles, o caso Português, pelas suas especificidades, constitui um exemplo de estudo interessante quando comparado com os demais Estados-membros da União Europeia (Teles, 2016).

Não obstante, a investigação empírica demonstra que apesar da abrangente teorização versada sobre a temática da cooperação intermunicipal, os seus impactos quanto à efetiva geração de capacidade institucional em termos de eficiência, mas também, em termos de legitimidade entre as partes permanece por mensurar (Dias & Seixas, 2019; Silva et al., 2018), eventualmente, pela ausência de um conjunto de critérios e indicadores que permitam a realização de análises comparativas sobre a dimensão adjacente à capacidade de governança (Silva et al., 2018).

Numa breve enumeração histórica, os primeiros estudos sobre a cooperação intermunicipal em contexto europeu, remetem a sua génese para países como a França e Holanda⁵ (século XIX) onde, de acordo com Lidström (2017), a cooperação intermunicipal constituía maioritariamente uma alternativa diante de reformas territoriais baseadas em estratégias de amalgamação (*i.e.*, Fusão).

No caso da Suécia, alvo de duas relevantes reformas de fusão de municípios, a posterior necessidade de ganhos em termos de escala denotou uma necessidade intrínseca daquele país por procurar alcançar órgãos de escala intermédia que, na figura destes indeclinavelmente ressurgiram territorialmente, nomeadamente, através de órgãos de escala intermunicipal (Lidström, 2017).

A constante reorganização do quadro territorial europeu tem como consequência a frequente instabilidade dos limites administrativos dos territórios adstritos aos países da Europa (Teles, 2016) que, sujeitos às mais variadas pressões e desafios económicos de escala global, tais como, a abertura de mercados e o incremento da competição global, respondem a estes por meio de: i) descentralizações (entenda-se, transferência de competências da

⁵ Cf. designação atual, Países Baixos.

administração central, para a administração local) com consequente atribuição de maiores competências aos municípios (Silva et al., 2018); e por ii) economias de escala (Teles, 2016).

A respeito desta última, isto é, para o alcance de economias de escala, entram em cena, novos atores – tais como, áreas metropolitanas (AM), arranjos intermunicipais e regionais – que dão *corpus* a estratégias de aumento de escala, nomeadamente: i) amalgamação; ii) cooperação; e/ou iii) regionalização (Teles, 2016).

O projeto de integração que sustentou a construção da União Europeia (UE) constitui um modelo governativo *sui generis* (Kohler-Koch & Barradas, 1998) que, pela sua especificidade, cria as condições para o surgimento de uma nova organização administrativa assente num modelo de integração descentralizado (Silva, 2010).

Para Kohler-Koch & Barradas (1998, p.661) “um dos aspetos mais característicos deste «sistema *sui generis*» é ser governado sem governo” o que, casuisticamente, comprova que tanto a governança, como a governança pública constituem terminologias e modos de agir político-ideológicos que não são de todo recentes. Sobre este aspeto a investigação académica tem centrado os seus estudos na forma da organização administrativa da União Europeia (UE).

A retórica da cooperação e colaboração surgem nos princípios fundamentais da doutrina europeia à luz do direito que, distinta de qualquer outra organização internacional, segue à luz da ordem jurídica comunitária uma ordem jurídica própria da União.

Nesta linha, defendemos que a UE e a Nova Governança Pública carecem, diante das “democracias irritadas” hodiernas (Innerarity, 2021), de uma abordagem sistémica, uma linguagem colaborativa comum com processos de gestão e/ou desenho e implementação de políticas públicas de responsabilidade compartilhada – por forma a recuperar a legitimidade e, bem assim, combater a descrença democrática generalizada.

2.5 – O caminho a desenvolver

Defendemos a integração prática de estratégias como a cocriação, cogestão e coprodução nos programas da Administração Pública e, bem assim, na linguagem dos gestores públicos.

Acreditamos no desenvolvimento de economias colaborativas, ao invés das anteriores economias de mercado. Estas podem, em nosso entender, constituir efetivamente o “segredo” para o sucesso das práticas colaborativas intermunicipais.

A ser assim, acreditamos que o incremento de espaços físicos, virtuais e/ou híbridos que sirvam de laboratórios colaborativo, isto é, sirvam de espaços de experimentação, incrementam lideranças colaborativas e a aprendizagem entre as partes, criando condições para a geração de maior valor público.

Em linha, existe uma necessidade premente pelo desenvolvimento de uma cultura e linguagem colaborativa que se mostre mais flexível, mais transparente e de maior qualidade (Mandell et al., 2016).

Naturalmente, a tipologia de rede tornou-se no arranjo preferencial das práticas colaborativas, uma vez que, por um lado, permitem a contante adaptação ao meio e, por outro, a constante integração de novas variáveis e/ou elementos, isto, externalidades.

Por essa razão destacamos a importância de uma abordagem sistêmica que, através de estruturas de governança híbridas e/ou plataformas colaborativas de desenho reticular (Ansell & Gash, 2018) potencie relações de interdependência e, deste modo, promova a governança colaborativa entre *players*.

A ser assim, à semelhança do que sucede com os sistemas da inteligência artificial (Figueiredo & Cabral, 2020), em que conseguem dar resposta a problemas e sistemas complexos, entendemos que, nesta questão em particular, a integração das novas tecnologias fará parte da indeclinável transição digital e constituirá o pilar basilar da verdadeira inovação na Administração Pública (AP).

No próximo capítulo segue-se a abordagem metodológica onde, por conseguinte, faremos o cotejo analítico dos *drivers* potenciadores das relações colaborativas.

Capítulo 3 – Metodologia

Brugger (1969) *apud* Silva (2001) reitera que a “metodologia é a investigação científica do método”(p. 113) para o qual as técnicas de indução e dedução servem de “direcionamentos do pensamento” (Silva, 2001, p. 113).

A crise paradigmática subjacente à observação e reflexão sobre as “situações problemas” que permite-nos, enquanto investigadores, a descoberta de verdades científicas traduz-se, *in lacto sensu*, na tarefa criteriosa sobre a eleição das melhores abordagens, isto é, aquelas que melhor servem a problemática em estudo.

3.1 – Modelo de Investigação

No enquadramento adjacente à problemática epistemológica, o modelo de investigação perseguido visou a mensuração da importância da governação colaborativa enquanto potenciador do desenvolvimento local do Município de Torres Vedras com base na perceção dos Eleitos Locais e Dirigentes/Nomeados integrantes do mapa de pessoal daquele órgão executivo.

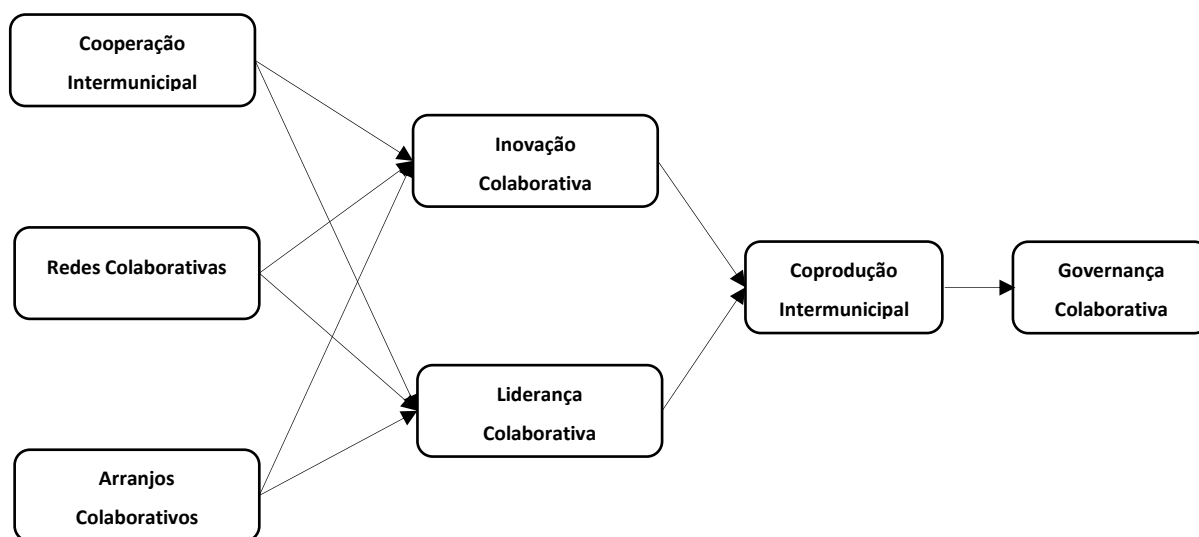
A ser assim, constituíram como amostra o universo de Eleitos Locais (N=5) optando-se por aqueles com funções diretivas e não apenas funções representativas e os Dirigentes/Nomeados (N=18), tendo em consideração os sujeitos de nomeação política e/ou coordenação técnica.

Visto constituírem “a ponte” conceptual entre a teoria política e prática (*i.e.*, desempenharem um papel enquanto decisores (Políticos/Eleitos) e executores (Dirigentes/Nomeados) e, portanto, assumirem-se *à priori* como facilitadores e mediadores entre as partes a que acresce, conseqüente, a persecução do interesse público, elegemos este universo com o intuito de encetar considerações de uma perspectiva mais técnica isto porque, importa compreender qual o grau de importância e de familiaridade destes sujeitos com temáticas como a governança colaborativa, uma vez que, hodiernamente fazem parte dos discursos e agendas políticas, assim como, das práticas gestionárias na do quotidiano.

A ser assim e, com suporte na evidência teórica desenvolvida da revisão da literatura científica das matérias em causa, são consideradas cinco variáveis independentes, nomeadamente: a) Governança Colaborativa; b) Arranjos de Governação; c) Coprodução Intermunicipal; d) Redes Colaborativas; e) Inovação Colaborativa; f) Liderança Colaborativa.

Para validação das hipóteses inerentes à investigação científica e, de modo a possibilitar o estabelecimento de inferências causais, foi esboçado um modelo de estruturação teórica inicial (ver figura 1).

Figura 1 – Modelo de Estruturação Teórica Inicial



Fonte: Elaboração Própria.

Nesta senda, com base no modelo de estruturação teórica inicial (figura 1) aqui apresentado propomos para uma investigação futura a construção de uma estratégia empírica que permita aferir a validação das especificidades de cada uma das variáveis independentes previamente selecionadas (ver tabela 1) que, na sua relação de significância com a variável dependente, permita a formulação das hipóteses científicas.

Tabela 1 – Dimensões / Variáveis de Investigação

Dimensão 1 - Governança Colaborativa
Dimensão 2 - Arranjos Colaborativos
Dimensão 3 - Coprodução Intermunicipal
Dimensão 4 - Redes Colaborativas
Dimensão 5 - Inovação Colaborativa
Dimensão 6 - Liderança Colaborativa

Fonte: Elaboração Própria.

3.2 – Estrutura Metodológica

A estrutura metodológica endereçada à verificação das inferências causais foi feita com recurso a um inquérito por questionário dirigido a todos os eleitos e nomeados locais da Câmara Municipal de Torres Vedras, recorrendo-se ao software Google Forms para a respetiva recolha de dados e subsequentes ilações.

Para tal, optou-se por usar uma Escala de Likert estabelecida por uma métrica de 10 pontos, sendo o “1” – “discordo totalmente” e o “10” – “Concordo Totalmente”.

A metodologia de investigação que serve de substrato ao método científico do estudo *in casu* teve por base uma abordagem de natureza quantitativa de escopo exploratório que, por meio do desenvolvimento de um inquérito por questionário, composto por 30 questões (ver Tabela 3) serve o procedimento técnico de ordem experimental, segundo o qual se analisa os efeitos observados, suborganizado em 7 dimensões de análise (ver tabela 1).

Seguindo o plano previamente delineado e perfazendo um total de 55 dias em que o inquérito por questionário esteve disponível (v.g., de 22 de abril a 15 de junho de 2022) para o seu preenchimento via *online*, deu-se por terminado a fase de recolha de dados e inicia-se a fase de análise e tratamento dos mesmos.

Findo a data limite para o preenchimento do Inquérito por Questionário sendo o universo de Eleitos do Município de Torres Vedras (v.g., eleitos com funções diretivas) constituído por 5 Eleitos Locais, dos quais obtiveram-se a 4 respostas (sendo que, apenas um não se mostrou disponível para responder) e de um universo total de 18 Dirigentes/Nomeados obteve-se a resposta de 15 Dirigentes/Nomeados perfazendo, deste modo, um universo total de 23 sujeitos e uma amostra total de 19 sujeitos.

Com uma taxa de resposta conseguida considerável, em termos de dimensão amostral como é inferior a 30 sujeitos invalida, deste modo, qualquer tentativa de inferência estatística com recurso ao modelo de equações estruturais.

A ser assim, os dados recolhidos apenas permitem apresentar breves considerações uma vez que, mesmo para análise estatística descritiva não serve o propósito à investigação.

3.3 – Recolha e análise dos resultados

A metodologia da presente dissertação de mestrado segue uma abordagem de natureza mista, isto é, abordagem quantitativa através da aplicação de inquéritos por questionário, assim como, por meio de análise de conteúdo que, através da aplicação de Entrevistas serve uma abordagem de pendor qualitativo.

