

GLOBALIZAÇÃO E GOVERNABILIDADE URBANA NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA

*Carlos Nunes Silva**, *Alfredo Pintor***, *Patrick Donovan****

Resumo: Nos últimos anos tem crescido o interesse pela relação entre a globalização da economia e a emergência de novas modalidades de governabilidade urbana, nomeadamente sobre as inovações nos modelos de gestão de serviços públicos locais: a gestão pública, a gestão privada e a gestão em parceria (parceria público-privado). Uma das dimensões desta mudança nas relações entre a Administração Pública e a sociedade civil, à escala local, tem a ver com a crescente importância das formas de parceria público-privado para realizar as funções que competem ao poder público ou outras em que este entende ter um interesse relevante. Enquanto que a prestação de serviços públicos locais tradicionais exigia pouca coordenação societal, muito do que os municípios hoje fazem, nomeadamente na área do desenvolvimento económico local e do welfare-state local, necessita que se associem as capacidades do poder público com a dos vários parceiros não-governamentais.

Palavras-chave: Globalização, Governance local, Parcerias público-privado, Portugal, Chile.

INTRODUÇÃO

A ideia de que um conjunto de transformações está a provocar a emergência de uma economia global está na base de um debate alargado, em todas as ciências sociais, sobre o papel do Estado e dos níveis político-administrativos sub-nacionais nesse novo contexto. Por outro lado, a crise financeira do Estado-Providência também veio pôr em questão o papel do Estado, designadamente na sua relação com os outros níveis político-administrativos e com a sociedade civil. Com efeito, o empolamento da máquina administrativa e o desequilíbrio das finanças públicas que se verificaram nesses países contribuíram também para pôr em causa o modelo tradicional de administração, estadual e autárquica.

Enquanto na situação anterior, em que as economias nacionais estavam protegidas e as relações eram sobretudo de tipo internacional, cabia ao Estado um papel central na regulação destas relações. Na economia globalizada, o papel do Estado-Nação acaba por ser menos importante, na medida em que está muito mais condicionado por forças exteriores que escapam ao seu controlo político e jurídico. Todavia, não se pode concluir que o Estado deixou de ter importância. O que se verifica, isso sim, é um processo de mudança nas funções do Estado e na sua capacidade de controlo do que se passa no interior do espaço nacional, embora o Estado-Nação continue a dominar as alavancas essenciais do desenvolvimento económico, tais como a educação e formação profissional, a construção de infra-estruturas e equipamentos, etc. O que se verifica é não tanto uma substituição total das funções anteriores mas mais um reajustamento das mesmas e do tipo de intervenção, a par de uma valorização dos níveis político-administrativos infra-nacionais.

Assiste-se, assim, ao desenvolvimento de um novo modelo de governabilidade, a várias escalas, desde as relações internacionais até ao nível local tendo como pano de fundo, justificador e legitimador, a ideia de que existe uma globalização das relações económicas, a qual é responsável, directa ou indirectamente, pelo aparecimento ou agravamento de problemas urbanos, tais como a pobreza urbana, desemprego, desigualdades sociais, declínio da coesão social, os quais, por sua vez, impuseram mudanças fundamentais nas instituições e políticas

* Universidade de Lisboa.

** Universidad de La Frontera – Chile.

*** Universidad de La Frontera – Chile.

públicas (STOKER, 1998; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997). O que parece verificar-se, sem dúvida, é que a globalização da economia aumentou a vulnerabilidade local em relação às alterações macro-económicas, uma vez que há uma cada vez maior interdependência dos mercados de bens e serviços, a qual exige uma resposta de tipo local.

À escala urbana e local, identificámos três tipos de mudanças institucionais que decorrem da globalização ou que esta potenciou: (i) reforço dos poderes das administrações sub-nacionais (descentralização), a par do concomitante esvaziamento do Estado (*hollowing-out*)⁵, (ii) modernização dos serviços públicos (incluindo modernização administrativa em sentido estrito, inovação nos métodos e instrumentos de gestão), (iii) cooperação com o sector privado na forma de parcerias público-privado, como resultado do reconhecimento crescente do papel que os actores não-governamentais podem desempenhar no desenvolvimento local e urbano. Em conjunto, estes três processos configuram a emergência de um novo modelo de governabilidade local/urbana, que se tem vindo a designar por 'governance local', para a qual também contribuiu, enquanto elemento facilitador, a viragem ideológica dos anos 80 que favoreceu um maior protagonismo do sector privado em detrimento do Estado. As políticas públicas locais desenvolvidas em Portugal e no Chile, nos últimos anos, também foram afectadas por este movimento de mudança (SILVA, 1998; 2000a; SILVA, DONOVAN, PINTOR, 2000).

Na comunicação apresentamos resultados preliminares da investigação sobre os processos responsáveis pelo que se tem vindo a designar de novo modelo⁶ de governabilidade local/urbana, em Portugal e no Chile, sob a forma de um balanço crítico de algumas das componentes deste novo modelo. São abordados os dois últimos tipos de mudança acima referidos.

