



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

O Modo de Governança como Fator Crítico de Sucesso das Políticas Públicas ao Nível Local

Filipe Eduardo Miranda Ferreira

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Professor Doutor Raul Lopes – Professor Associado
(ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa)

Setembro 2012



Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Economia Política

O Modo de Governança como Fator Crítico de Sucesso das Políticas Públicas ao Nível Local

Filipe Eduardo Miranda Ferreira

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Professor Doutor Raul Lopes – Professor Associado
(ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa)

Setembro 2012

AGRADECIMENTOS

Gostaria de endereçar uma palavra de apreço a todo o corpo docente do Mestrado de Economia e Políticas Públicas do ISCTE-IUL. O seu empenho e profissionalismo são uma prova da qualidade e do sentido de missão que esperamos encontrar numa instituição de ensino superior. Sinto-me mais enriquecido após esta experiência académica.

Uma palavra especial de apreço para o meu orientador, Professor Doutor Raúl Lopes. A sua energia, disciplina e conhecimento foram imprescindíveis para que este projeto chegasse a bom porto. Quando as dúvidas se acumulavam, foi o seu conselho justo e acertado que fizeram com que esta dissertação fosse uma realidade.

Não poderia deixar de dar uma palavra a um grupo muito especial, às minhas colegas do CINEL, que tanto me aturaram, me apoiaram e incentivaram. Sem o seu apoio, amizade e carinho não tenho dúvidas que não conseguiria terminar este projeto.

Uma palavra para a minha família que sempre me apoiou e nunca duvidou das minhas capacidades, por mais cético que eu estivesse em relação às mesmas. Gostaria de destacar aqui todo o amor incondicional que me foi dado pelos meus pais, toda a confiança que me souberam inculcar e todo o apoio que me deram ao longo da vida.

Sem eles, nada disto faria Sentido!

RESUMO

O modo de governança tornou-se central para o entendimento das dinâmicas relacionais das sociedades contemporâneas, devendo ser entendido como “uma mudança no entendimento de governo, significando um novo processo de governação ou uma mudança das regras ou ainda um novo método pela qual a sociedade é governada” (Rhodes, 1996).

Esta nova realidade é marcada pela formação das redes como estruturas logístico-organizativas do modo de governança, tendo também impacto na dimensão território.

Esta investigação foi alicerçada no entendimento do território como “um elemento de governação das políticas públicas” (Reis, 2005).

Neste contexto, autonomizámos como referencial analítico da eficácia das políticas públicas ao nível local o conceito de governança em rede. Assim, adotámos um modelo de avaliação da eficácia de um instrumento de política pública baseada na matriz de avaliação das parcerias organizacionais (Wilson-Grau e Nunez, 2007) e na proposta de avaliação dos instrumentos de política do POLIS XXI (Monteiro, 2009).

Utilizando a metodologia de estudo de caso, foi escolhido como objeto empírico de estudo as Parcerias para a Regeneração Urbana -Programa de Ação “Zambujal Melhora!”. Da aplicação de um inquérito podemos inferir que o modelo de governança observado nesta rede caracteriza-se pela existência de interações entre organizações que atuam em escalas distintas (governança multinível).

Este modelo de governança também é caracterizado pelo predomínio de organizações de natureza pública, especialmente no seu núcleo decisor. O processo decisório desta rede baseia-se numa abordagem *top-down* mas, ao nível participativo e de disseminação da informação, tal já não acontece, pois está alicerçada numa lógica horizontal.

Palavras-chave: Políticas públicas, Governança, Redes, Governança em rede, Políticas urbanas, Parcerias interorganizacionais

Classificação JEL: R50, Z18

ABSTRACT

Governance has become central to understanding the relational dynamics of contemporary societies and should be understood as "a change in the meaning of government, referring to a *new* process of governing or a *changed* condition of ordered rule, or the *new* method by which society is governed "(Rhodes, 1996).

This new reality is marked by the formation of networks as logistical and organizational structures of governance mode, and also impact also had an impact on a fundamental dimension: the territory.

This research was founded on understanding of territory as "an element of governance of public policies" (Reis, 2005).

In this context, we identified as an analytical framework of the effectiveness of public policies at the local level the concept of network governance. Thus, we adopt a model for evaluating the effectiveness of an instrument of public policy based on the matrix of evaluation of organizational partnerships (Wilson-Grau and Nunez, 2007) and the proposed review of the policy instruments of the POLIS XXI (Monteiro, 2009).

Using the case study methodology was chosen as the empirical object of study the *Partnerships for Urban Regeneration – Action Programme "Zambujal Gets Better!."* With the application of a survey we can infer that the governance model observed in this network is characterized by the existence of interactions between organizations working in different scales (multilevel governance).

This governance model is also characterized by the predominance of organizations of a public nature, especially in its decision core. The decision-making process of this network is based on a top-down approach, but at the level of participatory and information dissemination, such is not the case, because it is founded on a horizontal logic.

Keywords: Governance, Public policies, Network Governance, Networks

R50, Z18: JEL Classification System

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
ÍNDICE GERAL	ix
ÍNDICE DE QUADROS	xi
ÍNDICE DE FIGURAS	xii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	xiv
INTRODUÇÃO	1
1. DA GOVERNANCE ÀS PLACE-BASED POLICIES: O EMERGIR DA GOVERNANÇA TERRITORIAL NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO	5
1.1. A evolução concetual do modo de governança	5
1.2. A expressão territorial do modo de Governança: A governança territorial	11
1.2.1. Do espaço-objeto ao território interativo	11
1.2.2. A governança territorial	13
1.3. Políticas Públicas Territoriais: As <i>Place-based policies</i> como novo paradigma regional	18
1.3.1. As políticas públicas: âmbito e alcance concetual	18
1.3.2. O Território e as Políticas públicas: As <i>Place-based policies</i> como novo paradigma regional	19
2. AS REDES COMO NOVO PARADIGMA DE GOVERNANÇA	25
2.1. Abordagens científicas ao estudo das Redes	25
2.2. Redes como <i>Policy Networks</i>	27
2.3. Redes como <i>Network Governance</i> : Um modelo alternativo às hierarquias e aos mercados	28
2.4. Redes como <i>Governance Networks</i> : Uma forma específica de governança	29
2.5. Redes e Governança: Síntese crítica	32
3. A GOVERNANÇA EM REDE COMO REFERENCIAL ANALÍTICO DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL	33
3.1. Enquadramento Concetual	33
3.2. Modelo de avaliação da eficácia de um instrumento de política pública em contexto de governança em rede	37

4. OBJETO DE ESTUDO EMPÍRICO: AS PARCERIAS PARA A REGENERAÇÃO URBANA (PRU) – ESTUDO DE CASO: “ZAMBUJAL MELHORA”	45
4.1. Política de Cidades – POLIS XXI	45
4.1.1. Enquadramento temático	45
4.1.2. Caracterização do Instrumento Política de Cidades POLIS XXI	48
4.2. Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU).....	51
4.2.1. As Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) na Região de Lisboa	53
4.3. Programa de Ação “Zambujal Melhora!”	55
4.3.1. Enquadramento territorial e caracterização	55
4.3.2. Metodologias de intervenção no Bairro do Zambujal	57
4.3.3. Programa de Ação: Eixos e objetivos.....	58
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	65
5.1. Metodologia	65
5.2. Análise geral dos resultados	66
5.2.1. Caracterização das Organizações	66
5.2.2. Objetivos e estratégias de intervenção	69
5.2.3. Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial	70
5.2.4. Fatores relacionais	71
5.2.5. Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros	72
5.3. Análise direcionada	81
5.3.1. Enfoque na natureza das Organizações	81
5.3.2. Enfoque no âmbito territorial das Organizações	83
5.3.3. Enfoque no papel da Organizações dentro da Parceria Organizacional	84
5.4. Da relação entre o quadro teórico mobilizado e os resultados da investigação.....	86
6. CONCLUSÕES	91
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
8. ANEXOS	103
8.1. Anexo A – Guião do Inquérito por questionário aplicado.....	103