Assim, mostrou-se necessária a aplicação de uma metodologia de natureza mista pois, a aplicação da inferência estatística por meio de aplicação de inquéritos por questionário, em primeira instância, não serviu à validação teórico-estatística da problemática subjacente à temática em investigação.

A ser assim, por motivos casuísticos, tais como, a diminuta dimensão da amostra, a recolha de dados obtida apenas permite o cotejo de algumas considerações, justificando por essa razão o recurso à metodologia de análise qualitativa (*i.e.*, à Entrevista).

Para tal, em primeira instância, transcrevem-se os contributos oriundos das três entrevistas realizadas na senda da metodologia de análise qualitativa da presente dissertação de mestrado, para posteriormente, numa breve análise de entrevistas, tecer-se algumas considerações a respeito.

Pretende-se que o método escolhido constitua uma ferramenta de análise de carácter meramente exploratório servindo de oportunidade a futuras investigações que possibilitem a abertura de novos caminhos de investigação relativos às temáticas da Governança Colaborativa.

Solicitou-se que, com base na sua perceção enquanto Eleito Local, Dirigente e/ou Técnico Superior pudessem tecer considerações a respeito da importância da Governança Colaborativa e das suas implicações para o desenvolvimento local, em particular, no caso do Município de Torres Vedras.

As Entrevistas tiveram uma duração de cerca de 20 minutos e foram organizadas em cinco dimensões, à semelhança das dimensões previamente seleccionadas para o Inquérito por questionário.

3.4 – Análise de Entrevistas - Metodologia de Análise Qualitativa

Tabela 2 – Elenco de atores que fizeram parte da análise de Entrevistas

Entrevistado A (Eleito Local)	Pelouro do Ambiente e Sustentabilidade; Turismo e Internacionalização.
Entrevistado B (Técnico Superior)	Divisão de Ambiente e Sustentabilidade, Área de Ambiente e Biodiversidade.
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	Gabinete de Apoio à Presidente (Dirigente/Nomeação Política).

Fonte: Elaboração Própria.

- Governança Colaborativa

Todos os entrevistados referem que, no seu entendimento, Governança Colaborativa pressupõe o envolvimento de várias *stakeholders* entenda-se, agentes e/ou instituições de natureza público-privada, bem como, cidadãos que produzam resultados e soluções comuns, isto é, consensos numa governação que se entende como sendo partilhada.

Quando questionados sobre a existência de práticas de Governança Colaborativa no Município de Torres Vedras, o Entrevistado, na condição de Eleito, refere que “o Município de Torres Vedras tem várias práticas de Governança Colaborativa”, dando como exemplo o caso do “Orçamento Participativo”.

O Entrevistado, na condição de Técnico Superior, refere a existência de “algumas práticas” e o Entrevistado, na condição de Dirigente/Nomeado, refere somente “sim, Torres Vedras tem algumas práticas de Governança Colaborativa”, sem que elenque nenhum exemplo prático.

Tabela 3 – Práticas de Governança Colaborativa no Município de Torres Vedras

Relativamente à existência de práticas de Governança Colaborativa no Município de Torres Vedras, os Entrevistados afirmam que o Município de Torres Vedras:	
Entrevistado A (Eleito Local)	“tem várias práticas de Governança Colaborativa”.
Entrevistado B (Técnico Superior)	“tem algumas Práticas de Governança Colaborativa”.
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	“tem algumas Práticas de Governança Colaborativa”.

Fonte: Elaboração Própria.

Sobre a questão que se segue, isto é, sobre quais os maiores problemas/desafios com que se debate uma Governança Colaborativa, o entrevistado Eleito refere a questão dos problemas de representatividade e de legitimidade, assim como problemas de redundância em que os elementos que participam em processos colaborativos, eventualmente, poderão ser sempre os mesmos.

O Técnico Superior entrevistado aponta “problemas de enquadramento normativo e legislativo”, assim como, o problema da abarcabilidade da diversidade (entenda-se, in casu, “a pouca diversidade das entidades envolvidas”) e, portanto, como consequência alerta para a eventual tendenciosidade nos processos colaborativos e, deste modo, uma redutora visão do todo).

Na opinião do Dirigente/Nomeado, existem os problemas de escala, assim como, a ausência de uma cultura colaborativa (subentendida, da “ausência de valores de participação e de cidadania”).

Tabela 4 – Maiores problemas/desafios de uma Governança Colaborativa

Sobre quais os maiores problemas/desafios com que se debate uma Governança Colaborativa:	
Entrevistado A (Eleito Local)	“problemas de representatividade, legitimidade e redundância”.
Entrevistado B (Técnico Superior)	“problemas de enquadramento normativo e legislativo” e “problemas de diversidade”.
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	“problemas de escala e problemas de ausência de cultura colaborativa”.

Fonte: Elaboração Própria.

-Arranjos Colaborativos

No que respeita ao objeto dos arranjos Colaborativos no Município de Torres Vedras, o Eleito salienta a dinamicidade do município em relação ao desenvolvimento de projetos colaborativos, nomeadamente, através de uma governança colaborativa de proximidade – *“uma colaboração muito próxima”*, em específico com instituições do Ensino Superior para o qual destaca o Instituto Politécnico de Leiria (IPL) a que acresce, ainda no âmbito da investigação, o consórcio na figura do Smartfarm colab – *“um laboratório colaborativo entre agentes locais e investigadores (...) em que, o objetivo é efetivamente encontrar soluções digitais para a agricultura que permitem melhorar a produção”*, assim como uma maior e melhor gestão em relação a recursos paulatinamente escassos.

O Técnico Superior, reitera o envolvimento do município em projetos e/ou arranjos colaborativos, dando como exemplo a *“existência de vários conselhos locais”* compostos por diversas instituições de âmbito local, regional e nacional – curiosamente não refere o plano e/ou escala intermunicipal; acresce um outro exemplo, *“o Orçamento Participativo”* como prática que permite dar voz à comunidade, a que acresce, o modelo de cogestão da Paisagem Protegida Local, cujo modelo *“visa promover uma gestão partilhada do território”*.

No âmbito sectorial, refere a ação concertada de entidades diversas aquando da gestão de áreas de equipamentos que prestam serviços públicos, especificamente, no setor

da saúde e da educação. Para todos os casos por ele identificados alude para a presença de “*acordos colaborativos formais e informais*”.

O Dirigente/Nomeado entrevistado faz menção a “plataformas formais” dando como exemplo a ação dirigida pela Comunidade Intermunicipal do Oeste no âmbito de políticas públicas diversas, tanto na escala local, como regional. Adita que, além da CIM, “o Município está integrado em diversas comissões/ conselhos locais /redes, por exemplo na área social, na área da saúde, na área da educação, entre outras”.

Tabela 5 – Arranjos Colaborativos no Município de Torres Vedras

Sobre a presença e forma de arranjos colaborativos no Município de Torres Vedras, os Entrevistados salientam:	
Entrevistado A (Eleito Local)	O consórcio “Smartfarm colab”, “um laboratório colaborativo entre agentes locais e investigadores”.
Entrevistado B (Técnico Superior)	Conselhos Locais “de âmbito local, regional e nacional”, o projeto “Orçamento Participativo”, o “modelo de gestão partilhada de Território da Paisagem Protegida Local” e os “acordos colaborativos formais e informais”
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	“plataformas formais” como a CIM, “comissões, conselhos locais e redes”.

Fonte: Elaboração Própria.

- Fatores Determinantes para o Sucesso dos Acordos Colaborativos

No que diz respeito a fatores determinantes para o sucesso dos acordos colaborativos, o Eleito entrevistado alude para a necessidade de uma “*visão holística*”, assim como, para o facto de os técnicos e dirigentes do município de Torres Vedras desenvolverem relações colaborativas com instituições externas; acrescenta a importância do reconhecimento internacional de projetos para o qual dá destaque para o projeto/programa da alimentação sustentável presente nos refeitórios escolares do município.

O Técnico Superior reitera o projeto/programa de alimentação sustentável presente no Município e corrobora afirmando que, no seu entendimento, a determinante para o sucesso prende-se com o facto de i) *“todas as entidades terem objetivos comuns”*, ii) *“as vantagens desse acordo serem claras”* e, iii) *“boa liderança, comunicação e transparência entre todos os parceiros”*.

O nomeado/dirigente recorre ao Protocolo de Cooperação celebrado entre o Município de Torres Vedras e o Centro Hospitalar do Oeste no ano de 2020 para destacar como fatores determinantes para o sucesso o *“empenhamento de ambas as partes e a estreita articulação entre as mesmas”*.

Tabela 6 – Fatores determinantes para o sucesso dos acordos colaborativos no Município de Torres Vedras

A respeito dos fatores determinantes para o sucesso dos acordos colaborativos no Município de Torres Vedras, os Entrevistados consideram:	
Entrevistado A (Eleito Local)	A necessidade de uma “visão holística”, a importância do “desenvolvimento de relações colaborativas com entidades externas”, o “reconhecimento internacional de projetos”.
Entrevistado B (Técnico Superior)	A existência de “objetivos comuns”, a definição clara para ambas as partes das “vantagens dos acordos colaborativos” “as vantagens desse acordo serem claras” e a existência de uma “boa liderança, comunicação e transparência entre todos os parceiros”.
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	O estreitamento das relações e o “empenhamento de ambas as partes”.

Fonte: Elaboração Própria.

- Cooperação Intermunicipal

Em relação à questão sobre a cooperação intermunicipal, todos os entrevistados mostraram curiosidade e entusiasmo.

Na perceção do Eleito Local, apesar da eventual contradição entre territórios que se veem como sendo “rivais” *versus* entidades intermunicipais e/ou regionais que tentam desenvolver uma tomada de decisão conjunta como um todo (subentenda-se, de forma holística do território), existem problemas que ultrapassam as decisões políticas, como é o caso e reflexo, da díspar capacidade técnica e/ou recursos, originando o sobressair de uns municípios em relação a outros. Para o Eleito Local os “*os municípios devem cooperar cada vez mais*”, resultando em ganhos de atratividade para os territórios. Acresce como exemplo um exemplo de cooperação intermunicipal do qual o município faz parte enquanto associado, como é o caso do Aspiring Geoparque do Oeste – uma candidatura a Geoparque da Unesco composta por uma rede de trabalho constituída por 6 municípios.

O Técnico Superior refere que “*é muito importante a cooperação intermunicipal porque os territórios não se esgotam nas fronteiras “invisíveis” dos limites administrativos dos municípios*” fazendo uma correlação interessante entre a cooperação intermunicipal e a necessidade de ganhos de escala que permitam responder aos desafios hodiernos e problemas comuns dos territórios. Reitera a questão da competitividade entre municípios e reforça o anseio dos territórios por ganhos em termos de atratividade, a que adita, em última análise, para o fato das escalas intermunicipais e/ou regionais (subentenda-se, escalas intermédias) possibilitarem o desenvolvimento integrado dos territórios e, bem assim, a melhoria da economia local.

Para o Dirigente/Nomeado, a cooperação intermunicipal persegue uma necessidade de as entidades públicas melhorarem a prestação dos serviços públicos prestados à população. Acrescenta que, na sua perceção, a cooperação intermunicipal num quadro de responsabilização partilhada dos serviços prestados entre municípios vizinhos, permite um aumento da capacidade de negociação destes com a administração central.

Tabela 7 – Qual a importância da cooperação intermunicipal

Sobre a questão sobre qual a importância da cooperação intermunicipal e porque cooperam os municípios, os Entrevistados consideram:	
Entrevistado A (Eleito Local)	<i>“os municípios devem cooperar cada vez mais”.</i>
Entrevistado B (Técnico Superior)	<i>“é muito importante a cooperação intermunicipal porque os territórios não se esgotam nas fronteiras “invisíveis” dos limites administrativos dos municípios” em termos de ganhos de escala, atratividade e competitividade dos municípios.</i>
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	Permite a melhoria na prestação de serviços, assim como a capacidade de negociação destes.

Fonte: Elaboração Própria.

Na questão sobre se a Cooperação Intermunicipal influencia positivamente o desenvolvimento do Poder Local no Município de Torres Vedras, o Eleito Local declara achar que influencia positivamente pois, em decisões de exigência mais técnica permite *“ter uma alavanca e um suporte”* a que acresce, promove a discussão e, portanto, gera a produção de soluções e/ou resoluções independentemente de estas serem mais ou menos positivas para o município.

Sobre esta questão, o Técnico Superior acredita existir *“um reforço positivo para o poder local”* oriundo da cooperação intermunicipal, especialmente, em contexto regional.

Para o Dirigente/Nomeado, existe uma influência positiva da cooperação intermunicipal no desenvolvimento do poder local pelo que destaca a forma como este consegue influenciar positivamente diante de outros municípios numa mesma região e/ou em cooperação.

Tabela 8 – A influencia da cooperação intermunicipal no Município de Torres Vedras

Sobre a questão se a Cooperação Intermunicipal influencia positivamente o desenvolvimento do Poder Local no Município de Torres Vedras, os Entrevistados afirmam:	
Entrevistado A (Eleito Local)	Influencia positivamente, pois, permite “ <i>ter uma alavanca e um suporte</i> ”, subentenda-se apoio institucional das organizações.
Entrevistado B (Técnico Superior)	Existir “ <i>um reforço positivo para o poder local</i> ”, especialmente em contexto regional.
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	Influencia positivamente, principalmente na forma como exerce influência diante de outros municípios numa mesma região.