A comunicação tem, por isso, dois objectivos principais: (i) mostrar que apesar das diferenças nos respectivos processos políticos, na estrutura económica e social e na organização político-administrativa, se verificam semelhanças nos processos de transformação em curso ao nível dos governos locais, bem como no tipo de justificação e legitimação, o que nos leva a admitir estarmos em presença da emergência de um modelo semelhante de governabilidade territorial nos dois países, embora em estádios de desenvolvimento diferente; (ii) reflectir sobre as limitações, debilidades e desvantagens de algumas das modalidades de gestão dos serviços de interesse público que estão a ser implementadas, bem como sobre as condições de replicabilidade de algumas destas inovações.

O CONTEXTO POLÍTICO E ADMINISTRATIVO EM PORTUGAL E NO CHILE

Portugal e o Chile são dois países com dimensão demográfica e com IDH aproximadamente equivalentes (0,83 e 0,75 em 1998, respectivamente) e ambos classificados no grupo de países com 'Desenvolvimento humano elevado' (PNUD, 1999a). Portugal apresenta uma população com uma estrutura etária um pouco mais envelhecida do que o Chile. Em Portugal, a taxa de crescimento médio anual do PIB na última década foi de 3,4% contra 2,2% na União Europeia. No Chile, entre 1990 e 1998, a taxa de crescimento médio anual do PIB real per capita foi de 6,1% (PNUD, 1999b). Em Portugal, um pouco mais de metade da população activa trabalha no sector terciário (50,4%), 36% no sector secundário e 13,6% no primário. No caso chileno, a população activa no sector terciário representa 56,5%, no secundário 25,2% e no sector primário 18,3% (CENSO - Chile, 1992).

Portugal apresenta um padrão de povoamento com fortes assimetrias: concentração no litoral e, neste, nas áreas metropolitanas de Lisboa (25% do total) e do Porto (12%). No Chile também se observa uma certa assimetria no povoamento, com concentração na região metropolitana, onde reside cerca de 36% da população, e nas grandes cidades que se concentram no litoral, tais como Valparaíso, Vina del Mar, Concepción, Talcahuano e Antofagasta.

A administração autárquica compreende três níveis em Portugal: a Região Administrativa (prevista na Constituição mas recusada num referendo), o município (308 no total) e as freguesias (4221 no total). O município representa cerca de 95% dos recursos financeiros das autarquias e as freguesias os restantes 5%, o que evidencia

⁵ Também para cima, para as organizações supra nacionais.

⁶ No sentido de 'tipo ideal'.

de forma clara a maior importância do município no sistema de administração local. O município tem dois órgãos políticos – a câmara municipal e a assembleia municipal – ambos eleitos directamente pela população residente. A ‘esquerda’ é maioritária nos municípios, controlando cerca de 56% das câmaras municipais. Mais de metade do financiamento dos municípios é proveniente do orçamento do Estado, sendo o restante receitas próprias. No Chile, a administração descentralizada tem também três níveis: 13 regiões, 32 províncias e 341 municípios. O município tem dois órgãos: o Alcalde, a autoridade máxima, a quem corresponde a direcção e a administração superior, e o conselho que tem um carácter normativo, deliberativo e fiscalizador. Ambos os órgãos são eleitos directamente. Os partidos da coligação governamental de centro-esquerda são maioritários, com 56,2% dos alcaides e conselheiros. Quanto ao financiamento municipal, este ocupou, no ano de 1999, somente 5,58% do investimento público, sendo maioritário o investimento sectorial com 58% e o investimento com decisão regional com 23,84% (Contas do Estado de 1998).

Os dois países tiveram experiências de transição política a partir de regimes autoritários que afectaram as formas de organização municipal, a participação dos cidadãos e das suas organizações, bem como as políticas e os serviços públicos locais. Ambos constituem exemplos relevantes dos contextos regionais em que se inserem, Sul da Europa e da América Latina.

No que respeita a Portugal, a natureza política do regime anterior foi também responsável por um esvaziamento de competências susceptíveis de serem exercidas pelas autarquias locais, tornando-as em pouco mais do que simples apêndices do Estado. Com o regime democrático saído da Revolução de 1974, as autarquias locais assumiram contornos de um verdadeiro poder local, a par dos desenvolvimentos para a criação de um Estado-Providência, nessa altura já em desmantelamento parcial na Europa mais desenvolvida. Este desfasamento em relação aos restantes países da Europa, a par das especificidades históricas dos sistemas de administração pública de cada um dos países europeus, justifica as particularidades do poder local português contemporâneo (SILVA, 1995).