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1. Comparação das tipologias de governança: Rhodes / Kitthananan.....	8-9
Quadro 1.2 Proposições e dilemas da governança: Stoker.....	9
Quadro 2.1. Tipologias de pesquisa com enfoque nas redes.....	26-27
Quadro 2.2. Comparação entre as diversas formas de organização económica.....	29
Quadro 3.1 Matriz de análise - critérios de qualidade e dimensões operacionais.....	38-39
Quadro 3.2 Matriz de avaliação.....	41
Quadro 3.3 Dimensão Avaliativa transversal às diversas dimensões da matriz.....	43
Quadro 4.1 Principais problemas urbanos em Portugal.....	46-47
Quadro 4.2 Tipologias de Parcerias para a Regeneração Urbana.....	51
Quadro 4.3. Caracterização sumária do Bairro do Zambujal.....	56
Quadro 4.4: Territórios ameaçadores e atrativos.....	57
Quadro 4.5. Caracterização do Bairro do Zambujal – Candidatura do Município da Amadora à tipologia Parcerias para a Regeneração Urbana – Bairros Críticos.....	59-60
Quadro 4.6. Atores da Parceria Operacional e da Parceria Alargada da PRU.....	61
Quadro 4.7: Eixos do Programa de Ação “Zambujal Melhora”.....	62
Quadro 4.8 Elencagem das intervenções apoiadas pelo QREN no Bairro do Zambujal.....	62-63
Quadro 5.1 Grau de contributo dos membros da parceria organizacional face aos objetivos gerais previamente definidos no Programa de Ação.....	78
Quadro 5.2 Grau de contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!”.....	80
Quadro 5.3 Cruzamento das diversas dimensões do inquérito com as organizações públicas e do 3.º Setor.....	82
Quadro 5.4 Cruzamento das diversas dimensões do inquérito com as tipologias de organização por âmbito territorial.....	84
Quadro 5.5 Cruzamento das diversas dimensões do inquérito com o papel das organizações na parceria organizacional.....	85

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Características das Redes.....	25
Figura 2.2 Potencialidades das Governance Networks.....	31
Figura 2.3. Características da Governança em rede.....	32
Figura 5.1 Natureza das organizações que responderam ao inquérito (%).....	66
Figura 5.2 Âmbito territorial das organizações que reponderam ao inquérito (%).....	67
Figura 5.3 Papel das organizações na parceria interorganizacional (%).....	68
Figura 5.4 Eixos do Programa de Ação onde as organizações participam (%).....	68
Figura 5.5 Dimensão - Objetivos e estratégias de intervenção (% média das respostas)	69
Figura 5.6 Dimensão - Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial (% média das respostas).....	70
Figura 5.7 Dimensão - Fatores relacionais. (% média das respostas)	71
Figura 5.8 Grau de sucesso dos objetivos gerais do instrumento da Política de Cidades- Parcerias para a Regeneração Urbana	73
Figura 5.9 Grau de sucesso dos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana.....	73
Figura 5.10 Grau de contributo da parceria organizacional “Zambujal Melhora!” face aos objetivos gerais do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana.....	74
Figura 5.11 Grau de contributo da sua organização face aos objetivos gerais do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana.....	74
Figura 5.12 Grau de contributo da parceria organizacional face aos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana.....	75
Figura 5.13 Grau de contributo da sua organização face aos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana.....	76
Figura 5.14 Grau de sucesso da intervenção programada face aos objetivos gerais definidos no programa de ação.....	77
Figura 5.15 Grau de contributo da parceria organizacional “Zambujal Melhora” face aos objetivos gerais previamente definidos no programa de ação.....	77
Figura 5.16 Grau de contributo dos restantes membros da parceria organizacional “Zambujal Melhora!” face aos objetivos gerais definidos no Programa de Ação	79
Figura 5.17 Classifique o grau de contributo da parceria organizacional “Zambujal Melhora!” face aos eixos de intervenção definidos no Programa de Ação.....	79

Figura 5.18 Classifique o grau de contributo da sua Organização face aos eixos de intervenção definidos no Programa de Ação.....80

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CESOP	-Centro de Estudos e Sondagens de Opinião
CMA	- Camara Municipal da Amadora
CSFB	- Comissão Social da Freguesia da Buraca
DGOTDU	- Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
EEE	- Espaço Económico Europeu
EIPDA	-Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora
ESPON	- Rede Europeia de Observação do Ordenamento do Território
UE	- União Europeia
EUKN	- <i>European Urban Knowledge Network</i>
FEDER	- Fundo Europeu de desenvolvimento Regional
IHRU	- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
MAOTDR	- Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional
MITI	- <i>Ministry of International Trade and Industry (Japão)</i>
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG	- Organização Não Governamental
ORLVT	- Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo
PO	- Programa Operacional
POR Lisboa	- Programa Operacional Regional de Lisboa
PRU	- Parcerias para a Regeneração Urbana
QCA	- Quadro Comunitário de Apoio
QREN	- Quadro de Referência Estratégico Nacional
RUCI	- Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação
TEIP	- Territórios Educativos de Intervenção Prioritária
TIC	- Tecnologias de Informação e Comunicação

INTRODUÇÃO

O modo de governança apresenta-se como um dos conceitos centrais para o entendimento das dinâmicas relacionais das sociedades contemporâneas.

Esta investigação tem como objetivo o aprofundar do conhecimento científico das questões relacionadas com o modo de governança e a sua centralidade relativamente à esfera das políticas públicas territoriais.

Considerando como pergunta de partida – *Será o modo de governança um dos fatores críticos de sucesso das políticas públicas ao nível local?*, esta investigação irá colocar o seu enfoque na verificação da seguinte hipótese – *Serão as redes / networks o atual paradigma do modo de governança num contexto de desenvolvimento de políticas públicas territoriais?*

Consideramos que esta investigação insere-se na discussão científica acerca da autonomização e clarificação do modo de governança, distinguindo-se assim do conceito de *government*. No contexto desta investigação, governança deve ser entendida como “uma mudança no entendimento de governo, significando um novo processo de governação ou uma mudança das regras ou ainda um novo método pela qual a sociedade é governada” (Rhodes, 1996:652-653).

No debate científico sobre as configurações das estruturas tradicionais que modelam a ação do Estado e as suas relações com outras tipologias de atores, como as ONG's, o estudo das redes / *networks* apresentam-se como fundamental para o entendimento das mais recentes configurações da governança, que na atualidade, corporizam as dinâmicas relacionais de uma sociedade cada vez mais integrada a nível de fluxos, e não apenas de relações unidimensionais de hierarquia.

As redes são assim relevantes para a nova realidade que advém da mudança do papel do Estado porque o funcionamento destas pressupõe uma interdependência entre atores públicos e não públicos, em que se trocam diferentes tipos de recursos e se partilham objetivos mútuos.

A desadequação entre as estruturas tradicionais do estado-nação e as novas realidades contemporâneas teve como efeito a emergência de um novo paradigma relacional, as redes, em que o enfoque está centrado nos fluxos comunicacionais de natureza predominantemente horizontal entre um conjunto de atores que ultrapassam claramente os tradicionais atores públicos e as relações de cariz hierárquico.

Esta nova realidade que advém da passagem do paradigma de *government* para o de *governance* e da autonomização das redes como estruturas logístico-organizativas do modo de governança, também teve impacto numa dimensão fundamental: o território.

Esta investigação foi alicerçada no entendimento do território como “um elemento de governação das políticas públicas” (Reis, 2005:25), sendo a expressão territorial da governança, -governança territorial, objeto de uma atenção crescente por parte da comunidade científica.

