



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR
Ciências Sociais e Humanas

Cooperação entre Municípios: Um Estudo Exploratório sobre as Formas e os Factores de Sucesso

Elsa Rodrigues Fernandes Marmelo

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Gestão
(2º ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutor Mário Franco

Covilhã, Outubro de 2011

Agradecimentos

Em primeiro lugar, pretendo expressar o meu agradecimento ao Prof. Doutor Mário Franco, por toda a disponibilidade, apoio e confiança demonstrada ao longo da realização desta investigação e pela orientação científica rigorosa e persistente no percurso deste trabalho.

O meu agradecimento vai ainda para todos os que contribuíram directamente para a execução deste estudo, nomeadamente, aos representantes dos Municípios da Covilhã, Fundão, Mira e Ílhavo, que gentilmente se disponibilizaram e colaboraram na realização de entrevistas e que sem eles não seria possível a realização desta investigação.

Um agradecimento muito especial para a minha família, para os meus pais e irmãos, que tanto adoro, pelo carinho e apoio constantes e pelas palavras de encorajamento permanentes. Sem eles nada disto seria possível.

Estou também agradecida, a todos os amigos que me acompanharam e apoiaram. Foi graças a eles e à força da nossa amizade que consegui muitas vezes superar inúmeros obstáculos e dificuldades encontradas ao longo deste percurso.

Resumo

Com a evolução dos modelos de gestão e do aumento da competitividade, surge uma necessidade crescente das organizações procurarem outras formas de se tornarem competitivas no seu segmento de acção. O objectivo deste estudo é determinar e definir quais os tipos de cooperação existentes nos municípios, assim como identificar factores de sucesso para o êxito destes relacionamentos.

Dado a escassez de investigação sobre este fenómeno organizacional, com este estudo pretende-se potenciar algum acréscimo a esta temática e, para este fim, foi realizada uma investigação qualitativa, através de estudos de caso múltiplo (quatro municípios, Covilhã, Fundão, Mira e Ílhavo), que permitem identificar quais os tipos de cooperação adoptados e quais os factores de sucesso subjacentes. O instrumento de recolha de dados foi a entrevista semi-estruturada aos representantes dos municípios, e a técnica de tratamento de dados usada foi a análise de conteúdo.

Com base nos resultados obtidos nesta investigação, é possível afirmar que o tipo/forma de cooperação mais adoptadas são a cooperação intermunicipal e a geminação de cidades. As relações de proximidade, a amizade, a troca de experiências, a partilha de necessidades comuns, a cultura e o interesse económico, são factores de sucesso subjacente a esta temática. É através do sucesso alcançado com estes factores que permite um melhor desenvolvimento dos municípios envolvidos. O modo como os municípios aproveitam estes factores, determina também, o sucesso dessas relações e da região em que se encontram inseridos.

De acordo com o estudo efectuado, são ainda sugeridas algumas orientações para futuras investigações, bem como para a aplicação prática dos factores de sucesso de modo a aumentar a probabilidade de êxito nas actuais relações de cooperação intermunicipal.

Palavras-chave:

Cooperação, municípios, cooperação intermunicipal, vantagem competitiva, factores de sucesso.

Abstract

With the development of management models and increased competitiveness, there is a growing need of organizations to seek other ways to become competitive in its class action. The aim of this study is to determine and define what types of cooperation in the municipalities, and identify success factors for the success of these alliances.

There is however a dearth of research on this phenomenon, so in order to enhance an addition to this subject was carried out a qualitative research, through multiple case studies in four cities, identifying what types of cooperation used and what underlying factors of success. The cases selected are four municipalities in the district of Aveiro, Coimbra and the District of Castelo Branco. The instrument for data collection was through semi-structured interviews with representatives of municipalities, and the technique of data processing, analysis of content.

Based on the results obtained in this investigation, we can say that the kind of cooperation is the most widely used inter-municipal cooperation and twinning. The close relationships, friendship, exchange of experiences, sharing common needs, culture and economic interest are success factors behind this issue. It is through the success of these factors allows a better development of the municipalities involved. The way the municipalities take advantage of these factors also determines the success of these relationships and the region in which they are inserted.

According to the study, are also suggested some guidelines for future research in order to be used as a basis for future research, as well as the practical application of the factors in order to increase the likelihood of success in the current cooperation relations

Key words:

Cooperation, municipalities, intermunicipalities cooperation, competitive advantage, success factors.

Índice

<i>Agradecimentos</i>	<i>iii</i>
<i>Resumo</i>	<i>v</i>
<i>Abstract</i>	<i>vi</i>
<i>Índice de Figuras</i>	<i>viii</i>
1. Introdução	1
2. Enquadramento Teórico	5
2.1. <i>Redes Inter-organizacionais</i>	<i>5</i>
2.2. <i>Os Municípios em Portugal</i>	<i>7</i>
2.3. <i>Os Municípios e as Associações de Municípios</i>	<i>9</i>
2.4. <i>A Cooperação entre Municípios</i>	<i>12</i>
2.5. <i>Factores de Sucesso para a Cooperação entre Municípios</i>	<i>15</i>
3. Metodologia da Investigação	17
3.1. <i>Tipo de Estudo</i>	<i>17</i>
3.2. <i>Seleção dos Casos</i>	<i>18</i>
3.3. <i>Instrumentos de Recolha de Informação</i>	<i>19</i>
3.4. <i>Análise e Interpretação da Informação</i>	<i>20</i>
4. Resultados dos Estudos de Caso	21
4.1. <i>Caracterização dos Municípios e dos Entrevistados</i>	<i>21</i>
4.2. <i>Caso 1 – Município da Covilhã</i>	<i>22</i>
4.3. <i>Caso 2 – Município do Fundão</i>	<i>27</i>
4.4. <i>Caso 3 – Município de Mira</i>	<i>32</i>
4.5. <i>Caso 4 – Município de Ílhavo</i>	<i>38</i>
4.6. <i>Síntese sobre Algumas Evidências Empíricas</i>	<i>41</i>
4.7. <i>Análise Comparativa e sua Discussão</i>	<i>44</i>
5. Conclusões e Implicações	51
Bibliografia	53
Anexo	58

Índice de Figuras

	Pág.
Figura 1: Caracterização dos Casos e Entrevistados	21
Figura 2: Fins Públicos nas Comunidades Intermunicipais e Evidências Empíricas	42
Figura 3. Análise comparativa - Formas de Cooperação e Factores de Sucesso	44

1. Introdução

As mudanças nos posicionamentos políticos e económicos mundiais transformaram as configurações de mercado. A concorrência tornou-se mais disputada, e aliada ao desenvolvimento tecnológico, passaram a exigir das organizações uma reestruturação organizacional e novos modos de gestão. O intuito foi torná-las mais ágeis, flexíveis e dinâmicas para compatibilizar a sua organização aos padrões internacionais de produtividade, competitividade e qualidade (Carreto, 2004).

Warner (2010), defende que o século XXI deve concentrar-se em reconstruir a capacidade dos governos locais para financiar infra-estruturas essenciais, atrair e reter uma força de trabalho qualificada e envolver os cidadãos na concepção de soluções inovadoras para resolver problemas comuns de âmbito público.

Neste sentido, como referem Cândido e Abreu (2000), a aplicação da cooperação entre organizações advém de dois factores básicos. O primeiro, do aumento da competitividade e do aumento da concorrência e, o segundo, do entendimento que as acções isoladas das organizações inviabilizam a sobrevivência e o desenvolvimento. A utilização dos princípios desta abordagem na literatura é cada vez mais frequente e leva-nos a reconhecer a sua importância e a procurar compreender a sua aplicação no actual panorama organizacional (Lorga, 2002).

A necessidade de relacionar/cooperar é um conceito presente há já longo tempo. No entanto, a inexistência de uma definição exacta é uma realidade. Este fenómeno depende do conteúdo onde é aplicado e da natureza das ligações efectuadas. Por outro lado, o fenómeno da globalização, a revolução das comunicações, as privatizações, a descentralização, o aumento da democratização, entre outros aspectos, tem levado à formação de relações ao nível local. Descentralizar os poderes para o governo local obriga a um esforço empreendedor no alcance do desenvolvimento da economia local (Villiers et al., 2006).

Para este investigador, a noção de relacionamento/ligação não é um conceito estático. Relação poder-se-á basear na amizade, em trocas culturais, de recursos humanos, educacionais e/ou comerciais. Deste modo, uma estrutura de relacionamento, no ambiente da globalização, tem ganho cada vez mais importância no mundo dos negócios.

Neste contexto, surge o fenómeno da cooperação, o qual também inclui os municípios, enquanto organizações.

Actualmente, os municípios enfrentam, perante o factor da globalização económica, um processo de complexificação das suas realidades, dadas as constantes e variadas transformações sociais decorrentes da envolvente do sistema. Para Leroux, Brandenburger e Pandey (2010), as teorias institucionais dos governos locais e as relações intergovernamentais conjugam a utilidade e a utilização das redes para promover a cooperação entre os governos locais.

Já Kwon e Feiock (2010) consideram que a própria organização da administração autárquica através de um sistema de acordos de índole local, promove uma solução endógena potencial para a fragmentação dos problemas de acção colectiva que as cidades enfrentam na prestação do serviço público.

Assim, vários tipos de cooperação têm sido identificados por vários investigadores. Em concreto, Villiers et al. (2006) explora este fenómeno ao nível internacional, nacional e local. Este autor analisa ainda este fenómeno em termos do seu conteúdo, contexto e estrutura. Neste âmbito, Villiers et al. (2006) caracteriza três tipos de relações, a saber: (1) cooperação municipal nacional ou internacional, denominada como cooperação intermunicipal, a qual constitui a ligação de municípios; (2) cidades-irmãs ou gemação de cidades que pretende a ligação entre cidades, as quais constituem relações entre comunidades; e (3) a cooperação descentralizada, a qual utiliza o município ou comunidade para o propósito de desenvolver um canal de cooperação consolidada.

Neste estudo define-se a cooperação intermunicipal, ou seja, a cooperação nacional ou internacional como o tipo de relações existentes entre municípios a nível nacional ou internacional. Trata-se de acordos estabelecidos entre dois ou mais municípios, ou até mesmo a adesão a uma rede internacional de municípios, de curto ou longo prazo, cujo objectivo está centrado na cooperação técnica, que constitui iniciativas de capacitação entre municípios do Norte e do Sul ou municípios que trabalham juntos num determinado tema ou iniciativa com o fim de discutir assuntos específicos.

As cidades-irmãs ou gemação de cidades ou ainda cidades de ligação referem-se não só ao governo local ou município, mas também inclui a sociedade civil, a comunidade empresarial e o sector da educação. A ligação primária é realizada entre as comunidades e não apenas pelo governo local, sendo encaradas como organizadoras e facilitadoras da diplomacia entre cidadãos.

Por último, a cooperação descentralizada, compreende uma variedade de acções para conduzir o desenvolvimento de actores não estatais, baseados em instituições e associações de voluntariado de várias naturezas. Este voluntariado tem como objectivo encontrar canais

alternativos de ajuda e conduzi-los para uma associação governamental local, no sentido de diversificar as ligações com parceiros externos.

A insatisfação das necessidades humanas pressupõe, de acordo com Henriques (1990), soluções adequadas à especificidade dos problemas de cada comunidade local. Deste modo, admite-se que os municípios possam desempenhar um papel decisivo na animação da participação das comunidades.

Os municípios têm actualmente um papel importante na necessidade de crescimento e desenvolvimento do país pelo que, é importante estudar o seu impacto na economia. Pretende-se, através da cooperação entre municípios numa determinada zona ou região determinar quais os factores de sucesso alcançados com essa cooperação e quais as vantagens para o crescimento e desenvolvimento da zona, região ou país.

Assim, com este estudo pretende-se contribuir para um avanço teórico e prático na cooperação intermunicipal, tendo como principal **objectivo** determinar quais os tipos/formas de cooperação adoptados pelos municípios e quais os factores de sucesso da cooperação, tendo em conta, as potencialidades de intervenção municipal na promoção do desenvolvimento e da necessidade de criação de vantagem competitiva. Por conseguinte, a unidade de análise da presente investigação é o município.

Como toda a investigação tem por base um problema inicial, torna-se necessário percorrer um longo caminho até procurar uma interpretação válida e coerente para responder às seguintes questões de investigação:

1: Quais os tipos/formas de cooperação adoptados pelos municípios?

2: Será que a cooperação entre municípios facilita a criação de vantagens competitivas?

3: Será que existem factores de sucesso na cooperação entre municípios? Se sim, quais?

4: Será que a cooperação entre municípios repercute efeitos positivos na comunidade?

Se sim, quais?

A presente dissertação apresenta-se estruturada em duas partes essenciais. Na primeira parte é feito um enquadramento teórico acerca da cooperação entre municípios, e, a segunda parte refere-se à componente empírica do estudo, e integra a metodologia da investigação, a análise e discussão dos resultados dos casos seleccionados e as conclusões e implicações teóricas e práticas.

2. Enquadramento Teórico

2.1. Redes Inter-organizacionais

A conjuntura actual procura níveis de relação capazes de oferecer solidez e força as organizações, o que conduz estas a procurarem na formação de redes as bases para superar os obstáculos impostos pela competitividade e mudança constante do meio envolvente. A teoria de redes acarreta alguns conceitos que ajudam a visualizar as organizações de maneira distinta das tradicionais perspectivas, tornando-se, de fundamental importância para uma maior consolidação da teoria organizacional.

A evolução dos formatos organizacionais tem privilegiado a aproximação entre as organizações, cujo intuito foi de elevar o grau de relacionamento entre elas, já que actualmente, as organizações não conseguem progredir isoladamente.

Neste sentido, uma rede inter-organizacional é a extensão da preocupação de cada organização nos interesses e bem-estar de cada parceiro da rede, a sua confiança e confiança nos parceiros, assim como a preocupação de cada parceiro nos interesses e bem-estar da organização. Nas relações de cooperação todas as partes devem ganhar. A rede inter-organizacional tem, deste modo, custos e riscos para as organizações que a constituem (Silva, 2006).

As redes têm sido sistematicamente estudadas há décadas, por diversas ciências que se propuseram a analisá-las a partir das suas próprias ópticas, conferindo-lhes assim um carácter interdisciplinar. De acordo com Nohria e Eccles (1992), o conceito de redes tem ocupado um lugar proeminente em diversos campos de estudo como na antropologia, psicologia, sociologia e biologia molecular.

Loiola e Moura (1997) apontam que existem dois tipos de rede: o primeiro, caracterizado pelo fluxo unidireccional, com pontos de origem e de destino bem definidos e, o segundo, as multidireccionais, onde os fluxos acontecem sem que haja necessariamente um centro propulsor, percorrendo as unidades que se complementam para formar a rede, o exemplo mais ilustrativo deste tipo de rede são as redes de computadores, como a Internet.

A ideia, os conceitos e as aplicações de redes não são novas. Conforme demonstrado por Nohria e Eccles (1992), desde os anos 30 do século passado, as redes têm sido sistematicamente utilizadas por diversas áreas de conhecimento.

Nohria e Eccles (1992), ao sugerirem as razões para o aumento do interesse pelos conceitos de redes no contexto organizacional, entre outros factores, apontam que, ocorreu uma maturidade nos conceitos e nas formas de análise de redes, mostrando que a forma e o interesse nos estudos das redes eram empíricos e, que a partir do final dos anos 60, foram desenvolvidas uma série de ferramentas metodológicas.

Segundo Grandori e Soda (1995), as redes organizacionais podem ser consideradas uma decorrência dos conceitos e princípios das redes sociais e podem ser divididas em intra e inter-organizacionais. Estas sofrem um grande conjunto de variações e aplicações dependendo do tipo de ambiente em que a organização ou o conjunto de organizações actuam, em termos de pressões ambientais, que envolvem pessoas, estratégia, estrutura organizacional, tecnologia, entre outras. Algumas dessas variações são as formações de joint-ventures, consórcios, franchising, as fusões e aquisições, as organizações virtuais, os clusters, entre outras.

As redes são organizações virtuais e horizontais, com empresas dispostas em posições simétricas ou assimétricas. Normalmente, elas estão instaladas em diversas localidades e aplicam as suas actividades de uma forma interligada. O interesse comum a estas organizações é actuarem de forma conjunta, em parceria. Ao actuarem deste modo, elas obtêm vantagens competitivas e partilham informações, conhecimento e tecnologia (Carreto, 2004).

Essa parceria pode ser, muitas vezes, composta por uma relação frágil existindo a possibilidade de se desfazer a qualquer momento. Essa instabilidade expõe as organizações a um dilema, que consiste em agirem em cooperação ou competição - coopetição. A instauração do paradigma cooperação/competição, numa rede de cooperação entre organizações, ocorre pela natureza da ligação que une os componentes dessa rede (Carreto, 2004).

Para Tureta et al. (2006), o conceito de redes tem sido muito utilizado na literatura por teóricos organizacionais, algumas vezes de forma indiscriminada, para a investigação de múltiplos fenómenos que envolvem relacionamentos colaborativos entre diversos actores.