Depois de uma primeira década de (re)construção de um novo poder local em Portugal, o sistema iniciou mudanças importantes a partir de meados da década de 80, acentuados com as medidas de reforma económica e política dos Governos PSD e pelas revisões constitucionais de 1982 e 1989. Ao nível da organização e do processo de prestação dos serviços públicos são de reter dois processos: um primeiro de reorganização dos serviços municipais, verificado de uma forma geral em todo o País, na primeira metade da década de 80 (DL116/84) e, um segundo, em pleno desenvolvimento, que consiste na criação de estruturas flexíveis, com participação exclusiva do município ou em associação com outros e/ou com agentes privados (SILVA, 1995).

A reforma descentralizadora, em sentido jurídico, no Chile, iniciou-se em 1976 sob vigência do Governo Militar, com a regionalização do país, transferindo funções para os governos regionais e municipais (desconcentração administrativa). As finalidades apontavam mais para a eficiência do aparelho administrativo (JIMENEZ et al., 1988), do que para a democratização (AMARO, 1995), ainda que se mencionem objectivos de participação dos cidadãos. Estas medidas colocaram o município no nível inferior de uma hierarquia de poder que assentava no Presidente da República que nomeava os ‘presidentes’ (Alcaides, Governadores, Intendentes), segundo um modelo de gestão autocrático ou unipessoal (JIMENEZ, et al., 1988).

Durante os anos de governo autoritário, apesar da situação, os municípios chilenos conseguiram inovar. Como mudanças mais significativas cabe assinalar os programas contra a pobreza através da ajuda directa ou contratação de emprego improdutivo, alimentação pré-escolar, suplementos alimentares. Outra área de inovação foi a educação e a atenção aos cuidados de saúde primários, recebendo os municípios transferências per capita, no caso da educação, e reembolsos contra facturas, na base de tectos financeiros, no caso da saúde. Todavia, estas transferências de funções mais do que uma promoção transformaram-se numa carga administrativa para muitos municípios chilenos, em particular para os mais pobres, em função das características sócio-económicas dos seus habitantes, da qualificação dos recursos humanos e dos recursos financeiros.

Em 1993, a Lei nº 19.175, Orgânica Constitucional sobre o Governo e Administração Regional, considerou o desenvolvimento paralelo da descentralização e desconcentração das funções administrativas, através das figuras do Intendente, do Governador e do Conselho Regional. O Intendente (nomeado pelo Presidente da República) e o Conselho Regional (eleito mediante uma eleição indirecta) são quem administra os recursos entregues pelos Fundo de Desenvolvimento Regional (FNDR), Fundo de Inversão Metropolitana e Fundo Comum Regional (DONOVAN, 1997).

Em 1999, foi alterada a lei das autarquias locais, especificando o carácter territorial do desenvolvimento, incorporando nas atribuições do município, directamente ou em colaboração com outras entidades, o fomento produtivo e a promoção do emprego (Lei 18.695). Também estão em elaboração projectos de lei que pretendem modificar o regime das Finanças Municipais, a Contribuição Autárquica, a lei geral do urbanismo e da construção. Neste último caso, pretende-se dar uma maior autonomia aos municípios, na base de um largo consenso político (ACHM, 2000).

GOVERNABILIDADE URBANA EM PORTUGAL E NO CHILE

Em relação ao primeiro tipo de mudança - reforço dos poderes das administrações sub-nacionais - ambos os países experimentaram processos de descentralização administrativa, embora com quase duas décadas de diferença, associados ao processo de transição política e entendida como componente essencial da democratização.

O segundo tipo de mudança - modernização dos serviços públicos (incluindo modernização administrativa em sentido estrito e inovação nos métodos e instrumentos de gestão) - decorre directamente da assumpção de maiores responsabilidades pela administração local, no âmbito do processo de descentralização administrativa, por um lado, e, por outro, da dimensão ideológica que esteve associada à introdução destas inovações.

O terceiro e último tipo de mudança - cooperação com o sector privado na forma de parcerias público-privado na elaboração e implementação de políticas públicas locais - não sendo um fenómeno novo, assumiu uma dimensão nunca antes verificada, constituindo, sem dúvida, o elemento estruturante do que vem sendo designado por 'governance local'.

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em relação ao segundo tipo de mudanças, para além da reforma administrativa no âmbito das autarquias locais que incluiu, nos últimos anos, medidas de enquadramento institucional (lei das atribuições, lei de financiamento, etc.), de enquadramento orgânico (organização dos serviços, pessoal, etc.) e enquadramento funcional (normas de contabilidade, procedimento administrativo, etc.), a modernização administrativa, alargada recentemente às autarquias locais, incluiu medidas para modificar os métodos de trabalho, medidas para melhorar as condições de trabalho, medidas para melhorar o atendimento e medidas para melhorar a imagem do serviço. Enquanto a situação anterior se caracterizava por um predomínio de uma perspectiva jurídica e um excessivo formalismo e burocracia resultantes do enquadramento legal e da tradição, a que se juntava a situação de monopólio de cada município no seu domínio de actividade, na década de 90 face ao aumento de responsabilidades e da sua maior intervenção, decorrentes daquele primeiro tipo de mudanças, tornou-se premente tratar dos problemas da organização interna e modernização de procedimentos e formas de gestão. Este é um processo que está mais avançado em Portugal do que no Chile, país onde começa agora a ser iniciado.