Neste contexto de políticas públicas territoriais, as *place-based policies* são consideradas como o “novo paradigma regional” (OCDE, 2011:34), distinguindo-se pelo enfoque na melhoria da performance das regiões, nomeadamente através da mobilização de atores locais e exógenos.

No âmbito desta investigação autonomizámos como referencial analítico da eficácia das políticas públicas ao nível local o conceito de governança em rede. Embora existam diversos entendimentos relativamente à relação entre governança e redes, Rhodes (2007:1246) considera que a governança deve ser entendida, na atualidade, como governança em rede, dado que esta se faz com redes e através de redes.

Sorensen e Torfing (2005:197), num tour de force analítico, concetualizam uma definição operacional de governança em rede, que servirá no âmbito desta dissertação, como referencial analítico de referência na análise das redes interorganizacionais. Assim, esta definição tem como características fundamentais: i) a articulação horizontal entre atores interdependentes e operacionalmente autónomos, ii) a existência de interações através de negociações, iii) a existência de um enquadramento relativamente institucionalizado de regras, iv) a autorregulação dentro de limites impostos por agências externas e v) a produção de um fim público.

Com este enquadramento concetual, adotámos um modelo de avaliação da eficácia de um instrumento de política pública baseada na matriz de avaliação do desempenho das parcerias organizacionais desenvolvido por Wilson-Grau e Nunez (2007) e na proposta de avaliação dos instrumentos de política do POLIS XXI – Política de Cidades, de Monteiro (2009).

O modelo de análise elaborado no âmbito desta dissertação tem como objetivo a apreensão das complexidades da rede em análise, a identificação das variáveis críticas que modelam a sua atividade bem como os seus fatores críticos de sucesso num contexto de aferição da eficácia da aplicação de um instrumento de política pública a nível local.

O objeto empírico de análise será analisado através da metodologia do estudo de caso. Assim, estudaremos as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), um dos instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI.

IFDR (2010:152) refere que “a componente de regeneração urbana corresponde à dimensão intra-urbana das políticas e vem na linha de uma vasta e diversificada experiência de intervenção (URBAN, POLIS, URBCOM e PROSIURB), seja na reabilitação do parque habitacional, seja no combate à exclusão social de matriz urbana em áreas ou bairros críticos, seja ainda no ensaio de intervenções integradas com o enquadramento comunitário URBAN”.

Para uma correta análise deste objeto empírico de análise, iremos recorrer a um conjunto alargado de fontes de informação. Utilizaremos fontes primárias, através da análise de documentos oficiais (relatórios de execução e regulamentos) e artigos de revistas científicas ligados diretamente ao objeto de estudo.

Irá ter um papel preponderante nesta dissertação a análise de documentação, complementada pela existência de um inquérito por questionário, dirigido aos responsáveis pelos diversos agentes que constituem uma parceria no âmbito do instrumento de política PRU. O inquérito por questionário “é uma técnica de observação que tem como objetivo recolher informações baseando-se numa série ordenada de perguntas que devem ser respondidas, por escrito, pelo respondente, de forma a avaliar as atitudes, as opiniões e o resultado dos sujeitos ou recolher qualquer outra informação junto dos mesmos” (Reis, 2010:91). Para mediar as respostas do público-alvo iremos utilizar a escala de Likert.

Relativamente à estrutura seguida no âmbito desta dissertação, o **primeiro capítulo** dedicado à revisão da literatura, terá como peça central um *survey* sobre governança, em particular sobre a governança territorial. Embora esta seja uma temática muito em voga nas ciências sociais, ainda não se conseguiu atingir uma sedimentação conceptual que impeça a ambígua utilização deste conceito. As políticas públicas, mormente a sua territorialização, será objeto de atenção particular. Mostraremos a evolução conceptual nestas áreas, culminando com o estado da arte desta relação entre as políticas públicas e o território

O **segundo capítulo** parte da formulação da hipótese de que as redes (networks) são, na atualidade, o modelo mais eficiente para permitir o sucesso dos desafios gerados pela emergência da governança como paradigma relacional. Irá ser analisado com detalhe os diversos entendimentos do conceito de redes, quais os diferentes contextos científicos do seu estudo, bem como os principais conceitos que ligam as redes ao modelo de governança.

O **terceiro capítulo** abordará a importância da governança em rede como referencial analítico da eficácia das políticas públicas a nível local, nomeadamente a sua mobilização como enquadramento teórico do estudo de um instrumento de política pública baseada na existência de uma parceria interorganizacional. Neste capítulo irá ser construído uma matriz de avaliação da eficácia das políticas públicas, como instrumento de referência da performance da rede que irá ser objeto de estudo.

O **quarto capítulo** será subordinado ao estudo de caso, as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), através do Programa de Ação “Zambujal Melhora!”. Este estudo de caso permitirá a visualização dos diversos atores numa rede de governança à escala intra-urbana, onde se pode observar com mais acuidade as dinâmicas relacionais entre as diversas tipologias de atores e a gestão de uma estrutura baseada na cooperação e no estabelecimento de ligações de nível horizontal e vertical.

O **quinto capítulo** é dedicado à análise dos dados obtidos no inquérito. Julgamos que este inquérito poderá lançar alguma luz acerca do *modus operandi* destas parcerias locais, permitindo-nos assim uma mais correta aprendizagem acerca das virtualidades de um sistema de governança baseado em redes locais

A parte final desta dissertação, as **conclusões**, deve ser um retrato fiel da investigação conduzida, mostrando a resposta observada à pergunta de partida. É também neste capítulo que se poderá aferir da relevância final desta investigação para a ciência e para o meio social envolvente (autarquias, ONG's, empresas, etc). Estabelecido aqui o contributo da investigação, importa lançar pistas de investigação para o futuro, apontando caminhos e rumos, para que possamos contribuir assim para o avanço do estudo científico nesta área do saber

1. DA GOVERNANCE ÀS PLACE-BASED POLICIES: O EMERGIR DA GOVERNANÇA TERRITORIAL NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO

1.1. A evolução concetual do modo de governança

Etimologicamente, “governança” provém do latim “*gubernare*” e do grego “*kybernan*” ou “*kubernetes*”. A expressão “*kybernetes*” foi usada por Platão para designar a arte de dirigir ou governar (Cepiku, 2006:2). Já no século XX, segundo Masson-Vincent (2008:78), a expressão *governance* foi inicialmente utilizada por economistas americanos há mais de trinta anos atrás e estava relacionada com a governança corporativa e/ou gestão e posteriormente com a integração da noção de território, onde a dimensão espacial é considerada como um facilitador para os atores locais.

Na atualidade, o conceito de governança tem sido amplamente divulgado, com especial relevo na área das ciências sociais (Stoker, 1998; Kitthananan, 2006). Alguns autores referem que o número de artigos científicos, de referências bibliográficas e de entradas na *World Wide Web* que abordam a temática da governança tem crescido de uma forma significativa nos últimos anos (Van Kersbergen e Van Waarden, 2004; Kitthananan, 2006; Masson-Vincent, 2008; Klijn, 2008).

Embora este conceito esteja a ter muita atenção ao nível das ciências sociais, Van Kersbergen e Van Waarden (2004:144) referem que as mudanças mais recentes dos mecanismos de governança têm sido objeto da atenção de um vasto conjunto de domínios científicos, que vão desde a ciência política, ao direito, à administração pública, à economia, à gestão, à sociologia, à geografia e à história.

Stoker (1998:18), ao dissertar sobre a origem e natureza do conceito de governança considera que as suas raízes teóricas são muito diversas, dando como exemplo as teorias provenientes do institucionalismo económico, das relações internacionais, dos estudos organizacionais, dos estudos do desenvolvimento, da ciência política, da administração pública e das teorias de inspiração foucauldiana.

