

DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA TERRITORIAL COLABORATIVA UMA AGENDA PARA O FUTURO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹

Margarida Pereira²

RESUMO

O desenvolvimento regional sustentável, associado aos recursos dos territórios, não acontece por si só. A perda de influência e capacidade de intervenção do Estado-nação no mundo global impôs soluções de governabilidade integrando os atores-chave que concorrem para as dinâmicas territoriais. Daí a afirmação conceptual e metodológica/operativa do conceito de governança. Em Portugal, o conceito foi estimulado pela aplicação dos fundos comunitários no período 2007-2013. A apreciação empírica dos resultados mostra a debilidade de parte dessas estruturas e, por isso, o exercício merece uma reflexão crítica para retirar ensinamentos. Assim, o artigo tem três objetivos: identificar debilidades dos modelos de governança adotados; defender estruturas de governança alicerçadas em modelos colaborativos permanentes, capazes de responder em tempo útil à instabilidade dos territórios; propor requisitos para viabilizar a operacionalização do modelo colaborativo, sustentáculo da governança territorial. Metodologicamente apoia-se em exemplos portugueses de governança territorial, refletindo sobre as causas das limitações (discrepância entre objetivos e resultados esperados) e apontam-se caminhos para as contornar. Conclui-se que: os modelos de governança analisados têm uma vigência temporalmente balizada, o que impede a sedimentação de práticas, o aperfeiçoamento pela experiência e a confiança construída no quotidiano; as estruturas de governança formatadas por pré-requisitos devem dar lugar a estruturas de geometria variável, abertas aos atores que as desejem integrar em tempos distintos, e apoiar-se em modelos colaborativos quer para dirimir tensões e conflitos latentes ou expressos na disputa do território, quer para congregar iniciativas e esforços na construção de soluções coletivas; as estruturas devem ser permanentes, ancoradas num território.

Palavras-Chave: Abordagem colaborativa. Atores. Conflitos. Desenvolvimento sustentável. Governança territorial.

¹ Este texto, numa primeira versão, foi apresentado no *19th APDR Congress Place-Based Policies and Economic Recovery*, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Junho de 2013.

Observação do Editor: Mantem-se no texto a forma de escrita da língua portuguesa, conforme padrões linguísticos observados em Portugal.

² e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/Universidade Nova de Lisboa, Portugal. E-mail: ma.pereira@fcsh.unl.pt.

FROM GOVERNANCE TO COLLABORATIVE TERRITORIAL GOVERNANCE AN AGENDA FOR THE FUTURE OF REGIONAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

Regional sustainable development, although associated to the specificities of territorial resources, does not happen by itself. The loss of influence and of intervention capacity of national States in the global world claims for new governance solutions, namely by integrating key stakeholders to territorial dynamics. Hence, we witness the development of governance both from a conceptual perspective as from a methodological / operational view. In Portugal, the concept was stimulated by the application of EU funds in 2007-2013. The empirical assessment of the results shows the weakness of some of these structures and, therefore, to draw lessons the exercise deserves a critical reflection. Thus, this paper has three objectives: to identify weaknesses in governance models adopted so far; to stand for governance structures grounded in permanent collaborative models, able to respond in time to the instability that features territories; to propose feasible requirements for the operation of the collaborative model, as foundation for territorial governance. The paper methodology is supported by examples of Portuguese territorial governance. It reflects on the causes of the limitations (discrepancy between goals and expected results) and points ways to get around them. We conclude that the examined governance models have a limited time extent, which prevents sedimentation of practices, lessons from experience and confidence built in the day-to-day practices; pre-shaped governance structures must give way to more flexible ones - opened to stakeholders wishing to participate at different moments - and relying on collaborative models, thus allowing both to solve tensions and territorial conflicts, as to gather initiatives and efforts in building collective solutions; governance structures must have continuity and be anchored to the territory.

Keywords: Collaborative approach. Stakeholders. Conflict. Sustainable development. Territorial governance.

INTRODUÇÃO

O artigo centra-se no contributo da governança territorial para o desenvolvimento sustentável. Parte-se da hipótese que a governança territorial tem de assentar em modelos colaborativos para assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento. A abordagem empírica foca as experiências de governança mobilizadas em Portugal pelos programas associados aos fundos estruturais do QREN 2007-2013 e as estruturas criadas no âmbito do processo de acompanhamento e aprovação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, instrumentos de desenvolvimento regional consagrados na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, para depois questionar as soluções para o próximo quadro de financiamento comunitário. O artigo tem como objectivos: identificar as debilidades dos modelos de governança até agora adotados; defender estruturas de governança ancoradas em modelos colaborativos permanentes, capazes de responder em tempo útil aos desafios impostos pela instabilidade que marca os territórios; propor requisitos para viabilizar a operacionalização do modelo colaborativo, sustentáculo da governança territorial.