Fonte: Elaboração Própria.

- Coprodução Intermunicipal

Relativamente sobre a questão se a coprodução intermunicipal tornou-se numa estratégia da gestão pública, nomeadamente, aquando do desenvolvimento económico-productivo Local, o Eleito Local faz referência a uma “*cooperação em projetos*” não fazendo alusão propriamente a uma coprodução, o que, eventualmente, demonstra a dificuldade de distinção destes e/outros conceitos ditos na literatura como “conceitos mágicos”(Pollitt & Hupe, 2011) difusa conceptualização. O Eleito nesta questão levanta um outro assunto que tem a ver com a questão da ausente equidade na alocação e distribuição de recursos entre municípios que no referente aos níveis de desenvolvimento económico-productivo local levantam constrangimentos e externalidades diferentes aquando da eventual coprodução intermunicipal.

Para o Técnico Superior, a coprodução intermunicipal de serviços públicos aumenta a capacidade de produção dos municípios sendo o motivo para adoção desta estratégia como prática comum tanto na gestão pública, como no município.

O Dirigente/Nomeado reitera a mesma percepção do Técnico Superior, dando como exemplo a coprodução intermunicipal de Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG), como é o caso dos serviços de saneamento e/ou abastecimento de água.

Tabela 9 – A coprodução Intermunicipal no Município de Torres Vedras

Relativamente à questão se a coprodução Intermunicipal tornou-se numa estratégia da gestão pública aquando do desenvolvimento económico-productivo Local, <i>in casu</i> no Município de Torres Vedras, os Entrevistados declaram:	
Entrevistado A (Eleito Local)	Sim, na “ <i>cooperação em projetos</i> ”.
Entrevistado B (Técnico Superior)	Sim, porque a adoção desta estratégia permite o aumento da capacidade produtiva dos municípios.
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	Sim, na Coprodução Intermunicipal, em particular na prestação de SIEG.

Fonte: Elaboração Própria.

- Predisposição dos Atores Locais para Adoção de Práticas Colaborativas

Relativamente à existência de predisposição intrínseca e/ou extrínseca os eleitos locais e dirigentes para o desenvolvimento de projetos através de redes colaborativas e/ou adoção de práticas colaborativas, o Eleito Local refere existir uma predisposição sincera para os Eleitos locais colaborarem e desenvolverem projetos colaborativos.

Em contraponto, no entendimento do Técnico Superior, “*existe uma imposição por via das regras dos programas concursais para acesso a meios de financiamento comunitários e nacionais*”.

Opinião corroborada pelo Dirigente/Nomeado que refere a exigência e/ou requisito de projetos de parceria regulamentados em instrumentos e/ou programas diversos, a que adita, garante o pluralismo de acesso a estes (*i.e.*, promove um maior número de entidades envolvidas).

Tabela 10 – A predisposição dos atores locais para a adoção de práticas colaborativas no Município de Torres Vedras

Sobre a questão se existe predisposição dos atores locais para a adoção de práticas colaborativas no Município de Torres Vedras, os Entrevistados referem:	
Entrevistado A (Eleito Local)	Existir uma “predisposição sincera” dos Eleitos para adotarem práticas colaborativas no município.
Entrevistado B (Técnico Superior)	<i>“existe uma imposição por via das regras dos programas concursais para acesso a meios de financiamento comunitários e nacionais”.</i>
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	Existe como requisito de acesso a instrumentos e/ou programas diversos.

Fonte: Elaboração Própria.

- Inovação Colaborativa

Na questão que se segue, adstrita à dimensão em análise sobre inovação colaborativa, o Eleito Local confirma, *“a Governança Colaborativa, acrescenta valor ao serviço público prestado”*, uma vez que permite uma aprendizagem mútua e, concomitantemente, possibilita o alcance de soluções de maior qualidade.

Nesta questão, o Técnico Superior partilha da mesma opinião do Eleito, acrescentando que, por permitir o alcance de soluções de forma integrada e, portanto, permitir integrar perspetivas diversas, beneficia *“a procura de soluções mais inovadoras na gestão pública”*.

Nesta questão, o Dirigente/Nomeado certifica a opinião do Eleito Local e do Técnico Superior dando ênfase para o facto da questão da diversidade (v.g., subentendida do *“envolvimento de um maior número de entidades”*) permitir o alcance de um grau superior de inovação nas soluções adotadas.

Tabela 11 – Contributo da Governança Colaborativa para a inovação na gestão pública

Sobre a questão se Governança Colaborativa contribui positivamente para a inovação na gestão pública, os Entrevistados alegam:	
Entrevistado A (Eleito Local)	<i>“a Governança Colaborativa, acrescenta valor ao serviço público prestado”.</i>
Entrevistado B (Técnico Superior)	Beneficia <i>“a procura de soluções mais inovadoras na gestão pública”.</i>
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	Sim, porquanto promove <i>“envolvimento de um maior número de entidades”</i> e, bem assim um grau superior de soluções.

Fonte: Elaboração Própria.

Sobre o tema em análise na questão seguinte, sobre o efeito da coprodução intermunicipal de serviços públicos na entrega de maior valor de serviço público e, portanto, significando *à priori* maior agilidade organizacional e maior inovação pública, o Eleito Local é da opinião que nem mesmo no quesito da inovação pública a maior agilidade organizacional é assunto, reforçando a ideia de que entende que *“cada vez estamos mais burocráticos e, cada vez mais, há mais desconfiança entre aquilo que é o cidadão e o Político e o Decisor”.*

Contrariamente, para o Técnico Superior, numa teoria que pensa não corresponder à prática, afirma que sim, pois, não acredita que a coprodução organizacional contribua para uma maior agilidade institucional. No entanto, pensa que a coprodução pode potenciar consensos e, desse modo, acrescentar valor ao serviço público.

O Dirigente/Nomeado, ao invés, perceciona o tema por outro prisma, afirmando que o aumento de escala na prestação de serviços, eventualmente, confere uma maior eficiência/gestão representando, deste modo, *“ganhos em qualidade e capacidade de atuação”*, entenda-se, ganhos em termos de capacidade institucional.

Tabela 12 – Efeito da coprodução intermunicipal de serviços públicos na entrega de maior valor público

Sobre o efeito da coprodução intermunicipal de serviços públicos na entrega de maior valor público e, bem assim, contribuindo para uma maior agilidade organizacional e uma maior inovação pública, os Entrevistados declaram que:	
Entrevistado A (Eleito Local)	Não é assunto, pois, <i>“cada vez estamos mais burocráticos e, cada vez mais, há mais desconfiança entre aquilo que é o cidadão e o Político e o Decisor”</i> .
Entrevistado B (Técnico Superior)	Não acredita que a coprodução intermunicipal contribua para uma maior agilidade organizacional, contudo, acredita que agiliza o alcance de consensos.
Entrevistado C (Dirigente/Nomeado)	Sim, porquanto, contribui para o aumento de escala na prestação de serviços e assim, <i>“ganhos em qualidade e capacidade de atuação”</i> .

Fonte: Elaboração Própria.

- Liderança Colaborativa

Sobre a última dimensão em cotejo analítico, cujo escopo dá ênfase a questões adstritas à liderança colaborativa, quando colocada a questão sobre “os Eleitos Locais e dirigentes estimulam e potenciam a Liderança Colaborativa dos gestores/técnicos superiores no município?”, o Eleito afirma incitar sempre os seus técnicos superiores a adotarem uma liderança colaborativa dando exemplo do reconhecimento de que são alvos aquando do desenvolvimento de projetos de âmbito nacional.

Em linha com esta questão, sobre desafios futuros para o Município de Torres Vedras e, para os municípios em geral, refere a indeclinável agilização de processos e, bem assim, das instituições.

Para o Técnico Superior, por norma, os Eleitos Locais e os Dirigentes/Nomeados não potenciam a liderança colaborativa dos Técnicos. Para este, o estímulo não acontece “*top-*

down” (i.e., dos Eleitos e/ou Dirigentes para os Técnicos Superiores) mas antes, no sentido inverso, ou seja, no sentido “*bottom-up*” (i.e., dos Técnicos Superiores para os Eleitos Locais e/ou Dirigentes/Nomeados).

Como principal desafio para o Município refere, em primeira instância, a necessária instituição de uma cultura colaborativa na organização para que, posteriormente, a mesma seja refletida em “*todos os projetos e processos em que estivermos envolvidos*”.

Em anuência com o entendimento do Eleito Local e, em contradição com o entendimento do Técnico Superior, para o Dirigente/Nomeado “*é incentivada a interação entre o executivo e os dirigentes de todo o universo do Município*”, dando exemplos concretos dessa realidade, através da identificação de mecanismos operacionais como a “*plataforma de partilha*” (v.g., uma rede interna de acesso integrado a documentos por todos os serviços e funcionários do município), “*a recolha de contributos*” (v.g., solicitados a todas as áreas e/ou unidades orgânicas do organograma institucional com assuntos a constar em assembleia municipal) e a “*identificação de necessidades*” por meio de relações constante de alterações orçamentais e/ou previsões de despesa). Recorrendo aos exemplos supracitados, o Dirigente/Nomeado, afirma ter existido uma governança de maior proximidade entre Eleitos Locais, Dirigentes/Nomeados e Técnicos Superiores.

Como maior desafio identifica o aperfeiçoamento de uma “*cultura de diálogo e de partilha*” e, bem assim, que aproxime o município da comunidade local rumo a um “*território mais inclusivo e sustentável*”.

Capítulo 4 – Conclusões

A configuração da “paisagem da complexidade” (Innerarity, 2021) constitui um novo repto para a Administração Pública (AP) e, naturalmente, para as suas estruturas, procedimentos, normas, regras e gestores, dando *corpus* à crença do “problema da ingovernabilidade de uma sociedade complexa” como “um destino inexorável das sociedades contemporâneas” (Innerarity, 2021, pp. 52-53).

Nesta senda, o quadro geopolítico mundial enceta uma nova ordem global (v.g., um sistema de governança global) em que os arranjos de governança dão voz às alterações comportamentais oriundos de acontecimentos fáticos da história mundial (Rosenau & Czempiel, 1992).

Uma das eventuais razões para tal, prende-se com o facto da inadequação das estruturas e dos procedimentos governativos face aos desafios e necessidades sociais atuais e à crença de que a Governança Colaborativa poderá colmatar e resolver os problemas mais complexos da atualidade (Innerarity, 2021).

Perante um cenário constante incerteza e complexidade, a adoção de uma abordagem como a governança colaborativa, desenhada por redes interorganizacionais, permite às organizações a necessária plasticidade e/ou agilidade.

Os processos reformadores do século XX serviram de mote ao esbatimento das fronteiras público-privadas e deram lugar a uma reorganização de estruturas.

Paralelamente, os processos de decisão política nas arquiteturas institucionais acompanham a transformação estrutural, sendo coagidos a abandonar decisões de natureza de curto prazo e a optar por estratégias e decisões de mais longo prazo.

O New Public Management (NPM) não serve na íntegra a natureza do paradigma atual que, com necessidades mais amplas de foro holístico-relacional emergem do modelo de governação de Nova Governança Pública (*New Public Governance*).

A maior parte da literatura sobre Governança Colaborativa e Governança em geral trata de exemplos práticos isolados, como por exemplo, casos como redes de saúde mental do Reino Unido e/ou Redes de Gestão de Resíduos Urbanos à escala supramunicipal, entre outros. Por essa razão, carecem de estudos de índole comparativo atentos às escalas governativas de natureza mais ampla e, portanto, de natureza intermunicipal.

A constante adaptação das estruturas inseridas no poder local são disso exemplo (Teles, 2016) que, alvo de profundas e recorrentes reformas administrativas, veem emergir

das suas práticas, estratégias de eficiência coletiva e deste modo, isto é, recorrendo a escalas intermédias de desenho reticular, concorrem a políticas de financiamento.

De acordo com Teles (2016, pp. 80-81) a cooperação intermunicipal configura um arranjo particular entre municípios que procuram ganhos em termos de eficiência, nomeadamente, através de parcerias e/ou alianças estratégicas.

Em linha, para Ferreira et al., (2019) “a governança colaborativa constitui um tipo de processo de tomada de decisão e de ação coletiva em que entidades governamentais e agentes privados interagem como parceiros” (Ferreira et al., 2019, p. 109).

Nesta senda, como condições para o sucesso da cooperação intermunicipal, identificam-se determinantes como a cultura organizacional, as lideranças fortes e os incentivos externos como por exemplo, o acesso a fundos comunitários (Teles, 2016).

Segundo o mesmo autor, aquando da cooperação intermunicipal é importante, primeiramente, compreender as condições em que se desenrola a relação de cooperação entre municípios, porquanto, permite a perceção das diferenças existentes em relação à capacidade institucional dos municípios envolvidos (Silva et al., 2018). Seguidamente, importa a identificação de atores locais relevantes, detentores de influência e, bem assim, potenciadores e/ou bloqueadores de uma relação cooperativa local.