Cepiku (2006:1) considera que o sucesso na utilização e disseminação do conceito de governança é o resultado de uma certa indefinição conceptual e mesmo de alguma flexibilidade interpretativa. Exemplificando, para Pierre e Peters (1998:223), embora o termo governança esteja a ter uma atenção considerável no campo de estudo das políticas públicas, o seu sentido ainda não é muito claro e preciso.

Já Kitthananan (2006:1) refere que a chave para o sucesso do conceito de *governance* é a sua capacidade de cobrir todo o espectro de relações e de instituições envolvidos no processo de governação, ao contrário do conceito de *government*, que se apresenta como muito mais limitado. Tradicionalmente o conceito de *governance* era entendido como similar ao de *government* (Stoker 1998:17). Para este autor, a teoria política norte-americana utiliza a expressão *government* para se

referir às instituições formais do Estado e o seu monopólio de poder coercivo legítimo. Neste enquadramento, *government* é caracterizado pela capacidade de tomada de decisões e pela capacidade de as aplicar. A autonomização do conceito de *governance* em relação ao conceito de *government* é um elemento central na sua delimitação conceptual, como referem autores como Davoudi *et al* (2008:33).

Rhodes (1996:652-653) caracteriza governança como “uma mudança no entendimento de governo, significando um novo processo de governação ou uma mudança das regras ou ainda um novo método pela qual a sociedade é governada”. Este mesmo autor considera que se colocam alguns problemas quando se tenta alcançar uma definição comum para este novo conceito. Neste contexto, identifica a utilização de seis utilizações distintas do conceito de governança: i) Estado mínimo, ii) Governança corporativa, iii) Nova gestão pública, iv) Boa governança, v) Sistema socio-cibernético e vi) Redes auto-organizadas.

Concretizando, Rhodes (1996:653-654) considera que o entendimento de governança como um “estado mínimo” é uma forma de explicação da redefinição do alcance e do papel do estado e da utilização de mercados e *quasi*-mercados na oferta de serviços públicos. Neste contexto, o papel do estado foi diminuído, nomeadamente através das privatizações. O papel do estado teve uma mutação significativa, passando agora a intervir primordialmente através da regulação.

Rhodes (1996:654) considera que a governança como “governança corporativa” refere-se à forma como as organizações são geridas e controladas, independentemente de serem públicas ou privadas, focando-se mais especificamente nas preocupações de *accountability*.

Rhodes (1996:655) refere que governança como “nova gestão pública” é relevante para a discussão científica porque neste contexto “direção” (*steer*) é sinónimo de governança. Neste sentido, distingue-se direção (*steering*) de controlo (*rowing*), sendo esta considerada como uma característica do governo (*government*). A nova gestão pública tem o seu enfoque nos mercados, na concorrência, nos clientes e nos resultados.

Ainda para Rhodes (1996:656), “boa governança” é um conceito divulgado por instituições internacionais como o Banco Mundial e está intimamente ligado à reforma do estado, especialmente nos países do terceiro mundo. Neste enquadramento Rhodes identifica três tipologias de “boa governança”: i) sistémica, ii) política e iii) administrativa. A primeira está relacionada com a distribuição, tanto ao nível interno como ao nível externo do poder económico e político. A segunda tipologia relaciona-se com a legitimidade e autoridade do Estado através do processo democrático. A terceira consiste na existência de serviços públicos eficientes, transparentes e passíveis de escrutínio público.

Rhodes (1996:656-658) considera que governança como “sistema socio-cibernético” está ligada à diminuição da capacidade do estado central em controlar os efeitos e resultados das suas políticas. A interação dos diversos atores com o estado central, mas também entre si, altera a configuração dos resultados esperados pelos decisores políticos, demonstrando assim o carácter sistémico desta modalidade de governança. Os diversos atores contribuem com recursos ou conhecimento, não tendo nenhum daqueles um papel central que permita *de per si* a execução de políticas e o controlo dos resultados esperados ou desejados. Neste sentido, o estado passa a ter um carácter policêntrico, caracterizado pela existência de diversos centros. Esta aceção de governança é utilizada não só na caracterização do estado nacional, mas também nas relações internacionais.

Finalmente, Rhodes (1996:658-659) considera que governança como “redes auto-organizadas” é o resultado da evolução do conceito de “*government*” para o de “*governance*”, sendo este muito mais lato e complexo. A existência de um largo e complexo conjunto de organizações públicas e privadas envolvidas no processo de governação é uma realidade, sendo caracterizadas pela existência de numerosas ligações inter-organizacionais. As redes são constituídas por organizações que trocam recursos para atingir o seu objetivo, maximizando assim os seus resultados e diminuindo a sua dependência dos outros atores.

Ainda para Rhodes (1996:658-659), governança está sobretudo ligada à gestão das redes, não sendo estas restritas ao sector público. Também no setor privado esta questão é premente, pois estas são uma forma de coordenação social e de gestão interorganizacional. As redes, neste entendimento são uma forma alternativa às hierarquias e aos mercados e não uma forma híbrida, ou seja, uma síntese destas duas tipologias de coordenação.

Para Rhodes (1996:659), este uso da governança leva-nos a considerar que estas são auto-organizáveis, logo autónomas e autogovernáveis.

Já Kitthananan (2006:1-6) identifica seis aceções diversas de governança: i) Nova Gestão Pública, ii) Governança corporativa, iii) Boa governança, iv) Governança socio-política ou interativa, v) Redes e vi) Governança global

Assim, e na área dos estudos relacionados com a Administração Pública, para Kitthananan (2006:3), o conceito de governança está intimamente ligado com o de Nova Gestão Pública (*New Public Management*). No contexto das reformas das administrações públicas, a questão da governança está ligada à emergência e afirmação da Nova Gestão Pública e conseqüentemente ao movimento de agencificação das administrações públicas. Para além das tendências reformistas de carácter gestionário, este modelo defende também a desconcentração da administração, a descentralização da autoridade e o reforço do controlo (*steer*) pela comunidade como um todo.

A segunda tipologia enunciada por Kitthananan (2006:3) é identificada como Governança Corporativa (*Corporate Governance*). Neste sentido o enfoque está na forma como as instituições, públicas ou privadas, são controladas e dirigidas e menos nas instituições formais e nas suas estruturas.

A terceira tipologia de Kitthananan (2006:3-4) é identificada como Boa Governança (*Good Governance*). A promoção desta tipologia de governança pelas agências internacionais de desenvolvimento tem sido acompanhada pela reflexão que as instituições são relevantes para a criação de condições que levem ao desenvolvimento das nações. O desenvolvimento não pode depender apenas da criação de mercados livres e da criação de políticas macroeconómicas corretas, mas deve ser acompanhado de reformas institucionais que aumentem a eficiência dos serviços públicos e sejam transparentes.

A quarta tipologia é identificada como governança sociopolítica ou governança interativa. Esta tipologia refere-se à identificação de padrões de interações entre diversos tipos de atores sociais e políticos e a sua crescente interdependência. Estes padrões de interdependência esbatem as tradicionais fronteiras entre o que é público e privado, criando assim novas formas de cooperação e de negociação (Kitthananan, 2006:4).

A quinta tipologia é identificada como redes, referindo-se a estas como as novas estruturas de coordenação social e de interação entre atores públicos e privados. Neste sentido *governance* é um conceito mais lato do que *government* porque se assiste a um papel cada vez mais reduzido de instituições estaduais e a um aumento do papel de instituições privadas ou semi-públicas, gerando-se assim novos fluxos relacionais de natureza cooperativa e não hierárquica (Kitthananan, 2006:5).

A sexta tipologia é identificada como governança global (*global governance*) e está ligada intrinsecamente à área das relações internacionais. Neste contexto, governança reflete a impossibilidade dos estados em controlar exclusivamente problemáticas como as crises económicas ou os problemas ambientais.

Num contexto exclusivamente europeu, esta tipologia está ligada ao conceito de governança multi-nível (*multi-level governance*), que é o atual paradigma de governança da União Europeia e reflete a relação institucional entre o nível local, regional, nacional e transnacional e as suas interdependências (Kitthananan, 2006:5).