No caso português, depois de em 1985 ter decidido criar uma estrutura técnica para realizar as tarefas de modernização da Administração Pública⁷, o Governo reconheceu, em 1994, que também as autarquias locais não poderiam ficar de fora do seu programa de modernização administrativa que visava a criação de uma Administração ao serviço da comunidade e do desenvolvimento⁸. Para esse efeito o Estado definiu um conjunto de apoios e incentivos às iniciativas de modernização administrativa nas autarquias e suas associações, através da celebração de "protocolos de modernização administrativa" tendo em vista fomentar a qualidade e o aperfeiçoamento do serviço prestado aos utentes dos serviços públicos locais.

Em 1997, foi definido um programa de estímulo à modernização administrativa municipal, na sequência de iniciativa semelhante na administração central, através da atribuição de prémio aos melhores projectos, fomentando a qualidade e o aperfeiçoamento do serviço prestado aos utentes dos serviços públicos locais⁹. Em 1999, o

⁷ DL 497/85, de 17/12/85 e DL 203/86, de 23/7/86 criaram o Secretariado para a Modernização Administrativa que foi reformulado em 1998 (DL 395/98, de 17/12/98).

⁸ RCM 23/94, de 14/4/94.

⁹ Despacho SEALOT nº 11522/97, de 21 Novembro.

Governo estabeleceu um programa de acreditação de casos exemplares de modernização administrativa municipal, visando, ainda, estimular a adopção destes casos exemplares por outras entidades, majorando o apoio que concede no âmbito dos protocolos de modernização administrativa. Foi também instituído um programa de apoio à introdução de medidas de segurança, higiene e saúde no trabalho na administração local¹⁰. Também em 1999 foram adoptadas novas medidas de modernização.

No Chile, a Lei dos Municípios de 1992, colocou aos municípios não só o desafio de modernizar a sua administração municipal, procurando uma melhor afectação de responsabilidades e recursos que promovessem uma melhor prestação de serviços, mas procurou também gerar dinâmicas tendentes a fortalecer os municípios rurais e urbanos. Para isso, tinham que gerar condições competitivas, estimular o esforço fiscal e criar fontes inovadoras geradoras de recursos próprios e promover os adequados incentivos que, em última instância, permitissem uma melhoria da qualidade de vida da população (AGHON e CORTES, 1998).

Neste momento, tanto os governos regionais como a associação de municípios, assim como a Subsecretaria do Desenvolvimento Regional, desenvolvem um grande esforço no fortalecimento municipal através da assistência técnica para o planeamento e para a gestão, da capacitação de alcaldes, conselheiros e funcionários e através do apoio aos municípios rurais (ACHM – Memória de Gestión, 1997-1999).

Em suma, um dos desafios que hoje se coloca à Administração Pública em geral e, por isso, também à Administração Autárquica, nos dois países, é o de introduzir um modelo de organização que supere as debilidades do modelo weberiano da 'burocracia executante', forjando um novo estilo de liderança, a motivação dos funcionários e a satisfação dos utentes/clientes do serviço público. Ou seja, trata-se de passar de um 'modelo burocrático' para um 'modelo de Qualidade Total', abrangendo a gestão e a simplificação de processos.

Inovação nos modelos de gestão

Mas, tanto ou mais importante que a modernização administrativa têm sido as inovações nos modelos de gestão dos serviços de interesse público. A Administração dispõe de vários modelos: (a) gestão pública e (b) gestão privada. As formas de prestação com gestão pública incluem duas modalidades: (a) a gestão pública directa que é a gestão feita pelos próprios órgãos e serviços do município para fazer face às necessidades colectivas locais, através dos seus próprios meios; (b) a gestão pública indirecta que é feita por uma organização pública com personalidade jurídica, como a que se verifica com a gestão por empresas públicas municipais ou intermunicipais. As formas de prestação com gestão privada (gestão delegada) incluem modalidades como (a) a gestão por organizações privadas do sector público e (b) a gestão por organizações privadas do sector privado, através do instrumento tradicional da concessão.

Em qualquer dos tipos de modos de gestão identificámos práticas inovadoras em Portugal e no Chile. Enquanto em Portugal se assistiu na última década a uma utilização frequente, designadamente da gestão pública indirecta e da gestão privada, no Chile esse processo está agora a iniciar-se, existindo ainda entraves jurídicos à adopção destas inovações, tal como em Portugal até 1998 com as empresas públicas municipais, apesar de ao longo de mais de uma década terem sido apresentados sucessivamente projectos de lei na Assembleia da República (SILVA, 2000). No Chile, a lei ainda não permite a criação de empresas públicas municipais embora, à semelhança do que aconteceu em Portugal antes da lei ser publicada em 1998, já tenham sido criadas algumas empresas tirando partido de lacunas ou omissões da lei vigente. O sentido geral da opinião de responsáveis políticos e técnicos aponta no sentido de elas virem a ser constituídas no futuro próximo, de uma forma generalizada em todo o Chile, designadamente nos municípios urbanos e de maior dimensão.