De acordo com Turcato et al., (2018), a Governança Colaborativa constitui um modelo de governação segundo o qual a estratégia de colaboração é o principal instrumento para que os autores envolvidos prossigam, desse modo, a homeostase da relação, cujo objeto são obter ganhos competitivos coletivos.

Para Thomson & Perry (2006, p.23) subentende-se que a colaboração pressupõe um grau maior de ação coletiva em que “the whole is greater than the sum of its parts”.

Quando perante um processo colaborativo, umas das condições iniciais que se coloca tem que ver com uma necessidade de “interdependência sistêmica” (Turcato et al., 2018, p. 3) entre as partes. Porquanto, a interdependência exige das arquiteturas institucionais uma reformulação de estruturas e processos que, bem assim, lhes permita o aumento da sua capacidade institucional aquando da resolução de problemas complexos.

Nessa medida, existe uma certa ênfase, especialmente à escala local, dos benefícios passíveis de alcançar por meio da implementação de práticas e processos colaborativos que, por meio da sua natureza multidisciplinar conseguem lidar com problemas económicos, ambientais e sociais complexos.

Contudo, como refere Teles & Swianiewicz (2018), a cooperação intermunicipal não acarreta somente vantagens (competitivas) para os municípios, pois, a cooperação não se trata de uma mera escolha em cooperar, mas antes a decisão por embarcar complexo processo de negociação que, exigirá partilha e prestação coletiva de serviços.

Por essa razão, para Teles & Swianiewicz (2018, p.8) “it is prone to failure, causing unwarranted side effects, and in most cases, it harnesses the democratic control of the involved municipalities”.

É nesta questão que os atores das relações de colaboração ganham relevância, em particular, os gestores públicos que assumam posturas de liderança pública.

Para Hedensted et al., (2017) é necessário uma liderança que se mostre mais “distributiva, integrativa e catalisadora” em que os líderes assumam uma “liderança especial”, a liderança colaborativa.

Em linha, para o Squio & Hoffmann (2021, p. 871) a ser assim, “a criação de valor público por meio da inovação colaborativa requer um tipo especial de liderança”, ou seja, a liderança para que seja profícua depende da qualidade da relação colaborativa.

Em suma, “precisamos desenvolver um novo tipo de pensamento de liderança (...) que incite os gestores públicos a transcender o foco intraorganicional (...) sobre como a coprodução e a cocriação podem promover novas e melhores soluções no futuro”(Crosby et al., 2017, p. 6).

Sobre a análise das entrevistas tecida com base na metodologia qualitativa, denota-se, em primeira instância, um conhecimento difuso dos três entrevistados sobre o que entendem sobre Governança Colaborativa ainda que, todos mencionem axiomas presentes da revisão da literatura adstrita à temática, tais como, “envolvimento de várias instituições/entidades público-privadas e cidadãos”, “tomada de decisão conjunta”, “geração de consensos”, “governança partilhada”.

Para todos os entrevistados parece ser claro a existência de várias práticas de governança colaborativa no município de Torres Vedras, sendo que tanto o Eleito como o dirigente/nomeado dão ênfase ao projeto do ‘Orçamento participativo’ aquando da ilustração de um projeto colaborativo que promove uma governança de proximidade.

Outros dos projetos colaborativos mais mencionados pelos entrevistados, tem a ver com o programa instituído na rede escolar do município com o objeto comum de promoção da alimentação sustentável (v.g., dando-se primazia ao uso de alimentos, principalmente

hortícolas oriundos de produtores do concelho e, portanto privilegiando o uso de produtos locais, a que acresce um outro elenco de preocupações com questões relacionadas com desperdício zero e/ou redução da pegada carbónica no transporte dos alimentos e/ou fomento da economia-produtiva local). Este e todos os outros projetos e/ou programas colaborativos apresentados expõem arranjos colaborativos de natureza formal e informal, de tipologias diversas, tais como, comissões, conselhos locais, redes, protocolos, acordos, entre outros.

Em complemento, o técnico superior refere ainda e, em específico, um outro “acordo de colaboração”, nomeadamente, o modelo de cogestão da Paisagem Protegida Local da Serra do Socorro e Archeira que, ainda que de natureza formal, aparenta um grau de menor rigidez institucional. O Eleito Local alude ainda para um outro “protocolo de colaboração” celebrado entre o Município de Torres Vedras e o Aspiring Geoparque do Oeste que, tratando-se de um exemplo de um arranjo em rede, detém especificidades muito próprias de uma governança territorial. Desse modo, assumindo-se “como processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais”(Dallabrida, 2015) poderá, eventualmente, se nos permitem um contributo, servir como meio de capacitação de uma comunidade intermunicipal, no caso, ao nível da Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM) por meio da regionalização.

Sobre fatores determinantes para o sucesso dos arranjos colaborativos, os Entrevistados apontam a necessidade de uma “visão holística” do problema, a definição clara dos objetivos comuns, as vantagens oriundas dessa colaboração, a necessidade de uma “boa liderança, comunicação e transparência” e, por último, a necessidade de um compromisso de estreita articulação entre as partes.

Como maiores problemas das práticas colaborativas, os entrevistados referem problemas como diversidade, representatividade, legitimidade, responsabilidade, escala e ausência de cultura colaborativa – problemas que correspondem ao elenco de problemas adstritos à governança colaborativa aquando da breve revisão da literatura (Sørensen & Torfing, 2021; Waardenburg et al., 2020; Silva et al., 2018; Teles, 2016;).

Quando questionados sobre cooperação intermunicipal e coprodução intermunicipal denota-se um certo enviesamento nas respostas para a questão da competição entre municípios, ainda que reconheçam a sua importância e influencia positiva aquando desenvolvimento do poder local.

Na generalidade, todos os entrevistados, uns com maiores reservas que outros, concordam que, a governança colaborativa possibilita o alcance de soluções de maior qualidade e, bem assim, acresce valor ao serviços público prestados, representando *à priori* respostas de maior qualidade, porquanto, acrescentam maior inovação à prática da gestão pública.

No que respeita a reptos futuros referem a questão da necessária agilização de processos e, bem assim, da necessária agilização do arcaboço institucional, reforçando a necessidade da implementação de uma cultura colaborativa intrínseca, ou seja, ao nível da organização, assim como, extrínseca, ao nível da comunidade local.

Como limitações à investigação, primeiramente, destacamos a ambiguidade que todos os macro conceitos inseridos na temática Governança Colaborativa. Na literatura são observados como “conceitos mágicos” (Pollitt & Hupe, 2011) e/ou conceitos “umbrela”.

Por essa razão, tornam-se conceitos populares de uso recorrente servindo para todos os casos quase como se tratando de panaceias.

Segundo, expomos ainda, a carência de estudos de natureza comparativa que, segundo Teles, (2016), são estudos que assustam os investigadores. Ainda assim, acautelamos para a necessidade de mais estudos de natureza comparativa sobre governança colaborativa, particularmente, no âmbito do ordenamento português à escala municipal e intermunicipal, assim como, à escala da União Europeia.

Como janelas de oportunidade para investigações futuras, com base no estudo desenvolvido, propomos a produção de investigação científica para o desenvolvimento de uma metodologia ágil se mostre adequada à gestão pública.

Nesta senda, propomos o desenvolvimento de uma metodologia que permita, por um lado, contornar de forma inovadora as limitações e os desafios que urgem das práticas colaborativas entre municípios e, por outro, servir de *driver* acelerador para as organizações públicas rumo a uma transformação que se faz premente para uma cultura organizacional pública mais colaborativa.

Recomendamos também o estudo sobre o impacto das Comunidades Intermunicipais (CIM) no papel de “centros-estratégicos” (Dias & Seixas, 2019) e, bem assim, a identificação da reorganização administrativa que melhor se coadune com as realidades sociais atuais.

Por último, destacamos a importância das Lideranças Colaborativas e, portanto, sugerimos a continuação do desenvolvimento de investigação sobre o seu impacto e o perfil dos seus líderes na gestão pública.

Bibliografia

- Agger, A., & Lund, D. H. (2017). Collaborative Innovation in the Public Sector – new perspectives on the role of citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17–38.
- Andrews, C. W. (2005). Theoretical implications of the new institutionalism: A Habermasian approach. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, 48(2), 271–299. <https://doi.org/10.1590/s0011-52582005000200002>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16–32. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Ansell, C. (2019). Collaboration: Key concepts. In *Collaboration in Public Service Delivery*, 20–38. Elgar Online. <https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781788978583>
- Balão, A. (2014). Cooperação Intermunicipal: um campo para a análise sociológica. *Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, 8, 101–125.
- Bilhim, J. A. D. F. (2017). Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, problemas e praticas*, (84), 9–25. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>
- Blåka, S. (2022). Cooperation is no Panacea: Inter-municipal Cooperation, Service Delivery, and the Optimum Scale of Operation - A Study of how Cooperation Affects Performance in Local Service Delivery. University of Agder - Faculty of Political Science and Management.

- Bouckaert, G., & Jann, W. (2020). *European perspectives for public administration: The way Forward*. Leuven University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvv417th>
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*. Taylor & Francis.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public administration review*, 66, 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Cairney, P. (2021). The politics of policy design. *EURO Journal on Decision Processes*, 9, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.ejdp.2021.100002>
- Correia, P. M. A. R., de Oliveira Mendes, I., & de Faria Bilhim, J. A. (2019). As redes de colaboração como fator inovador na implementação de políticas públicas. Um enquadramento teórico com base na nova governação pública. *Lex Humana*, 11(2), 143–162.
- Correia, P. M. A. R., de Oliveira Mendes, I., & Ribeiro, V. M. (2019). Determinantes e condicionantes da decisão de cooperar ao nível local: um estudo de caso na comunidade intermunicipal da região de Coimbra. *Revista Estudo & Debate*, 26(3), 87–101. <https://doi.org/10.22410/issn.1983-036x.v26i3a2019.2102>
- Crosby, B. C., ‘t Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Dallabrida, V. R. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 304–328. <http://www.jstor.org/stable/43596806>

- Dias, R. C., & Seixas, P. C. (2022). Cooperação intermunicipal e capacidade de governança: uma revisão conceptual. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 42.
- Dingwerth, K., & Pattberg, P. (2006). Global Governance as a perspective on world politics. *Global governance*, 12, 185–203. <https://doi.org/10.1163/19426720-01202006>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Ferreira, A., Igreja, J., & Miranda, A. (2019). Collaborative governance in Portugal? A critical perspective based on an Empirical Survey. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 55, 109–127.
- Figueiredo, C. R. B. de, & Cabral, F. G. (2020). Inteligência artificial: machine learning na Administração Pública. *International Journal of Digital Law - IJDL*, 1(1), 79–146. <https://doi.org/10.47975/digital.law.vol.1.n.1>
- Gonçalves, P. (2004). Estado de Garantia e Mercado. *Coimbra:Almedina*.
- Hofstad, H., Sørensen, E., Torfing, J., & Vedeld, T. (2022). Designing and leading collaborative urban climate governance: Comparative experiences of co-creation from Copenhagen and Oslo. *Environmental Policy and Governance*, 32(2), 1–14. <https://doi.org/10.1002/eet.1984>
- Hulst, J. R., & van Montfort, A. J. (2012). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, 27(2), 121–144. <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>

- Hulst, R., Van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). Institutional shifts in inter-municipal service delivery. *Public Organization Review*, 9(3), 263–285. <https://doi.org/10.1007/s11115-009-0085-8>
- Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: How things happen in a (not quite) joined-up world. *Academy of Management Journal*, 43(5), 1159–1175. <https://doi.org/10.5465/1556343>
- Innerarity, D. (2021). Uma teoria da Democracia Complexa. *Lisboa: Porto Editora*.
- Kjaer, A. (2004). Governance. *Cambridge: Polity Press*, 1–15. https://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-1D1_Governance_Intro_Kjaer_2004.pdf
- Kohler-Koch, B., & Barradas, A. (1998). A evolução e transformação da governação europeia. *Análise Social*, 33(148), 659–684. <http://www.jstor.org/stable/41011338>
- Lahat, L., & Sher-Hadar, N. (2020). A threefold perspective: conditions for collaborative governance. *Journal of Management and Governance*, 24(1), 117–134. <https://doi.org/10.1007/s10997-019-09465-1>
- Lidström, A. (2017). Public authorities and intermunicipal cooperation in a European context. *Urban Affairs Review*, 53(2), 403–409. <https://doi.org/10.1177/1078087416630613>
- Lievens, M. (2014). From government to governance: A symbolic mutation and its repercussions for democracy. *Political Studies*, 63(S1), 2–17. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12171>
- Mandell, M., Keast, R., & Chamberlain, D. (2016). Collaborative networks and the need for a new management language. *Public Management Review*, 19(3), 326–341. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1209232>