Em termos metodológicos, a par da problematização, a componente empírica está suportada numa abordagem diacrónica: uma leitura retrospectiva dos modelos de governança associados à gestão de fundos comunitários e aos planos de desenvolvimento territorial; uma leitura prospetiva a partir do conhecimento existente (ainda provisório) sobre os instrumentos e os critérios de afectação do financiamento comunitário para 2014-2020.

A pertinência do tema justifica-se por duas razões: i) a crise estrutural em que Portugal está mergulhado, na sequência do Programa de Assistência Económica e Financeira, não só degradou o investimento público e impôs a redefinição das funções do Estado social, tocando domínios essenciais ao desenvolvimento, mas também enfraqueceu a acção dos atores privados, por dificuldades de acesso ao crédito, o que (inevitavelmente) debilitou a sociedade civil (desemprego, precaridade no trabalho, desagregação e perda de rendimento das famílias, emigração), pelo que é premente encontrar novos caminhos para o desenvolvimento; ii) a discussão em curso sobre o financiamento comunitário no âmbito do Acordo de Parceria 2014-2020, apoiada pelas orientações da Estratégia Europa 2020 (CE, 2010), deixa perceber a filosofia de alguns instrumentos para o desenvolvimento envolvendo os actores locais, estimulando, por isso, a reflexão sobre as estruturas que importa construir.

PROBLEMATIZAÇÃO

ENQUADRAMENTO

Os contextos de crise propiciam a emergência/ressurgência do desenvolvimento *bottom-up*. Foi assim com a crise do modelo fordista/keynesiano, que despoletou a corrente territorialista do desenvolvimento endógeno, ancorada na valorização dos recursos locais, que se afirmou na década de 70 e princípios dos anos 80. Mas esta perspetiva não conquistou largos consensos: a diversidade de soluções, vista como um trunfo pelos seus defensores, era uma das limitações acentuadas pelos críticos, que lhe atribuíam crescimento zero por falta de escala, inconsistência/incoerência entre projetos, debilidade dos atores intervenientes. A visão baseada na escala local e nos seus recursos (depressa) perdeu influência com a ascensão do modelo neo-liberal a partir dos anos 80. O incremento da globalização que lhe está associado introduz lógicas de desenvolvimento (crescimento?) à escala mundial, privilegiando as concentrações económico-financeira e política, em redor do conceito de competitividade. Os conceitos-chave do desenvolvimento evoluem então rapidamente: à “inovação” e “difusão tecnológica”, seguiram-se “recursos intangíveis”, “bases de conhecimento”, “aprendizagem coletiva” e, já no novo século, o discurso centra-se no “capital relacional”, na “interconexão”, no “trabalho em rede”, na “cultura local” (CAMAGNI, 2002, p. 339). O desenvolvimento é visto como um fenómeno multidimensional cada vez mais complexo, privilegiando-se agora três componentes: recursos intangíveis (*p.e.* capital humano e conhecimento); recursos relacionais (criando sinergias, promovendo a cooperação e a associação); redes de comunicação avançada e serviços de comunicação (CAMAGNI, 2002, p. 340).

A crise económico-financeira despoletada em 2008 aprofunda e torna mais expostas as clivagens de desenvolvimento e os Estados-nação mostram (cada vez maior) incapacidade para as minimizar/superar. Neste quadro, o discurso da revalorização dos recursos e especificidades do(s) território(s) (de escalas variáveis) é retomado, agora enquadrado numa

lógica de sustentabilidade e abertura. Assim, torna-se imperativo definir como e quais os recursos a mobilizar, como gerar riqueza – diversificar oportunidades de emprego, dinamizar a base produtiva, rentabilizar as identidades, reter/atrair população, acrescentar valor e reinvesti-lo localmente, num processo de reprodução continuada e numa perspectiva de longo prazo. Mas este processo não ocorre de forma espontânea. Para ser despoletado, e mantido, é necessário conceber uma visão da estratégia a implementar, delinear um projecto territorial (credível e viável) ajustado às potencialidades existentes, ancorado em ações coletivas, através do debate, concertação e co-responsabilização dos *stakeholders* locais: que atividades económicas incrementar, que modelo territorial perseguir (estruturação espacial da base produtiva, organização do sistema urbano e povoamento, (re)definição das redes de infra-estruturas e de equipamentos, estruturas ecológicas a salvaguardar), como partilhar as responsabilidades entre os atores. Isto é, combinar crescimento económico, desenvolvimento territorial e ordenamento do território. Neste novo processo de desenvolvimento interage um conjunto alargado de factores - capital produto, humano, social, criativo, ecológico e institucional (STIMSON, 2011). Aqui, interessa destacar o capital institucional, que inclui o número e qualidade das organizações públicas, privadas e sociais presentes no território e o modo como cooperam para criar riqueza e bem-estar nas comunidades locais (BALEIRAS, 2011). Como o Estado perde capacidade de intervenção e mostra, por si só, dificuldade de potenciar os recursos locais, a integração dos atores locais e a adoção de ações concertadas para o seu envolvimento torna-se decisiva. A governança impõe-se como uma alternativa à governação tradicional. Mas como materializar a sua operacionalização e o seu *modus operandi*?

DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA TERRITORIAL

O conceito de governança emerge na transição para o novo século (JESSOP, 1998; STOKER, 1998), associado a mudanças estruturais: reforma administrativa e reformulação do papel do Estado, reforço da democracia participativa e deliberativa e europeização dos processos de decisão (FERRÃO, 2010).

Do lado do ator público, a estrutura interna do Estado densificou-se, quer pela progressiva setorialização do Estado central, quer pela sua diferenciação vertical (entidades desconcentradas e entidades descentralizadas aos níveis regional e local). Esta desmultiplicação implicou uma reafetação das atribuições e competências, ampliando o protagonismo das entidades regionais e locais no desenho e execução de estratégias de desenvolvimento. Porém, esta complexidade organizacional não foi acompanhada por estruturas de articulação robustas e procedimentos claros, acentuando a fragilização do seu funcionamento (falta de eficácia e eficiência, redundâncias, ...). A par, a afirmação das correntes neo-liberais forçou o questionamento permanente das funções do Estado (pressionando no sentido da sua contração), debilitando a intervenção pública. Do lado dos atores económicos e sociais a heterogeneidade domina, embora alguns setores reforcem a sua estruturação e conquistem capacidade para fixar agendas próprias e interferir nos processos de decisão pública. As políticas da UE ganham uma influência cada vez mais marcante nas políticas nacionais, o que amplia a complexidade dos processos de decisão. Nesta linha,

vários documentos da CE associados aos fundos estruturais³ passam a defender abordagens mais inter-ativas: integração intersectorial, integração vertical entre níveis da administração, associação entre actores públicos e privados, participação dos cidadãos nas decisões que os afectam.

O conceito de governança passa a definir formas de governo mais abertas e participadas e relações de cooperação entre o Estado e os parceiros económicos e cívicos, incluindo as relações de poder entre os atores, para determinar como, quando e de que forma é feita a partilha de responsabilidades, a negociação entre as partes e a tomada de decisões. Tem associados os princípios da abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência (CE, 2001, p. 11). O conceito parece, pois, inquestionável. Mas importa lembrar que não está isento de riscos. O envolvimento de interesses privados pode desequilibrar as forças nos processos de decisão e, no limite, comprometer o interesse colectivo. Daí a premência da presença do Estado, a quem compete a sua salvaguarda, embora muitas vezes os “estados fracos” fiquem à mercê dos interesses privados (nacionais e internacionais) e de outros estados e instituições mais fortes, ambos condicionando o seu poder de atuação.

A governança territorial, sempre entendida numa perspectiva multi-escalar, valoriza os instrumentos utilizados para a ação (GRISEL; VAN DE WAART, 2011). Para Farinós Dasi (2008, p. 13-14) trata-se de um processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais numa ótica inovadora, partilhada e colaborativa. Outros autores (GUEZALA, 2009, p. 217) enfatizam as “ferramentas que facilitam procedimentos transparentes, participativos e adequados a cada escala e competência administrativa”. O conceito tem implícito o planeamento estratégico de suporte à ação; instrumentos de monitorização e avaliação da ação; eficiência das estruturas administrativas, coordenação de políticas e de unidades administrativas e cooperação entre si; colaboração público/privada.

Mas as estruturas de governança, conceptualmente atrativas, tendem a revelar dificuldades de operacionalização (criação, organização, funcionamento e manutenção) devido à diversidade de atores implicados e à heterogeneidade do seu poder de intervenção. De um lado está a Administração, com uma (reconhecida) crise de governabilidade, por força da sua menor capacidade de intervenção e da dificuldade de articulação e disputa de competências entre os níveis (clara, intensa, mas poucas vezes assumida); do outro, está uma multiplicidade de atores económicos e sociais com diversidade de objetivos, interesses, recursos, prioridades, calendários de atuação, agindo isoladamente, mostrando pouca abertura à cooperação e à co-responsabilização, a não ser por objetivos específicos e estímulos (em regra financeiros) concretos (PEREIRA, 2009). A dificuldade agrava-se em territórios de baixa densidade, por escassez e debilidades dos atores.