A gestão pública indirecta apresenta vantagens inegáveis para a autarquia local em relação a outras modalidades, designadamente a privatização de serviços ou a gestão delegada em que a autarquia perde capacidade de controlo. Em regra, a nomeação e exoneração da administração, a definição dos objectivos gerais da empresa, a aprovação dos instrumentos previsionais, as tarifas e os quadros de pessoal, entre outros instrumentos, estão sob o controlo da autarquia.

¹⁰ Despacho MEPAT de 19/3/99 (DR, II série, de 26/4/99).

Esta solução de empresa pública tem, além disso, em relação a outras soluções, a vantagem de ter autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica e capitais próprios, podendo recorrer ao crédito, estando por isso menos dependente. Pode subtrair-se aos condicionamentos da contabilidade pública e às ingerências dos órgãos políticos no seu funcionamento quotidiano, e tem maior agilidade na gestão dos recursos humanos e no tipo de gestão integrada que pode praticar. A solução empresa pública municipal pode permitir fazer uma gestão transversal e integrada do seu objecto – gestão patrimonial, financeira, social, com provável economia de custos e maior eficácia do que seria o caso com as soluções tradicionais onde as diversas valências estão repartidas pelos vários departamentos e pelouros. Pode proporcionar um melhor conhecimento dos problemas e uma maior celeridade na decisão.

Mas esta solução também comporta alguns riscos: desde logo, o risco potencial de perda de coordenação das várias actividades municipais, se o processo não for bem acompanhado pela tutela política; por outro lado, a empresarialização através de uma pessoa jurídica distinta pode iludir o verdadeiro volume da despesa municipal, naquilo que se designa por “desorçamentação” dos serviços pondo, por isso, em causa o controlo democrático de recursos públicos.

Parcerias Público-Privado e Público-Público

Em relação a esta terceira componente da mudança institucional - desenvolvimento de parcerias público-privado – elas são cada vez mais frequentes nos diversos sectores da actividade municipal (HEINZ, 1994; BAILEY, 1995; PIERRE, 1998; SILVA, 1998). A história da Administração Pública está repleta de referências a formas diversas de cooperação com o sector privado para a prestação de serviços públicos (IMRIE & RACO, 1999). O que parece ser novo é a extensão que estas modalidades de associação público-privado têm vindo a assumir, em todas as fases do processo de elaboração das políticas públicas. Há inúmeras referências à utilização de parcerias público-privado no século XIX, na construção das grandes infra-estruturas da época, bem como na primeira metade do século XX. Todavia, foi a partir da década de 50 que se começou a generalizar este tipo de modalidade nos EUA, em processos de renovação urbana (LEVINE, 1989; BEAUREGARD, 1998). Na Europa existem também inúmeros exemplos de políticas urbanas nacionais que privilegiaram as parcerias público-privado para a execução de partes importantes dos seus objectivos. Além disso, outras organizações multilaterais, como o Banco Mundial ou a CEPAL, têm também estimulado, desde o início da década de 80, a adopção do princípio das parcerias público-privado nas políticas urbanas, o que acabou também por ter reflexos na América Latina e, concretamente, no Chile.

O processo está menos desenvolvido no Chile do que na Europa e na América do Norte, tendo prevalecido aí, nas relações com o sector privado, a privatização dos serviços públicos, nos anos 70, assim como as concessões de obras públicas desde a década de 80 (NICOD, 1999; 1999a). No Chile, entendem-se estas parcerias como uma colaboração específica entre o sector público e o sector privado (agentes económicos e actores comunitários) para o desenvolvimento económico, social e urbano do município, que se podem concretizar numa figura jurídica do Código Civil como Corporação ou Agência de Desenvolvimento. Ao nível municipal têm sido encaradas como uma nova forma de o governo local mobilizar diferentes actores para melhor realizar a gestão municipal do desenvolvimento local.

A experiência acumulada regista, sob esta designação de parceria público-privado, situações muito diversificadas, desde formas de associação informais até soluções de grande formalidade institucional, com um período de duração curto ou, ao invés, com um carácter mais permanente. Podem resultar de um processo exógeno (*top-down*) ou endógeno (*bottom-up*), ou seja, como resposta a iniciativa de entidades externas ou como produto de uma decisão local. A sua composição e relação de forças entre os parceiros é muito variada, tal como o é o seu objecto social.

Na prática, as autarquias locais recorrem a estas soluções por diversas razões: (i) porque existem interesses comuns só realizáveis dessa forma, (ii) porque assim se aumentam os recursos disponíveis para realizar um determinado objectivo, (iii) porque se admite que possam ter efeitos sinérgicos em todos os parceiros, (iv) porque permitem alterar e melhorar os métodos de trabalho, (v) porque melhoram a coordenação das instituições, entre outros motivos.