No ambiente organizacional e dos negócios, a rede representa uma forma de organização intermediária/híbrida entre a organização e o mercado, redefinindo-se os princípios da estrutura burocrática e da hierarquia inflexível pela necessidade premente de vinculação entre os processos referentes à coordenação da actividade económica, surgindo daí vários tipos de rede, tais como as redes de inovação, as redes estratégicas, as redes flexíveis e multidirecionais de Pequenas e Médias Empresas, entre outras (Ernst, 2006).

Num amplo estudo sobre redes e as relações inter-organizacionais, Shaw (1999) destaca que a forma organizacional de rede depende das características, interesses e necessidades das organizações participantes, e que o objectivo da interacção entre actores e organizações sob essa forma de estruturação é uma tentativa de ampliar o número de parceiros, flexibilizar o seu funcionamento através das relações de cooperação, visando viabilizar interesses e projectos comuns. O autor destaca, ainda, que podem participar nas redes organizações que, devido às limitações de ordem dimensional, estrutural e financeira, não podem assegurar as devidas condições de sobrevivência e desenvolvimento.

No contexto empresarial/organizacional, a formação em rede pode trazer às organizações uma importante contribuição na inovação do processo, estimulando a divisão e a partilha de informação. Pode também encorajar o desenvolvimento e a transferência de tecnologia, além de ser uma importante ferramenta capaz de promover a eficácia de marketing das organizações, como, por exemplo, o desenvolvimento de novos produtos e expansão dos recursos de base das organizações (Shaw, 1999).

A rede é cada vez mais idealizada como um fenómeno organizacional, democrático e participativo, no qual as relações na instituição caracterizam-se pela não hierarquização e pela não centralidade organizacional do poder. Esta tende sim à horizontalidade, complementaridade e abertura de diversidade cultural. Em contrapartida, pode-se dizer que o desafio da coordenação em rede está relacionado com o facto de que as organizações actuam de acordo com lógicas, valores e normas de conduta próprias e, por outro lado, desejam conciliar acções visando alcançar um objectivo comum (Tureta et al., 2006: 11).

Segundo Grandori e Soda (1995), as redes inter-organizacionais apresentam reconhecido destaque na vida económica por facilitarem a complexa interdependência transaccional e cooperativa entre organizações. O seu reconhecimento também ocorre do ponto de vista teórico pelo facto de poderem ser estudadas a partir de diferentes abordagens teóricas.

Para Chiavenato (1999), as principais vantagens da estrutura em rede são: proporcionar competitividade em escala global, aproveitando as melhores vantagens no mundo todo e alcançar qualidade e preço nos produtos e serviços; flexibilidade da força de trabalho e habilidade em fazer as tarefas onde elas são necessárias. Por último são os custos administrativos reduzidos, pois pode ter 2 ou 3 níveis hierárquicos contra dez ou mais das organizações tradicionais.

Quanto às desvantagens da estrutura em rede, estas conduzem à falta de controlo global, pois as operações não estão todas dentro da organização; dependem de contratos, coordenação, negociação com outras organizações para atingir todas as actividades em conjunto; facilitam maior incerteza e potencial de falhas, pois se uma organização subcontrata deixa de cumprir

o contrato e o negócio pode ser prejudicado. Por último, a lealdade dos colaboradores é enfraquecida, pois as pessoas sentem que podem ser substituídas por outros contratos de serviço. Com produtos e mercados mutáveis, a organização pode necessitar mudar de colaboradores para poder adquirir o composto adequado de novas habilidades humanas (Chiavenato, 1999).

“Num contexto de rede, o sucesso do processo de aprendizagem está directamente relacionado com a interacção sinérgica entre os seus membros. As organizações procuram seleccionar recursos complementares, objectivando a transferência de conhecimento entre as empresas na rede. A rede é usada como o canal para essa transferência de conhecimento e relacionamento de capacidades” (Tureta et al., 2006: 9).

Segundo Prajapati (2008), as teorias sobre estratégia foram utilizadas para entender como as relações inter-organizacionais podem gerar impacto nas estratégias das organizações e perceber como os resultados dessas relações afectam a posição estratégica e a vantagem competitiva da empresa.

Face ao exposto, também na cooperação entre municípios vigora a ideia de sinergia, onde o resultado não é somente a soma das performances individuais. Existe um esforço conjunto de cooperação que permita atingir benefícios comuns, que passa pela ligação entre redes inter-organizacionais e os recursos e capacidades existentes nessas organizações, levando à criação de vantagens competitivas.

2.2. Os Municípios em Portugal

De acordo com a Constituição da República Portuguesa, o princípio da autonomia do poder local está consagrado no artigo 6.º desenvolvendo-se as coordenadas em que aquele se materializa na parte respeitante à organização do poder político e intitulado como “Poder Local”.

No artigo 182º da Constituição da República Portuguesa, o Governo é “o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública”. Segundo a alínea d) do art. 199º compete ao Governo que estiver a exercer funções administrativas: “Dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre a administração autónoma”.

“A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais (art. 235.º da Constituição da República Portuguesa), definindo-as como “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios

das populações respectivas” (art. 236.º), especificando ainda que “no continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”, enquanto “as regiões autónomas compreendem freguesias e municípios”.

No entanto, as Regiões Administrativas apesar de previstas, ainda se encontram em fase de elaboração e definição, pelo que apenas se pode considerar os Municípios e as Freguesias.

Actualmente, Portugal tem 308 municípios. Estes municípios são constituídos por um órgão deliberativo e um órgão executivo, sendo estes a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, respectivamente. Os órgãos são eleitos através de sufrágio universal, por um período mínimo de quatro anos, de acordo com a legislação em vigor.

Segundo Camilo (1998), esta composição pode diferir de concelho para concelho não só em termos de quadrantes político-ideológicos que reflectem, sobretudo, as relações de forças político-partidárias existentes nos concelhos, como também do número de eleitos que integra esses órgãos.

De modo a caracterizar o conceito de autarquia local, Neves (2004) afirma que este conceito é constituído por quatro elementos, o território, o agregado populacional, os interesses comuns e os órgãos representativos.

Para Camilo (1998), o território do município distingue-se do distrito ou da freguesia, pelo facto de o concelho ser uma base territorial distinta da circunscrição distrital ou da paróquia. Quanto ao agregado populacional, este é constituído por indivíduos que deveriam interagir entre si numa esfera pública, de forma a defenderem os seus interesses, desde que sejam públicos e localmente relevantes. Os interesses comuns são identificados pelas populações municipais e servem de fundamento às actividades do município enquanto autarquia local. Os órgãos municipais são institucionalmente constituídos por órgãos representativos das populações, cujos membros são eleitos por elas.

Amaral (2006) defende que as autarquias locais são pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes.

Já Caupers (2007) admite que as autarquias locais asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a actividade de órgãos próprios representativos das populações.

Camilo (1998) designa os municípios, enquanto categoria específica de autarquia local, como comunidades sociais inseridas num determinado espaço territorial, que visam a satisfação dos seus próprios interesses e necessidades colectivas. Para este autor, os municípios são entidades que resultam das relações de vizinhança que se geram nas populações.

Neves (2004) define o município como uma pessoa colectiva territorial de âmbito municipal dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações concelhias. Para este autor, o município é a categoria autárquica mais actuante no nosso país em virtude das complementaridades financeiras que lhes são atribuídas.

2.3. Os Municípios e as Associações de Municípios

Os municípios desde cedo se associaram entre si para prosseguirem interesses comuns (Amaral, 2006), podendo dessa associação resultar associações com personalidade jurídica (constituindo uma nova pessoa colectiva) ou associações sem personalidade jurídica e que apenas coordenavam actividades, serviços ou obras realizadas em comum (Neves, 2004).

Para Ribeiro e Faria (2009), os municípios enquanto protagonistas, e actores detentores dos papéis principais, de toda a cooperação intermunicipal, estabelecem entre si associações. Essas entidades assumem a designação de associações municipais. Ao serem protagonistas de todo o processo de cooperação intermunicipal, os municípios debruçam-se sobre áreas como a economia, a cultura, a sociedade e, por conseguinte, a sua educação e formação ao nível profissional; a gestão e protecção do ambiente, o saneamento básico, assim como áreas directamente relacionadas com a organização e administração geral dos mesmos, ou seja, dos municípios.

O processo inicia-se em 1913 através da Lei n.º 88, de 7 de Agosto, que permite a possibilidade de realização de acordos entre as câmara municipais com o efeito de lhes permitir prosseguir em conjunto interesses comuns. Amaral (2006) refere que vários acordos se estabeleceram a partir dessa data com o intuito de se obter junto do Estado concessões de linhas-férrreas e de explorações hidroeléctricas.

Posteriormente a Lei n.º 172/99, de 21 de Setembro, revogada pela Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, também revogada pela Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, definia associação de municípios como uma pessoa colectiva de direito público, criada por dois ou mais municípios, para a realização de interesses específicos comuns. Tem por fim a realização de atribuições conferidas por lei aos municípios ou a realização de quaisquer interesses compreendidos nas atribuições destes, salvo a atribuição ou interesse que, pela sua natureza ou por disposição da lei, deva ser directamente prosseguido por estes.

A Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, artigo n.º 2 define que as associações de municípios podem ser de dois tipos: *a) De fins múltiplos; b) De fins específicos.*

As associações de municípios de fins múltiplos (ponto n.º 2 da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto), são denominadas por comunidades intermunicipais (CIM), sendo estas pessoas colectivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III) e adoptam o nome destas.

As associações de municípios de fins específicos são definidas como pessoas colectivas de direito privado criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses colectivos de natureza sectorial, regional ou local.

Para Amaral (2006), as associações de municípios devem definir-se como agrupamentos de municípios para a realização conjugada de interesses específicos comuns. Mas tendo em conta o artigo n.º 3 da referida lei, os municípios só podem fazer parte de uma associação de municípios de fins múltiplos, mas podem pertencer a várias associações de municípios de fins específicos, desde que tenham fins diversos.

A natureza destes dois tipos de comunidades continua a ser a de associações de direito públicas. No entanto, há claras diferenças entre elas: as comunidades intermunicipais têm entre si umnexo territorial que as une e as associações de municípios de fins específicos não necessitam desse elemento territorial (Neves, 2004).

As comunidades intermunicipais destinam -se à prossecução dos seguintes fins públicos (artigo 5.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto):

- a) Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;*
- b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;*
- c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional – QREN;*
- d) Planeamento das actuações de entidades públicas, de carácter supra-municipal.*

Têm património e finanças próprios e são compostas por dois órgãos: a assembleia intermunicipal (órgão deliberativo) e o conselho executivo (órgão executivo). Junto do conselho executivo, e por decisão deste, pode funcionar um órgão consultivo integrado por representantes dos serviços públicos regionais do Estado e dos interesses económicos, sociais e culturais da sua área de intervenção.

De acordo com o artigo 34.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, ponto n.º1, a constituição das associações de municípios de fins específicos compete às câmaras municipais dos municípios interessados, ficando a eficácia do acordo constitutivo dependente da aprovação pelas assembleias municipais respectivas. Estas associações constituem-se através das formas previstas na lei, sendo outorgantes os presidentes das câmaras municipais envolvidas. A elaboração dos seus estatutos compete às câmaras municipais dos municípios associados, dependendo a eficácia das suas deliberações de ratificação pelas assembleias municipais respectivas, juntamente com o acordo constitutivo.

De referir ainda que após a integração numa associação de municípios de fins específicos, os municípios constituintes ficam obrigados a nela permanecerem durante um período de três anos, sob pena de perderem todos os benefícios financeiros e administrativos e de não poderem integrar, durante um período de dois anos, outras associações com a mesma finalidade daquela a que pertencem (artigo 34º).

Contudo, nenhuma destas entidades é uma verdadeira autarquia, dado nenhum dos seus órgãos ser directamente eleito pelas populações, mas são um ponto intermédio que pode evoluir para esse objectivo, se estes modelos tiverem bons resultados. Mas mesmo que a evolução não seja nesse sentido, não deixa de resultar na criação de novas formas descentralizadoras com todas as consequências positivas que daí possam advir para as populações (Neves, 2004).

Ribeiro e Faria (2009) mencionam ainda a criação em Maio de 1984 da Associação Nacional de Municípios Portugueses. Considerado o primeiro organismo capaz de representar a totalidade de municípios existentes em Portugal. Esta associação é um organismo directamente direccionado para a cooperação intermunicipal, que se baseia, essencialmente, de natureza jurídico-privada, mas que nada tem a ver com as associações de municípios. Tem como fim geral a promoção, a defesa, a dignificação e a representação do Poder Local e em especial: a) a representação e defesa dos municípios e das freguesias perante os órgãos de soberania; b) a realização de estudos e projectos sobre assuntos relevantes do Poder Local; c) a criação e a manutenção de serviços de consultadoria e acessória técnico-jurídica destinada aos seus membros; d) o desenvolvimento de acções de informação aos eleitos locais e de aperfeiçoamento profissional do pessoal da Administração Local; e) a troca de experiências e informações de natureza técnico-administrativa entre os seus membros; f) a representação dos seus membros perante as Organizações Nacionais ou Internacionais.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses é um parceiro social, mais propriamente uma entidade privada que representa o conjunto de municípios perante terceiros, nomeadamente nas negociações com o Governo quanto a legislação e finanças municipais (Amaral, 2006).

2.4. A Cooperação entre Municípios

A cooperação entre municípios, enquanto fenómeno que em tempos se desenvolveu e se deu a conhecer no continente europeu, assumiu proporções que se estendeu a todo o planeta, sendo considerada como um meio privilegiado e essencial para o relacionamento, cooperação e colaboração entre diversas comunidades, independentemente da raça, da religião e/ou cultura (Afonso,1998).

Foi após o período da II Guerra Mundial, que a cooperação internacional assumiu uma preponderância central para os países do continente europeu que se encontravam profundamente fragilizados ao nível das suas estruturas políticas e económico-sociais. A instabilidade e a dificuldade com que os países europeus se depararam dia após dia, levaram a que os mesmos fossem, progressivamente, consciencializando-se da ideia de que uma aproximação entre todos os povos seria a solução para a restituição da Europa. Quer a criação de uma nova ordem mundial, quer a reconciliação entre os Estados mais afectados com a II Grande Guerra, conduziram, igualmente, ao surgimento de uma importantíssima tipologia de cooperação - a cooperação intermunicipal. Com o intuito de promover a paz, a compreensão internacional, a amizade e a reconciliação entre os povos mais fragilizados num período de pós-guerra, procedeu-se à criação de geminações entre as cidades da Europa Ocidental (Ribeiro e Faria, 2009).

Em Portugal, a cooperação veio incorporando as orientações da União Europeia, no entanto para Proença (2009), as definições políticas a nível europeu e nacional apontam para um tipo específico de cooperação para o desenvolvimento, centrada nos actores e assente no princípio da iniciativa destes, com o objectivo de mobilizar as populações, tendo em conta as suas necessidades e prioridades, reforçar a cidadania, as suas organizações cívicas, e favorecer o desenvolvimento local, durável e equitativo com base na participação.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, contextualiza a cooperação descentralizada como resposta a novas dinâmicas nas sociedades, no sentido da descentralização e da democracia. Considera, que a cooperação descentralizada implica a participação activa dos actores em todas as fases e considera-os responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento, uma gestão de recursos descentralizada com as necessárias adaptações de estruturas e modelos, uma abordagem a ter em conta no processo de desenvolvimento, a apropriação local e o processo como um objectivo em si mesmo e como meio importante na avaliação de resultados e a prioridade à capacidade institucional, para promover a autonomia e a sustentabilidade.

Para Proença (2009), o conceito de cooperação descentralizada traz consigo um conjunto de expectativas positivas, sobre a possibilidade de introdução de mudanças qualitativas na

cooperação e no desenvolvimento, sendo estas a maior proximidade das populações, a independência face aos poderes, contribuição específica para a descentralização e democratização com dinâmicas de participação das populações no desenvolvimento e espaços de construção de real poder, melhores condições para parcerias locais e horizontais, maior criatividade e risco, flexibilidade e rapidez, e custos fixos inferiores, devido a estruturas mais leves.

A cooperação intermunicipal, que, muito sucintamente, corresponde a uma forma de cooperação descentralizada na qual os municípios envolvidos assumem eles mesmos a função de participação activa dos processos de desenvolvimento (Afonso, 1998).

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, a cooperação intermunicipal constitui uma das melhores formas conhecidas de cooperação descentralizada. Esta forma de relacionamento estabelece-se através de laços de parceria entre municípios dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento, mediante uma relação de igualdade e reciprocidade.

As Câmaras Municipais e as Associações de Municípios desempenham um papel muito importante na capacitação de organismos similares nos países em desenvolvimento e na elaboração das políticas públicas da administração local, contribuindo para a consolidação do Estado e demais entidades públicas nesses países. Há, portanto, que potenciar este conhecimento técnico incentivando o desenvolvimento de projectos integrados de cooperação, que envolvam parceiros nacionais e locais. A execução de projectos de média e longa duração e a implementação de acções que impliquem uma aposta no processo de desenvolvimento das populações e das regiões conferirão sustentabilidade e credibilidade à cooperação descentralizada portuguesa (Resolução o Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro).