O envolvimento de atores com interesses diferenciados ligados ao território conduz (inevitavelmente) ao aparecimento de tensões e conflitos. Com carácter inter-relacional, estes emergem quando os interesses de uns comprometem (ou inviabilizam) os interesses de outros. O conflito surge associado à disputa de recursos escassos, à incompatibilidade entre objetivos ou entre objetivos de curto e de longo prazo, ao confronto entre grupos de interesses (SCHMID, 1998). Este atrito deve ser visto como “normal”, mas carece de mecanismos dedicados para o seu tratamento e superação, capazes de converter tais constrangimentos em forças e daí retirar dividendos coletivos. De facto, a superação de conflitos e a busca de

³Instrumentos da União Europeia que têm como objectivo reduzir as diferenças de desenvolvimento entre as regiões e os Estados-Membros, tendo em vista a coesão económica, social e territorial.

resultados através da construção de consensos favorece a governabilidade do(s) território(s) em questão (Guezala, 2009). Assim sendo, se uma boa governança pressupõe a obtenção de compromissos (mais do que consensos) para viabilizar soluções coletivas, à Administração é exigida “uma capacidade de mediação no sentido de ponderar a diversidade de interesses dos vários sectores da sociedade, à luz de um bem comum” (CASTRO *et al.*, 2008, p. 14).

MODELOS COLABORATIVOS PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL

Face ao exposto, como colocar atores a cooperar num quadro de tensão e ou disputa constante? A Administração, essencial no processo, recorrentemente dá exemplo de descoordenação e desarticulação entre os diversos âmbitos territoriais, falta de controlo sobre informação relevante e opacidade nas decisões. O grupo (muito) heterogéneo de atores, sem (ou com pouca) tradição de cooperação, é dominado por conflitos (latentes ou expressos) na disputa de recursos, desconfiança entre pares, inércia perante as mudanças. Por isso a viabilização de uma estrutura de governança só é possível através de um esforço voluntarista, permanente e persistente, ancorado num modelo de colaboração coletiva, de geometria variável, mas apoiado numa estrutura fixa sólida.

A construção de um modelo colaborativo tem de estar indexada a um território e aos múltiplos atores que aí operam. Como congregar atores (públicos e privados) com interesses, objetivos, recursos e calendários próprios, tendencialmente funcionando de modo individual? O território de suporte é a âncora de referência e a ambição de um maior desenvolvimento o motor para conceber um projeto coletivo no qual todos se revejam. A passagem de atuações individuais para atuações coletivas implica a adoção de um processo colaborativo onde cada aderente tem de retirar mais benefícios do que aqueles que coloca ao serviço da organização. Por isso *a priori* é indispensável clarificar alguns requisitos na construção de soluções de governança: objetivos visados, resultados esperados (em tempos estabelecidos), valor acrescentado das soluções propostas em relação a outras alternativas. O processo carece de monitorização e de avaliação periódica, com (ampla) divulgação dos dados, como estímulo face aos ganhos e como alerta perante efeitos inesperados não desejados.

A construção de um modelo de desenvolvimento de base local é uma tarefa complexa pela diversidade de variáveis a ponderar e integrar (recursos a mobilizar e partilhar, atores a envolver e motivar, actividades a privilegiar, organização espacial a perseguir, conflitos a dirimir). Ora, sendo a colaboração um caminho para a resolução de problemas multifacetados (GRAY, 1989), a sua aplicação ajusta-se à conceção de modelos de desenvolvimento sustentável. Deve ser entendida como “o processo através do qual os atores, com perspectivas distintas sobre um problema, exploram de modo construtivo as suas diferenças e procuram soluções que superam as suas visões limitadas sobre o que é possível (GRAY, 1989, p. 5). Também deve ser enfatizado o facto de ser “um processo que envolve normas partilhadas e interações mutuamente benéficas” (THOMSON; PERRY, 2006, p. 23). O conceito tem implícitos a postura construtiva dos atores, os ganhos acrescidos face à atuação isolada das partes, a produção de algo que supera os consensos/compromissos e a internalização da negociação como processo cíclico contínuo, pois a cooperação entre as partes aumenta com o conhecimento que vão ganhando entre si.

A adoção da colaboração induz o aumento da qualidade da solução, com a abordagem mais abrangente do problema, diversificação da capacidade de resposta, minimização do risco de impasse, garantia da consideração dos interesses dos atores no processo, sentimento de inclusão na solução (GRAY, 1989, p. 21). A estes benefícios deve ser acrescentada a capacidade de auto-aprendizagem, que ocorre por acumulação, organização e transmissão de conhecimento (recolha e interpretação de dados, estruturação dessas interpretações de modo a que produzam conteúdo de síntese útil para a tomada de decisão) a par da sua ampla divulgação (recurso a meios de comunicação acessíveis e eficazes). O processo colaborativo é incrementalista, vai-se robustecendo ao longo do tempo. Ansell e Gash (2008) defendem, por isso, que deve ser contínuo, pois implica o reforço crescente de confiança entre os atores e a consolidação de um comportamento mais cooperativo (abertura à participação, compromisso com o processo, compreensão partilhada, resultados intermédios, reforço da confiança, ...).