As parcerias público-privado ao nível municipal, em Portugal, sendo também uma prática antiga, têm vindo a generalizar-se desde a adesão à Comunidade Europeia, em vários domínios da gestão municipal: no domínio social em sentido lato (SILVA, 1998; PAULETA, 1999), na habitação (SILVA & HOGGART, 1998), na gestão urba-

nística, na regeneração urbana (SILVA, 2000b), na promoção do desenvolvimento económico local, etc., sendo neste caso o exemplo mais recente a participação nas Agências de Desenvolvimento Regional (SILVA & SYRETT, 2000).

No Chile, o recurso ao partenariado público-privado como forma de concertação de actores está a dar os primeiros passos ao nível local, em domínios equivalentes aos que em Portugal também viram desenvolver-se parcerias público-privado. De resto, essa é uma situação comum à América Latina, segundo os estudos de ILPES e da CEPAL (NICOD, 1999; 1999a), em que a concertação aparece como um instrumento para a construção da governabilidade. No Chile, a concertação refere-se ao facto de se reunirem em torno de uma mesa actores com vista a discutir e estabelecer intercâmbios sobre um mesmo problema. É um compromisso formal, mais ou menos voluntário, por parte dos actores sociais. Os objectivos podem ser mais ou menos amplos bem como os compromissos assumidos.

Um exemplo inovador de parceria público-privado no Chile é a Corporación de Desarrollo de Santiago (CORDESAN), criada em 1985 com a finalidade de fazer face aos efeitos do sismo que afectou a cidade naquele ano. Depois de alguns anos de letargia foi redinamizada em 1991 associando o município, a comunidade organizada, uma cooperativa de habitação, as empresas locais e o sector imobiliário para abordar objectivos mais precisos, designadamente a realização de um programa de reabilitação urbana e de repovoamento do centro, como parte de um projecto global de cidade, com objectivos intersectoriais, desencadeado a partir da elaboração de um Plano Estratégico para Santiago. Coube a esta entidade assumir a gestão de um Plano de Renovação e Desenvolvimento dos Bairros do Município, em colaboração com as comunidades locais e com o sector privado. A sua acção incluiu a realização de grandes projectos urbanos com o objectivo de remodelar, renovar e reabilitar sectores centrais do município.

A gestão dos projectos compete à Corporação, mas grande parte do financiamento inicial foi da responsabilidade do sector privado. Estas iniciativas tiveram início a partir de uma parceria entre o município, a corporação e uma cooperativa de habitação, tendo também participado Universidades na elaboração dos estudos de suporte. É um exemplo de parceria público-privado na gestão urbana que tem tido um êxito assinalável, como o demonstram os indicadores como número de licenças de construção, investimentos, renovação do edificado e do espaço público. É, sem dúvida, uma experiência pioneira e inovadora no contexto chileno, onde a participação pública é ainda muito escassa em consequência da situação política de que o país saiu recentemente.

O Projecto de Repovoamento do Centro de Santiago é uma operação muito complexa devido ao número de actores envolvidos, privados com interesses muito diferentes, e de sectores distintos como o comércio e a indústria, o município, a corporação, empresas imobiliárias, ministérios, residentes e os que aí trabalham ou que aí se deslocam por motivos diversos. É também um exemplo complexo pelas mudanças que se verificaram ao longo dos anos no seio da parceria, na importância e no protagonismo dos diversos parceiros. A intensidade do envolvimento dos parceiros varia no tempo, sendo por vezes necessário encontrar projectos que permitam redinamizar a relação. Um factor que facilitou o êxito das parcerias desenvolvidas pelo município e corporação foi a adopção de uma metodologia flexível, tendo em consideração os problemas a tratar.

Esta forma de incorporar os diversos tipos de actores e o papel central desempenhado pela CORDESAN na gestão do processo permitiu inclusivé diminuir o protagonismo directo do município na gestão urbana. De um ponto de vista institucional tratou-se de aproveitar uma estrutura já existente que, a partir de uma dinâmica distinta, desenvolve alianças orientadas para projectos concretos e bem concebidos, gerando uma nova cultura de concertação no município e nos seus diferentes bairros.

A experiência da Corporación de Desarrollo de Huechuraba (CDH), criada em 1998, embora mais recente do que a de Santiago, é também um bom exemplo do tipo de relações que se vêm desenvolvendo entre os municípios e os agentes económicos. Surgiu na sequência de experiências diversas de coordenação e apoio, concretizadas em pequenos projectos, envolvendo o município, os agentes económicos e a comunidade local. A CDH é um exemplo de parceria cuja iniciativa partiu das organizações da sociedade civil, embora o envolvimento do município tivesse constituído o ponto de partida para a sua concretização efectiva. A componente principal do financiamento pertence ao sector privado, competindo ao município cerca de 8%.