- Martins, H. F., & Marini, C. (2014). Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, (130), 42–53. <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>
- Moreira, V. (2007). O Poder Local na Constituição da República Portuguesa de 1976. *AAVV, 30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa: Ciclo de Conferências na Universidade do Minho -2006, Braga: Governo Civil*, 279–299.
- Mota, L. F., & Bittencourt, B. (2019). Governança pública em rede: contributos para sua compreensão e análise (em Portugal e no Brasil). *Tempo Social*, 31(2), 199–219. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2019.147567>
- Monteiro, A. (2019). Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: a propósito do programa nacional para a coesão territorial. *Sociologia on Line*, 19, 127–151. <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2019.19.6>
- Neto, L. M., Salm, V. M., & Burigo, V. (2014). A Coprodução dos Serviços Públicos: modelos e modos de gestão. *Revista de Ciências Da Administração*, 164–178. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2014v16n39p164>
- Oliveira, C., & Breda-Vásquez, I. B. (2016). Políticas territoriais e coordenação intermunicipal em Portugal: os dilemas da ação coletiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 14, 83–92.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review* 8(3). <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 39–55. <https://doi.org/10.1590/s1984-92302008000300002>

- Pereira, M. (2014). Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). *DRd-Desenvolvimento Regional em Debate*, 4(2), 4–20.
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public management review*, 13(5), 641–658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rodrigues, M. (2009). Modelos de gestão pública: tipologias de governação. *Interface Administração Pública*.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E. O., & Smith, S. (Eds.). (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511521775>
- Silva, S. T. (2010). *Um novo direito administrativo?* Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press.
- Silva, E. A. (2001). Evolução histórica do método científico: desafios e paradigmas para o século XXI. *Econ. Pesqui., Araçatuba* 3(3), 109–118. http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/economiaepesquisa/v3_artigo07_evolucao.pdf
- Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative*, 84(4), 619–638. <https://doi.org/10.1177/0020852317740411>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2015). Enhancing public innovation through collaboration, leadership and new public governance. In *New frontiers in social innovation research* (pp. 145-169). Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137506801_8

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). Accountable government through collaborative governance? *Administrative Sciences*, 11(127). <https://doi.org/https://doi.org/10.3390/admsci11040127>
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277–293. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1521676>
- Squio, C. R., & Hoffmann, M. G. (2021). Co-production and Innovation in Public Services' Assessment: The Case of the Citizen Audit Project. *Revista de Administração da UFMS*, 14(4), 864–887. <https://doi.org/10.5902/1983465963947>
- Tavares, A. F., & Sousa, L. D., Macedo, A., Fernandes, D., Teles, F., Mota, L. F., ... & Pires, S. M. (2018). Qualidade da governação local em Portugal. <https://www.ffms.pt/FileDownload/14b94278-1366-4df0-8740aedcb3c8876f/qualidade-da-governacao-local-em-portugal>
- Teixeira, F. A. (2018). O fundamento jurídico da cooperação intermunicipal em Portugal. *UPL Law Review - Revista de Direito da UPL*, 2(12), 86–113.
- Teles, F. (2016). Local governance and intermunicipal cooperation. *Springer*. <https://doi.org/10.1057/9781137445742>
- Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Teles, F., & Swianiewicz, P. (2018). Inter-municipal cooperation in Europe. *London: Palgrave Macmillan*, 10, 3-978.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration process: Inside the black box. *Public administration review*, 66, 20–32.

- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Turcato, J. C., Bartz, C. R. F., & Kelm, M. L. (2018). Governança colaborativa em redes interorganizacionais: Preposições teóricas para a análise da colaboração nas redes de cooperação. In *XXVI Seminário de Iniciação Científica* (pp. 1–14).
- Ulibarri, N., Emerson, K., Imperial, M. T., Jager, N. W., Newig, J., & Weber, E. (2020). How does collaborative governance evolve? Insights from a medium-n case comparison. *Policy and Society*, 39(4), 617–637. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1769288>
- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J., & Keijser, B. (2020). Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), 386–407. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599056>

Jurisprudência

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Lei n.º e,º 66/20, de 04 de novembro.

Anexos

Tabela 13 – Inquérito por Questionário sobre a perceção dos eleitos e nomeados locais da Câmara Municipal de Torres Vedras

Dimensão	Ref.	Afirmação
Caracterização Geral	Q1	Sexo
	Q2	Data de Nascimento
	Q3	Habilitações Académicas
	Q4	Vínculo de Emprego Público / Carreira Profissional
	Q5	Carreira Profissional
	Q6	Tempo de Serviço em Funções Públicas
	Q7	Identificação da Unidade Orgânica, Subunidade e Área
Governança Colaborativa	Q8	A governação colaborativa é influenciada positivamente pela crescente diversidade o que acrescenta complexidade à tomada de decisão democrática perante os problemas hodiernos em Agenda Política.
	Q9	A governação colaborativa contribui para a inovação na gestão pública e, bem assim, para o encontro de soluções de maior qualidade, ou seja, acrescenta valor ao serviço público prestado.
	Q10	A Governação Colaborativa influencia positivamente a agilização e a resolução de problemas complexos societais que, de forma individualizada as instituições públicas não conseguiriam alcançar.
	Q11	A Governação Colaborativa acarreta para a esfera da Gestão Pública tanto benefícios como riscos, pelo que deverá existir uma administração inteligente deste tipo de processos.
Arranjos Colaborativos	Q12	A Governação Colaborativa é influenciada positivamente pelos arranjos governativos e tem como determinante o tipo de interações que se estabelecem entre os atores públicos e/ou privados e as instituições.
	Q13	A Governação Colaborativa influencia positivamente o esbatimento das fronteiras entre as esferas da gestão pública, privada e do terceiro setor (v.g., societal) e, portanto, implica uma mudança para uma arquitetura institucional da gestão pública que melhor se coadune com a realidade social contemporânea.
	Q14	A Governação Colaborativa influencia positivamente a interdependência organizacional e, bem assim, o Governance (<i>i.e., modus operandi</i>) da arquitetura institucional do município.
Cooperação Intermunicipal	Q15	A Cooperação Intermunicipal tornou-se numa prática de gestão pública frequente para os gestores públicos que a utilizam como ferramenta para o alcance de metas, propósitos e objetivos presentes nos discursos e agendas políticas.
	Q16	Nos processos de Cooperação Intermunicipal, os municípios que disponham de maiores recursos (técnicos, humanos, económico-financeiros e políticos) dispõem de maior poder de negociação e, portanto, têm maior influência aquando da tomada de decisão.
	Q17	A Cooperação Intermunicipal influencia positivamente o desenvolvimento do Poder Local e, bem assim, a Coesão territorial, social, económica, cultural e ambiental.
Coprodução Intermunicipal	Q18	A Coprodução de serviços públicos nas relações de colaboração entre <i>Stakeholders</i> (entenda-se, entre agentes públicos, privados e do Terceiro Sector) constitui a pedra angular da reforma da administração pública como resposta ao défice democrático das estruturas institucionais representando a era da colaboração, solidariedade, pluralidade e diversidade.
	Q19	A Coprodução de serviços públicos entre stakeholders permite a entrega de maior valor de serviço público.
	Q20	A Coprodução intermunicipal influencia positivamente o desenvolvimento económico-produtivo Local (<i>i.e., o aumento da capacidade de produção, o aumento de economias de escala, assim como, a alocação/distribuição equitativa de recursos entre municípios</i>).

	Q21	Na perspectiva da gestão pública, o objeto último da adoção por parte do Estado por estratégias de coprodução de serviços públicos é o de servir o interesse público e o de assegurar os direitos dos cidadãos.
Redes Colaborativas	Q22	A Governação Colaborativa é, em sentido lato, comumente associada a processos e /ou projetos dirigidos em rede (networks) e constitui hodiernamente uma nova forma de arranjo governativo e/ou organização.
	Q23	As redes colaborativas permitem o alcance de soluções inovadoras para os problemas complexos das Gestão Pública.
	Q24	Existe predisposição, tanto dos gestores como dos eleitos locais para o desenvolvimento de projetos através de redes colaborativas.
Inovação Colaborativa	Q25	A Inovação Pública influencia positivamente a agilidade organizacional da arquitetura institucional pública.
	Q26	A Coprodução de serviços públicos contribui positivamente para a Inovação Pública.
	Q27	A Inovação Pública potencia a criação de valor público na prestação de serviços públicos.
Liderança Colaborativa	Q28	A ação dos gestores públicos influencia positivamente a autonomia organizacional em relação à administração do poder central e, bem assim, a agilidade organizacional das relações de colaboração à escala intermunicipal.
	Q29	Os Eleitos Locais estimulam e potenciam a Liderança Colaborativa dos Gestores/Técnicos Públicos.
	Q30	O gestor público que desempenhe uma liderança colaborativa (i.e., enquanto mediador, facilitador e incentivador de processos e pessoas) influencia positivamente e torna-se fulcral aquando da condução de processos colaborativos na Administração Pública.

Fonte: Elaboração Própria.

Anexo 1 – Modelo e/ou Guião aplicado para aplicação de Metodologia de Análise Qualitativa



As dimensões potenciadoras para o desenvolvimento local com base na governação colaborativa

A presente Entrevista pretende servir a metodologia de análise qualitativa da Dissertação de Mestrado a ser apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Público-Privada.

Solicita-se a sua maior colaboração para que com base na sua perceção enquanto Eleito Local, dirigente e/ou Técnico possa tecer considerações a respeito da importância da Governação Colaborativa e das suas implicações para o desenvolvimento local do município de Torres Vedras.

Para efeitos de declaração de consentimento de tratamento de dados e, de acordo com o Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, a informação coletada servirá apenas para inferências empíricas a respeito da investigação científica em causa.

A Entrevista tem uma duração prevista de 20 minutos do seu tempo.

Agradecemos desde já a sua disponibilidade!

A estrutura da presente Entrevista segue cinco dimensões de análise que norteiam a investigação científica em curso, nomeadamente: Governança Colaborativa (Dimensão 1), Arranjos e/ou Acordos de Governação Colaborativa (Dimensão 2), Cooperação Intermunicipal (Dimensão 3), Inovação (Dimensão 4) e Liderança Colaborativa (Dimensão 5).

Caracterização do Entrevistado
Nome:
Sexo:
Idade:
Naturalidade:
Freguesia de Residência:
Habilitações Académicas:
Carreira Profissional: <div style="text-align: right; padding-right: 50px;">Eleito: _____</div> <div style="text-align: right; padding-right: 50px;">Dirigente: _____</div>
Tempo de Serviço em Funções Públicas: <div style="text-align: right; padding-right: 50px;">Inferior a 12 Meses (1 ano): _____</div> <div style="text-align: right; padding-right: 50px;">Entre 12 e 36 meses (entre 1 e 3 anos): _____</div> <div style="text-align: right; padding-right: 50px;">Mais de 36 meses (3 anos): _____</div>
Identificação de Unidade Orgânica, Subunidade e Área e/ou Pelouro: <hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; margin-top: 5px;"/>

Dimensão 1 - Governança Colaborativa

- 1.1. O que entende por Governança Colaborativa? Em sua opinião, o município de Torres Vedras tem práticas de Governança Colaborativa?

- 1.2. Quais os maiores problemas de uma Governança Colaborativa? (v.g., Problemas de Escala, Diversidade, Representação/Legitimidade, Accountability, etc.?)

Dimensão 2 - Acordos de Governança Colaborativa

- 2.1. Existem arranjos Colaborativos no Município de Torres Vedras? (v.g., o Município de Torres Vedras colabora com outros municípios e/ou Instituições aquando da prestação de Serviços Públicos). Se sim, em que áreas e/ou projetos? De que natureza formal e/ou informal?

- 2.2. Quais os acordos e/ou protocolos de colaboração do município de Torres Vedras que considera casos de sucesso? Quais as razões/determinantes/motivos para esse sucesso?

Dimensão 3 - Cooperação Intermunicipal

“a cooperação Intermunicipal corresponde a uma forma de cooperação descentralizada na qual os municípios envolvidos assumem uma função de participação ativa dos processos de desenvolvimento” (*Correia, Mendes, & Bilhim, 2019, p. 89*).

3.1. Qual a importância da cooperação intermunicipal? Porque cooperam os municípios?

3.2. Em sua opinião a Cooperação Intermunicipal influencia positivamente o desenvolvimento do Poder Local no município de Torres Vedras? Se sim, como e porquê?

Dimensão 4 - Coprodução Intermunicipal

4.1. A coprodução intermunicipal de serviços públicos é uma estratégia de gestão pública que se tornou recorrente aquando do desenvolvimento económico-productivo Local (*i.e., o aumento da capacidade de produção, o aumento de economias de escala, assim como, a alocação/distribuição equitativa de recursos entre municípios*)?

4.2. Existe uma predisposição (intrínseca) dos eleitos locais e dirigentes para o desenvolvimento de projetos através de redes colaborativas e/ou uma “imposição” extrínseca para a adoção de práticas colaborativas em rede? (*v.g., por ser condição a, por exemplo, acesso a fundos europeus*).

Dimensão 5 – Inovação Colaborativa

5.1. A governança colaborativa contribui positivamente para a inovação na gestão pública (*i.e., possibilita soluções de maior qualidade e, por isso, acrescenta valor ao serviço público prestado*)?

5.2. A coprodução intermunicipal de serviços públicos permite a entrega de maior valor de serviço público e, portanto, de maior agilidade organizacional e inovação pública?