Em síntese, a governança colaborativa é essencial para a sustentabilidade a longo prazo, pois estimula a formação de capital de três tipos: capital intelectual (recursos de conhecimento), capital social (credibilidade e compreensão social, construído pela interação pessoal) e capital político (capacidade de agir colectivamente para desenvolver qualidades locais e captar a atenção externa e recursos) (INNES; BOOHER, 1999).

EXPERIÊNCIAS PORTUGUESAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

Um olhar sobre o passado recente permite analisar situações ligadas ao desenvolvimento regional em que ocorreu um esforço de mobilização dos actores locais, com integração explícita dos princípios da governança e inovação dos mecanismos de colaboração inter-organizacional. A ilustração recai sobre dois instrumentos de política:

1) Os programas financiados pelos fundos estruturais do Quadro de Referência Estratégico Regional (QREN) (2007-2013)⁴ ligados ao desenvolvimento regional prevêm estruturas de gestão integradas. Estas implicam o envolvimento dos atores locais e os princípios subjacentes aos modelos de governança: “descentralização, responsabilização, participação, coordenação, cooperação, parceria, contratualização, etc.”, traduzindo estas estruturas uma “visão mais estratégica e colaborativa dessas políticas” (FERRÃO, 2010, p. 134). O QREN potenciou políticas inovadoras, assegurando: valorização do território local e dos governos locais como articuladores das políticas de desenvolvimento; importância da participação da sociedade como protagonista do desenvolvimento; relevância das parcerias para a concretização das iniciativas de desenvolvimento (FEIO; CHORINCAS, 2009). Mas esta experiência também teve aspetos negativos: excessiva diversidade e falta de capacidade de ação das entidades envolvidas; desproporção entre esforço da construção da parceria e de estruturas em rede, objetivos visados e resultados obtidos; natureza oportunista de algumas parcerias e estruturas em rede (apenas para responder a requisitos da candidatura); dificuldade de gestão sustentável de soluções de governança em contextos onde persistem culturas institucionais e organizacionais centralizadas, verticalizadas e setorializadas e pelo envolvimento de atores com poderes e motivações muito desiguais (FERRÃO, 2010, p. 135). Em alguns casos, verificou-se também a participação dos mesmos atores em várias parcerias, e essa desmultiplicação gerou mais entropias do que sinergias (PEREIRA; GIL, 2010). Aos

⁴O Quadro de Referência Estratégico Regional (QRER) identifica a programação dos fundos estruturais de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013.

aspectos elencados, é indispensável acrescentar o caráter temporário dessas parcerias. Como bem sublinham Feio e Chorincas (2009, p. 155), muitas iniciativas de cooperação institucional não resultam “[...] por não se verificar a insistência e tempo suficientes para a obtenção de resultados [...]”. Esta constatação justifica o aperfeiçoamento dos instrumentos de promoção da cooperação, propondo aqueles autores “[...] novas formas de parceria e necessidades de adaptação e ajustamento dos instrumentos às novas realidades sociais, económicas e institucionais dos territórios; reduzida experiência de cooperação de muitos dos actores envolvidos nas parcerias, justificando-se a necessidade de adaptação a novas formas de organização e de trabalho em rede e a partilha de responsabilidades e competências” (FEIO; CHORINCAS, 2009, p. 156). Estas limitações devem orientar a atenção para a estruturação de uma governança territorial duradoura, e não apenas criada por motivações financeiras referenciadas temporalmente, pois os ganhos conquistados tendem a desaparecer com a finalização dos apoios e as práticas antecedentes a voltar a prevalecer, gerando a sua descredibilização para outras iniciativas (expectativas goradas pelos resultados aquém do prometido). Se a governança é apontada como um instrumento para superar limitações de cooperação e de relacionamento, não pode converter-se num problema ao introduzir entropias no processo.

2) Os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), instrumentos estratégicos de desenvolvimento territorial lançados na década anterior, explicitam o conceito de desenvolvimento para cada região, o modelo territorial, as ações a concretizar e os atores a envolver. Os modelos propostos são marcados por um investimento público pesado, por vezes com redundâncias, para “gerir” as pressões dos municípios (autarquias locais). No âmbito do seu processo de elaboração foram criadas estruturas de coordenação e concertação responsáveis por trabalho profícuo a dois níveis: articulação regional das políticas setoriais com incidência territorial; envolvimento dos atores locais na construção e consensualização das soluções (QUEIRÓS, 2009). Mas os ganhos conseguidos nesse período tenderam a esboroar-se posteriormente: as entidades setoriais da administração desvinculam-se daquelas decisões na sua atuação e persistem em sobrepor as lógicas próprias em prejuízo das visões integradas (com as quais formalmente se comprometeram); as plataformas de concertação não têm continuidade, desbaratando-se o capital de diálogo e de aproximação entre os atores, essencial para a fase mais difícil do processo – a execução do plano (PEREIRA; GIL, 2010).