Comparação de tipologias de Governança	
Rhodes (1996)	Kitthananan (2006)
Estado-mínimo	Governança Global
Governança Corporativa	Governança Corporativa
Nova Gestão Pública	Nova Gestão Pública
Boa governança	Boa Governança

Sistema socio-cibernético	Governança Sociopolítica
Redes auto-organizadas	Redes

Quadro 1.1. Comparação das tipologias de governança: Rhodes / Kitthananan. Conceção própria.

Da análise do quadro 1.1. podemos observar que os autores (Rhodes e Kithananan) identificam diversas aceções de governança, mas que quando comparadas, estas são praticamente semelhantes, embora estejamos perante duas análises com dez anos de diferença.

Destas duas gerações diferentes do estudo das questões relacionadas com a governança, concluímos que existe uma relativa estabilidade no entendimento das diversas aceções do modo de governança.

Já para Stoker (1998:18), governança tem como fim último a criação de condições para a ação coletiva e os outputs da governança não são diferentes daqueles que são os objetivos do governo (*government*), pois considera que a diferença entre estes dois conceitos reside na diferença de processos.

Ainda Stoker (1998:18), considera que a discussão da problemática da governança pode ser sintetizada em cinco proposições e que a cada uma destas corresponde um dilema (quadro1.2), mostrando assim a complexidade e simultaneamente as limitações de um conceito que é passível de múltiplos entendimentos.

Governança	
Proposições	Dilemas
Governança refere-se a um conjunto de instituições e de atores que são atraídos para a órbita do governo mas que não fazem parte deste	Existência de um divórcio entre a complexa realidade do processo de tomada de decisões associado à governança e os códigos normativos usados para explicar e justificar a governação
A governança realça o esbatimento das fronteiras e das responsabilidades entre as questões económicas e as questões sociais	O esbatimento das responsabilidades pode levar à desresponsabilização
A governança realça as dependências de poder existentes nas relações entre instituições que estão envolvidas na ação coletiva	As dependências de poder amplificam o problema das consequências não intencionais para a governação
A governança refere-se a redes de atores autónomos e auto-organizados	A emergência das redes auto-governáveis levanta dificuldades na sua fiscalização
A governança reconhece a capacidade de realização que não assenta no poder do governo de comando nem no uso da sua autoridade e vê o governo como apto para usar novas ferramentas e novas técnicas para coordenar e guiar	Possibilidade da existência de falhas de governança mesmo num contexto em que os governos atuam de uma forma flexível de forma a guiar a ação coletiva

Quadro 1.2: Proposições e dilemas da governança: Stoker. Adaptado de Stoker (1998)

Stoker (1998:26) conclui que o estudo da governança disponibiliza um guia para a análise das tendências de mudança da governação contemporânea, mas também um conjunto de dilemas que podem condicionar a sua evolução.

Neste enquadramento, Stoker (1998:17) considera que, embora este conceito seja utilizado com muitos e diversos entendimentos, é possível identificar alguns elementos comuns, como sejam o esbatimento das fronteiras entre os sectores público e privado. Assim, para este autor “ A essência da governança é o seu enfoque nos mecanismos de governação que não dependem da autoridade e das sanções governamentais”.

Neste contexto de tentativa de definição conceptual, para além das diferentes conceções e tipologias identificadas, bem como dos diversos dilemas inerentes, como denominador comum podemos observar que o conceito de governança está intimamente ligado com a desadequação do papel do Estado-nação, em que tradicionalmente este era operacionalizado através de um modelo hierárquico de tipo weberiano, com relações entre redes de atores que eram predominantemente de tipo vertical (*top-down*).

Pierre e Peters (1998:223) consideram que o Estado tem estado debaixo de fortes pressões, nomeadamente na esfera económica e social, fruto de um ambiente internacional que constantemente condiciona e reduz o seu âmbito através dos mercados de capitais globais e da importância crescente de organizações supranacionais como a União Europeia. Ainda para os mesmos autores, outro fator de limitação da esfera pública é a relação cada vez mais igualitária entre o sector público e o privado. Estes autores consideram igualmente que tipologias diversas de atores sociais têm ganho influência sobre a administração e conseqüentemente sobre a definição e aplicação de políticas de uma forma que seria impensável apenas há alguns anos atrás.

No debate científico sobre as configurações das estruturas institucionais que modelam a ação do Estado e as suas relações com outras tipologias diferentes de atores, como empresas e ONG's, o estudo das redes (*networks*) surge como fundamental para o entendimento das mais recentes configurações da governança que, na atualidade, corporizam as dinâmicas relacionais de uma sociedade cada vez mais integrada a nível de fluxos e não apenas de relações unidimensionais de hierarquia.

Pierre e Peters (1998:225) consideram que o traço principal do modelo de governança é o argumento de que as redes passaram a dominar as políticas públicas. A percepção que existe é a de que são os diversos atores e não as instituições formais do governo que controlam as políticas.

Já Blatter (2003:503) refere que o racional para a passagem de um modelo hierárquico (organizações) e anárquico (mercados) para o modelo de redes reside no facto da sociedade não ser mais controlada por uma unidade central como o Estado. Na atualidade os mecanismos de controlo

estão dispersos e os recursos materiais e de informação são partilhados por um grande número de atores.

Fonseca e Carapeto (2009:37), acerca da existência desta nova realidade relacional, referem que:

Por isso, muitos consideram que o modelo de governação em que existia uma nítida separação entre o Estado e a sociedade civil e aquele actuava através de instrumentos legais coercivos, deixou de ser o modelo adequado à sociedade actual, mais horizontal, constituída por redes que agrupam interesses e a requerer estruturas com maior flexibilidade e capacidade de intervenção partilhada.

As redes são assim relevantes para a nova realidade que advém da mudança do papel do Estado porque o funcionamento destas pressupõe uma relação de interdependência entre atores públicos e não públicos, em que se trocam diferentes tipos de recursos e partilham objetivos mútuos.

A desadequação entre as estruturas tradicionais do Estado-nação e as novas realidades contemporâneas teve como efeito a emergência de um novo paradigma relacional, as redes, em que o enfoque está centrado nos fluxos comunicacionais entre um conjunto de atores, que ultrapassavam claramente os tradicionais atores públicos e as relações de cariz hierárquico.

Klijin (2008:506) refere que diversos autores consideram que a tendência em direção à existência de diversas formas de governança horizontais irá transformar as nações em sociedades em rede, em que estas serão definidas pela existência de relações horizontais e de interdependência.

Esta tendência será potenciada pela emergência das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) bem como pelo aprofundamento do processo de especialização. Ainda para Klijin (2008:506), a assunção implícita destes argumentos leva-nos a concluir da necessidade crescente de estruturas inter-organizacionais públicas e privadas que resolvam os problemas decorrentes da crescente complexidade das interações entre estes dois domínios.

1.2. A expressão territorial do modo de Governança: A governança territorial

1.2.1. Do espaço-objeto ao território interativo

Reis (2006:1-2) refere que as ciências sociais começaram por ignorar o território, não lhe dando lugar entre as variáveis necessárias à compreensão das realidades socioeconómicas.

Para este autor, o desenvolvimento de perspectivas territorialistas na economia teve como pressuposto a importância da variável espaço no conhecimento, como objetivo, a busca de equidade socioeconómica e uma ambição interpretativa, a avaliação dos territórios na formação das estruturas e das dinâmicas sociais contemporâneas.

Lopes (2001:101) refere que na tradição da economia regional, a região era uma entidade sem vida própria, um mero espaço de acolhimento das iniciativas empresariais. Neste contexto, este autor considera que as regiões distinguiam-se pelas suas vantagens comparativas de localização. Este enquadramento tinha como pressuposto uma visão de espaço geográfico como espaço-objeto, típica das teorias económicas baseadas na promoção da mobilidade espacial dos fatores.