Para Ribeiro e Faria (2009), existem várias modalidades de cooperação intermunicipal: os protocolos (para realização de projectos específicos ou para assessorias técnicas), as geminações (acordos que visam trocar conhecimentos e concretizar actividades, projectos ou programas, com uma perspectiva mais de médio e longo prazos) e, num nível mais avançado, as redes (para promover a troca de experiências).

Relativamente às parcerias internacionais de cidade para cidade, também conhecidas como geminação de cidades ou cidades-irmãs, estas desenvolveram-se como um instrumento facilitador de amizade internacional e de intercâmbio cultural a nível local, para uma poderosa ferramenta para a capacitação, aprendizagem e desenvolvimento económico e social nos países em desenvolvimento (Villiers, 2008).

Segundo Jacques Santer, Presidente da Comissão Europeia em 1997, o movimento de geminações de cidades nasceu da vontade de homens e mulheres, determinados a actuar a nível local para remover os obstáculos existentes entre os diversos países. Não sendo o único meio de intercâmbio e de cooperação, apresenta no entanto, a vantagem de combinar laços de amizade com as mais variadas categorias de intercâmbios. A geminação proporciona um enquadramento privilegiado para a manutenção de relações com uma ou várias cidades interlocutoras em diferentes países.

Segundo Afonso, citado por Ribeiro e Faria (2009), as geminações são entendidas como parcerias permanentes, formalizadas mediante acordos entre as partes, reconhecidas oficialmente, entre dois (bilateral) ou mais municípios (multilateral) e que promovem a troca de conhecimentos e de experiências, podendo envolver diferentes sectores da sociedade civil.

Contudo, o carácter diferenciador que as mesmas podem assumir (política, económica, técnica, humanitária, demográfica, posição geográfica, afinidade linguística, histórica ou cultural) levou a que o estabelecimento e fomento de relações entre as nações, fossem estabelecidas não se limitando ao continente europeu, mas sim a outros países como os Estado Unidos da América, o Canadá entre outros (Ribeiro e Faria, 2009).

A cooperação entre as cidades passou de simples geminações, a complexas teias de relações (Villiers, Coning e Smit, 2007; Villiers, 2008). O principal objectivo das geminações é trabalhar em conjunto a longo prazo para um benefício mútuo, ou seja, é desenvolvida uma parceria entre duas ou mais cidades com objectivos comuns.

Neves (2004) reforça a ideia que as regiões através da participação em redes transnacionais (geminações) tem a possibilidade de funcionar como *interface* relacional entre redes e daí retirar vantagens, como sejam a facilidade de integrar tecnologias de outras regiões ou de empresas de outras regiões; desenvolver o papel de interligação de local *networks* envolvendo os diferentes agentes e organizações económicas e institucionais locais e constituírem elementos de ligação entre o nível comunitário, o nível internacional, nível transregional e o nível local.

Para Villiers (2005), as geminações são impulsionadas pela força da globalização e da descentralização, e tem como objectivo o aumento da aprendizagem, da competitividade, da partilha de objectivos e movimentação de parceiros para a realização de um objectivo estratégico de longo prazo, implicam um comprometimento de recursos e de tomada de decisão conjunta, visam criar vantagens para as partes envolvidas e podem ligar-se a mais do que dois parceiros levando à formação de organizações em rede.

Assim, Villiers (2005; 2008) e Villiers, Coning e Smit (2007) argumentam que as geminações podem ser definidas como uma aliança estratégica de longo prazo entre as comunidades de diferentes cidades ou vilas, em que os seus municípios são os actores-chave.

2.5. Factores de Sucesso para a Cooperação entre Municípios

A ACEP (2009) define como objectivos claros para a cooperação, a melhoria da qualidade do desenvolvimento, melhoria da democracia e melhoria da qualidade das relações entre os actores da cooperação e da participação no desenvolvimento destes.

Vários estudos de Villiers (2008) determinam que nos últimos anos a investigação nesta área tem sido um veículo importante para a determinação de quais os factores que contribuem para a sustentabilidade e sucesso das relações de parceria entre cidades.

Villiers (2005) realizou um estudo no qual foi possível identificar alguns factores de sucesso nas relações. Segundo este autor estes factores não podem ser analisados de forma individual porque existe uma forte relação entre eles:

- Ambiente propício para facilitar iniciativas bem sucedidas de parcerias;
- Cuidadosa selecção de parceiros;
- Os recursos devem estar concentrados por limitação do número de parceiros;
- Envolvimento da comunidade, incluindo sub-alianças entre instituições, grupos, organizações e empresas
- Qualidade da gestão e uma forte, comprometida e comunitária liderança;
- Estruturas organizacionais e pessoal eficazes e permanentes;
- A relação deve ser formalizada através de um acordo assinado ou de um memorando de entendimento, ambos de longo prazo;
- Deve ser acompanhado por um plano de negócios com claros objectivos, metas, projectos e actividades planeadas;
- Os relacionamentos são formados e mantidos por um meio de comunicação confiável e regular, envolvendo todas as partes interessadas e, incluindo a compreensão mútua e o compromisso entre parceiros;
- As relações são construídas sobre atitudes e valores de confiança, reciprocidade, compromisso, compreensão, sensibilidade cultural, atitude positiva perante o risco e flexibilidade;
- A capacidade de acesso a uma comunidade de recursos financeiros para sustentar a relação é muito importante;
- Avaliação regular e a revisão do acordo e do relacionamento.

No entanto Villiers (2005; 2006), de acordo com um estudo realizado pela Sister Cities Internacional identifica factores de sucesso para as geminações, bastante coincidentes com os factores anteriormente identificados:

- Aliança de capacidade, com o conhecimento e habilidades para o êxito da geminação;
- Concentração de recursos, limitando o número de parceiros, através de uma escolha cuidadosa dos parceiros, que podem auxiliar a comunidade na consecução dos seus objectivos específicos;
- Um contrato ou memorando de entendimento, formalizando assim o relacionamento. Devendo este acordo deve ser de longo prazo.
- Objectivos claros, resumidas num plano estratégico ou num plano de negócios;
- Forte apoio da Câmara Municipal e com o compromisso da sua gestão;
- Uma ampla participação da comunidade, sub-alianças entre as diversas instituições, grupos e organizações se possível, incluindo o apoio sólido do sector empresarial;
- Capacidade para gerir a relação sob a forma de orçamento e com pessoal dedicado;
- Confiança e comunicações regulares;
- Intercâmbio regular;
- Formação de um forte relacionamento que juntam as duas comunidades. A fundação desta relação é construída em certas atitudes. Estas são a confiança, reciprocidade, comprometimento, compreensão, sensibilidade cultural, a atitude para o risco e a flexibilidade;
- Regular avaliação e revisão de acordo e do relacionamento;
- Permitir um ambiente político e institucional que facilite o sucesso da geminação.

Riege e Lindsau (2006) definem que a realização de processos claros que facilitem a transferência efectiva de duas vias de conhecimento entre organizações públicas e outros interessados, são fundamentais para o estabelecimento de parcerias de sucesso. Para além deste aspecto, também uma parceria baseada no conhecimento, na capacidade de aprendizagem e no sucesso da implementação de práticas e técnicas que permitirão a criação de conhecimento mútuo, divulgação, transferência e aplicação, são factores de sucesso.

3. Metodologia de Investigação

3.1. Tipo de Estudo

De modo a alcançar os objectivos definidos neste trabalho, adoptou-se uma abordagem de investigação de natureza qualitativa. Este tipo de investigação, de acordo com Bogdan e Biklen (1994) caracteriza-se por cinco características: (1) a fonte directa dos dados é o ambiente natural e o investigador é o principal agente na recolha desses mesmos dados; (2) os dados que o investigador recolhe são essencialmente de carácter descritivo; (3) os investigadores que utilizam metodologias qualitativas interessam-se mais pelo processo em si do que propriamente pelos resultados; (4) a análise dos dados é feita de forma indutiva; e (5) o investigador interessa-se, acima de tudo, por tentar compreender o significado que os participantes atribuem às suas experiências.

Considerando esta investigação qualitativa, estamos também perante uma abordagem de carácter social. Gil (1999) defende que esta deve ser entendida como um processo formal e sistemático com o objectivo fundamental de descobrir respostas para problemas, mediante o emprego de procedimentos científicos, que permitem a obtenção de novos conhecimentos.

Assim, Godoy (1995) refere que durante este processo deve ser preocupação do investigador o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida. Pois, para Merriam (1988), nas metodologias qualitativas, os intervenientes da investigação não são reduzidos a variáveis isoladas, mas vistas como um todo no seu contexto natural. A observação dos fenómenos sociais implica a participação do investigador no universo onde ocorre o fenómeno escolhido (Dencker, citado em Campos, 2005), e os métodos de pesquisa podem ser aplicados com o intuito de verificar o significado de um fenómeno no seu ambiente natural (Massukado, 2008).

Neste quadro de investigação qualitativa optou-se ainda pelo método de investigação estudo de caso. Segundo Yin (1989), a investigação qualitativa segue a tradição metodológica da realização prévia de um estudo caso. Para Trivinos (1995) e Godoy (1995), este tipo de procedimento é o mais adequado para um estudo mais detalhado de uma determinada situação. Com base nos conhecimentos adquiridos através de um caso, permite a identificação e a análise, nos restantes, da existência de certos padrões de comportamento que dêem conta dos elementos de homogeneidade e de heterogeneidade que caracterizam o objecto de estudo (Yin, 1989)

O que torna estes estudos válidos é o rigor dos laços estabelecidos entre as bases teóricas e a investigação empírica (Laperrière, citado em Martins, 2004), permitindo obter resultados

provenientes de casos individuais, que permitem gerar informação mais detalhada, rica e útil relativamente ao fenómeno em estudo. O número mais adequado de entrevistados recomendados é, quantos forem necessários para descobrir o que se necessita de saber (Kvale, 1996). Nesta metodologia não existe a preocupação com a generalização, o que caracteriza este tipo de método é o estudo em profundidade, procurando a explicação válida para o caso de estudo.

No entanto, Yin (1989) refere ainda que os estudos de caso são uma base de conhecimento, que fornecem a direcção para investigações futuras, são um projecto interactivo e flexível, utilizam uma abordagem holística para estudar os eventos da vida real e utilizam múltiplas fontes e técnicas de recolha de dados.

Pretende-se, deste modo, apresentar uma metodologia qualitativa e dentro desta, a abordagem de um estudo caso.

3.2. Selecção dos Casos

A selecção dos casos é determinada de acordo com as necessidades do estudo. De acordo com a abordagem de investigação qualitativa, pretende-se analisar os resultados provenientes de casos individuais, os quais permitem gerar informação mais detalhada, mais rica e mais útil para o fenómeno a ser observado (Patton, 1990).

O estudo de caso, é uma metodologia caracterizada pelo estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objectos, de maneira a permitir o conhecimento amplo e detalhado do mesmo (Yin, 1989; Gil, 1999).

Os critérios para a selecção dos casos, segundo Barañano (2008) e Patton (1990), foram feitos de forma intencional e em função da conveniência da investigação. Assim para o presente estudo, foram seleccionados quatro municípios, dois no distrito de Castelo-Branco (Covilhã e Fundão), um no distrito de Aveiro (Ílhavo) e outro no distrito de Coimbra (Mira).

A opção por estes municípios deveu-se aos seguintes critérios: - área geográfica: três distritos diferentes, tendo em conta a residência da investigadora (concelho da Covilhã) e a zona de trabalho (Aveiro); - integrarem algumas associações comuns, podendo obter resultados mais consistentes; - alguma diversidade de cooperação. A caracterização de cada um dos municípios é realizada no sub-ponto 4.1 desta investigação.

3.3. Instrumentos de Recolha de Informação

Para a realização de uma investigação é necessário a utilização de técnicas e de instrumentos para a recolha e obtenção da informação. Também esta investigação passou pelo processo de recolha, codificação e análise de dados. De acordo com Deshaies (1992), a construção dos instrumentos de recolha de dados, é um momento considerado muito importante nos trabalhos de investigação, pois dela depende a recolha da informação pertinente, tendo em vista o objectivo do estudo.

Yin (1989) refere que as fontes de evidências possíveis de utilizar num estudo de caso são: a) Entrevistas; b) Observações; c) Documentos e registos; d) Artefactos físicos; e) Inquéritos. Estas fontes permitem recolher uma grande quantidade de informação, um grande detalhe e uma análise em grande profundidade, quando se está na presença de um ou poucos casos.

Já Tuckman (2000) refere que as fontes de obtenção de dados que se podem utilizar num estudo de caso são normalmente de três tipos: (1) entrevistas, (2) documentos vários e (3) através da observação.

Neste estudo, para a recolha de dados, além da análise documental (por exemplo, sites dos municípios seleccionados), foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas. Como referem Bogdan e Biklen (1994), as entrevistas variam quanto ao grau de estruturação, desde as entrevistas estruturadas até às entrevistas não estruturadas. No entanto, estes autores referem ainda que as entrevistas semi-estruturadas têm a vantagem de se ficar com a certeza de obter dados comparáveis entre os vários sujeitos.

Para Fortin (2006), as entrevistas semi-estruturadas comportam questões abertas que permitem fazer ressaltar os pontos de vista dos participantes e ter uma ideia mais precisa do que constitui a experiência. Os participantes são convidados a colocar questões e a exprimir espontaneamente o seu pensamento. As entrevistas (ver guião de entrevista em ANEXO) foram feitas a três vereadores dos respectivos municípios responsáveis pela área de cooperação ou desenvolvimento, e um adjunto do Presidente (Ílhavo) e tiveram lugar entre Maio e Agosto de 2011 com uma duração aproximada de sessenta minutos.

As entrevistas foram realizadas nos respectivos municípios e, de acordo com Bogdan e Biklen (1994), estas devem ser administradas num ambiente informal, descontraído e sem pressões, procurando sempre deixa-los responder à vontade. No presente estudo, procedeu-se ainda à recolha de documentação acerca da organização.

3.4. Análise e Interpretação da Informação

Para o tratamento da informação recolhida, fundamentalmente recorreu-se à análise de conteúdo. Para Quivy e Campenhoudt (1992), esta análise incide sobre vários tipos de mensagens ou relatórios de entrevistas.

Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo é uma técnica de tratamento de dados qualitativos que varia entre a objectividade e a subjectividade e se aplica a discursos extremamente diversificados. Consiste em três etapas diferentes: (1) a descrição (enumeração resumida após tratamento das características de texto); (2) a inferência que permite a passagem, explícita e controlada, da primeira à última fase (3) a interpretação (o significado atribuído a essas mesmas características).

Guerra (2006) refere que a análise de conteúdo pretende descrever as situações, mas também interpretar o sentido do que foi dito. Para Bertaux, citado em Lalande (1998), o investigador não deve centrar-se apenas na análise de conteúdo de uma entrevista, mas analisar o conteúdo de várias entrevistas, neste caso as entrevistas a três vereadores e um adjunto do Presidente, de modo a construir uma representação das várias realidades associadas aos casos estudados.

Para Carmo e Ferreira (2008), a análise de conteúdo, como qualquer outra técnica de investigação, implica que:

- sejam definidos objectivos e um quadro de referência teórico;
- constituído um *corpus* sujeito a análise.
- definidas as categorias, em função das quais o conteúdo é classificado,
- definida a unidade de análise;
- desenvolvida a quantificação (não obrigatória);
- a interpretação dos resultados obtidos, desenvolvida à luz dos objectivos e do

suporte teórico.

Assim, procedeu-se inicialmente à análise de conteúdo das entrevistas realizadas, de seguida a informação é categorizada para detectar características determinantes para o estudo. Por fim, os resultados são tratados, colocando as informações que se pretendiam obter em maior destaque para a partir daí se desenvolverem interpretações, conclusões e limitações relativamente ao tema investigado.

4 Resultados dos Casos Estudados

De modo a alcançar os objectivos desta investigação foram realizados quatro estudos de caso. Com este tipo de investigação qualitativa pretendeu-se determinar quais os tipos de cooperação utilizados pelos municípios e quais os factores de sucesso subjacente a esta matéria.

A descrição dos casos está organizada com base nos objectivos e nos tipos de cooperação municipal e factores de sucesso identificados na revisão da literatura efectuada para esta investigação. Finalmente, com base nas evidências empíricas alcançadas a partir dos casos estudados, faz-se uma análise comparativa. Com este tipo de procedimento, uma compreensão da interpretação dos resultados é mais facilmente atingida.

De seguida é feita uma apresentação dos municípios e uma caracterização dos responsáveis entrevistados.

4.1. Caracterização dos Municípios e dos Entrevistados

A Figura 1 apresenta e caracteriza brevemente os municípios em estudo, bem como os informadores-chave.