Dimensão 6 - Liderança Colaborativa

1.1. Os Eleitos Locais e dirigentes estimulam e potenciam a Liderança Colaborativa dos Gestores/Técnicos Públicos no município? Se sim, como? (Dê um exemplo).

6.2. Quais os maiores desafios futuros da Governança Colaborativa para o Município de Torres Vedras?

Anexo 2 – Transcrição de Entrevistas - Metodologia de Análise Qualitativa

Caracterização do Entrevistado
Nome: Entrevistado A
Sexo: Feminino
Idade: 40
Naturalidade: Torres Vedras
Freguesia de Residência: Torres Vedras
Habilitações Académicas: Doutoramento
Carreira Profissional: <div style="text-align: center; margin-left: 100px;"> Eleito: <input checked="" type="checkbox"/> </div> <div style="text-align: center; margin-left: 100px;"> Nomeado: <input type="checkbox"/> </div> <div style="text-align: center; margin-left: 100px;"> Técnico: <input type="checkbox"/> </div>
Tempo de Serviço em Funções Públicas: <div style="text-align: center; margin-left: 100px;"> Inferior a 12 Meses (1 ano): <input checked="" type="checkbox"/> </div> <div style="text-align: center; margin-left: 100px;"> Entre 12 e 36 meses (entre 1 e 3 anos): <input type="checkbox"/> </div> <div style="text-align: center; margin-left: 100px;"> Mais de 36 meses (3 anos): <input type="checkbox"/> </div>
Identificação de Unidade Orgânica, Subunidade e Área e/ou Pelouro: Ambiente e Sustentabilidade; Turismo e Internacionalização

Dimensão 1 - Governança Colaborativa

Resposta 1.1: *“[sobre o que entende sobre Governança Colaborativa] julgo ser uma metodologia que permite de uma forma genérica entre vários agentes e vários stakeholders que atuam na comunidade e que existem várias técnicas que permitem chegar a consensos, não para todos, porque um consenso num processo com estas características nunca é para todos mas há um consenso generalizado e uma produção conjunta de resultados e soluções e, é bastante interessante para a gestão de interesses e até para a gestão de conflitos. (...) O município de Torres Vedras tem várias práticas de governança colaborativa, inclusivamente, o Orçamento Participativo, em que já há longos anos é permitido aos*

municípios escolherem entre todas as freguesias alguns dos projetos que querem ver dignificados e/ou estruturados. Este ano introduziu-se outra nova questão de que todas as freguesias terão direito a um projeto, portanto ainda é mais uma prática ainda mais abrangente.”

Resposta 1.2: *“Recorrendo ao Orçamento Participativo, e aqui para responder como exemplo à questão 1.2., a governança colaborativa pelos métodos que utiliza, se forem semelhantes pode entrar, digamos assim, numa esfera redundante em que as pessoas que participam são sempre as mesmas, em que uns são e têm características de personalidade que podem influenciar os outros e significar problemas de representatividade e legitimidade; muitas vezes a diversidade não é acautelada em termos de grupos e até em termos de representatividade, por exemplo, em termos de escalões etários, em termos de número de pessoas face ao número de pessoas que habitam aquela freguesia existem alguns problemas e, por isso, é que é necessário inventar sempre novas metodologias.”*

Dimensão 2 - Acordos de Governança Colaborativa

Resposta 2.1: *“Sim, o município, colabora em muitos projetos e com muitas instituições e serviços públicos... o Município de Torres Vedras é um município com cerca de 1600 trabalhadores, tem muitas áreas, muitos projetos e estamos numa câmara municipal bastante dinâmica, podemos aqui recorrer a uma colaboração muito próxima que existem com instituições do Ensino Superior, como por exemplo o Politécnico de Leiria que são colaboradores em alguns planos como por exemplo o plano da cultura... foi um dos últimos, com o Smartfarm colab que é exatamente um laboratório colaborativo entre agentes locais e investigadores provindes de várias instituições do ensino superior que também formam um consórcio e, em que, o objetivo é efetivamente encontrar soluções digitais para a*

agricultura que permitem melhorar a produção e, também, permitam que os recursos que são mais escassos como a água sejam um bocadinho poupados.”

Resposta 2.2: *“No que diz respeito às razões determinantes e motivos para esse sucesso? ... eu creio que o motivo para esse sucesso são uma visão holística daquilo que deve ser a sociedade, o facto de Torres Vedras ter técnicos e dirigentes que nos últimos anos têm desenvolvido muito esta questão de colaborar com instituições externas, com esta necessidade de haver uma prestação de serviços que efetivamente faz com que os nossos projetos possam ter uma grande dimensão e permitam-nos ser reconhecidos internacionalmente e é também a promoção que fazemos dos mesmos dou como exemplo o projeto da alimentação sustentável que existe nas cantinas e que é reconhecido e já ganhou vários prémios em todo o mundo em que as próprias crianças são chamadas a dizer o quê que gostariam de comer.”*

Dimensão 3 - Cooperação Intermunicipal

Resposta 3.1: *“É uma pergunta muito interessante porque embora os territórios sejam “rivais”, hoje em dia, através já existe uma instituição daquilo que são digamos assim as CCDR’s por exemplo, a OesteCIM que são associações de municípios em que tentam conjuntamente tomar decisões com uma visão holística do território para que ele se possa desenvolver. Contudo, um dos problemas que depois existe sem serem só as considerações políticas são efetivamente as discrepâncias que existem nesse mesmo território, considerando aqui por exemplo, a OesteCIM e que fazem com que os municípios não tenham todos a mesma capacidade técnica, a mesma capacidade monetária, a mesma quantidade de população, o mesmo índice de desenvolvimento igualitário, portanto, alguns acabam mesmo por se sobressair e, portanto, esta pergunta é uma pergunta muito interessante ahh*

hmm... os municípios devem cooperar cada vez mais porque se um território for atrativo, quanto maior for a sua atratividade mais nós ganhamos, mas posso dar um exemplo também aqui de uma cooperação intermunicipal que é o projeto do Aspiring Geoparque em que a união de 6 municípios faz com que tenhamos uma candidatura muito mais forte para nos candidatar a Geoparque da UNESCO.”

Resposta 3.2: *“Sim, a Cooperação Intermunicipal influencia positivamente o desenvolvimento do poder local, porquê? Porque, nos permite também ter uma alavanca e um suporte daquilo que são decisões técnicas muito importantes. Dou como exemplo, por exemplo o caso da indefinição do sítio onde será o futuro hospital central do Oeste. Neste momento as coisas estão muito empolgadas e também devido à comunicação social e com todos os problemas que existem na Saúde, mas que influencia positivamente na questão que em que obriga a que os assuntos sejam discutidos e, só a discussão é que há, é que surge a produção de conhecimento. Portanto, mesmo que muitas vezes as discussões possam parecer negativas o facto de estarmos a discuti-las vai nos levar literalmente a algum caminho seja ele mais positivo ou menos positivo para Torres Vedras, neste caso.”*

Dimensão 4 - Coprodução Intermunicipal

Resposta 4.1: *“Bem, esta questão da coprodução intermunicipal isso parece-me... uma coisa é a cooperação em projetos, digamos assim, e depois cada um com os seus recursos acaba por colocar em prática no seu território aquilo que foi delineado por todos... eu penso que funciona mais dessa forma; agora a alocação e distribuição equitativa dos recursos entre municípios neste momento não é uma realidade em Portugal, considero que não é, muito menos, na nossa Região, o Cadaval não tem nada a ver – não me levando a mal as*

peças do Cadaval ou do Bombarral – com Torres Vedras por exemplo ou Peniche, têm características muito diferentes, diferentes constrangimentos, diferentes problemáticas e, também, diferentes questões positivas; cada um, com os seus impactos e com as suas externalidades adaptadas relativamente ao território.”

Resposta 4.2: *“Acho que existe, sinceramente, uma predisposição dos eleitos locais para colaborar e para projetos colaborativos e que neste momento isso não é uma imposição. Ainda há pouco falei de um consórcio entre, está bem que eu sou proveniente da Academia mas, creio que entre os meus colegas que nunca estiveram na Academia sem ser nos seus estudos, todos nós temos uma predisposição para práticas colaborativas, para networking, para aprendermos uns com os outros, para irmos a locais ver realidades diferentes das nossas, para podermos também ter ideias para podermos aplicar no nosso Concelho ou, muitas vezes até, para percebermos que não estamos assim tão mal e que não temos tantos problemas como julgamos e, aqui, por exemplo, o acesso a fundos europeus que maioritariamente muitas vezes só é possível fazer através de determinados consórcios entre municípios, ou entre empresas, ou entre agentes.”*

Dimensão 5 – Inovação Colaborativa

Resposta 5.1: *“A Governança Colaborativa, sim acrescenta valor ao serviço público prestado porque se nós conseguimos aprender com os outros, se nos permite discutir, isso vai possibilitar que estejamos mais atentos a determinadas questões que possivelmente nunca chegam a nós, principalmente aos dirigentes e ou aos Eleitos mas que através destas conversas, destas discussões possibilitam soluções de maior qualidade porque nós estamos ali predispostos a ouvir as pessoas e a chegar a consensos através da negociação.”*

Resposta 5.2: *“Quanto à questão da maior agilidade Organizacional, acho que ainda não, infelizmente, nem na questão da inovação pública, porque acho que cada vez estamos mais burocráticos e, cada vez mais, há mais desconfiança entre aquilo é o cidadão e o Político e o decisor, e são sempre precisos imensos papeis para tudo, portanto, eu acho que o serviço público quanto mais simples for, obviamente que eu sei que se tem que se deixar provas escritas e as coisas tem que estar de acordo com o BABÁ mas não creio que exista assim uma agilidade organizacional.”*

Dimensão 6 - Liderança Colaborativa

Resposta 6.1 e 6.2: *“Pessoalmente tento estimular essa questão, principalmente na área do ambiente e da sustentabilidade em que trabalhamos muito com outros setores dentro da câmara municipal e com outros municípios. Somos muito reconhecidos em termos nacionais pelos nossos trabalhos e obviamente que quando às vezes estamos numa reunião qualquer eu estimulo sempre os meus colegas a ... ‘pergunta a não sei quem, vê como fizeram noutra sítio’ e isso é também aquilo que é estimular aquilo que é um bocadinho o conhecimento de outras realidades e eu acho que sinceramente relativamente a desafios futuros é o que nós precisamos mesmo, não só em Torres Vedras mas, é que isso se traduza depois na qualidade de vida e no dia a dia de cada um de nós e, umas das coisas que pode contribuir efetivamente para isso é a agilização Organizacional e a agilização de processos.”*

Caracterização do Entrevistado
Nome: Entrevistado B
Sexo: Masculino
Idade: 39
Naturalidade: São Sebastião da Pedreira, Lisboa
Freguesia de Residência: Santa Maria, São Pedro e Matacães
Habilitações Académicas: Mestrado Integrado em Engenharia do Ambiente
Carreira Profissional: <div style="text-align: center;"> Eleito: ____ Nomeado: ____ Técnico: <u>__X__</u> </div>
Tempo de Serviço em Funções Públicas: <div style="text-align: center;"> Inferior a 12 Meses (1 ano): ____ Entre 12 e 36 meses (entre 1 e 3 anos): ____ Mais de 36 meses (3 anos): <u>__X__</u> </div>
Identificação de Unidade Orgânica, Subunidade e Área e/ou Pelouro: Divisão de Ambiente e Sustentabilidade, Área de Ambiente e Biodiversidade

Dimensão 1 - Governança Colaborativa

Resposta 1.1: *“Na minha opinião a Governança Colaborativa pressupõe o envolvimento de várias instituições/entidades público e/ou privadas, bem como dos cidadãos, na tomada de decisões. Sim, em certa medida, existem algumas práticas do Município que podem ser considerados modelos de governança colaborativa. No entanto, referem-se a projetos específicos ou têm um enquadramento normativo e legislativo que confere por norma a “última palavra” a uma entidade.”*

Resposta 1.2: *“Conforme referi anteriormente, existirão problemas de enquadramento normativo e legislativo na medida em que, embora existam práticas em que se procuram envolver e incorporar as opiniões e orientações de várias entidades/instituições, em última*

análise estas limitam-se às suas competências. Por outro lado, à escala local, pode considerar-se um problema a pouca diversidade das entidades envolvidas que se reflete na ausência de auscultação de todos os setores de atividades e, conseqüentemente, os processos podem estar enviesados por uma visão redutora do todo. De igual modo, a questão da responsabilidade remete para a questão de, embora possa existir um processo de construção colaborativo, no final existe uma única entidade que é responsável pela tomada de decisão final.”