UMA AGENDA PARA O FUTURO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: OPERACIONALIZAÇÃO DE MODELOS COLABORATIVOS

CONDICIONANTES

A viabilização da governança colaborativa é urgente por duas razões distintas:

- no quadro da União Europeia, a preparação em curso do financiamento comunitário no âmbito do Acordo de Parceria 2014-2020. A Estratégia Europa 2020, que constitui o guia orientador, define a ambição de promover uma Europa inteligente, sustentável e inclusiva: um crescimento inteligente associado ao desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação; um crescimento sustentável baseado na promoção de uma economia mais eficiente em termos da utilização dos

recursos, mas ecológica e mais competitiva; e um crescimento inclusivo pelo fomento de uma economia com níveis elevados de emprego que assegure a coesão social e territorial (CE, 2010). Como passar destes princípios orientadores para a sua aplicação em territórios concretos?

Para o desenvolvimento regional são já conhecidos instrumentos de base local: i) o Desenvolvimento Local Orientado para a Comunidade (DLOC), encorajando a participação dos atores locais a recorrer aos fundos, abrangendo qualquer território; ii) as Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS); o Investimento Territorial Integrado (ITI), prioritariamente para a implementação de estratégias de desenvolvimento urbano sustentável, mas podendo ser utilizadas em outras situações territoriais. Os três instrumentos referidos enfatizam a importância da dimensão territorial no Acordo de Parceria e podem vir a desempenhar um papel relevante no desenvolvimento territorial.

De facto, as propostas de DLOC devem desenvolver abordagens integradas participativas para responder a desafios territoriais locais que impliquem uma alteração estrutural, gerar capacidade comunitária e incentivar a inovação, [...] estimulando o desenvolvimento e a descoberta de potencial inexplorado no âmbito das comunidades e dos territórios; apoiar a governação multiníveis, propiciando a participação das comunidades locais. Os grupos de acção local devem ser compostos por representantes dos interesses socioeconómicos públicos e privados locais, dando relevância à sociedade civil e aos parceiros do setor privado. Trata-se de uma abordagem ascendente, sendo a estratégia de desenvolvimento local e as operações financiadas associadas determinadas pelo grupo de base local (CE, 2012a).

As Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) visam melhorar o desenvolvimento urbano sustentável tendo em vista o fortalecimento do papel das cidades no contexto da política de coesão. Os Estados-Membros devem formar parcerias com autoridades regionais, locais e urbanas e envolvê-las na preparação, implementação, acompanhamento e avaliação dos programas e identificar as cidades onde o desenvolvimento urbano sustentável integrado irá beneficiar do apoio da política de coesão (CE, 2012b).

Os ITI têm aplicação a escalas geográficas diversas (do bairro ao nível inter-regional ou sub-regional) para implementar estratégias territoriais integradas e têm como elementos-chave: um território específico e uma estratégia de desenvolvimento territorial integrada e transversal; um conjunto de ações a implementar; acordos de governação para os gerir (CE, 2012c). A tomada de decisão sobre os investimentos pode ser ascendente, descendente ou a combinação das duas. A Autoridade de Gestão do Programa Operacional é responsável por gerir e implementar as operações de um ITI, embora possa designar organismos intermediários (*p.e.* autoridades locais, organismos de desenvolvimento regional ou organizações não-governamentais) para a realização (total ou parcial) das tarefas de gestão e implementação, esperando-se que esta delegação da gestão fortaleça os atores sub-regionais.

Os instrumentos descritos estão apoiados em estruturas de governança. O contexto estrutural recessivo torna agora mais premente mobilizar todos os recursos e todos os esforços colectivos na construção de soluções que ajudem a superar o quadro de grande debilidade que afeta o desenvolvimento nacional.

Apesar da reestruturação em curso do Estado (no sentido da sua contração), compete-lhe um papel essencial neste processo. Portugal continua a ter um Estado centralizado, a que acrescem duas características relevantes: ausência de estruturas descentralizadas regionais (com exceção para as regiões insulares dos Açores e da Madeira); um poder autárquico municipal com protagonismo ao nível local, embora o mapa administrativo apresente desfasamentos face às dinâmicas demográficas e económicas contemporâneas. Esta fragmentação gerou nos últimos quadros comunitários de apoio financeiro um sobre equipamento face às necessidades (reais e expectáveis). As visões municipais revelaram-se em muitos casos contraproducentes na afetação de recursos, com multiplicação de estruturas agora subutilizadas e até abandonadas, por falta de procura ou incapacidade financeira para o seu funcionamento e manutenção. Esta limitação pública tem de ser superada no próximo ciclo de fundos estruturais, mas como?

UMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PERMANENTE MAS DE GEOMETRIA VARIÁVEL

Nos preparativos nacionais para a gestão dos fundos comunitários no período 2014-2020 foram já divulgadas algumas orientações relevantes:

- prioridades estratégicas e princípios orientadores para aplicação dos fundos europeus⁵;
- objetivos e prioridades na configuração do Acordo de Parceria e estrutura operacional dos fundos do Quadro Estratégico Comum (QEC)⁶: 4 Programas Operacionais temáticos (competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos); PO Regionais; PO de Desenvolvimento Rural.
- modelo de governação⁷, com dois níveis de coordenação: política (Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, coordenada pelo membro do Governo responsável pelo Desenvolvimento Regional); técnica (da responsabilidade da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, a criar, com atribuições de programação, coordenação, certificação e de pagamento dos fundos e funções de monitorização e avaliação do Acordo de Parceria).

A Administração defende como princípios uma cultura de parceria virada para os resultados, apoiada no planeamento, em mecanismos robustos de governança e em estruturas de monitorização. Este discurso parece ir ao encontro das necessidades já referidas. Mas a sua viabilização tem que acautelar um conjunto de aspectos:

⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 98/2012, de 26 de Novembro.

⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2013, de 20 de Maio.

⁷ Resolução do Conselho de Ministros nº 39/2013, de 14 de Junho.

- os modelos de governança devem estar ancorados em territórios e não em programas, com valorização da escala regional (NUTS⁸ II) em articulação com a escala sub-regional (comunidades inter-municipais), forçando o esbatimento das leituras municipais;
- a liderança das estruturas de governança deve ser assumida pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Todavia, estas entidades desconcentradas do Governo Central, com dupla tutela ministerial (da área do ordenamento do território e do desenvolvimento regional), não têm poder decisório para assegurar a articulação quer das intervenções setoriais, quer das intervenções municipais/supra-municipais. Importa, então, encontrar um modelo que o viabilize, ficando acautelada a desmultiplicação de estruturas de governança e a fragmentação de esforços para a sua concertação;
- o envolvimento dos actores económicos e sociais locais deve ser pautado pelo princípio da inclusão e da co-responsabilização. Mas deve ser evitada a integração de actores apenas para cumprir requisitos formais (impostos pelos regulamentos), sob pena de distorcer (e até comprometer) o funcionamento dessas estruturas;
- a definição de uma visão estratégica regional, consensualizada, contrariando a multiplicação de estratégias setoriais/territoriais, por vezes de posterior compatibilização difícil ou até inviável;
- a promoção de um processo incrementalista e colaborativo, não só assumido perante todos os actores, como agilizado para dirimir conflitos e procurar compromissos que (inevitavelmente) surgirão ao longo do tempo;
- a criação (efetiva) de estruturas de monitorização, com divulgação regular dos resultados que vão sendo alcançados bem como da alteração das dinâmicas entretanto ocorridas e da sua ponderação face às ações em implementação.

Estes requisitos pressupõem alterações organizacionais e mudanças culturais na atuação dos actores públicos e privados. O contexto de dificuldade que o País vive, e que continuará num futuro alargado, pode ser o elemento agregador para formas de ação inovadoras. A sua conquista, a acontecer ao longo da aplicação do próximo pacote financeiro comunitário, poderá consolidar formas de cooperação entre os actores mobilizadas para um desenvolvimento regional de que todos possam ser beneficiários.

⁸Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas é uma nomenclatura que define sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos Estados-Membros da União Europeia. Foi elaborada pelo Eurostat (Serviço de Estatística das Comunidades Europeias) em cooperação com os institutos nacionais de estatística europeus. O Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, deu enquadramento jurídico a esta nomenclatura. As sub-regiões estatísticas estão subdivididas em 3 níveis. Estas sub-regiões são obrigatoriamente utilizadas, pelos Estados-Membros e pela Comissão Europeia, para a recolha, compilação e divulgação a nível comunitário de dados estatísticos. Em Portugal há sete NUTS II, cinco no território do Continente, uma na Região Autónoma dos Açores e outra na Região Autónoma da Madeira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num mundo competitivo e cada vez mais desigual, a promoção do desenvolvimento regional através do envolvimento dos atores locais é um desafio premente. A governança territorial assume as mudanças estruturais no governo dos territórios, reconhecendo o protagonismo crescente dos *stakeholders* face a um Estado fragmentado e fragilizado. Mas a operacionalização do conceito confronta-se com obstáculos que é necessário remover. Essas dificuldades estão alicerçadas em duas razões: i) a disputa permanente pelos recursos escassos e as capacidades diferenciadas dos atores (públicos e privados) para influenciar/dominar o processo da sua apropriação; ii) os conflitos tendem a ser omitidos pelas estruturas de governança, não estando dotadas de mecanismos capazes de lidar com eles. Por isso se defende uma governança colaborativa, apoiada nos princípios da inclusão, cooperação voluntária e compromisso. Mas o seu sucesso passa pela garantia de duas condições:

- a governança colaborativa tem de estar ancorada em territórios concretos (privilegiando a escala sub-regional), para lhe conferir solidez e perenidade, e não associada a programas financeiros com tempo de vigência limitado. Esta condição tem ainda o mérito de permitir uma “descolagem” do entendimento simplista dos atores que à estrutura de governança está associado um “pacote financeiro” (em Portugal o conceito foi divulgado no âmbito dos programas financiados pelos fundos estruturais), findo o qual nada justifica a sua permanência. Este facto desbarata a experiência adquirida e a aproximação e cooperação entre atores, por vezes de concretização difícil;
- a governança colaborativa deve primar por uma filosofia de abertura, acolhendo a qualquer momento membros novos que tragam massa crítica e valor acrescentado aos objectivos de desenvolvimento que estão a ser perseguidos.