A década de 80 do século XX viu surgir as teorias de desenvolvimento endógeno de configuração autárquica, como refere Lopes (2001:101). Estas teorias depressa demonstraram as suas limitações na análise e compreensão do fenómeno do desenvolvimento territorial e começaram a ganhar espaço as estratégias organizacionais das empresas em detrimento das estratégias de localização.

Deste contexto surgiu o enfoque nas dinâmicas de organização produtiva de base territorial, estando estas centradas nas sinergias geradoras de inovação e nas interações estabelecidas num dado quadro territorial.

Para Lopes (2001: 101-102), esta nova perspetiva foi influenciada e estimulada pelos estudos da problemática da organização industrial, nomeadamente a experiência japonesa dos tecnopólos e do MITI; pela dinâmica do debate sobre a crise do fordismo que conceptualizou as novas formas de organização industrial baseadas em modelos de acumulação flexível; pelos estudos do meio de Aydalot que configuraram o processo de mudança e transformação das hierarquias espaciais não compatível com as teorias dominantes do crescimento desigual e pela extensa literatura sobre os distritos industriais neo-marshalianos e o estudo da terceira Itália.

Lopes (2001:103) considera que a principal mudança em relação às abordagens anteriores reside na ultrapassagem do paradigma das vantagens comparativas das regiões e das respetivas hierarquias espaciais, centrando-se agora nas dinâmicas endógenas dos territórios e na especificidade dos seus modos de organização e produção. Para Lopes (2001:103), estas novas abordagens representam

...um corte epistemológico na ciência regional, com o território a ganhar identidade própria, a ser entendido como produto económico-social historicamente construído e com capacidade própria de se autotransformar, em detrimento de um olhar exterior sobre as regiões, entendidas enquanto espaço forma de recepção de impulsos de desenvolvimento, cuja identidade provinha do papel que desempenhavam no processo de relações mercantis inter-regionais, papel esse mediatizado pela quantidade e natureza dos factores de localização de cada região.

Ainda para Lopes (2001:103), assistimos com esta mudança de paradigma à passagem do espaço para o território, deixando este de ser um suporte passivo de recursos para passar a ser uma entidade multidimensional, em que ganha importância a dimensão relacional.

1.2.2. A governança territorial

A nova realidade que advém da passagem do paradigma de *government* para o de *governance* e da autonomização das redes como estruturas de governança também teve impacto numa dimensão fundamental: o território.

Feio e Chorincas (2009:139), citando Reis (2007) referem que “o território é um factor de racionalidade das políticas públicas, sendo mais pertinente em políticas que dependem da proximidade e de relações finas com os contextos em que se inserem”. Ainda para os mesmos autores, a expressão territorial da governança – governança territorial - tem sido objeto de uma atenção crescente nos últimos anos. Exemplificando, Neto (2008:446) refere que a governança territorial tem vindo a merecer um grande destaque por parte de autores na área da ciência regional.

Pereira (2009:820) considera que “Tradicionalmente a governação do(s) território(s) era assumida pelo Estado, de modo mais ou menos centralizado e normativo, estando o poder referenciado a uma determinada estrutura administrativa de base territorial”. Esta estrutura hierárquica que enquadrava a base territorial dos estados foi posta em causa nas últimas décadas. Assim, nesta linha de pensamento, Fonseca e Carapeto (2009:29) consideram que “O último quarto do século XX foi marcado por esta crise do Estado nação, enquanto sistema dominante de governo territorial...”.

Lindstrom (2007:500) identifica quatro fatores de mudança que configuram a governança territorial contemporânea: i) Redefinição do papel do estado-nação, ii) Fortalecimento dos níveis inferiores de governo, iii) Aceitação do aumento da diversidade, variação e assimetria na forma como os territórios são governados e iv) Esvatimento das fronteiras entre as responsabilidades do sector público e sector privado.

Em relação à redefinição do papel do estado-nação, Lindstrom (2007:500) refere que “O estado-nação, que tem sido nos últimos duzentos anos a maior expressão da soberania estatal sobre os territórios, está neste momento a ser desafiado” e considera ainda que esta forma de organização da governança territorial atingiu o seu apogeu no período após a II guerra mundial, através do fortalecimento dos *welfarestates*. Embora existissem diversos tipos de *welfarestates*, podíamos encontrar como dimensões comuns a preocupação com a reforma social e a equidade. Ainda para Lindstrom (2007:500) esta tipologia de Estado favorecia a centralização e a definição de políticas nacionais como forma de obter uma distribuição de recursos mais justa entre indivíduos, grupos e territórios. O mesmo autor considera ainda que “o *welfarestate* enfrentou um conjunto de crises que levou a uma redefinição gradual do seu papel”. Finaliza, considerando que o *welfarestate* tradicional foi reconfigurado para que seja menos centralizado e redistributivo, mas mais aberto a ideias que enfatizam o papel do mercado.

Relativamente ao fortalecimento dos níveis inferiores de governo, Lindstrom (2007:501) considera que “em muitos países, funções têm sido descentralizadas do governo central para os níveis locais e

regionais de governo” e interroga-se acerca das motivações deste movimento descentralizador. Este refere a possível existência de uma estratégia dos governos centrais para “empurrar” estas responsabilidades num contexto de ingovernabilidade ou a possível existência de uma estratégia racional para capacitar os níveis mais inferiores de governo. Lindstrom (2005:501) conclui que “em alguns países este movimento de fortalecimento dos níveis inferiores de governo foi acompanhado pela reorganização dos níveis sub-nacionais de governo, quer seja pela aglomeração de municípios e regiões, quer seja pela introdução de novos níveis regionais de auto-governo”.

No que concerne à aceitação do aumento da diversidade, variação e assimetria na forma como os territórios são governados, Lindstrom (2005:502-502) considera que esta tendência “pode ser encarada como a outra face da capacitação dos níveis mais baixos de governo”. Para o autor, o processo de descentralização implica um maior alcance das políticas locais e regionais no processo de elaboração e respetiva implementação dessas mesmas políticas de acordo com as suas condições específicas. Neste contexto, é muito mais provável que estas políticas respondam a solicitações dos cidadãos e da comunidade de negócios local ou regional. Espera-se assim que as regiões mobilizem as suas vantagens particulares para a promoção do seu desenvolvimento económico, levando assim a uma maior diferenciação das economias regionais.

Para finalizar, e no que concerne ao esbatimento das fronteiras entre as responsabilidades do sector público e sector privado, Lindstrom (2005:504) considera este facto mudou de forma considerável a forma como a governança territorial estava a ser desenvolvida. Assim, “muitas das funções que eram encaradas como responsabilidades públicas durante o apogeu o *welfarestate* ou foram privatizadas ou são geridas conjuntamente por operadores públicos e privados”. Lindstrom (2005:504) refere ainda que tem sido aceite que a eficiência e a *accountability* podem ser melhoradas deixando que o mercado tenha um papel mais alargado na sociedade. Neste contexto económico e social, os incentivos, a competição e a escolha são enfatizados e os cidadãos passaram a ser encarados como consumidores, tendo o direito de escolher entre diferentes fornecedores de serviços. Lindstrom (2005:504) refere ainda que

a diversidade, a variação e a assimetria entre unidades de governo locais e regionais também podem ser encaradas como expressões de uma maior competição entre territórios. Uma responsabilidade mais descentralizada para o desenvolvimento económico enfatiza a necessidade de cada localidade ou região para fazer uso e para desenvolver os seus próprios recursos.

Davoudi *et al* (228:24) consideram que a mudança do papel do Estado, omnipresente na literatura científica referente às questões da governança, levou não só a mudanças no governo, como levou igualmente a uma perturbação dos canais estabelecidos, redes e alianças através dos quais o governo se ligava aos cidadãos e aos negócios.