Dimensão 2 - Acordos de Governação Colaborativa

Resposta 2.1: *“O Município de Torres Vedras está envolvido em vários projetos e processos que talvez possam considerar-se arranjos colaborativos. Não sendo exaustivo, pode começar-se na existência de vários conselhos locais (juventude, segurança, cinegética, entre outros) onde estão representadas e são ouvidas diferentes entidades/instituições locais, regionais e mesmo nacionais, passando pelo Orçamento Participativo onde é dada a palavra à comunidade para definirem as ações que consideram prioritárias no âmbito do projeto e mesmo o modelo de gestão da paisagem protegida local que contém órgãos de gestão compostos por múltiplas entidades (comissão diretiva, conselho consultivo e científico) que visa promover uma gestão partilhada do território. Por outro lado, existem setores que implicam o envolvimento e concertação entre várias entidades na gestão de áreas e equipamentos públicos, nomeadamente no caso da saúde e educação. Os exemplos que indiquei refletem a existência de acordos colaborativos formais e informais.”*

Resposta 2.2: *“Não tenho conhecimento aprofundado sobre os diferentes acordos e/ou protocolos de colaboração em que o MTV está envolvido para afirmar que A ou B são casos*

de sucesso e o que determina esse sucesso. Posso referir que um dos casos que por norma são mencionados como uma boa prática é o programa de alimentação sustentável do MTV que, salvo erro, congrega diferentes entidades nos esforços de levar às escolas comida mais saudável e promover uma dieta equilibrada aos alunos. Por experiência, diria que as determinantes para o sucesso de um acordo colaborativo será todas as entidades terem objetivos comuns bem definidos e as vantagens desse acordo serem claras para que o compromisso seja efetivo. Por outro lado, como em todos os projetos é fundamental ter uma boa liderança, comunicação e transparência entre todos os parceiros.”

Dimensão 3 - Cooperação Intermunicipal

Resposta 3.1: *“Diria que é muito importante a cooperação intermunicipal porque os territórios não se esgotam nas fronteiras “invisíveis” dos limites administrativos dos municípios. Muitas vezes é necessário ter escala para responder a desafios comuns e problemas transversais a todos os territórios. Embora exista sempre uma competição entre municípios por maior atratividade de empresas, visitantes e qualidade de vida que permita fixar residentes, para em última análise melhorar a economia local, muitas vezes é num contexto intermunicipal (OesteCIM) e/ou regional (região centro, LVT, etc) que se criam (e discutem) as condições para um desenvolvimento integrado do(s) território(s).”*

Resposta 3.2: *“Sim. De certo modo, creio que o Município de Torres Vedras tenta assumir uma posição de liderança em muitas matérias no contexto da região Oeste e daí advém um reforço positivo para o poder local.”*

Dimensão 4 - Coprodução Intermunicipal

Resposta 4.1: *“Sim. Creio que a coprodução intermunicipal de serviços públicos aumenta a capacidade de produção dos municípios e, por essa razão, tornou-se numa prática comum na gestão pública e no município.”*

Resposta 4.2: *“Na minha opinião, existe uma imposição por via das regras dos programas concursais para acesso a meios de financiamento comunitários e nacionais, mas também para a inclusão em projetos de demonstração, partilha e desenvolvimento de boas práticas.”*

Dimensão 5 – Inovação Colaborativa

Resposta 5.1: *“Sim, por via do encontro de soluções que integram diferentes perspetivas e dimensões de análise e, por esse motivo, fornecem uma resposta integrada. Creio que este tipo de governança fomentará a procura de soluções mais inovadoras na gestão pública.”*

Resposta 5.2: *“Em teoria diria que sim. Na prática tenho reservas se a coprodução intermunicipal confere maior agilidade organizacional, embora possa considerar-se que a coprodução seja mais propícia à geração de consensos e traduzir-se em valor acrescentado de serviço público.”*

Dimensão 6 - Liderança Colaborativa

Resposta 6.1: *“Posso não estar a interpretar bem a pergunta, mas infelizmente creio que não será praticamente comum. A questão da gestão e liderança colaborativa advém muitas vezes da arquitetura dos projetos em que o MTV e as diferentes unidades orgânicas se envolvem que “obriga” à concertação entre várias áreas. Em vez de ser um estímulo “top-*

down” acontece em regra o inverso, “bottom-up”, em são os técnicos que procuram maior envolvimento e colaboração entre todos, inclusive entre eleitos e dirigentes.”

Resposta 6.2: *“Na sequência da pergunta anterior, creio que um primeiro desafio será fomentar uma cultura colaborativa na estrutura organizacional da Câmara Municipal e, posteriormente, procurar traduzir essa cultura para todos projetos e processos em estivermos envolvidos. Sem prejuízo da maior ou menor complexidade de ter uma postura colaborativa em alguns processos, como é o caso do planejamento territorial, parece-me claro que este será um caminho a seguir para integrar e coresponsabilizar toda a comunidade nas tomadas de decisão.”*

Caracterização do Entrevistado
Nome: Entrevistado C
Sexo: Feminino
Idade: 43
Naturalidade: São Jorge de Arroios, Lisboa
Freguesia de Residência: União de Freguesias de Almada, Cova da Piedade, Pragal e Cacilhas
Habilitações Académicas: Mestrado em Engenharia do Ambiente
Carreira Profissional: <div style="text-align: center;"> Eleito: ____ Nomeado: <u> X </u> Técnico: ____ </div>
Tempo de Serviço em Funções Públicas: <div style="text-align: center;"> Inferior a 12 Meses (1 ano): ____ Entre 12 e 36 meses (entre 1 e 3 anos): ____ Mais de 36 meses (3 anos): <u> X </u> </div>
Identificação de Unidade Orgânica, Subunidade e Área e/ou Pelouro: Gabinete de Apoio à Presidente (Nomeação Política)

Dimensão 1 - Governança Colaborativa

Resposta 1.1: *“Entendo que governança é o ato de governar envolvendo na tomada de decisão as comunidades locais nas suas várias dimensões de atuação. A governança, por si só, já se entende como uma governação partilhada. (...) Sim, Torres Vedras tem algumas práticas de governança colaborativa.”*

Resposta 1.2: *“A governança colaborativa depara-se com desafios acrescidos no que se refere à existência de massa crítica suficiente na sociedade que se consiga envolver e que está, naturalmente, relacionada com a escala. Também a ausência de valores de participação e de cidadania que incentivem as comunidades a mobilizar competências e recursos poderá ser um problema.”*

Dimensão 2 - Acordos de Governação Colaborativa

Resposta 2.1: *“O Município colabora com outros municípios em plataformas formais como é o caso da Comunidade Intermunicipal do Oeste com foco nas várias áreas de política pública local e regional, como sejam a mobilidade e os transportes, as alterações climáticas, o desenvolvimento económico e o turismo, entre outras. Sectorialmente, o Município está integrado em diversas comissões/ conselhos locais/redes, por exemplo na área social, na área da saúde, na área da educação, entre outras.”*

Resposta 2.2: *“São diversos os casos de sucesso de acordos/ protocolos de colaboração estabelecidos entre o Município e outras entidades. Destaco um Protocolo de Cooperação celebrado entre o Município de Torres Vedras e o Centro Hospitalar do Oeste em 2020, que tinha como objetivo a implementação de soluções duradoras de correção, melhoria e diferenciação da prestação de serviços de saúde no Hospital de Torres Vedras. Este protocolo tem vindo a ser objeto de monitorização e a avaliação é bastante positiva considerando as várias medidas que já foram concretizadas e que de facto permitiram colmatar algumas debilidades e insuficiências identificadas neste equipamento. A razão determinante para o sucesso é o empenhamento de ambas as partes e a estreita articulação entre as mesmas na promoção, salvaguarda e garantia dos interesses próprios da população no acesso à saúde.”*

Dimensão 3 - Cooperação Intermunicipal

Resposta 3.1: *“Existe a necessidade das entidades que prosseguem fins públicos colaborarem em estreita articulação para a melhoria dos serviços prestados às populações e num quadro de corresponsabilização porque os municípios não são “ilhas” estabelecendo*

diversas conexões com os municípios vizinhos da mesma região (ex. nas infraestruturas, nos habitats ou no uso e ocupação do solo) que importa articular e conciliar. A frase “juntos somos mais fortes” aplica-se também aqui. Um município unindo-se a outros terá sempre uma maior capacidade de negociação, por exemplo, com a administração central.”

Resposta 3.2: *“Sim, a força do poder local está também na forma como consegue influenciar positivamente os outros municípios na região.”*

Dimensão 4 - Coprodução Intermunicipal

Resposta 4.1: *“Sim, a gestão dos principais serviços públicos, como o abastecimento da água e o saneamento em alta, assim como dos resíduos são feitos por sociedades onde os vários municípios estão representados.”*

Resposta 4.2: *“O desenvolvimento de projetos em parceria com outras entidades é muitas vezes exigido nos próprios instrumentos que regulam os programas, garantindo o pluralismo de beneficiários que de outra forma, dificilmente, seriam envolvidos.”*

Dimensão 5 – Inovação Colaborativa

Resposta 5.1: *“Sim, o envolvimento de um maior número de entidades, de diversos setores, no desenvolvimento de projetos induz a uma maior inovação nas soluções.”*

Resposta 5.2: *“A obtenção de escala na prestação de serviços públicos poderá traduzir-se numa maior eficiência na gestão dos mesmos, com ganhos em qualidade e capacidade de atuação.”*

Dimensão 6 - Liderança Colaborativa

Resposta 6.1: *“É incentivada a interação entre o executivo e os dirigentes de todo o universo do Município (Câmara Municipal, Serviços Municipalizados de Água e Saneamento e empresa municipal Promotorres), por via de reuniões periódicas, constituindo-se como uma plataforma de partilha, de ações de planeamento, programação ou em execução, e de recolha de contributos ou identificação de necessidades que melhorem o desempenho organizacional. Nestas reuniões, que tiveram início em 2016, e a título de exemplo, foi proposto pelo executivo municipal o programa “Um Mês, Um Serviço” onde cada uma das divisões era convidada a fazer uma apresentação sobre a sua unidade orgânica aos restantes colegas, incidindo sobre as competências atribuídas e os projetos que são desenvolvidos, potenciando sinergias e um conhecimento transversal e amplo de toda a organização. Esta iniciativa promoveu uma maior proximidade ao executivo, enquanto centro da decisão, e a construção/ aprofundamento de uma relação com os restantes colegas que, sendo confrontados com situações semelhantes de coordenação ou organização dos serviços, beneficiaram do saber e experiências já vividas pelos seus pares.”*

Resposta 6.2: *“Existe uma cultura de diálogo e de partilha, que julgamos ter caminho para aperfeiçoar e renovar, junto de toda a comunidade local e este será o maior desafio para o futuro. Temos de ter sociedades mais informadas e capacitadas para que as consigamos captar para o processo de construção de um território mais inclusivo e sustentável.”*

Tabela 14 – Government versus Governance

<i>Government versus Governance</i>		
	<i>Governo (Government)</i>	<i>Governança (Governance)</i>
1. Etimologia	(-LATIM) <i>Gubernatio</i> , <i>Gubernare</i> ; (-GREGO) <i>kybernan</i> ;	
2. Definição	"Agente institucional", "aquele que dirige"; "ator unitário equipado com direitos explícitos e sujeito a controle de acordo com regras estabelecidas" (Koch, 1998, p.660).	"Governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades" (Rosenau, 2000, pp.15-16).
2. Atores	Atores Formais	Atores Formais e Informais
3. Focus	Estruturas Organizacionais e Instituições	Estruturas baseadas em Processos
4. Estruturas	Sistemas Fechados; Exercício de autoridade Monista; Participação Formal/ Compulsória;	Sistemas Abertos; Divisão Funcional da Autoridade; Participação Informal/Voluntária.
5. Processo de tomada de decisão	Sem cooperação e sem envolvimento na formulação e implementação de políticas públicas.	Cooperação entre os atores na formulação e implementação de Políticas Públicas.
6. Instrumentos	Instrumentos Formais (normas, procedimentos, ...)	Instrumentos Informais (v.g., Consulta Pública, Processos Participativos)
7. Modalidades de interação	Relações fechadas, dissimuladas, hierárquicas	Relações abertas, transparentes e colaborativas
8. Decisões	Rígidas e Específicas	Decisões Autônomas

Fonte: Adaptação de Cepiku, D. (2013); Peci et al (2008) & Osborn (2006).

Tabela 15 – New Public Management versus New Public Governance

	<i>New Public Management versus New Public Governance</i>	
	<u><i>New Public Management</i></u>	<u><i>New Public Governance</i></u>
<i>1. Perspetiva</i>	Micro - Preocupação com o curto prazo.	Micro, Meso e Macro prazo.
<i>2. Foco</i>	Foco na Gestão. Foco nos Resultados. Foco na Especialização de Competências.	Foco nas Políticas Públicas. Foco no Cidadão. Foco na Macro Eficiência.
<i>3. Relacionamentos Externos à Administração Pública</i>	Competição Público-Privada e Público-Pública.	Parcerias Público-Públicas e Público-Privadas.
<i>4. Relacionamentos Internos à Administração Pública</i>	Separação entre o Nível Político e o Administrativo.	Cooperação entre o Nível Político e o Administrativo.
<i>5. Teorias de Referência</i>	Teorias de Gestão de Empresas.	Teorias Políticas.
<i>6. Instrumentos para Controlo e Accountability</i>	Desvaloriza o Papel dos Políticos Eleitos. Apoia a independência dos Burocratas de Campo. Introduz mecanismos de mercado (v.g., BSCD).	Enfatiza a Capacidade de Liderança dos Políticos Eleitos. A accountability em Redes Público-privadas - quem responsabilizar? Introduz o cliente/cidadão que participa e controla.
<i>7. Dicotomia Público-Privada</i>	Propõe a importação de técnicas gerenciais do setor privado.	O Setor Público assume o papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
<i>8. Estratégia/ Ênfase</i>	Competição.	Coopetição (Competição + Cooperação)
<i>9. Papel do Estado</i>	Estado Garantia.	Estado Colaborativo*
<i>10. Estruturas Organizacionais</i>	Estruturas Governamentais Mínimas.	Estruturas interorganizacionais.
<i>11. Lógica</i>	Agente-Principal.	Multilateral.
<i>12. Serviços Públicos</i>	Autonomizados e Privatizados.	Participativos e Inclusivos.