Figura 1 - Caracterização dos Casos e Entrevistados

	CASO 1	CASO 2	CASO 3	CASO 4
Distrito	Castelo-Branco	Castelo-Branco	Coimbra	Aveiro
Município	Covilhã	Fundão	Mira	Ílhavo
Informador/ Entrevistado	Dr. Pedro Silva	Dr. Paulo Fernandes	Dr. Miguel Grego	Eng.º Guilherme Carlos
Funções	Vereador-Adjunto	Vereador	Vereador	Vereador-Adjunto

Os concelhos da Covilhã e o do Fundão pertencem ao distrito de Castelo-Branco formado por onze concelhos (Covilhã, Belmonte, Fundão, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova, Sertã, Vila de Rei e Vila Velha de Ródão) e composto por 150 freguesias. A delimitação geográfica deste distrito é feita a Norte pelo distrito da Guarda, Sul distrito de Portalegre, Oeste distrito de Santarém, Leiria e Coimbra, a Leste pela fronteira de Espanha (www.cm-covilha.pt).

O Concelho da Covilhã tem uma área de mais de 550 km² e a sua população está estimada, de acordo com os Censos de 2001 em 54 mil 506 habitantes. Este concelho é ainda constituído por 31 freguesias (www.cm-covilha.pt).

Por outro lado, o Concelho do Fundão tem uma área de mais de 700 km² e a sua população está estimada, de acordo com os Censos de 2001 em 31 mil 482 habitantes. Este concelho é constituído por 31 freguesias (www.cm-fundao.pt).

Mira pertence ao distrito de Coimbra. Do ponto de vista da actual organização da região Centro, o concelho de Mira encontra-se integrado no agrupamento de concelhos da Sub-região do Baixo Mondego (NUT III), juntamente com Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Montemor-o-Velho, Penacova e Soure.

Este concelho faz ainda parte integrante de uma vasta área que engloba a Ria de Aveiro e que constitui a chamada Associação dos Municípios da Ria (AMRIA), bem como à região natural da Gândara, que se estende entre as bacias dos rios Vouga e Mondego, fazendo igualmente parte da associação dos municípios do Baixo Mondego e Gândara (www.cm-mira.pt).

Mira ocupa uma área de 124,1 Km² e é constituído por 4 freguesias. A população do concelho de Mira é composta por 12.872 habitantes (www.cm-mira.pt).

Quanto ao concelho de Ílhavo localiza-se a Sul do Distrito de Aveiro e faz parte da Região Centro (NUT I) e do Baixo Vouga (NUT II). Os 37.209 residentes distribuem-se numa área territorial de 75km² e por quatro freguesias. É atravessado no sentido Norte-Sul pelos Canais de Mira e de Ílhavo (Canal do Boco), que definem uma divisão tripartida do território: uma estreita faixa litoral entre o Mar e o Canal de Mira, uma área central, entre este canal e o Canal de Ílhavo e uma área interior, a nascente do Canal de Ílhavo (www.cm-ilhavo.pt).

4.2. Caso 1 - Município da Covilhã

Tendo em conta os vários tipos de cooperação apresentados na literatura, este estudo consistiu essencialmente na identificação e caracterização de qual dos tipos de cooperação utilizados no município da Covilhã, assim como os respectivos factores de sucesso.

Com base nos resultados obtidos, esta autarquia implementou nos últimos anos, dois tipos de cooperação: a cooperação intermunicipal e a geminação de cidades.

A cooperação intermunicipal consiste na integração do município na entidade Comurbeiras. A Comunidade Intermunicipal - COMURBEIRAS é uma comunidade constituída por 12 municípios

inseridos na Região Centro de Portugal, agrupando duas NUTS III. A maioria destes municípios pertence à NUT III Beira Interior Norte, tais como, Almeida, Celorico da Beira, Guarda, Figueira de Castelo Rodrigo, Manteigas, Mêda, Pinhel, Sabugal e Trancoso. Os concelhos de Belmonte, Covilhã e Fundão pertencem à NUT III Cova da Beira.

A Comurbeiras não apresenta um contínuo urbano, e é nesse sentido que se torna fundamental a apresentação de projectos conjuntos, de cariz supra-municipal e transfronteiriço, que possam criar sinergias entre os vários municípios nacionais e estrangeiros envolvidos.

Para o Sr. Vereador Pedro Silva, *“a integração na Comurbeiras pretende levar o município a ganhar dimensão em termos de posicionamento regional, tendo em conta que os municípios que integram esta entidade ganham uma outra dimensão a nível regional e local”*.

Com esta comunidade, pretende-se também obter benefícios na realização de candidaturas, nomeadamente ao Quadro de Referencia Estratégico Nacional (QREN), ao Programa Operacional Regional do Centro (+ Centro) e ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Procura-se ainda estabelecer uma ligação para o exterior a nível de infra-estruturas de complementaridade e cooperação efectiva na utilização de recursos.

Ainda para o entrevistado do município da Covilhã, *“este tipo de comunidade promove também o aproveitamento de sinergias entre os municípios integrantes, ao nível do turismo e ao nível económico, tendo em conta que já se encontram implementadas no Parque Industrial da Covilhã empresas que ali se sedearam, devido aos contactos emergentes desta cooperação. Para além disso, cada vez mais empresas oriundas nos diversos municípios cooperam e colaboram em rede, fomentando o desenvolvimento em ambos os municípios”*.

Quanto à elaboração de candidaturas para projectos municipais e intermunicipais às entidades referidas, o Sr. Vereador Pedro Silva informou que *“existem 90.000 milhões de euros alcançados através dessas candidaturas que serão repartidos pelos 12 municípios integrantes da Comurbeiras, fazendo com que esta seja uma unidade de gestão de fundos europeus. Para além das vantagens apresentadas a integração neste conceito de cooperação, permite que teoricamente quem faz a triagem dos recursos esteja mais perto dos municípios”*.

Através destas informações é possível verificar que o Município da Covilhã pretende ajustar-se às mudanças nos posicionamentos políticos e económicos mundiais, adoptando uma organização e reestruturação organizacional nova, assim como novos modos de gestão.

A cooperação intermunicipal é uma nova forma de organização que permite ao Município destacar-se e marcar um posicionamento local e regional tornando-o mais ágil, flexível e dinâmico para compatibilizar a sua organização aos padrões internacionais de competitividade e qualidade.

Tal como referido, a cooperação intermunicipal trata de acordos estabelecidos entre dois ou mais municípios de curto ou longo prazo. Assim, a Comurbeiras é uma evidência clara deste tipo de cooperação. O seu objectivo está centrado na cooperação técnica e na conjugação de municípios que trabalham juntos para um determinado objectivo, realçando a importância e a necessidade crescente da ligação em rede dos municípios, a fim de aumentar a sua competitividade em virtude dos benefícios e vantagens que essa ligação em rede lhes proporciona, nomeadamente nas redes empresariais.

Para além desta cooperação, o município da Covilhã também tem apostado nas geminações entre cidades. Esta forma de cooperação refere-se não só ao governo local ou município, mas inclui a sociedade civil, a comunidade empresarial e o sector da educação.

O município da Covilhã, segundo o Sr. Vereador Pedro Silva, *“tem realizado algumas geminações a nível nacional e internacional. Em Portugal, foram feitas geminações com Oeiras, Santarém e Madalena (Açores), a nível internacional temos Roubaix, em França, Laleia em Timor Lorosae, Trelew na Argentina e a mais recente na cidade da Praia em Cabo Verde”*.

O autarca Pedro Silva considera que nas geminações entre cidades se pretende encontrar pontos comuns entre os municípios ou aproximações a nível dos decisores políticos. Para além disso, pretende fomentar a cooperação mútua entre as diversas cidades a nível económico, social e educacional.

Roubaix é a segunda cidade mais importante do Norte de França com 96.000 habitantes. Foi o centro europeu do sector têxtil e actualmente devido à crise neste sector, tornou-se a capital europeia das vendas por correspondência. É também um grande centro universitário. A cidade da Covilhã e de Roubaix estão profundamente ligadas pela integração de naturais do concelho da Covilhã, que contribuíram para a economia e o movimento associativo da cidade de Roubaix.

“Considerando o acolhimento que estes nossos concidadãos receberam da comunidade francesa e considerando que as duas cidades têm ainda um passado comum ligado à indústria de lanifícios, foram promovidas relações económicas e culturais associando as forças vivas dos dois municípios” (vereador Pedro Silva, Caso 1).

Focalizando esta análise na cidade de Roubaix, o Vereador Pedro Silva afirmou que, *“o que fomentou essa geminação foi o já referido elevado número de covilhanenses que em outros tempos emigraram para essa cidade. Esta cooperação pretende integrar substancialmente a sociedade civil, de modo a não perder a ligação existente e promover a manutenção de laços entre segundas e terceiras gerações”*.

Para além disso, com este tipo de cooperação pretende-se dinamizar e transmitir o espólio cultural, promover encontros desportivos e intercâmbios de jovens, movimentando directamente a sociedade a participar nestas ligações reforçando e mantendo uma cultura que em parte lhes é comum.

Em Portugal com a cidade de Oeiras, tendo em conta que historicamente estas duas cidades estão profundamente ligadas à figura notável de Sebastião José de Carvalho e Melo que através da criação da Real Fábrica dos Panos em 26 de Junho de 1764, marcou o destino da indústria de lanifícios da Covilhã e Oeiras e de acções no domínio do urbanismo, agricultura e indústria. Então, também nestes dois municípios se tem promovido iniciativas comuns ao desenvolvimento de ambos os Concelhos, no mesmo âmbito da participação da sociedade civil.

No seguimento da entrevista foi possível determinar que com a geminação da cidade da Praia repercute-se as duas outras vertentes da geminação de cidades, ou seja, o lado económico e a educação.

A ligação com a Cidade da Praia surge num congresso da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Numa fase inicial os laços de cooperação surgem a nível da educação e abrange a Universidade da Beira Interior.

Pedro Silva explicou, que a cooperação estabelecida entre estas duas cidades permitiu estabelecer condições aos estudantes oriundos de Cabo-Verde para a Universidade da Beira Interior que até ao momento da geminação ainda não existiam.

Assim, através desta cooperação, o Município da Covilhã assegura o pagamento parcial do alojamento dos estudantes, a Universidade da Beira Interior responsabiliza-se pelo pagamento parcial das propinas e o Município da Praia o pagamento parcial da deslocação. O objectivo é permitir a formação de novos quadros técnicos que poderão potenciar o crescimento e o desenvolvimento do seu país de origem.

A nível empresarial tem havido algumas missões, com o objectivo de tanto as empresas portuguesas como as empresas de Cabo-Verde, conhecerem a realidade de ambos os países e

poderem potenciar uma expansão das suas actividades económicas, seja em rede seja com o aproveitamento de recursos inerentes a cada empresa.

Como casos de sucesso, o Vereador Pedro Silva referiu o caso de uma empresa do Parkurbis (Parque de Ciências e Tecnologia da Covilhã) que já se implementou na Cidade da Praia, e existindo também uma cooperação esporádica com uma empresa de parques infantis para Cabo-Verde. Referiu ainda que um consórcio de uma empresa brasileira com ligações à Praia se instalou nesse mesmo parque tecnológico.

No que concerne a utilização de recursos e capacidades, o município da Covilhã disponibilizou técnicos para a elaboração de uma candidatura feita pela Praia para implementação de habitação social nessa cidade.

As dificuldades daquele município para a concepção adequada de um plano de habitação social foi colmatada através do uso das capacidades e dos recursos existentes neste município e permitiu ultrapassar essa lacuna.

Para além desta iniciativa também uma equipa das Águas da Covilhã elaborou um projecto de saneamento para aquela cidade, que foi determinante para a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

A destacar ainda na entrevista feita ao autarca Pedro Silva, e quando questionado sobre a dificuldade de implementação destes tipos de cooperação fica ainda a ideia de que para o avanço de uma geminação é necessário fazer uma avaliação criteriosa e com rigor do que cada um dos intervenientes espera e do nível de envolvimento nessa cooperação, sendo importante que os parceiros estejam imbuídos do espírito de cooperação, sendo considerada uma característica intrínseca para o desenvolvimento desta potencialidade. A selecção criteriosa, com uma definição objectiva do que se pretende com esta relação é um dos factores de sucesso da cooperação, assim como a fácil comunicação e confiança.

O sucesso também passa pela criação de um acordo e de um plano estratégico, no qual é definido o planeamento das actividades, os intervenientes, os objectivos e respectivas responsabilidades.

Ao longo da entrevista, também foi possível identificar outros factores de sucesso, como a importância da troca de recursos e capacidades, da necessidade de relações sólidas e estáveis com base na verdade e entendimento. Uma liderança com forte espírito de equipa e de capacidade de relacionamento, assim como, a necessidade de existir em cada parceiro uma comissão para gerir os relacionamentos e o cumprimento dos acordos.

4.3. Caso 2 - Município do Fundão

O Município do Fundão desenvolve vários tipos de cooperação, tal como explicou o vereador Dr. Paulo Fernandes.

Este município encontra-se essencialmente focado numa cooperação centrada para os recursos endógenos e produtos locais de modo a proporcionar o trabalho em rede. Procura junto de outros municípios pontos de interesse comum, de modo a criar uma rede que possa fomentar o desenvolvimento e ganhar escala, ou potenciar a integração numa nova rede.

Os primeiros tipos de cooperação desenvolvidos por este município consistiram na gestão de serviços, nomeadamente, nos serviços de água, saneamento e resíduos sólidos. No entanto, este município entende que a cooperação é feita por projectos, ou seja, através de uma cooperação temática, vista como uma geometria muito variável de sistemas de cooperação, na óptica de uma abrangência geográfica, no que concerne, por exemplo, a cultura, as redes de programação, os agentes culturais, as redes ligadas a exposições, à inovação, até mesmo ao nível social.

O entrevistado considera que *“na cooperação surgem outros agentes para além dos agentes públicos, que podem potenciar a integração em redes como sendo as IPSS, as Misericórdias, as empresas ou até mesmo as Juntas de Freguesia, em que se pretende encontrar soluções para determinados tipos de programas. Esta cooperação permite ganhar força e sinergia para o município alcançar escala e massa crítica”*.

Especificando alguns dos tipos de cooperação realizados no município do Fundão foi possível destacar a Rede de Aldeias do Xisto. Esta rede inclui vinte-um municípios e é inter-distrital (Castelo-Branco, Coimbra e Leiria) conseguindo alcançar vários territórios e várias NUT's. Para além desta dimensão geográfica, é uma rede intersectorial, já que os municípios incorporam dezenas de agentes privados e do conhecimento.

Este projecto é liderado pela ADXTUR - Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto, congrega as vontades públicas e privadas de uma Região que se revêem na gestão partilhada de uma marca, na promoção conjunta de um território, na criação de riqueza através da oferta de serviços turísticos e, finalmente, na preservação da cultura e do património do mundo rural beirão.

“Esta cooperação parte de um recurso (aldeias do xisto) forte e identificável por todos, com o objectivo de fomentar uma coesão territorial, que se transformou numa marca territorial, que actualmente é a força matriz da união para o território com esta diversidade, valorizando vários recursos economicamente” (Dr. Paulo Fernandes, Caso 2).

Para além deste tipo de cooperação, este município desenvolve outras acções, nomeadamente, na rede das Aldeias Históricas e na rede ByNature, vocacionados para o turismo de natureza, através das áreas naturais classificadas da Serra da Estrela, da Serra da Malcata, entre outras.

Foram também apresentadas outras execuções de cooperação de carácter transnacional, como sendo a transumância e o desenvolvimento do património da indústria mineira, com o objectivo de valorizar as minas abandonadas, especificamente as Minas da Panasqueira que englobam o concelho do Fundão e da Covilhã.

Por outro lado, ao nível do desenvolvimento rural, os galos da Cova da Beira e o galo da Estrela Sul (zona do Pinhal) e, ao nível do desenvolvimento urbano, este município (caso 2) participa na rede de cidades do arco da Beira Interior com a cidade da Covilhã, Guarda e Castelo Branco, em que fomentam as competitividades, partindo da área do património cultural, como por exemplo a partilha de uma agenda cultural comum.

Quanto à cooperação de âmbito territorial, encontra-se ligada ao desenvolvimento local, que decorre ao nível da União Europeia, através do programa LEADER, em que o Dr. Paulo Fernandes considera que *“do ponto de vista do diálogo municipal foram pioneiros”*.

Junto das comunidades intermunicipais, desenvolve uma cooperação de carácter estratégico, num conjunto global, com vista ao desenvolvimento de uma região - Cova da Beira - NUT III. Com esta cooperação, pretende-se a captação e dinamização de fundos financeiros, junto dos fundos monetários.

Assim, no que respeita à Comunidade Intermunicipal - Comurbeiras, já descrita no caso 1, o município do Fundão encontra-se a realizar os primeiros passos. O Dr. Paulo Fernandes reconhece a vantagem existente neste modelo de cooperação, ao nível de programas regionais, mas considera que esta entidade não está formatada para uma óptica sub-regional, considerando-a mesmo subaproveitada no alcance das suas funções.