Outro exemplo de partenariado desenvolveu-se em relação à prevenção de riscos naturais. Com efeito, o inverno de 2000 no Chile revelou graves insuficiências no sistema de gestão urbana. Para as colmatar foi criada uma comissão mista formada pelo Governo, grémios e associações de empresas ligadas à construção e infra-

estruturas, colégios profissionais e empresas de consultoria. Pretendeu-se conjugar esforços para a reconstrução, para as emergências e para o desenvolvimento de novas obras. Procurou-se assim desenvolver formas de cooperação mais próximas das formas de parceria público-privado ao incorporar o compromisso de partilhar riscos e benefícios. Trata-se de experiências numa fase preliminar que requerem ainda maior desenvolvimento para que possam ser devidamente avaliadas.

Em suma, apesar da falta de um conjunto suficiente de parcerias público-privado devidamente avaliadas, é possível retirar algumas conclusões dos casos descritos na literatura e dos casos por nós analisados. Estes últimos corroboram algumas das limitações das parcerias público-privado identificadas na bibliografia, designadamente em relação (i) ao risco de perda de controlo democrático sobre estas 'entidades', (ii) ao risco real de discriminação dos mais fracos e desfavorecidos e, pelo contrário, de favorecimento indevido de um número restrito de interesses económicos, (iii) ao risco de favorecer as perspectivas de curto prazo, a falta de coordenação e a fragmentação institucional.

NOTA FINAL

Independentemente de o factor determinante da mudança institucional ao nível da governabilidade local/urbana ser ou não a globalização económica e a perda associada de importância do Estado, não existe dúvida de que estão a ser postos em prática novos modos de satisfação das necessidades colectivas, ou seja, modelos de gestão dos serviços de interesse público cuja justificação e legitimação decorre, em grande parte, desse processo, isto é, da necessidade de dar resposta aos novos desafios que se colocam à administração a uma escala sub-nacional. A tendência para descentralizar, modernizar e empresariar serviços e atribuir ao sector privado um maior protagonismo nas políticas públicas não pode ser atribuída exclusivamente à globalização, uma vez que há inúmeros exemplos deste tipo de práticas anteriores ao fenómeno da globalização, mas sem dúvida que a partilha de experiências ao nível global, entre países e autarquias locais, acelerou a adopção dessas soluções um pouco por toda a parte.

A investigação que estamos a realizar em Portugal e no Chile identificou a existência de um interesse crescente por soluções de empresariação dos serviços públicos locais, quer através de soluções com gestão pública, quer com gestão privada, e por soluções do tipo parceria público-privado. Subjacente a todas elas está o argumento de que é necessário reforçar a capacidade institucional local, também por via destas reformas, como forma de fazer face aos desafios da globalização no domínio da competitividade económica, da equidade e coesão social e da sustentabilidade ambiental.

A análise realizada permite-nos concluir que a figura jurídica das empresas municipais e intermunicipais pode constituir uma alternativa à gestão pública directa e à gestão delegada, podendo proporcionar níveis de eficiência e eficácia equivalentes aos do sector privado. Mas, não deve ser encarada como solução única para a modernização dos serviços públicos locais porque existem, ainda, inúmeras possibilidades para essa modernização através, nomeadamente, da introdução de sistemas de qualidade em serviços públicos. Todavia, podemos interrogar-nos sobre a adequação e viabilidade da empresariação em municípios de fracos recursos. O uso de parcerias público-privado é uma situação ainda muito recente, o que, associado à grande diversidade de tipos, não nos permite tirar conclusões definitivas.

BIBLIOGRAFIA

- AGHON e CORTES (1998) - Descentralización y Gobiernos Municipales en América Latina. *In Ciudades Intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana*, CEPAL, Santiago de Chile.
- AMARO, N. (1995) - Descentralización y gobierno Local: Logros y Agenda Futura. *Estudios Sociales*, No.86, Santiago de Chile.
- ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES (1999) - *Memoria de gestión (1997-1999)*. Santiago de Chile.
- BAILEY, N. (1995) - *Partnership Agencies in British Urban Policy*. UCL Press, London.
- BEAUREGARD, R. (1998) - Public-private partnerships: the case of USA. *In Pierre, J. - Partnerships in urban governance*. MacMillan, Londres.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (1992) - *Censo de Población y Vivienda. Resultados generales*. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago de Chile.
- Cuenta pública de 1998 del Sr. Intendente de la IX Región de la Araucanía*. Temuco, Chile.