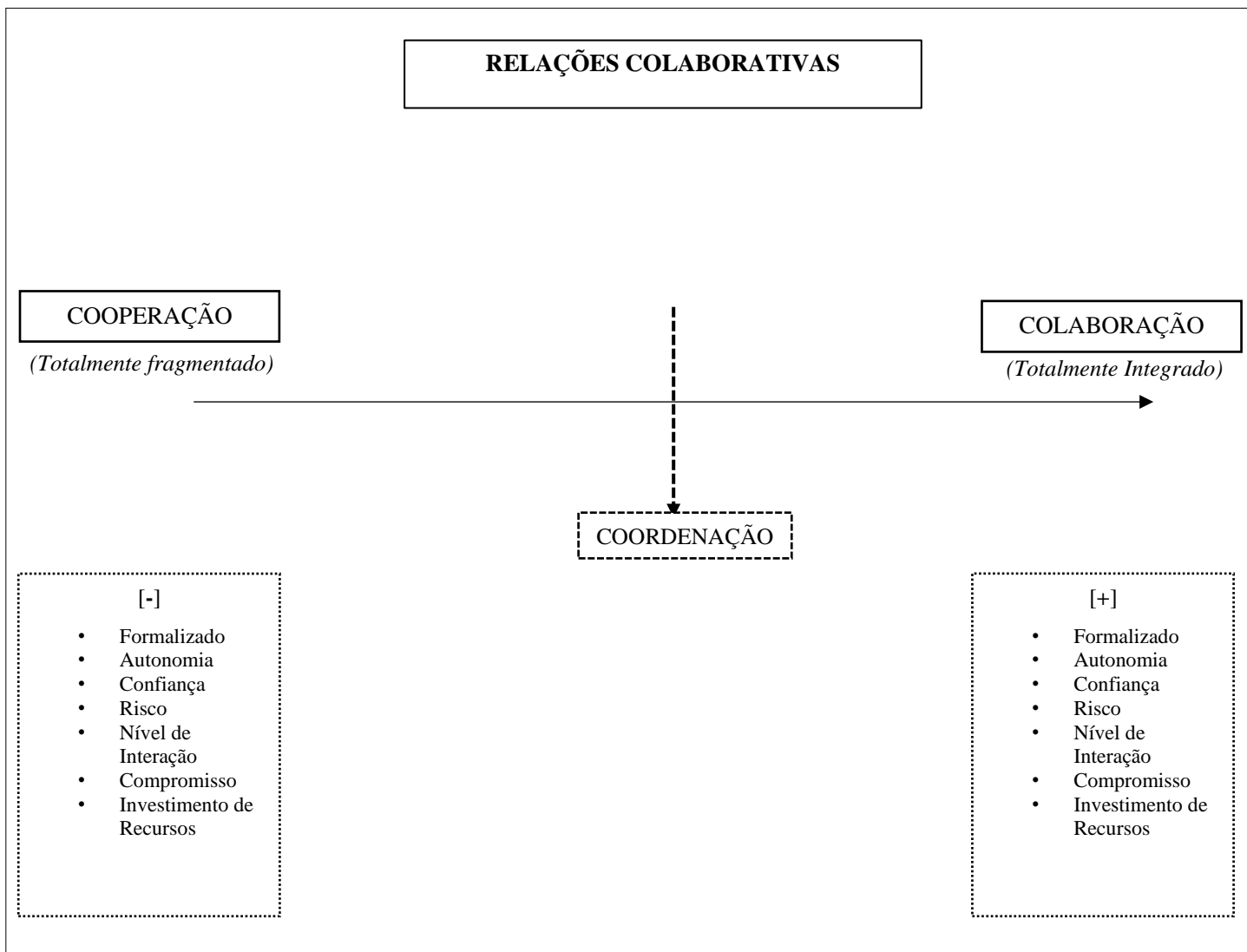
Fonte: Adaptação de Cepiku, D. (2013); Peci et al (2008) & Osborn (2006).

Tabela 16 – Principais Desafios para a Governança Colaborativa

Categoria	Desafios
6. Identificação e Resolução Substantiva de problemas comuns/complexos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação, diagnóstico e definição de problemas comuns/complexos. • Desenvolvimento de caminhos potenciadores da mudança colaborativa. • Desenvolvimento de métricas/ indicadores de desempenho colaborativo.
7. Processo Colaborativo	<ul style="list-style-type: none"> • Alcance de um entendimento comum sobre objetivos e abordagens a prosseguir (<i>i.e.</i>, geração de consensos com base na negociação). • Construção de relações de confiança entre todos os <i>stakeholders</i>. • Geração de compromisso para com o processo colaborativo.
8. Prestação de contas (<i>social accountability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão da tensão entre a responsabilidade/autonomia e a Organização. • Prestação de Contas entre as partes (<i>v.g.</i>, Parceiros da relação Colaboração). • Prestar Contas em (novos) canais de <i>accountability</i> externos.

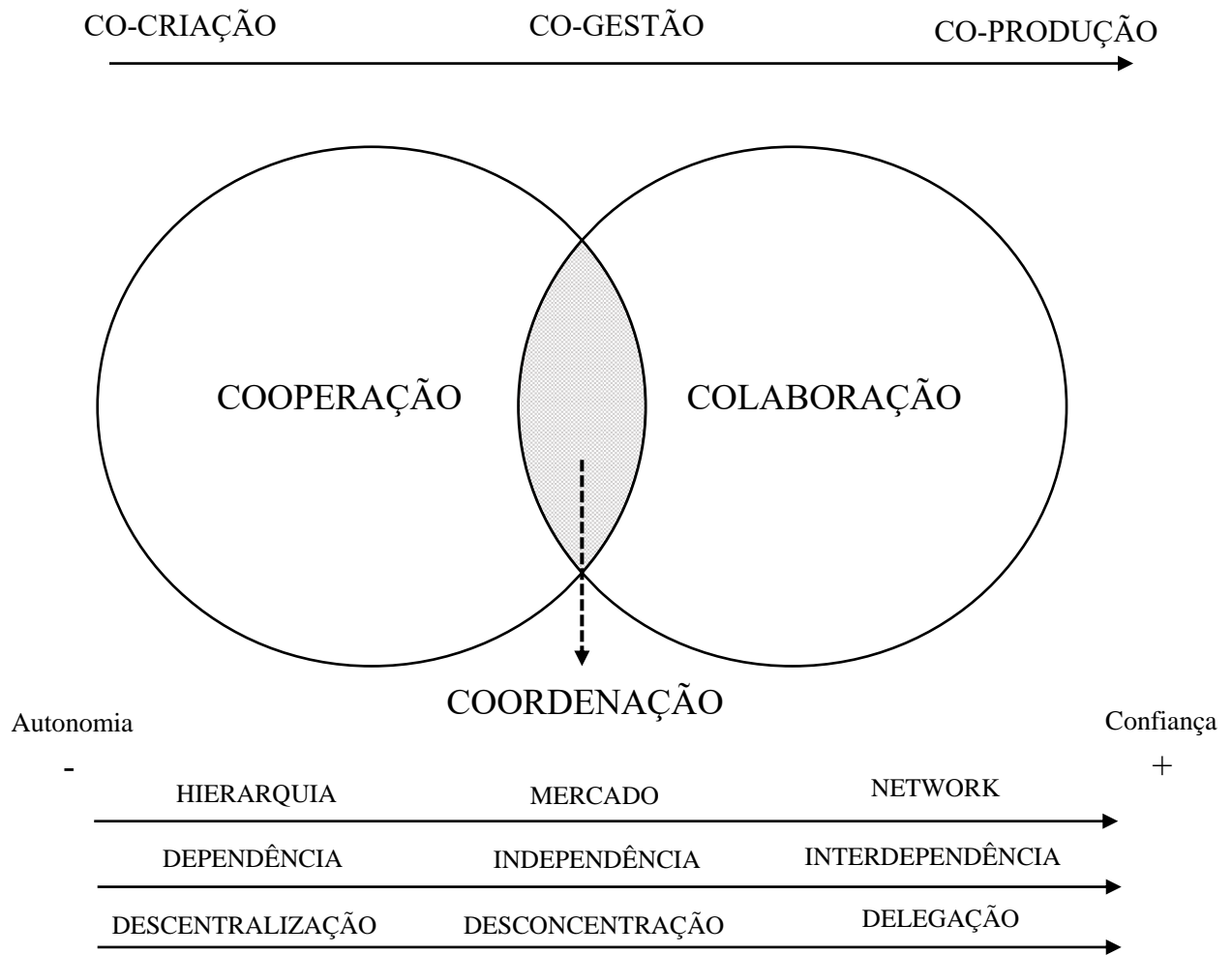
Fonte: Adaptado de Waardenburg et al., (2020, p. 390).

Gráfico 1 – Governança Colaborativa (Abordagem / Visão Processual)



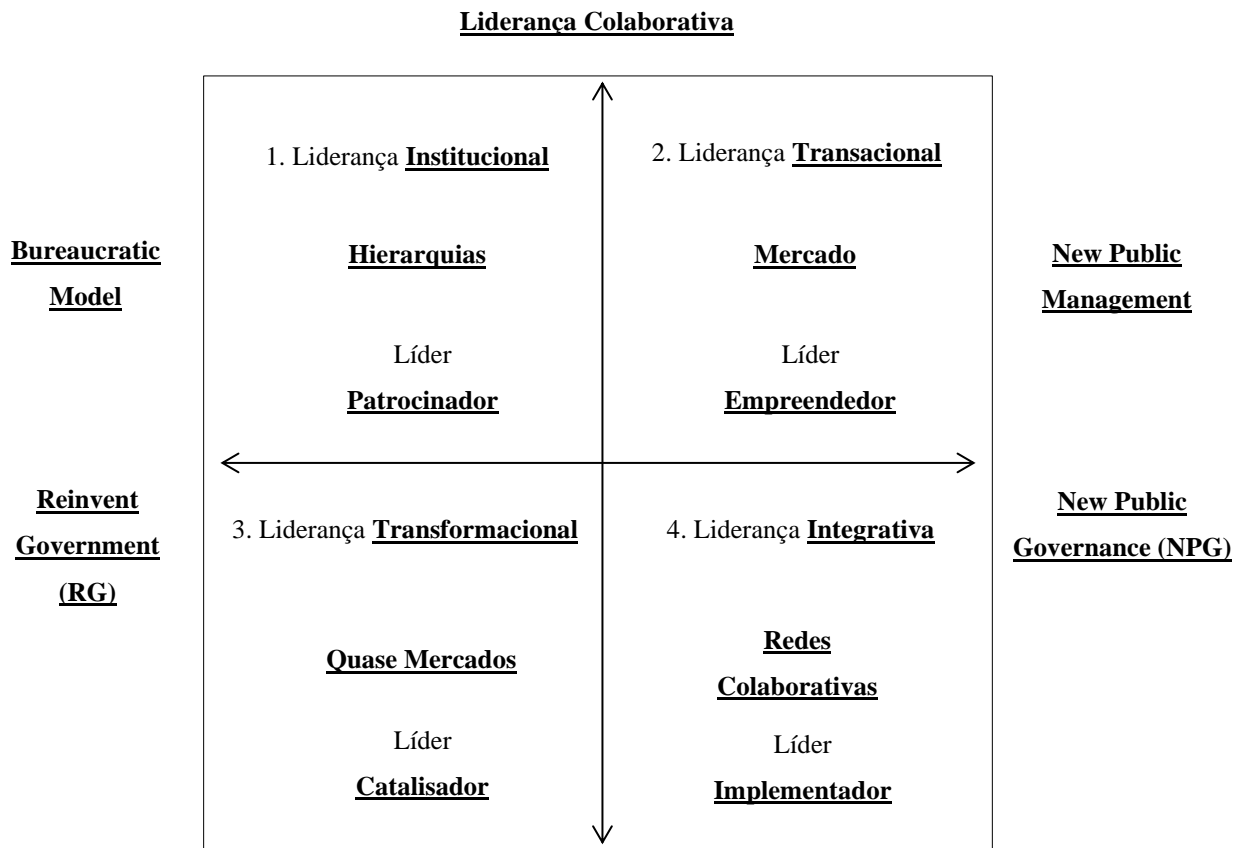
Fonte: Elaboração Própria.

Gráfico 2 – Governança Colaborativa (Abordagem/Visão Sistêmica)



Fonte: Elaboração Própria.

Gráfico 3 – Tipologias de Liderança Colaborativa Vs. Líder Colaborativo



Fonte: Elaboração Própria.