Do seu ponto de vista, só serve como intermediário para a obtenção de fundos comunitários, relacionados com a CCDR e os Programas Operacionais, não tendo autonomia nem competência para determinar o que é a lógica dos projectos de elegibilidade dos próprios programas.

Ao unir todas as redes de cooperação realizadas por este município, é possível afirmar que ao longo dos últimos cinco anos, já alcançou um valor de investimento público de cerca 50 milhões de euros, nos diferentes formatos de cooperação. Por exemplo, a rede de Aldeias do Xisto, só o município do Fundão investiu 20 milhões de euros (investimento público e

privado). No entanto, é importante referir que este programa vale para a região entre 90 a 100 milhões de euros.

Questionado relativamente aos objectivos comuns ou às necessidades que levam à realização desta cooperação, foi destacado, pelo Dr. Paulo Fernandes, o facto de umas redes de cooperação serem consideradas temáticas e outras territoriais. No entanto, pretende com estas parcerias, ganhar escala, ou seja, para os recursos se transformarem em produtos tem de ter notoriedade e reconhecimento, de modo a obter capacidade de fazer mais, com maior qualidade.

A racionalização de custos também é um factor a considerar, ou seja, conseguir poupar sem perder qualidade, através da partilha de recursos humanos, logísticos, técnicos que existam nas regiões e nos municípios.

Este autarca considera que *“temos pouca massa crítica e esta encontra-se pulverizada por muitas entidades (municípios, universidades, politécnicos, entre outros) o que faz com que necessitemos de uma enorme capacitação de instituições para ser competitivo”*.

Os objectivos que levam à necessidade de cooperação também são os benefícios que se obtêm com este tipo de relacionamento, ou seja, pretende-se ganhar escala, qualificação, capacitação e racionalização de custos de modo a ser-se mais competitivo, considerando este, o verdadeiro objectivo comum, a verdadeira necessidade inerente à cooperação.

No entanto, de destacar aqui a lógica da coesão. *“Na nossa região temos um problema histórico, que decorre da geografia existente, como as serras da Gardunha e da Estrela, que fazem uma clivagem da história, existindo rivalidades que apesar de já esbatidas, são presentes, mas para as quais os acordos de cooperação são essenciais para quebrar esses “muros”* (Paulo Fernandes).

Ainda segundo Paulo Fernandes, *“é necessário acabar com as rivalidades endémicas entre os dirigentes e representantes da população, sendo essencial para a cooperação, o conhecimento e a realidade de uns concelhos para outros concelhos, de modo a multiplicar as oportunidades, até mesmo para outros agentes como sendo a comunidade empresarial, educativa, ou outras”*.

Quando questionado sobre os benefícios alcançados com a cooperação, o vereador do município do Fundão, referiu que *“muitas das parcerias realizadas traduziram-se em subvenções para a estruturação do território. Trouxeram uma maior notoriedade e visibilidade para toda a região e consequentemente um maior número de visitantes e mais investidores”*.

Com a cooperação, e com o facto de haver mais conhecimento, existe uma maior responsabilidade da representatividade que conduz à perspectiva da qualidade das propostas, das intervenções, dos conteúdos, ou seja, um patamar mais elevado, um nivelamento por cima, que permite, uma maior consciência e uma visão mais colectiva da região. *“Os problemas não se resolvem a uma micro-escala, o território é muito vasto e começa pela sociedade civil e passa pelas opções políticas e programáticas da região”* (Dr. P. Fernandes, Caso 2).

Para o vereador deste município, *“os novos modos de gestão que possam surgir da cooperação têm de ser no sentido de esta permitir uma nova aprendizagem que facilite a integração em outras redes maiores, que permitam a internacionalização e que promovam a abertura da região para o exterior”*. Sugere que a dicotomia entre cooperação pública e privada tem de ser rompida a diferentes níveis da administração, de modo a serem cada vez mais abertas à sociedade civil e às empresas. Este entrevistado considera ainda, que este tipo de cooperação tem de ser mais facilmente sufragada pelas populações, sendo necessário aprofundar o modelo dos próprios figurinos da cooperação, com um novo nível de administração, como sendo mais uma opção para a cidadania.

No entanto, quando questionado relativamente à utilização de recursos e capacidades, o vereador explica que quanto a isso ainda há muito para fazer na troca de competências técnicas. A troca de recursos são essencialmente na óptica de materiais, de infra-estruturas como aconteceu com as redes de águas e saneamento.

Assim, de um modo geral, o município do Fundão aposta numa cooperação essencialmente multi-sectorial, por recursos que se enquadram dentro do território e com os quais têm uma relação directa, com uma abordagem territorial virada para entidades de diferentes índoles.

Quando questionado sobre quais os factores de sucesso para o desenvolvimento destas cooperações, determinadamente foi focada a necessidade de se ter um conhecimento profundo do potencial do município e dos seus problemas, associando esse conhecimento a uma enorme selectividade.

A cooperação, de acordo com o vereador Paulo Fernandes, tem uma perspectiva concorrencial. No entanto este autarca prefere uma relação ganhar-ganhar, pois *“quando a cooperação é muito desequilibrada tende a romper-se. Se um ganha, e outro perde não há muito a acrescentar. Daí que, para todos ganharmos temos de ser selectivos. Se não estivermos no mesmo patamar e com o mesmo potencial, o retorno, a avaliação e o sucesso está à partida posto em causa”*.

Para Paulo Fernandes, “a cooperação obriga a uma grande abertura do que é a realidade do vizinho. Conhecer a realidade concreta do outro parceiro, é importante. A cooperação não acaba, no momento em que se constitui a entidade, começa aí. Pretende-se assim, uma relação aberta, de muita partilha, que depende também da cultura dos dirigentes/liderança”. Actualmente, as pessoas exigem maior colaboração e sinergias do que aquilo que a liderança está a conseguir fazer, estando desfasadas do interesse da população, sendo necessário uma boa liderança para uma boa cooperação.

Este autarca considera também importante existir uma lógica de ordenamento, de investimento público, de relação entre os diferentes sectores, como as empresas, a universidade, os politécnicos, as instituições sociais, e não cada um fazer na medida das suas possibilidades e das necessidades dos municípios.

O sistema de governação também é importante para o sucesso da cooperação, a forma como vai ser governada a cooperação, na medida em que os incentivos têm de vir de cima para baixo. Defende ainda a criação de um plano estratégico, onde inclua a origem da cooperação, o modelo de cooperação e os objectivos. O Dr. P. Fernandes realça ainda a importância e a necessidade da definição do modelo de cooperação, para se poder aferir o alcance dos objectivos.

P. Fernandes realçou ainda, que *“a existência de um conselho municipal tem de ser forte, no sentido da união e dos interesses, quanto ao resultado do trabalho de cooperação entre redes de cooperação de maior escala, assim como para a defesa e valorização dos recursos e ideias para outras redes, o que fomenta uma boa cooperação, e ajuda a diminuir os desequilíbrios do próprio formato”*.

A existência de sub-alianças é importante, por vezes é necessário começar por células mais pequenas para dar robustez àquela temática e assim conseguir ser colocada num nível superior. Começa por vezes a uma micro-escala entre dois actores locais para ganhar massa crítica e depois poderem até mesmo serem fundadoras.

Quanto à necessidade de uma comissão, depende da dimensão dos parceiros, no entanto justifica-se um observatório regional que ele próprio fosse fomentador de boas práticas.

Por último, torna-se essencial uma clara confiança e comunicação para o sucesso da cooperação. *“Não há cooperação sem uma comunicação super-aliada e sem haver alguém que concentre o processo administrativo, de modo a não perder a força e a eficácia. Também as relações a nível pessoal têm de ter determinadas capacidades, como o saber ouvir, a partilha, a tolerância, o diálogo e a comunicação tanto a nível técnico como na liderança.*

Esta tem de ter aptidões e competências facilitadoras do trabalho em equipa” (Paulo Fernandes).

Quanto á avaliação, em Portugal somos melhor a criar do que a avaliar. Esta característica é importante no sentido de saber se a cooperação ainda corresponde á necessidade.

4.4. Caso 3 - Município de Mira

De acordo com o Dr. Miguel Grego, vereador da Câmara Municipal de Mira, *“o município de Mira tem desenvolvido várias acções de cooperação, no entanto, com as reorganizações administrativas teve de gradualmente adaptar-se a novas realidades”*.

Inicialmente, focou a sua entrevista nas associações de municípios que foram integrando. Neste sentido, o entrevistado começou por explicar a criação de uma associação de municípios com Gandra, Mira, Cantanhede e Vagos que, no entanto, nunca se conseguiu formar por falta de um sustentáculo legal que permitisse fazer mais alguma coisa do que actividades culturais.

Para Miguel Grego fazer uma cooperação municipal meramente, esporádica, não resulta, metaforiza a cooperação com o casamento *“em que nós vamos casando com a mulher que mais nos agrada, consoante a nossa necessidade naquele momento”*. A cooperação tem de ser a médio e longo prazo. Têm que ser definidos objectivos supra-municipais, que sejam estratégicos para que a cooperação efectivamente resulte.

Outro exemplo de uma cooperação municipal em que estavam envolvidos foi a associação de municípios da Ria (AM RIA). Essa associação, da qual já não fazem parte, foi extinta, *“infelizmente”* devido à nova legislação em vigor.

A Associação de Municípios da Ria teve vários projectos de cooperação estratégicos importantes, que consistiam, por exemplo, no saneamento em alta para o qual foi criada a SIMRIA (Saneamento Integrado dos Municípios da RIA) da qual a Associação de Municípios da Ria era um dos accionistas principais. Desenvolveram projectos de modernização administrativa, cadastro, protecção civil, ou seja, todo um conjunto de projectos que transcendiam os vários municípios e que tinham um *“chapéu”* da própria associação.

“Pretendia-se que, em vez de existir, um ou outro técnico do município debruçado sobre uma matéria, eram onze municípios que tinham uma série de recursos que pensavam e planeavam uma estratégia em conjunto, com o intuito de, por um lado, uniformizar procedimentos e

eficácia e, por outro, colocar em causa o próprio procedimento, problematizar, ou seja, problematizar para uniformizar” (Dr. Miguel Grego, Caso 3).

Essa apreciação teve uma boa dinâmica, criaram-se projectos fortíssimos de cooperação estratégica, mas não se conseguiu dar o passo em frente, porque a legislação não o permitiu. Um dos erros, também ocorrido nessa associação, é que não podiam, por exemplo, gerir fundos comunitários. Tinha de ser o projecto da Câmara Municipal de Mira, da Câmara de Vagos, da Câmara de Ílhavo, cada uma a dar um pequeno contributo, refere ainda M.Grego.

Entretanto, é surge uma nova legislação de comunidades intermunicipais, que contemplava a criação de áreas metropolitanas, mas que também estas não tiveram nenhum tipo de sucesso. Foi mais uma tentativa falhada de cooperação, mas que levou à criação da legislação das comunidades intermunicipais, através da NUT III.

Com esta nova legislação, em termos estatísticos, o município de Mira passou a incluir a região do Baixo Mondego sofrendo mais uma alteração. Deixou de pertencer à região do Baixo Vouga com quem já estava a trabalhar no âmbito da associação de municípios da Ria do Baixo Vouga.

Foi mais um revés na história do município de Mira. Passou por uma decisão política do município, errada na sua opinião, tendo em conta que nessa altura a AM RIA que depois vai ser sucedida pela CIM-RIA (Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro - Baixo Vouga NUT III) já tinha uma história de trabalho em comum, com uma equipa técnica que permitia que os técnicos deste município se articulassem com os técnicos da CIM-RIA para fazer projectos supra-municipais de cooperação estratégica.

Para o vereador do município de Mira, *“quando estas entidades são criadas por lei, normalmente não resultam, e na região do Baixo Mondego, onde agora estão enquadrados em termos de cooperação, acontece isso mesmo. Foi uma “decisão de cima” que determinou que os municípios que estavam na NUT III Baixo Mondego teriam que se associar numa comunidade intermunicipal denominada Comunidade Intermunicipal do Baixo Mondego”*.

Sem histórico, sem vontade quase própria, o processo iniciou-se lentamente, enquanto se verificava que outras comunidades intermunicipais, que tinham um passado, circulavam com muito mais fluidez.

Assim, em termos de cooperação, foi feito um Plano Territorial Desenvolvimento (PTD), que em Portugal ainda não está devidamente afirmado, mas que é muito frequente em outros países, como a França, em que para além dos municípios têm regiões.

O que se pretende com essas regiões, como explica o autarca, a título exemplificativo “*é que as pessoas compreendam que se Mira tem uma piscina, se fizermos uma na Tocha, e se já uma dá prejuízo, as duas darão o dobro do prejuízo. Se Mira tem uma piscina, Tocha pode fazer um estádio e Montemor pode fazer uma pista de remo, Coimbra uma pista de canoagem e Anadia um velódromo e todos juntos fazemos uma região em que podemos atrair para cá muito desporto*”.

É esta consciência de cooperação supra-municipal que tem de ser criada. “*Não estamos a dizer deixar de cuidar das nossas terras, estamos a dizer, usar um território mais vasto que o nosso município, que é a região, para não criar competitividade desenfreada, mas sim criar competitividade que traga um aumento de qualidade*” (Dr. Miguel Grego)

Por exemplo, o autarca Miguel Grego já não defende o mesmo no sentido em que “*se a Figueira da Foz tem hotéis, Coimbra tem hotéis, não se façam hotéis em Mira. Aqui é o contrário. Se queremos atrair muitas pessoas para a região tem de haver hotéis em Coimbra de qualidade, hotéis na Figueira da Foz de qualidade, hotéis em Mira de qualidade, hotéis em Condeixa de qualidade, porque só havendo esta criação de massa crítica, com qualidade é que podemos atrair para a região. Assim, logicamente recebem todos, agora quem vem ficar no hotel da Figueira da Foz pode usar o clube náutico de Mira. Agora se não tiver cá hotéis, não vem ao clube náutico de Mira*”.

Em termos de cooperação, o Plano Territorial Desenvolvimento veio tentar definir quais são as linhas mestres da região, ou seja, definir quais são os pontos fortes desta região (municípios de Mira, Cantanhede, Montemor, Condeixa, Sore, Mealhada e Coimbra).

O vereador explicou, por exemplo, que “*quando falamos em fazer termalismo, para Mira é um ponto forte, porque temos a Mealhada que é da nossa região com uma parte de termalismo, e Sore com grande termalismo, portanto é necessário apostar no produto termalismo, para que as pessoas possam ir para a região fazer termalismo na Mealhada e visitem consequentemente a Praia de Mira*”,

Outro ponto forte explicado pelo autarca: “*temos que perceber que se temos a passar aqui a A1 e A17 quais são os pontos fortes juntamente com A25 na nossa região para criar indústrias com grande escoamento, temos o quê? O porto da Figueira da Foz dentro da região, o porto de Aveiro perto da região, falta aqui um pormenor a linha férrea. O aero-transportado está criado, o aeroporto do Porto está a um hora de distância e há um que tem de ser aberto que é a tal sinergia positiva na externalidade da região, que é a base de Montreal numa cooperação estratégica. É uma base militar aberta à viação comercial civil. Se temos cá empresas, que querem escoar o produto com muita rapidez, não podem usar a via marítima, podem usar a via rodoviária mas leva menos logo fica mais caro. Falta aqui a via ferroviária,*

já há uma linha que está em baixo, que é da Pampilhosa e é com estes planos territoriais em desenvolvimento que são supra-municipais que nós podemos perceber que, Mira não podia cá ter um equipamento tipo aeroporto, mas nem precisa de ter se a região tiver. Mira não precisa de ter aqui uma marina par conseguir cativar turistas de marina, se a Figueira da Foz tiver ou se Aveiro tiver, Mira não precisa de ter aqui a pesca de arrasto, porque tem a Figueira da Foz e Aveiro, mas tem de ter a pesca tradicional, é este Plano Territorial Desenvolvimento que leva a que se façam acções de cooperação e nós por vezes temos de ficar contentes com aquilo que os outros fazem porque vêm complementar aquilo que nós temos”.

Para além de toda a dificuldade de enquadramento nas associações de municípios, o Dr. Miguel Grego, mencionou outras formas de cooperação que foram realizando com outros municípios, nomeadamente, a criação de uma unidade de apoio ao comércio tradicional - UAC realizada com o município de Condeixa.

“Mira e Condeixa não fazem sentido ao nível da junção territorial (50Km/distância). Nós temos hotéis eles não têm nenhum, eles têm história e monumentos, nós não temos, nós temos praia, eles têm serra... porque nos havemos de juntar? Qual a imagem que vamos defender aqui? É porque são duas câmaras municipais do mesmo partido? No entanto complementam-se ao nível da oferta. Quem vem ver monumentos de Conímbriga que é património nacional, pode vir dormir à Praia de Mira. Quem vem à Praia de Mira e tem um dia de chuva vai passear e conhecer as belezas da serra em Condeixa, o que nós procuramos criar em termos de cooperação, foi arranjar parceiros que não fosse a Praia da Tocha, porque senão iríamos estar a lutar pelo mesmo cliente, com as mesmas armas, o que nós quisemos criar, foi chamar clientes distintos que vão para o território de Mira ou Condeixa por um motivo que leva ao outro território. Este é o exemplo de cooperação que nós defendemos. Cooperar às vezes é mais do que fazer uma estrada que agarra dois municípios, isto é o mais fácil depois é dizer quem é que vai usar essa estrada, o que pretendemos fazer é criar complementaridade” (Dr. Miguel Grego, Caso 3).