Deste modo, é possível estimular a inovação, o trabalho em rede, as iniciativas coordenadas, a comunicação e a confiança entre parceiros.

Num contexto cumulativamente recessivo e competitivo, a sustentabilidade do desenvolvimento pressupõe uma governança colaborativa, que envolva não só a cooperação interinstitucional (vertical e horizontal) mas também a cooperação entre atores económicos e sociais, num esforço coletivo de viabilizar projetos capazes de promover a coesão e a equidade territorial.

BIBLIOGRAFIA

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BALEIRAS, Rui. Introdução: economia e política do desenvolvimento regional. In: BALEIRAS, Rui (Coord.). **Casos de desenvolvimento regional**. Cascais: Princípia, 2011, p. 13-81.

CAMAGNI, Robert. Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red. In: SUBIRATS, Joan (Coord.). **Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización**, Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002, p. 321-350.

CASTRO et al. **Cidades inteligentes, governação territorial e tecnologias de informação e comunicação**. Lisboa: DGOTGU, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **EUROPE 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth**, COM (2010) 2020., 2010.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Ficha informativa sobre desenvolvimento local orientado para a comunidade no âmbito da política de coesão para 2014-2020**. Regional Policy: INFOREGIO, 2012a. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm>.

COMISSÃO Europeia (CE) **Ficha informativa sobre desenvolvimento urbano sustentável integrado, no âmbito da política de coesão para 2014-2020**. Regional Policy: INFOREGIO, 2012b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm>.

COMISSÃO EUROPEIA (CE) **Ficha informativa sobre investimento territorial integrado, no âmbito da política de coesão para 2014-2020**, Regional Policy - INFOREGIO, 2012c. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm>.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Governança Europeia: um livro branco**. Bruxelas, COM, 428 final, 2001.

FARINÓS DASÍ, J. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A.G.E**, 1er Cuatrimestre, n. 46, p. 11-32, 2008.

FEIO, P. Areosa; CHORINCAS, J. Governação territorial e inovação das políticas públicas. **Prospectiva e Planeamento**. Lisboa: DPP, v. 16, p. 137-157, 2009.

FERRÃO, João. Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática, **Prospectiva e Planeamento**, Lisboa: DPP, v. 17, p.129-139, 2010.

GRAY, Barbara **Collaborating: finding common ground for multiparty problems**. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

GRISEL, Mart; VAN DE WAART, Frans (Eds). **Multilevel urban governance or the art of working together. methods, instruments and practices**. Amsterdam: EUKN, 2011.

INNES, J.; BOOHER, D. Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning. **Journal of American Planning Association**, v. 65, p.412-423, 1999.

JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 50, p. 155, p. 29-45, 1998.

PEREIRA, Margarida; GIL, Daniel. O ordenamento do território e o desenvolvimento regional: os planos regionais como plataforma de convergência?. In: BALEIRA, Rui (Coord.) **Casos de desenvolvimento regional**. Cascais: Príncipea, 2011, p. 253-266.

PEREIRA, Margarida; GIL, Daniel. Cooperação inter-municipal em sistemas urbanos policêntricos: exemplificação em territórios de baixa densidade. **Prospectiva e Planeamento**. Lisboa: DPP, v. 17, p.165-195, 2010. Disponível em: <www.dpp.pt/pages/files/Sistemas_Urbanos_Policentricos.pdf>.

PEREIRA, Margarida. Cultura de planeamento e governação: contributos para a coesão territorial. **Actas 15º Congresso da APDR**, Cabo Verde, jul., 2009. [CD Rom]. Disponível em: <<http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%209/252A.pdf>>.

SCHMID, A.P. **Thesaurus and glossary of early warning and conflict prevention terms**, London: Fewer, 1998. Disponível em: <<http://reliefweb.int/node/21594>>.

STIMSON, Roger et al. (Coord.). **Endogenous regional development: perspectives, measurement and empirical investigation**. Cheltenham: Eduard Elgar, 2011.

STOKER, G. Governance theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

THOMSON, A.M.; PERRY, J.L. Collaboration processes: inside the black box. **Public Administration Review**, v. 66, Special Issue, p. 20-32, 2006.

Artigo recebido em: 14/09/2013

Artigo aprovado em: 07/10/2013