- DONOVAN, P. (1997) - Descentralización, Municipio y Desarrollo Local: la experiencia chilena. *Revista Educación y Humanidades*, No.5, Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.
- DONOVAN, P. (1999) - Representaciones sociales en torno a la Participación Social en Concejaes y Dirigentes de Juntas de Vecinos del sector urbano de una nueva comuna del Sur de Chile: un estudio de caso. *Revista de Sociología*, No.13, Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago.
- DONOVAN, P., WILLIAMSON, G.; DÍAZ, E. (2000) - L'Économie sociale dans la région IX de l'Araucanie (Chili): une option pour le développement régional. *Revue Economie et Solidarité*, Université du Québec à Hull, Canada.
- FOUDRIAT, M., DONOVAN, P., RIVERA, M.T., (2000) - Les méthodologies participatives et la question du changement dans les contextes d'action, réflexion théorique et méthodologique à partir d'une comparaison d'expériences en Equateur, au Chili et en France. *Revue Canadienne d'Études du Développement*, Université d'Ottawa, Ottawa, Canada.
- HEINZ, W. (Ed) - *Partenariat public-privé dans l'aménagement urbain*. L'Harmattan, Paris, pp.197-248.
- IMRIE, R.; RACO, M. (1999) - How new is the new local governance? Lessons from the UK. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 24: 45-63.
- JIMENEZ, M. et al., (1988) - *Desarrollo Local, Municipio y Organismos no gubernamentales*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- KOOIMAN, J. (1993) - Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. In Kooiman, J. (Ed.) - *Modern governance: new government-society interactions*. Sage, London, pp.35-48.
- KOOIMAN, J. (Ed.) (1993) - *Modern governance: new government-society interactions*. Sage, London.
- LEVINE, M. (1989) - The politics of partnership: urban redevelopment since 1945. In Squires, G.D. (Ed.) - *Unequal partnerships. The political economy of urban redevelopment in postwar America*. Rutgers University Press, New Brunswick.
- NICOD, C. (1999) - Procesos de concertación para el desarrollo económico local: Estudios de casos en Bolivia, Chile y Perú. Documento de trabajo, CEPAL, Santiago de Chile.
- NICOD, C. (1999a) - Las Corporaciones de Desarrollo: un ejemplo de las alianzas público-privada. In *Las Corporaciones de Desarrollo en Chile*, ILPES, Santiago de Chile.
- PAULETA, C. (1999) - *As políticas sociais das freguesias na Área Metropolitana de Lisboa, 1993-97. Uma análise geográfica*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana: Planeamento Regional e Local, Lisboa.
- PIERRE, J. (1998a) - Public-private partnerships and urban governance: introduction. In Pierre, J. (Ed.) - *Partnerships in Urban Governance. European and American experience*. MacMillan, London, pp. 1-10.
- PIERRE, J. (Ed.) (1998) - *Partnerships in Urban Governance. European and American experience*. MacMillan, London.
- PINTOR, A. (1996) - El reencanto de la Ciudad: por el derecho a vivir en ella. *Revista Frontera*, no. 15.
- PINTOR, A. (2000) - Modernización, escuela e identidad en América Latina. *Revista Investigación y Desarrollo*, no.11, Universidad del Norte, Colombia.
- PNUD (1999a) - *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Madrid.
- PNUD (1999b) - *Índice de desarrollo humano en Chile, 1990-1998*. Número 3, Temas de Desarrollo Humano Sustentable, Santiago de Chile.
- RHODES, R. (1997) - *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, Buckingham.
- SILVA, C.N. (1995) - *Poder Local e Território. Análise geográfica das políticas municipais-1974-94*. Universidade de Lisboa.
- SILVA, C.N. (2000) - Empresas municipais: um exemplo de inovação na gestão urbana. *Cadernos Municipais - Revista de Acção Regional e Local*, XIV (69/70): 13-20.
- SILVA, C.N. (2000a) - Local government growth and retrenchment in Portugal: politicization, neo-liberalism and new forms of governance. In Hoggart, K.; Clark, T.N. (Eds.) - *Citizen Responsive Government*. JAI Press, New York, pp. 223-241.
- SILVA, C.N. (2000b) - O programa Polis: um instrumento de regeneração urbana. *Cadernos Municipais - Revista de Acção Regional e Local*, XIV (73): 38-46.
- SILVA, C.N. (Coord.) (1998) - *Poder Local e Políticas Sociais em Portugal. Subsidiariedade e parceria na segurança social*. Projecto SSPS/S/PCL/2608/96 - Relatório Final, Junho de 1998. Vol. 1 - Relatório de Investigação.
- SILVA, C.N.; DONOVAN, P.; PINTOR, A. (1999) - *Inovação na gestão municipal em Portugal e no Chile. Relatório de Investigação*. Lisboa.
- SILVA, C.N.; HOGGART, K. (1998) - Parcerias público-privado nas políticas de habitação em Portugal e no Reino Unido. *INFORGEO - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, nº 12-13, Dezembro de 1998, pp.363-371.
- SILVA, C.N.; SYRETT, S. (2000) - Agências de Desenvolvimento Regional em Portugal: que futuro? *Cadernos Municipais - Revista de Acção Regional e Local*, XIV (72): 36-47. SQUIRES, G.D. (Ed.) (1989) - *Unequal partnerships. The political economy of urban redevelopment in postwar America*. Rutgers University Press, New Brunswick.
- STOKER, G. (1998) - Public-private partnerships and urban governance. In PIERRE, J. - *Partnerships in urban governance*. MacMillan, Londres.