Assim, o Município de Mira, como refere Dr. Miguel Grego, caracteriza-se por cooperações pontuais, *“por um projecto comum que surge, por exemplo queremos reabilitar a estrada florestal, n.º 1, temos que nos juntar a Cantanhede e a Vagos, isto é um projecto pontual, de cooperação pontual, em que tecnicamente podemos fazer um projecto e podemos conquistá-los juntos é uma cooperação sem estratégia apenas por oportunismo”.*

“Outro tipo de cooperação é quando há uma relação de médio/longo prazo em que não se definem acções, definem-se fins/objectivos. O Plano Territorial Desenvolvimento fala em chavões... Depende de nós concretizar aqueles chavões, por exemplo para criar o território mais atractivo. Como é que o nosso território vai ser mais atractivo? No caso de Mira, como é

que vamos fazer para que as pessoas que vêm à Praia de Mira ou à Figueira da Foz, fruto de bom acesso, não vão embora no final da tarde, fiquem cá, cá onde? No território! E porque dentro do território? Porque se apanhar mau tempo, podem ir a Coimbra ver a universidade ou ir a Cantanhede à Praia Fluvial, mas vão dormir e ficar no território. Fixar as pessoas, é importante. Não podemos prometer que vai estar sol durante 15 dias, mas posso prometer que vão ter o que fazer durante 15 dias, seja em Mira ou nos territórios que conosco cooperam. A cooperação está aí, em promover em Mira a alternativa que outros municípios dão e os outros municípios promoverem as alternativas que Mira também oferece. É preciso perceber que isto traz vantagens para todos!”

Para este autarca, a cooperação é sempre uma cooperação interessada, nunca desinteressada. Quando uma cooperação é desinteressada morre com rapidez, tem que ser com interesses múltiplos, em que ambos têm que ganhar. “*Não há cooperação quando apenas caminhamos lado a lado, porque é melhor ir à conversar do que ir sozinho, isto não é cooperação é tolerância, toleramo-nos um ao outro e não juntos. Cooperação é quando eu consigo provar ao outro, se tu fores comigo, tu ganhas mais e eu também”* (refere ainda M. Grego)

O vereador de Mira considera também o individualismo como um dos “defeitos” que a cooperação inter-municipal sofre, “*os municípios pensam que não precisam uns dos outros, são rivais, sobretudo na relação entre grandes e pequenos municípios. Em que os grandes pensam que não precisam dos pequenos e que os pequenos estão a ganhar à custa deles. É o oposto, é graças à praia de Mira que Coimbra tem gente, graças às ruínas de Conímbriga e Condeixa que Coimbra tem gente. Este é o principal obstáculo à cooperação entre municípios com dimensões muito distintas”*.

Outra forma de cooperação é o Programa Polis, um programa de cooperação entre o Estado e os municípios e os municípios entre si, em que todos ganham. Esta forma de cooperação potencia uma visão macro, em que uma estrutura lança concursos para a região, permitindo alcançar fundos comunitários, com uma equipa de técnicos habilitados e que fazem intervenções ancoradas e não na vontade de cada município fazendo com a região passe a ter uma lógica.

Com o programa Polis, pretende-se a título exemplificativo, promover 20.000 certificações em tecnologias da informática a pessoas com mais de 30 anos; criar uma rede de espaço internet para cada 10.000 habitantes, que as IPSS tenham uma rede de comunicação entre si, para os idosos terem formação, usarem o skype e falar com familiares no estrangeiro, até mesmo criar uma rede de tele-medicina.

Ao nível da protecção-civil, fazer um plano todo ele geo-referenciado, com um linguagem única e com um objectivo comum.

No que concerne a geminações, o autarca referiu a parceria do município com Lagni-Sur-Marne (arredores de Paris-França), a qual comemora este ano o seu décimo aniversário. *“Lagni não tem nada a ver connosco, tem alguma agricultura, mas com campos enormes, uma história forte que remonta ao século XV, têm um rio e nós temos o mar, no entanto têm uma coisa muito importante, 30% de portugueses na região e muitos de Mira. Começou por ser uma geminação cultural em termos de nos promovermos e promovermos junto dos nossos emigrantes a região de Gandra, mas também para o país todo, porque lá há comunidades muito fortes de Gandra, Carapelhos, Calvão, Ponte de Vagos, Poutinha, Cantanhede, Covão do Lobo, Vagos, Febres, Lanhedes, Viana do Castelo, até de perto de Viseu, Moimenta da Beira. Interessava-nos estas três comunidades. Mas também pelo interesse cultural. Eles têm uma postura muito forte em termos de pintura neo-clássica e interessava-nos promover aquilo que eles não têm. Com um bom poder de compra, poderem vir até cá, esta era a nossa principal motivação. Pretendíamos criar atracção turística e cultural, mas como fizemos isso? Levamos muitas vezes o nosso folclore, gastronomia, associações culturais, teatro, rancho, clubes de futebol, conhecerem uma nova terra, Mira e passam por cá alguns. O mesmo também aconteceu de cá para lá. Vão a Paris e passam por Lagni. Agora queremos passar mais à frente, não descurando a parte turística e cultural, queremos passar a um outro nível, para o lado industrial. Queremos que os nossos industriais conheçam a realidade industrial da região, uma vantagem é que o presidente da câmara é o presidente da comuna, o que faz com facilmente chegue aos outros. O nosso mercado passa a ser mais abrangente até a nível administrativo. Está tudo em mudança e queremos saber o que nós também podemos aprender”.*

“Temos outros pedidos de geminação, mas até ao momento ainda não aceitamos, porque não queremos simplesmente fazer um intercâmbio e chegar ao fim do ano e perceber que não valeu a pena. Ou tem um sentido ou não tem sentido (Normandia e Bretanha) não vemos vantagem para Mira, só para eles. Para haver cooperação tem de haver vantagens para os dois lados. Há uma que gostaríamos que é Mira em Itália. Ainda não conseguimos perspectivar esse intercâmbio” (Dr. Miguel Grego, Caso 3).

“Também já existem geminações supra-municipais, em que é a região que se gemina com outra região. Na nossa região ainda não é muito fácil, Coimbra pretende sempre geminar com outras cidades universitárias, a Mealhada com cidades termais, em que se focam em parcerias de negócios, nós não quisemos ir por aí. Não queremos só o turismo, e nós não temos um produto quase único para nos afirmar. A Mealhada tem a água lusa e termalismo, nós não temos um produto âncora. Temos alguns produtos como os grelos de Mira, os míscaros de Mira, os carapaus de Mira. Não queremos fazer uma feira, queremos promover

produtos, e para isso pode ser todos juntos. É ainda necessário pensar no objectivo da cooperação para de seguida pensar como vamos chegar a esse objectivo. O que a obra serviu hoje não é o que ele vai servir daqui a cinco anos, porque as coisas mudam. As pessoas pensam que se cooperar demais que deixam de existir. Apesar da evolução ainda temos um problema de mentalidades que se vai agravar com a extinção de municípios” (Vereador do município de Mira, Caso 3).

Como factores de sucesso, este autarca assinala a expressiva necessidade de um objectivo mútuo, devidamente definido e formalizado, com base num plano estratégico, assim como uma acautelada escolha dos parceiros de modo a beneficiar ambas as partes, através de um bom relacionamento, com rigor e clareza na comunicação.

4.5. Caso 4 - Município de Ílhavo

Ao assumir a liderança do Município de Ílhavo em 1998, o Presidente deste município estabeleceu algumas apostas e linhas orientadoras essenciais para o sucesso de um projecto de desenvolvimento, potenciando o relacionamento e a cooperação do município de Ílhavo a três escalas: municipal, intermunicipal e internacional.

Desde logo, a cooperação com as associações do município, numa aposta de fortalecimento da identidade e cultura de um Povo, abrangeu todas as áreas: Educação, Cultura, Acção Social, Juventude, Desporto e Escutismo. Neste município foi desenvolvido um trabalho da maior importância para a formação, a saudável ocupação de tempos livres e para a prestação de um vasto conjunto de serviços aos cidadãos, contribuindo de forma relevante pelo conjunto do seu trabalho e para a qualidade de vida dos cidadãos.

Ao nível da cooperação intermunicipal, o município de Ílhavo assumiu com toda a determinação o importante papel que as associações de municípios têm para a capacitação da actividade política e autárquica, bem como para a construção de melhores respostas ao nível da gestão e da prestação de serviços aos cidadãos.

Nesta última década, o município de Ílhavo assumiu também a liderança de algumas das entidades, tais como a Associação de Municípios da Ria ou a Grande Área Metropolitana de Aveiro e, mais recentemente, a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro.

Ainda ao nível da cooperação intermunicipal destaca-se a participação deste município na Associação de Municípios do Carvoeiro-Vouga, a que pertencem desde a sua fundação, dedicada à gestão dos sistemas de alta de água de consumo; a presença nos órgãos sociais da SIMRIA; e a participação no complexo processo de constituição da nova empresa para gestão e

exploração dos serviços de água e saneamento relativos aos Sistemas de Águas da Região de Aveiro, AdRA - Águas da Região de Aveiro, em parceria com o Grupo AdP - Águas de Portugal.

Dando cumprimento ao importante objectivo de requalificação ambiental da Ria de Aveiro, o Município, através da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, tem também uma participação activa em todo o processo de gestão da sociedade Polis Litoral Ria de Aveiro, constituída com o objectivo de valorizar a orla costeira, com especial incidência na Ria de Aveiro.

A Câmara Municipal de Ílhavo, através do seu Presidente, tem tido ao longo dos últimos 13 anos uma participação activa nos órgãos sociais da Associação Nacional de Municípios Portugueses, inicialmente no Conselho Geral (entre 1998 e 2001) e, posteriormente, no Conselho Directivo (de 2001 até ao presente), constituindo uma experiência da maior relevância política em termos de actividade associativa municipal, proporcionando a participação activa no município em processos políticos da maior importância, como foram a nova Lei das Finanças Locais ou o modelo de gestão dos Fundos Comunitários do QREN.

Ao nível da cooperação internacional, a Câmara Municipal de Ílhavo iniciou em 1998 uma política com objectivos claros e bem determinados, que residiram em dois aspectos fundamentais.

De acordo com o Eng.º Guilherme Carlos, *“o primeiro relacionado com a estruturação da relação com as Comunidades Emigrantes Ilhavenses espalhadas pelo Mundo, muito em especial as de maior dimensão, de forma a materializar a decisão tomada de que o município existe onde existam Ilhavenses e de construir um elemento de apoio à valorização social e política da comunidade. O segundo foi a formalização, preferencialmente com geminações e com participações em associações intermunicipais de municípios, de relações de cooperação cultural, social, política e económica, com Municípios estrangeiros com os quais existam afinidades e/ou interesses nas áreas em referência”*.

Como resultado de relações históricas assentes numa profunda partilha de todo um património, cultura e identidade, assim como o desejo comum de manter e aprofundar essa união no futuro, o Município de Ílhavo celebrou, ao longo da última década, oito Acordos de Amizade/Geminação com os Municípios de St. John's (Canadá), Newark e New Bedford (EUA), Cuxhaven (Alemanha), Paraty (Brasil), Ihtiman (Bulgária), Grindavik (Islândia) e Funchal (Portugal). Fruto dessa celebração, que teve como principal objectivo o fortalecimento das suas relações, estimulando o intercâmbio dos seus cidadãos e, também, a realização e expansão de programas de cooperação nos domínios da educação, da juventude, do desporto, da cultura e do desenvolvimento profissional e económico, estes oito municípios passaram a designar-se de “Cidades-Irmãs” do Município de Ílhavo, cuja amizade se tem revelado ao

longo dos anos muito positiva, justificando, de uma forma sólida, esta aposta na sua promoção além-fronteiras.

No Mundo em que vivemos actualmente, cada vez mais global e exigente, o sentido de cooperação exige das autoridades locais uma vivência nessa escala global, ganhando em conhecimento pela troca de experiências, em conquista de novos universos e muito em especial estreitando laços sociais, económicos e políticos.

A verdade que se constata com maior evidência, é que a dimensão intermunicipal ocupa cada vez mais espaço e importância na vida dos municípios e da região, em consequência do trabalho que tem sido concretizado e dos projectos que estão em execução e que se traduzem em mais e melhor desenvolvimento.

“A aposta política no somatório de capacidades para sermos ainda mais capazes, assumiu nos dias de hoje um papel essencial no desenvolvimento local, pelo que pretende-se que a cooperação intermunicipal seja cultivada de forma crescente, quer com outros municípios, quer com entidades públicas (com especial destaque para a Universidade de Aveiro e as entidades Governamentais) e privadas (Empresas e Associações), assim como aqueles que tudo justificam: os cidadãos” (Eng.º Guilherme, Caso 4).

Como resultado dessa aposta no somatório de capacidades, destaca-se o bom exemplo da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro no aproveitamento dos Fundos Comunitários do QREN, através do Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global, visando fomentar uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, apelando à cooperação entre os municípios, enquanto actores chave do desenvolvimento, suportada pelo respectivo Programa Territorial de Desenvolvimento (PTD).

Reforçando a importância da cooperação intermunicipal, como por exemplo todo o processo de constituição e gestão da empresa AdRA - Águas da Região de Aveiro, trata-se da primeira parceira pública em Portugal para a gestão de serviços de água e saneamento, representando uma reforma profunda dos serviços de água em território nacional, dando um primeiro passo para a protecção do ambiente e sustentabilidade económico-financeira do sector, contribuindo para o desenvolvimento regional e ordenamento do território.

Também no âmbito da gestão dos recursos e protecção do ambiente, é possível referenciar a importância de todo o trabalho que o Programa Polis da Ria de Aveiro tem já em curso com o objectivo de requalificar e valorizar este espaço singular que é a Ria de Aveiro, caracterizado por condições excepcionais para suporte e desenvolvimento económico e turístico sustentável, intimamente ligado ao contacto e fruição da natureza.

O somatório de esforços e capacidades tem como principal vantagem o aumento da capacidade de desenvolvimento social, económico e cultural, acompanhado de um ganho de escala, potenciando alcançar novos patamares dos quais se destaca o relacionamento com entidades internacionais, refere ainda o Eng.º Guilherme.

Actualmente, não se duvida das vantagens que a cooperação intermunicipal proporciona desde logo pelo aumento das capacidades de liderança e gestão, fomentando novos caminhos de desenvolvimento sustentável.

O caminho de crescimento que se verifica, em particular nos Município da Região de Aveiro, associados da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro e cujo trabalho de cooperação tem sido crescente, resulta da capacidade de liderança e gestão equilibrada, associada ao ganho de dimensão e competências que a cooperação intermunicipal origina.

Mais concretamente, ao nível da Região de Aveiro, Comunidade Intermunicipal presidida pelo presidente deste município, é possível quantificar a vantagem da cooperação intermunicipal, desde logo pela dimensão financeira da fatia de Fundos Comunitários do QREN que foi possível conquistar com o Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global dos Fundos Comunitários do QREN, no valor de 60M € para um investimento de 110M €.

Outro bom exemplo da vantagem da cooperação entre Municípios é a intervenção prevista no Programa Polis Litoral Ria de Aveiro, no âmbito da qualificação e valorização do património natural que é a Ria de Aveiro, no valor de 96M €.

Para o município de Ílhavo, os factores de sucesso para a cooperação definem-se essencialmente na escolha adequada do parceiro, ou dos parceiros, na definição do objectivo e na criação de um plano estratégico para a realização dessas acções.

Uma forte liderança, devidamente estruturada, com forte controle e avaliação que permite relações de confiança, estáveis e duradouras.

4.5. Síntese sobre Algumas Evidências Empíricas

De acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, as comunidades intermunicipais destinam -se à prossecução de fins públicos. A figura seguinte reúne esses fins e mostra algumas evidências empíricas obtidas a partir dos casos analisados.