Ainda para Davoudi *et al* (2008:35), urge alcançar uma definição de território, passo considerado essencial, para a posterior definição de governança territorial. Para estes autores, o território tem

duas grandes perspectivas que importa referir: i) Território como construção social e política e ii) Território como “capital territorial”

Feio e Chorincas (209:140) consideram a primeira perspectiva de território - construção social e política - como tendo:

a capacidade de integrar e adaptar organizações, diferentes grupos e interesses territoriais, assegurando a sua representação face a actores externos e o desenvolvimento de estratégias (unificadas e unificadoras) em relação ao mercado, ao Estado, a outras cidades e regiões e a outros níveis de governação. A governação territorial é, portanto, a capacidade de os actores públicos e privados de um determinado território conseguirem:

- Construir um “consenso organizacional”, envolvendo actores, de forma a definir objectivos e metas comuns;
- Acordar a contribuição de cada actor para a realização dos objectivos previamente definidos;
- Acordar a visão comum para o futuro do território

Em relação à primeira dimensão – construção social e política – os autores (Davoudi *et al*:2008) enfatizam a ação coletiva, mais especificamente a solução das questões levantadas pelas ações dos atores territoriais que têm por fim a resolução de um problema coletivo. Ainda para Davoudi *et al* (2008:35), a ação coletiva emerge da mobilização de grupos, organização de interesses e de instituições territoriais, num processo em que as suas interações podem levar aos seguintes resultados: confrontação, cooperação e conflito. Nesta visão do território, o enfoque reside nas relações entre os atores públicos e privados, nas suas interações e nas suas relações de dependência.

Em relação à segunda dimensão – capital territorial – os autores (Davoudi *et al*, 2008) consideram que os fatores que podem ser incluídos no conceito de capital territorial são de natureza diversa, desde os meramente físicos como a sua localização geográfica, a sua dimensão, os seus recursos naturais, até aos fatores não físicos, como a qualidade de vida, as tradições locais e regionais, a qualidade da governança e outros de natureza intangível como aqueles que facilitam a emergência da criatividade e da inovação.

Em síntese, embora os autores (Davoudi *et al*, 2008) identifiquem estas duas grandes definições de território, podemos identificar um nexo comum a ambas: o território como um elemento vivo e dinâmico, recetor e ao mesmo tempo catalisador de fluxos relacionais entre atores de tipologias diferentes. Esta visão interativa do território, em que a aprendizagem é constante leva a uma procura de novas formas de governança, alicerçadas em estruturas que permitam uma maior eficiência na resolução das questões levantadas pela ação coletiva.

Este conceito de capital territorial também é utilizado por Dasi (2008:15) que refere que a governança territorial deve ser entendida como uma prática ou um processo de organização das diversas relações que caracterizam as interações entre atores e os diversos interesses presentes no território. Ainda para este autor, o resultado deste processo de organização é a elaboração de uma visão

territorial partilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial, necessário para conseguir a coesão territorial sustentável nos diversos níveis (local, regional, nacional e supranacional). Para Dasi (2008:15) a governança territorial é uma pré-condição para a coesão territorial, através da participação dos diferentes atores que atuam nas mais diversas escalas.

Feio e Chorincas (2009:144), citando o estudo da ESPON “*Governance of Territorial and Urban Policies from the EU to the Local Level* (2006), referem que as ações de governança territorial podem ser analisadas através de quatro dimensões:

1. Cooperação/coordenação vertical
2. Cooperação/coordenação horizontal
3. Participação e envolvimento dos atores sociais ou de organizações privadas
4. O território como matriz das ações de governação

De acordo com Feio e Chorincas (2009:144), da análise destas quatro dimensões, podemos apreender que a governança territorial distingue-se da governança tradicional pelo objeto de intervenção, que é o território e pelo seu objetivo final, que é a gestão e regulação das diversas dinâmicas territoriais (fluxos relacionais entre redes de atores de tipologias diferentes). Esta visão da governança territorial, focada na dimensão colaborativa, também é referida por Ferrão (2010:134) que a define como “um processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais numa óptica inovadora, partilhada e colaborativa”.

Ainda nesta linha de pensamento, Dasi (2008:13-14) refere que a governança territorial pode ter dois entendimentos distintos: i) como uma mera aplicação dos princípios de boa governança à política territorial ou ii) como um processo de características muito específicas, dado que o seu objetivo é o território.

A complexidade do território permite considerar as dinâmicas territoriais para aferir se se aplicam os princípios da boa governança, mas também para aferir se a governança territorial tem ou não, de facto, um carácter particular. Neste sentido, tem como características a emergência de novas formas de planeamento e gestão das dinâmicas territoriais inovadoras e participadas, enquadradas pela multiplicidade de atores que compartilham objetivos comuns.

Para a correta explanação do conceito de governança territorial importa ainda elaborar sobre as diferenças entre territorialização e localização. Davoudi *et al* (2008:44) referem Storper (1997) para afirmar que existe uma diferença entre uma ação que ocorre num certo local (localização) e uma ação que é baseada numa valorização partilhada das especificidades locais (territorialização). Para estes autores, governança territorial insere-se no domínio das ações territorializadas.

Davoudi *et al* (2008:37) caracterizam a governança territorial como “o processo de organização territorial da multiplicidade de relações que caracterizam as interações entre atores e entre interesses diferentes, mas não-conflitantes”.

Estes autores consideram que é possível falar de governança territorial como um processo de coordenação de atores que promovem o desenvolvimento territorial ao nível local/regional através da exploração sustentada do capital territorial.

Esta tipologia específica de governança pode também ser definida como o processo de organização e coordenação de atores com o fim de desenvolver capital territorial de uma forma não destrutiva, alcançando assim uma maior coesão territorial.

Ferrão (2010:134) conclui que a governança territorial é um elemento essencial de modelos de governação que pressupõem uma maior cooperação entre atores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como de base sectorial. As redes de atores territoriais, ainda que de níveis e escalas diferentes são um fator essencial para a compreensão pela deste conceito.

Ainda Ferrão (2010:135) considera que, relativamente à territorialização das políticas públicas, a cooperação em rede é um fator positivo e que a consolidação de uma cultura institucional e organizacional baseada na confiança, no diálogo, na concertação de interesses e na cooperação são vetores essenciais desta mesma territorialização. O mesmo autor refere que a natureza oportunista de algumas estruturas em rede é um ponto negativo a ter em atenção nesta territorialização.

Na mesma linha de entendimento, Neto (2008:446) considera que a qualidade da governança territorial, muito dependente da capacidade de, territorialmente, fomentar e mobilizar formas de cooperação e de parceria público-público, público-privado e privado-privado e de rentabilizar os *portfolio* relacionais de cada um deles, constitui um aspeto decisivo para a construção de estratégias coletivas territoriais de desenvolvimento.

Numa síntese possível entre os diversos entendimentos de governança territorial já explanados, podemos considerar que existem fatores comuns, que nos permitem visualizar um entendimento comum do conceito em questão.

A governança territorial assenta em dinâmicas relacionais entre atores de tipologias diferentes e de escalas diferentes, que agrupados em redes de base diversas (territorial, sectorial e funcional), são coordenados de forma a tornar mais eficaz a sua intervenção a uma dada escala ou multi-escala.

Destes fatores podemos reter a natureza coordenativa da governança territorial, bem como a natureza reticular das relações entre os diversos atores territoriais envolvidos. Esta operacionalização

é a base operativa que sustenta todo o conjunto de operações que envolvem os sistemas socioeconómicos locais, regionais, nacionais e mesmo supranacionais.

1.3. Políticas Públicas Territoriais: As *Place-based policies* como novo paradigma regional

1.3.1. As políticas públicas: âmbito e alcance concetual

A utilização da expressão “políticas públicas” tem sido veiculada amiúde, mas importa aferir com rigor o seu significado e alcance conceptual. Diversos autores (Pereira, 2005 e Souza, 2006) consideram que, na atualidade, se pode observar uma maior importância das políticas públicas.