Figura 2 - Fins Públicos nas Comunidades Intermunicipais e Evidências Empíricas

Fins Públicos	Evidências Empíricas
<p>a) Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido</p>	<p>- <i>“já se encontram implementadas no Parque Industrial da Covilhã empresas que ali se sedearam, devido aos contactos emergentes desta cooperação”</i> (Caso 1)</p> <p>- <i>“Esta cooperação parte de um recurso (aldeias do xisto) forte e identificável por todos, com o objectivo de fomentar uma coesão territorial, que se transformou numa marca territorial, que actualmente é a força matriz da união para o território com esta diversidade, valorizando vários recursos economicamente”</i> (Caso 2)</p> <p>- <i>“Não estamos a deixar de cuidar das nossas terras, estamos a usar um território mais vasto que o nosso município, que é a região, para não criar competitividade desenfreada, mas sim criar competitividade que traga um aumento de qualidade”</i> (Caso 3)</p> <p>- <i>“A cooperação com as associações do município, numa aposta de fortalecimento da identidade e cultura de um Povo, abrangendo todas as áreas: Educação, Cultura, Acção Social, Juventude, Desporto e Escutismo”</i> (Caso 4).</p>
<p>b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal</p>	<p>- <i>“O município da Covilhã está centrado na cooperação técnica e na conjugação de municípios que trabalham juntos para um determinado objectivo, realçando a importância e a necessidade crescente da ligação em rede dos municípios”</i> (Caso 1)</p> <p>- <i>As Rede de Aldeias do Xisto inclui vinte-um municípios e é inter-districtal (Castelo-Branco, Coimbra e Leiria) conseguindo alcançar vários territórios e várias NUT's. Para além desta dimensão geográfica, é uma rede intersectorial, já que os municípios incorporam dezenas de agentes privados e do conhecimento”</i> (Caso 2)</p> <p>- A criação de uma unidade de apoio ao comércio tradicional</p> <p>- UAC, realizada com o município de Condeixa, com o objectivo de <i>“chamar clientes distintos que vão para o território de Mira ou Condeixa por um motivo que leva ao outro território”</i> (Caso 3)</p> <p>- <i>“...são projectos que estão em execução e que se traduzem em mais e melhor desenvolvimento”</i> (Caso 4)</p>

<p>c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional – QREN</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>“Pretende-se obter benefícios na realização de candidaturas, nomeadamente ao Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), ao Programa Operacional Regional do Centro (+ Centro) e ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional” (Caso 1)</i> - <i>“Uma cooperação de âmbito territorial, ligada ao desenvolvimento local, que decorre ao nível da União Europeia, através do programa LEADER” Caso 2).</i> - <i>“O Programa Polis, como um programa de cooperação entre o Estado e os municípios e os municípios entre si, em que todos ganham” (Caso 3)</i> - <i>“Aproveitamento dos Fundos Comunitários do QREN, através do Contrato de Delegação de Competências com Subvenção Global, visando fomentar uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial” (Caso 4)</i>
<p>d) Planeamento das actuações de entidades públicas, de carácter supra-municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>“Pretendemos ajustar-nos às mudanças nos posicionamentos políticos e económicos mundiais, adoptando uma organização e reestruturação organizacional nova” (Caso 1)</i> - <i>“Participamos na rede de cidades do arco da Beira Interior com a cidade da Covilhã, Guarda e Castelo Branco” (Caso 2)</i> - <i>“Existe um Plano Territorial Desenvolvimento (PTD), que em Portugal ainda não está devidamente afirmado, mas que é muito frequente em outros países, como a França, em que para além dos municípios têm regiões” (Caso 3)</i> - <i>“Ao longo dos últimos 13 anos, temos uma participação activa nos órgãos sociais da Associação Nacional de Municípios Portugueses, inicialmente no Conselho Geral e, posteriormente, no Conselho Directivo (de 2001 até ao presente)” (Caso 4)</i>

4.6. Análise Comparativa dos Casos e sua Discussão

Após a análise dos dados, neste sub-ponto realiza-se uma análise comparativa sobre as formas e factores de sucesso dos quatro municípios estudados. Na figura seguinte estão expostas as ideias-chave obtidas a partir dos resultados dos vários estudos de caso efectuados.

Figura 3 - Análise comparativa - Formas de Cooperação e Factores de Sucesso

	Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
1) Formas de Cooperação	<ul style="list-style-type: none"> - Associações de municípios de fins múltiplos - Geminações: em Portugal, com Oeiras, Santarém e Madalena (Açores), - Geminações a nível internacional com Roubaix, em França, Laleia em Timor Lorosae, Trelew na Argentina e a mais recente na cidade da Praia em Cabo Verde 	<ul style="list-style-type: none"> - Associações de municípios de fins múltiplos 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidade Intermunicipal do Baixo Mondego - Geminação internacional, com a França, Iagni-Sur-Mer 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro e a Associação de Municípios do Carvoeiro-Vouga - Geminações, das quais uma em Portugal (Funchal) e as restantes com os municípios de St. John's (Canadá), Newark e New Bedford (EUA), Cuxhaven (Alemanha), Paraty (Brasil), Ihtiman (Bulgária), Grindavik (Islândia)
2) Factores de sucesso	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente propício para facilitar iniciativas bem sucedidas de parcerias - Cuidadosa selecção de parceiros - Recursos concentrados por limitação do número de parceiros - Envolvimento da comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente propício para facilitar iniciativas bem sucedidas de parcerias - Cuidadosa selecção de parceiros - Recursos concentrados por limitação do número de parceiros - Envolvimento da comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente propício para facilitar iniciativas bem sucedidas de parcerias - Cuidadosa selecção de parceiros - Recursos concentrados por limitação do número de parceiros - Envolvimento da comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiente propício para facilitar iniciativas bem sucedidas de parcerias - Cuidadosa selecção de parceiros - Recursos concentrados por limitação do número de parceiros - Envolvimento da comunidade

	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade da gestão e da liderança - Plano de negócios com claros objectivos, metas, projectos e actividades planeadas - Comunicação entre parceiros 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualidade da gestão e da liderança - Plano de negócios com claros objectivos, metas, projectos e actividades planeadas - Comunicação entre parceiros 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de negócios com claros objectivos, metas, projectos e actividades planeadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de negócios com claros objectivos, metas, projectos e actividades planeadas
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

i) Formas de Cooperação

Todos os municípios estudados são altamente integrantes em redes de cooperação com objectivos comuns. Apesar de realidades diferentes, estes municípios ambicionam com a cooperação, alcançar um factor essencial para a economia: o desenvolvimento sustentável e o crescimento enquanto componentes de uma região. O objectivo é torná-los mais ágeis, flexíveis e dinâmicos para compatibilizar o seu município aos padrões internacionais de produtividade, competitividade e qualidade.

Nos casos estudados, é possível verificar a consciência de que as organizações não conseguem progredir isoladamente, sendo vantajoso as relações intermunicipais. Deste modo, as formas de cooperação mais utilizadas por estes municípios remete para as organizações supra-municipais, especificamente, as associações de municípios de fins múltiplos, como sendo a Comurbeiras (Município da Covilhã e Fundão), a Comunidade Intermunicipal do Baixo Mondego (Município de Mira) e a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro e a Associação de Municípios do Carveiro-Vouga (Município de Ílhavo). Destas associações, resultam novas formas descentralizadas com todas as consequências positivas que daí possam advir para as populações (Neves, 2004). De facto, este tipo de comunidades promove o aproveitamento de sinergias entre os municípios integrantes, ao nível do turismo e ao nível económico. Como refere Amaral (2006), para a realização conjugada de interesses específicos comuns.

A cooperação inter-municipal é uma nova forma de organização que permite ao município destacar-se e marcar um posicionamento local e regional tornando-o mais ágil, flexível e dinâmico para compatibilizar a sua organização aos padrões internacionais de competitividade e qualidade. Chiavenato (1999) identifica como principais vantagens da estrutura em rede proporcionar competitividade em escala global. Ainda de acordo com Villiers (2008), o principal objectivo da cooperação inter-municipal é trabalhar em conjunto a longo prazo para um benefício mútuo. Este aspecto é referido, por exemplo pelo município da Covilhã (Caso 1) cuja integração na Comurbeiras pretende levar o município a ganhar

dimensão em termos de posicionamento regional, tendo em conta que os municípios que integram esta entidade ganham uma outra dimensão a nível regional e local.

Como se pode analisar nos Caso 1 e 2, a Comurbeiras é uma evidência clara deste tipo de cooperação. O seu objectivo está centrado na cooperação técnica e na conjugação de municípios que trabalham juntos para um determinado objectivo. A importância e a necessidade crescente da ligação em rede dos municípios, tem em vista aumentar a sua competitividade face aos benefícios e vantagens que essa ligação em rede lhes proporciona, nomeadamente, nas redes empresariais.

Para Ribeiro e Faria (2009), os municípios ao serem protagonistas de todo o processo de cooperação intermunicipal, debruçam-se sobre áreas como a economia, a cultura, a sociedade e, por conseguinte, a sua educação e formação ao nível profissional, a gestão e protecção do ambiente, o saneamento básico, assim como áreas directamente relacionadas com a organização e administração geral dos mesmos, ou seja, dos municípios. É possível verificar a actuação nessas áreas (Casos 3 e 4). A Associação de Municípios da Ria teve vários projectos de cooperação estratégicos importantes, no saneamento em alta para o qual foi criada a SIMRIA (Saneamento Integrado dos Municípios da RIA) da qual era um dos accionistas principais. Por outro lado, verifica-se o desenvolvimento de projectos de modernização administrativa, cadastro, protecção civil e requalificação ambiental da Ria de Aveiro, através da Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, mas também uma participação activa na gestão da sociedade Polis Litoral Ria de Aveiro, constituída com o objectivo de valorizar a orla costeira, com especial incidência na Ria de Aveiro.

A insatisfação das necessidades humanas pressupõe, de acordo com Henriques (1990), soluções adequadas à especificidade dos problemas de cada comunidade local. No caso do município de Fundão e do município do Mira, caso 2 e 3, respectivamente, verifica-se também um tipo de cooperação mais focada para a dinamização de recursos e produtos oriundos exclusivamente dos seus concelhos. Deste modo, admite-se que os municípios possam desempenhar um papel decisivo na animação da participação das comunidades (Henriques, 1990), em que nas relações de cooperação todas as partes devem ganhar (Silva, 2006).

No ambiente organizacional e dos negócios, a rede representa uma forma de organização intermediária entre a organização e o mercado, redefinindo-se os princípios da estrutura burocrática e da hierarquia inflexível pela necessidade premente de vinculação entre os processos referentes à coordenação da actividade económica, surgindo daí vários tipos de rede, tais como as redes de inovação, as redes estratégicas, as redes flexíveis, entre outras (Ernst, 2006), tal aconteceu no município do Fundão (Caso 3), com a rede das Aldeias Históricas.

Ainda no município do Fundão, o projecto de Aldeias do Xisto, trouxe às organizações uma importante contribuição na inovação do processo, estimulando a divisão e a partilha de informação. Este tipo de cooperação é uma ferramenta importante, capaz de promover a eficácia do marketing das organizações, potenciando o desenvolvimento de novos produtos e a expansão dos recursos de base das organizações (Shaw, 1999).

Quanto às parcerias internacionais de cidade para cidade, também conhecidas como gemação de cidades ou cidades-irmãs, para Villiers (2008) estas desenvolveram-se como um instrumento facilitador de amizade internacional e de intercâmbio cultural a nível local, para uma poderosa ferramenta para a capacitação, aprendizagem e desenvolvimento económico e social nos países em desenvolvimento.

Assim, também ao nível da cooperação internacional, estes municípios promoveram acordos de cooperação, excepto o município do Fundão (Caso 2), que de momento ainda se encontra focado na promoção do seu município e dos seus produtos a nível regional e nacional, através de outras redes, sem ser a gemação.

No caso 1, o município da Covilhã, desenvolveu gemações em Portugal, com Oeiras, Santarém e Madalena (Açores), e a nível internacional com Roubaix, em França, Laleia em Timor Lorosae, Trelew na Argentina e a mais recente na cidade da Praia em Cabo Verde.

O município de Mira (caso 3) tem uma gemação internacional, com a França, Iagni-Sur-Mer e o município de Ílhavo (caso 4), oito gemações, das quais uma em Portugal (Funchal) e as restantes com os municípios de St. John's (Canadá), Newark e New Bedford (EUA), Cuxhaven (Alemanha), Paraty (Brasil), Ihtiman (Bulgária), Grindavik (Islândia).

Para Ribeiro e Faria (2009), as gemações são acordos que visam trocar conhecimentos e concretizar actividades, projectos ou programas, com uma perspectiva de médio e longo prazo. Por exemplo, o município da Covilhã e Roubaix promoveram relações económicas e culturais associadas às forças vivas dos dois municípios, com o intuito de dinamizar e transmitir o espólio cultural, promover encontros desportivos e intercâmbios de jovens, movimentando directamente a sociedade a participar nestas ligações reforçando e mantendo uma cultura que em parte lhes é comum.

No caso de Mira (Caso 3), pretendiam com a cooperação, criar atracção turística e cultural, através do folclore, gastronomia, associações culturais, teatro, rancho, clubes de futebol. Já Ílhavo (Caso 4) desenvolveu participações em associações intermunicipais de municípios, de relações de cooperação cultural, social, política e económica, com municípios estrangeiros e com os quais existem afinidades e/ou interesses nas áreas em referência.

Neste contexto, Neves (2004) entende que as geminações tem a possibilidade de funcionar como *interface* relacional entre redes e daí retirar vantagens, como sejam a facilidade de integrar tecnologias de outras regiões ou de empresas de outras regiões.

O Município de Mira (Caso 3) procura desenvolver o papel de interligação de local *networks* envolvendo os diferentes agentes e organizações económicas e institucionais locais a constituírem elementos de ligação entre o nível comunitário, o nível internacional, nível transregional e o nível local (Neves, 2004). Tendo em conta que não têm um produto âncora, mas sim, vários produtos pretendem promovê-los, através do uso destas redes.

Já Ílhavo (Caso 4) pretendeu com a geminação a St. John's promover um intercâmbio regular nos campos da Cultura, História, Conhecimento dos Oceanos, Turismo, Juventude e Economia, fornecendo ao mesmo tempo, viagens para os cidadãos. Tal como afirma Jacques Santer, Presidente da Comissão Europeia em 1997, a geminação tem a vantagem de combinar laços de amizade com as mais variadas categorias de intercâmbios.

Segundo Ribeiro e Faria (2009), o carácter diferenciador que esta cooperação pode assumir (política, económica, técnica, humanitária, demográfica, posição geográfica, afinidade linguística, histórica ou cultural) pode ser explicado, por exemplo no Caso 1, em que a cooperação estabelecida com Cabo-Verde permitiu estabelecer condições aos estudantes desse país para poderem estudar na Universidade da Beira Interior.

No Caso 4, os Municípios de Ílhavo e de New Bedford celebraram juntos um Acordo de Amizade, como testemunho do profundo relacionamento entre os seus cidadãos que, desde o século XIX, partilham toda uma história marítima identitária dos seus valores históricos, naturais e culturais. Tal como refere Afonso, citado por Ribeiro e Faria (2009), as geminações são entendidas como parcerias permanentes, formalizadas mediante acordos entre as partes, reconhecidas oficialmente, entre dois (bilateral) ou mais municípios (multilateral) e que promovem a troca de conhecimentos e de experiências, podendo envolver diferentes sectores da sociedade civil. Com este objectivo, o município da Covilhã disponibilizou técnicos para a elaboração de uma candidatura feita pela Praia para implementação de habitação social nessa cidade. Para além desta iniciativa também uma equipa das Águas da Covilhã elaborou um projecto de saneamento para aquela cidade, que foi determinante para a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

Para Villiers (2005), as geminações são impulsionadas pela força da globalização e da descentralização, e tem como objectivo o aumento da aprendizagem, da competitividade, da partilha de objectivos e movimentação de parceiros para a realização de um objectivo estratégico de longo prazo, implicam um comprometimento de recursos e de tomada de decisão conjunta, visam criar vantagens para as partes envolvidas e podem ligar-se a mais do

que dois parceiros levando à formação de organizações em rede. Com isto, o município de Ílhavo, com a cidade Alemã, Cuxhaven, desenvolveu um acordo de cooperação com o principal objectivo de aprofundar o relacionamento entre as duas cidades em duas áreas de grande interesse comum: a indústria (especialmente a do sector das pescas) e o turismo.

A cooperação entre as cidades passou de simples geminações, a complexas teias de relações (Villiers, Coning e Smit, 2007; Villiers, 2008). O principal objectivo das geminações é trabalhar em conjunto a longo prazo para um benefício mútuo, ou seja, é desenvolvida uma parceria entre duas ou mais cidades com objectivos comuns.

ii) Factores de Sucesso

A viabilidade e o sucesso de qualquer sociedade é em grande parte em função de como os seus recursos são aproveitados, sejam eles recursos naturais, localização geográfica, capacidades das pessoas ou capital intelectual (Wiig, 2000). Assim, a maneira como os municípios aproveitam as relações históricas, geográficas, económicas, culturais e de amizade determinam o sucesso dessas relações e da sociedade em que estão inseridos.

Nesta perspectiva, um ambiente propício para facilitar iniciativas bem sucedidas de parcerias é um factor importante na cooperação intermunicipal. Todos os municípios estudados demonstram existir um ambiente propício que facilita o desenvolvimento de iniciativas bem sucedidas de parcerias. Por outro lado, uma cuidadosa selecção de parceiros foi um aspecto sublinhado pelos municípios estudados, já que desenvolverem parcerias quer com os municípios mais próximos da região quer com países transfronteiriços, mas que de algum modo têm alguma ligação ao município.

Em todas as parcerias estudadas existe igualdade na repartição de recursos e os mesmos estão concentrados mediante o número de parceiros. Aliás, o envolvimento da comunidade, incluindo sub-alianças entre instituições, grupos, organizações e empresas foi também um dos factores para o sucesso destas relações de cooperação entre municípios.

Villiers (2006) refere que a qualidade da gestão e da liderança influenciam o sucesso da cooperação. No presente estudo, o caso 1 defende, precisamente, uma liderança com forte espírito de equipa e de capacidade de relacionamento e, no caso 2, pretende-se uma relação aberta, de muita partilha, que depende também da cultura dos dirigentes/liderança

Em todos os casos estudados foi possível identificar a necessidade de definir os objectivos e metas, com base num plano de negócios devidamente estruturado. Por exemplo, o caso 2 defende a criação de um plano estratégico, onde inclua a origem da cooperação, o modelo de

cooperação e os objectivos. Realça-se ainda a importância e a necessidade da definição do modelo de cooperação, de modo a se poder aferir o alcance dos objectivos.

Villiers, Coning e Smit (2007) referem que, quanto mais os actores envolvidos nas relações de cooperação se comunicam com frequência, mais bem sucedida será a cooperação. De facto, as relações são construídas sobre atitudes e valores de confiança, reciprocidade, compromisso, compreensão, sensibilidade cultural, atitude positiva perante o risco e flexibilidade. Estes e outros factores foram considerados como críticos para o sucesso das relações inter-municípios formadas.

A capacidade de acesso a uma comunidade de recursos financeiros para sustentar a relação é muito importante. As relações das cooperações apresentadas nos diferentes casos são sustentadas por uma base financeira, das quais algumas delas através de fundos europeus. Por outro lado, em todos os casos analisados, existe uma avaliação regular dos acordos o que permite estes serem bem sucedidos.

5. Conclusões e Implicações

Actualmente, os municípios vivem, perante o factor da globalização económica e as constantes e variadas transformações sociais decorrentes da envolvente do sistema, um processo de complexificação das suas realidades.

Neste contexto, a cooperação intermunicipal tem assumido, ao longo dos anos, um papel cada vez mais importante, originando a que a mesma não se limite ao nível local e na própria comunidade em que os municípios se encontram envolvidos, estendendo-se a regiões e países de todo o mundo.

Neste estudo, que se baseou em quatro estudos de caso (municípios portugueses), identificaram-se várias formas de cooperação intermunicipal, tais como associações de municípios, comunidades intermunicipais, a geminação de cidades e outros projectos de parceria entre municípios, cujos factores de sucesso subjacentes são essencialmente a troca de experiências, a partilha de problemas comuns, as relações de amizade, a credibilidade, a transparência, compromisso, compreensão e sensibilidade cultural.

Ainda com base nas evidências empíricas obtidas, concluiu-se que na cooperação entre municípios vigora a ideia de sinergia, onde o resultado não é somente a soma das performances individuais. De facto, existe um esforço conjunto de cooperação que permite atingir benefícios comuns, passando pela ligação entre parcerias inter-organizacionais que permite alcançar vantagens competitivas.

Tendo em conta os resultados dos estudos de caso realizados, pode-se concluir que nos municípios estudados estão reunidos os factores de sucesso das relações de cooperação formadas. De facto, sem estas relações de amizade, confiança, lealdade que se observam, fundamentalmente, nos acordos de geminação, nos protocolos de cooperação/colaboração estabelecidos e nas associações de municípios, não seria possível, ou pelo menos não seria tão simples, alcançar o sucesso e um melhor desempenho dos municípios envolvidos.

Assim, com este trabalho pretende-se que os gestores públicos sejam capaz de integrar melhor as iniciativas de cooperação dentro e fora da sua comunidade. Todavia, apesar desta evolução, atravessa-se um problema de mentalidade que se vai agravar com a extinção de alguns municípios, tendo em conta a nova reorganização administrativa que se pretende realizar no nosso país nos próximos tempos.

Por outro lado, a lógica da coesão também terá implicações no desenvolvimento e crescimento das acções de cooperação entre municípios. Várias regiões têm um problema

histórico que advém da sua geografia e que conduzem a rivalidades que, apesar de já esbatidas, são presentes, mas para as quais os acordos de cooperação são essenciais, a fim de diminuir esses obstáculos históricos e culturais.

A cooperação entre municípios, por vezes, é vista numa perspectiva concorrencial, quando deveria estar numa relação “ganhar-ganhar”. Quando a relação de cooperação é muito desequilibrada tende a romper-se. Se um ganha e outro perde não há muito a acrescentar. Deste modo, sugere-se aos agentes públicos que para todos ganharem num acordo de cooperação têm de ser selectivos na escolha do(s) parceiro(s). Se não estiverem no mesmo patamar e com o mesmo potencial, o retorno, a avaliação e o sucesso da cooperação, são aspectos que estão à partida em causa.

Os gestores públicos deverão também estar conscientes de que a cooperação inter-municipal é, hoje, uma nova forma de organização que permite a um município destacar-se e marcar um posicionamento local e regional tornando-o mais ágil, flexível e competitivo. Este tipo de relação entre municípios permite ganhar escala, ou seja, transformar os recursos em produtos de forma a obter notoriedade e reconhecimento quer a nível nacional quer no âmbito internacional.

Neste sentido, recomenda-se aos gestores públicos e demais que minimizem as rivalidades endémicas entre eles e os representantes da população. De facto, é essencial para a cooperação inter-municipal o conhecimento e a realidade entre concelhos, de modo a multiplicar as oportunidades e até mesmo uma abertura para outros agentes, tais como a comunidade empresarial, educativa, entre outros.

Como quase em todos os estudos, também este apresenta algumas limitações. Uma destas limitações prende-se com o facto de ter sido apenas estudado quatro municípios (casos). Deste modo, a inclusão de mais municípios teria fornecido mais dados para uma análise mais aprofundada sobre esta temática e a realização de mais entrevistas com outros profissionais preocupados com a participação nas iniciativas de cooperação, teria sido também benéfico para a presente investigação. Assim, futuramente espera-se complementar este trabalho com mais estudos de caso e com uma maior análise qualitativa. Uma outra limitação diz respeito à escassa investigação realizada acerca da cooperação entre municípios, todavia, este aspecto converteu-se num ponto forte, devido à originalidade e inovação do presente estudo.

Por último, determinar o papel que os gestores públicos desempenham nas relações de cooperação, estudar as diferenças entre a cooperação no sector público e no sector privado e a individualização das condições para o sucesso, de modo a que todos os benefícios possam ser alcançados, são linhas a considerar em futuras investigações dentro desta área do conhecimento. De facto, mais estudos são necessários para compreender os problemas do

desenvolvimento da cooperação nas autarquias locais e é conveniente aplicar este estudo numa amostra mais alargada e em áreas geográficas mais amplas para generalização dos resultados.

Bibliografia

- ACEP (2009), *Cooperação Descentralizada*, Edição da ACEP, Lisboa.
- AFONSO, M. M. (1995), *Cooperação para o desenvolvimento - Características, evolução e perspectivas futuras*, CIDAC, Lisboa.
- AMARAL, D. (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 3ª Edição, Coimbra, Almedina, Volume X, S/N, 219-800.
- BARANÃO, A. M. (2008), *Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão*. Lisboa: Sílabo.
- BARDIN, L. (1977), *Análise de conteúdo*, Lisboa: Edições 70.
- BOGDAN, R. C. e BIKLEN, S. K. (1994), *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e os Métodos*, Porto Editora, Porto.
- CÂNDIDO, G. A. e ABREU, A. F., (2000), Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório.” In: http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/04_conceitos_redes.pdf
- CARMO, H. e FERREIRA, M. (2008), *Metodologia da Investigação - guia para auto-aprendizagem*, Universidade Aberta, 2.ª Edição.
- CARRETTO, A. B. (2004), *Formação e gerência de redes de cooperação entre firmas. Identificação das variáveis do paradigma cooperação/competição*, <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18140/tde-30012009-085837/> [consultado dia 14-02-2009]
- CAUPERS, J. (2007), *Introdução ao Direito Administrativo*, 9ª Edição, Lisboa, Âncora Editora, Volume X, S/N, 94-148.
- CHIAVENATO, I. (1999), *Teoria geral da administração*, 5ª edição actualizada, volume II, Editora Campus, Rio de Janeiro, pp. 687-689.
- Diário da República n.º 244, de 22 de Dezembro, que aprova o documento de orientação estratégica da política externa de cooperação. 27
- ERNST, D. (2006), *Innovation Offshoring: Asia’s Emerging Role in Global Innovation Networks*, East-West Center Special Report, in cooperation with the U.S. Asia-Pacific Council, <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/SR010.pdf> [consultado a 13-02-2009]
- FORTIN, M. F. (2006), *Fundamentos e etapas do processo de investigação*, Lusodidacta.
- GIL, A. C. (1999), *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5. ed. Atlas, São Paulo.
- GODOY, A. S. (1995), *Introdução à Pesquisa Qualitativa e Suas Possibilidades*. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro: FGV, Vol. 35, No 2, 57-63.
- GRANDORI, A. e SODA, S. (1995), *Inter-firm Networks: antecedents, Mechanisms and forms*, in *Organizations Studies*, Egos.
- GUERRA, I. (2006), *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - Sentidos e Formas de Uso*, Principia Editora.

- HENRIQUES, J. (1990), *Municípios e Desenvolvimento*, Escher, Coleção Estudos - Publicações Lisboa, Novembro.
- KVALE, S. (1996), *InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage
- KWON, S. W. e FEIOCK, R. (2010), "Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements", *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 6, 876- 884.
- LEROUX, K., BRANDENBURGER, P. e PANDEY, S. (2010), "Interlocal Service Cooperation in U.S. Cities: A Social Network Explanation", *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 2, 268-278.
- LORGA, S. (2002), A internacionalização e os mecanismos de cooperação em rede na vitrocristal, ACE, in <http://dspace.feg.porto.ucp.pt:8080/dspace/bitstream/2386/91/1/WP-02-001.pdf> [consultado 15-02-2009]
- MASSUKADO, M. S. (2008), Comparative analysis of qualitative investigation strategies: possibilities for research bin tourism, *Turismo & Sociedade*, Vol. 1, No. 1, Curitiba.
- MERRIAM, S. (1988), *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*, Jossey-Bass, San Francisco.
- NEVES, M. J. (2004), *Governo e Administração Local, Coimbra*, Coimbra Editora, Volume X, S/N, 9-151.
- NOHRIA, N. e ECCLES, R. G. (1992), *Network and organizations: structure, form and action*, Boston, Mass, Harvard Bussiness school press in http://lms01.harvard.edu/F/BJBKLYQC5AH4VSG9X748T4RT813V39CXBGQANQUQLJ5BABBKH3-03027?func=full-set-set&set_number=467724&set_entry=000034&format=999 [consultado dia 13-02-2009].
- PATTON, M. (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 4.ª Edição, Sage Publications Inc, USA.
- Portugal, Assembleia da República, Lei Constitucional n.º 1/2005, em Diário da República n.º 155, 1ª série, de 12 de Agosto, que publica a sétima revisão constitucional da Constituição da República Portuguesa.
- Portugal, Assembleia da República, Lei n.º 172/99, em Diário da República n.º 221, 1ª série, de 21 de Setembro, estabelece o regime jurídico comum das associações de municípios de direito público, revogada pela Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio.
- Portugal, Assembleia da República, Lei n.º 175/99, em Diário da República n.º 221, 1ª série, de 21 de Setembro, estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público.
- Portugal, Assembleia da República, Lei n.º 45/2008, em Diário da República n.º 165, 1ª série, de 27 de Agosto, estabelece o regime jurídico do associativismo municipal.
- Portugal, Assembleia da República, Lei n.º 46/2008, em Diário da República n.º 165, 1ª série, de 27 de Agosto, estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

- Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, Resolução o Conselho de Ministros n.º 196/2005, em
- PRAJAPTI, K. (2008), “11th annual convention of the strategic management forum”, Indian Institute of technology Kanpur, in <http://www.iitk.ac.in/infocell/announce/convention/papers/Strategy-03Keerti%20Prajapati.pdf>
- PROENÇA, F. (2009), *Cooperação descentralizada. Um Novo Modelo de Cooperação Adaptado a Novos Conceitos Políticos e a Novas Estratégia de Desenvolvimento*, Coordenação Fátima Roque, Almedina.
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva - Publicações, Lisboa.
- RIBEIRO, H. e FARIA, R. (2009), “A Cooperação Intermunicipal portuguesa”, *Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento*, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Número 81, 1-43.
- RIEGE, A. e LINDSAY, N. (2006), “Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development”, *Journal of knowledge management*, Vol. 10, No. 3, 24-39.
- SILVA, N. (2006), *A Cooperação das Câmaras Municipais nas Associações de Municípios: o caso do distrito de Braga*, Universidade do Minho.
- SWAW, E. (1999), Network and their relevance to the entrepreneurial/Marketing interface: a review of the evidence, in <http://www.ewu.edu/groups/cbpacea/1999FallArticles/networks.pdf> [consultado a 13-02-2009]
- TRIVIÑOS, A.N. (1995). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação*. Atlas, São Paulo.
- TUCKMAN (2000)
- TURETA, C., ROSA, A. R., ÁVILA, S. (2006), Da Teoria Sistêmica ao Conceito de Redes Interorganizacionais: Um Estudo Exploratório da Teoria das Organizações”. *Revista Eletrônica do Mestrado Em Administração da Unime Raunimep*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-16.
- VILLIERS, J. C. (2005), “Strategic alliances between communities, with special emphasis on the twinning of South African cities and towns with international partners” in, Villiers, J. C. (2008), “*Success factors and the city-to-city partnership management process - from strategy to alliance capability*”, *Habitat International*, Vol. 33, No. 2, 149-156.
- VILLIERS, J. C. (2008), “*Success factors and the city-to-city partnership management process - from strategy to alliance capability*”, *Habitat International*, Vol. 33, No. 2, 149-156.
- VILLIERS, J.C. e CONING, T.J. e SMIT, E. (2006), Towards an understanding of the success factors in international twinning and sister-city relationships, *Journal Business and Management*, Vol. 38, pp. 1-11.

- VILLIERS, J.C.; CONING, T.J. e SMIT, E. (2007), "Towards an understanding of the success factors in international twinning and sister-city relationships", *South Africa Journal of Business Management*, Vol. 38, No. 1, 1-10.
- WARNER, M. (2010), "The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges", *Public Administration Review*, Vol. 70, 145-147.
- WERNERFELD, B. (1984), "A resource-based view of the firm", *Strategic Management Journal*, Vol. 5, pp. 171-180.
- WIIG, K. (2000), "Application of Knowledge Management in Public Administration" em http://www.krii.com/downloads/km_in_public_admin_rev.pdf
- YIN, R. (1989), *Case Study Research - Design and Methods*, Sage Publications Inc., USA.

Anexo

GUIÃO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS

1) Organização

- Tipo de organização e sua caracterização

2) Indivíduo

- Funções desempenhadas e Formação

3) Cooperação

- Que tipo de cooperação tem vindo a ser desenvolvido pela organização? Caracterize-os.
- Quais são os municípios envolvidos?
- Quais os objectivos dos projectos comuns?
- Que benefícios se pretendem obter?
- Quais os resultados já obtidos com esses projectos?
- Quanto financiamento envolve essa cooperação? De que forma é que é repartido?
- A organização pretende adoptar uma organização e reestruturação organizacional nova, assim como novos modos de gestão?
- Existe troca de recursos e capacidades?

4) Cooperação Intermunicipal

- Que mudanças é que a CIM trouxe para o município?
- Caracterize essa CIM?

5) Geminações entre Cidades

- O município envolve geminações entre cidades? Que ligações são essas? Com que cidades?
- Quais os objectivos dessas geminações?
- Outras cooperações
- Existem outras formas de cooperação com outras organizações (Universidades, Empresas, Associações)?

6) Factores de Sucesso

Considera existir factores de sucesso dessas formas de cooperação? Quais?

O que pensa de:

- A sua capacidade de relacionamento na cooperação?
- Concentração de recursos através da limitação do número de parceiros e sua acautelada escolha?
- A formalização de um acordo ou memorando no sentido de identificar as relações existentes?
- Elaboração de um plano estratégico, no qual devem estar os objectivos e as metas bem definidas assim como um claro planeamento de actividades?
- Existência de sub-alianças entre as diferentes instituições pequenas comunidades envolvidas?
- Uma regular e clara confiança na comunicação?
- Formação de relações sólidas e estáveis, as quais devem basear-se na verdade, reciprocidade, entendimento, atitude, flexibilidade, confiança. Existência de cultura sensível?
- Regular avaliação e revisão dos acordos estabelecidos?
- Possibilitar uma política e ambiente institucional no sentido de facilitar o sucesso das relações?