Para Souza (2006:22), o estudo das políticas públicas como área do conhecimento e disciplina académica teve a sua génese nos EUA, mas considera que é possível identificar duas grandes tradições no estudo desta temática: a europeia e a norte-americana. A tradição europeia do estudo das políticas públicas surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas do papel do Estado, enquanto a tradição norte-americana tem o seu enfoque nos estudos das ações dos governos.

Mota (2010:8) afirma que o campo de estudo das políticas públicas não é consensual e que uma das suas dificuldades reside na sua delimitação conceptual.

Souza (2006:24), ao elaborar uma revisão da literatura sobre políticas públicas, refere um conjunto de autores que avançaram com possíveis definições. Assim, refere, entre outros, Mead (1995) que define política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz das grandes questões públicas, Lynn (1980) que considera que é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos e Peters (1986) em que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos.

Souza (2006: 26), numa tentativa de síntese, conclui que política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em acção” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) ”.

Mota (2010:8), igualmente num esforço de síntese, conclui que uma política pública é

Um processo contínuo de decisões, por acção ou omissão, tomadas por órgãos públicos, ou outros por eles empossados, e expressas em textos (leis, regras, regulamentos, entre outros), práticas, símbolos e discursos, que reflectem o resultado da conjugação de perspectivas que diversos actores têm relativamente a um problema societal real, ou que seja expectável que venha a surgir. Assim, e com a finalidade de produzir impactos reais na

vida dos cidadãos, a política deverá especificar grupos-alvo e meios (humanos, financeiros, logísticos, organizacionais, etc.) que idealmente deverão ser alocados, bem como o tipo e conteúdo da provisão.

Souza (2006:25) refere ainda que as políticas públicas são um campo multidisciplinar e que o seu foco reside nas explicações sobre a natureza da política pública e os seus processos. Assim sendo, e para esta autora, a existência de uma teoria geral implica a síntese de teorias de áreas como a sociologia, a ciência política e a economia, sendo que é necessário explicar as inter-relações entre estado, política, economia e sociedade.

1.3.2. O Território e as Políticas públicas: As *Place-based policies* como novo paradigma regional

Feio e Chorincas (2009:137) afirmam que o papel do território no debate político, económico e científico é cada vez mais uma realidade no âmbito da definição dos princípios norteadores da acção do poder público. Reis (2005:25) considera mesmo que “o território é um elemento de governação das políticas públicas”

Feio e Chorincas (2009:137) consideram ainda que este tema é abordado num contexto de crescente aumento da participação das instituições locais e regionais no funcionamento e na mudança dos sistemas económicos e sociais e que “a territorialização das políticas públicas é encarada como fator-chave na gestão eficiente dos processos de desenvolvimento”

Já Reis (2005:25) considera que se o território é um elemento de governação das políticas públicas (neste contexto governação deve ser entendido como governança), então seria possível definir qual é a materialidade do território e de que modo ela é um fator da sua operacionalização. Para este autor, o território exprime-se através de dois planos essenciais:

1. O sistema urbano
2. As especializações produtivas

Este autor autonomiza assim o “urbano” e a “economia” como variáveis de análise, entendendo-se assim o território como “recurso e valia para a qualificação da sociedade e competitividade da economia e o bem-estar das pessoas” (Reis, 2005:25).

Reis (2005:63), no âmbito de um estudo para o Observatório do QCA III, identificou três espaços de racionalidade que devem ser privilegiados para a governança regional das políticas estruturais: i) As especializações produtivas regionais, ii) Os sistemas urbanos e iii) Os espaços de baixa densidade

Para Reis (2005:64), as especializações produtivas de base regional são “um espaço de racionalidade que resultam das economias de aglomeração existentes no território e que se expressam na organização das atividades produtivas”.

Ainda para o mesmo autor, a racionalidade destas políticas aumenta quando se atinja um patamar superior de especificação dos objetivos da política económica no território, se coloquem objetos de promoção da clusterização das atividades relevantes, se trate das condições gerais da eficiência coletiva dos agentes e económicos, e finalmente se estabeleçam objetivos de inovação e qualificação das economias concretas e cada território.

Estas especializações produtivas de base regional são baseadas nos sistemas regionais de inovação (SRI) e estes devem ser entendidas como “redes polares de qualificação das actividades em que a especialização regional pode ser desenvolvida” (Reis, 2005:28).

Ainda para Reis (2005:64) os sistemas urbanos são “espaços de racionalidade resultantes da aglomeração de pessoas, dos equipamentos e das capacidades competitivas e a sua influência na conceção e execução de políticas depende do facto destes serem concebidos como de características intermunicipal, assentes em dinâmicas e mobilidades de natureza socioeconómica, quer permitem estabelecer critérios de escala e de procura para definir redes de equipamentos articuladas e complementares, capaz de configurarem um modelo de ordenamento do país”.

Já os espaços de baixa densidade são “espaços de racionalidade na medida em que permitem entender parcelas significativas do território como conjuntos intermunicipais, onde se organizam as funções económicas que as suas características específicas possibilitam, onde se valoriza a articulação com o resto do país, numa lógica de coesão, e onde se garanta o acesso aos serviços colectivos de bem-estar” (Reis, 2005:64).

OCDE (2011:34), ao elencar as políticas em que o território é um vetor central da sua construção teórica e respetiva aplicação empírica considera as *place-based policies* como o “novo paradigma regional”, que têm o seu enfoque na melhoria da performance das regiões.

Assim, para OCDE (2011:34), as *place-based policies* têm como características mais relevantes:

- O desenvolvimento de uma estratégia que cubra uma vasta panóplia de fatores diretos e indiretos que afetam a performance das empresas locais
- Uma maior enfoque nos recursos endógenos em vez dos investimentos exógenos e das transferências
- Ênfase nas oportunidades e não nas desvantagens
- Uma abordagem coletiva/negociada à governança, envolvendo os níveis nacionais, regionais e locais de governo, juntamente com outros atores, onde o papel do poder central seja cada vez menos dominante

Para Barca *et al* (2012:147), o ponto de partida das *place-based policies* reside no facto de que o conhecimento precisa de explorar completamente o crescimento potencial de um território e de desenhar instituições e investimentos que não estão de momento disponíveis, sendo estes produzidos através de um processo deliberativo e participado que envolva os atores locais e externos.

Para Barca e McCann (2010), as *place-based policies*, como fator crítico de sucesso, devem desenhar sistemas de incentivos que mobilizem os atores locais, contribuindo assim para a sua capacitação. De igual forma deve existir um esforço sistemático de encorajamento para a realização de reformas institucionais.

Ainda Barca e McCann (2010) consideram como essencial este aspeto, pois existem diversos comportamentos locais que podem fazer perigar esta abordagem. Destacam-se nestes comportamentos a captura de rendas por parte das elites locais, o oportunismo, o risco moral e a seleção adversa.

Para OCDE (2011:34), o racional para a nova abordagem regional é baseada no princípio de que existem oportunidades de crescimento em todos os territórios e em todos os tipos de regiões. Indo muito além do problema de como lidar com regiões mais atrasadas, o objetivo é maximizar a produção nacional, ajudando e incentivando cada região a atingir o seu potencial de crescimento endógeno. As *place-based policies* cobrem as políticas urbanas, as políticas rurais e os mecanismos de governança entre os diferentes níveis de governo, ou seja, a governança multinível.

Barca *et al* (2012:147), corroborando esta análise, consideram que as *place-based policies* reconhecem os limites do estado central no desenho de boas políticas locais de desenvolvimento, enfatizando a necessidade de intervenção baseada em parcerias entre diversos níveis de governança.

Para Green e Orton (2012:154) não é possível falar de governança multinível sem nos referirmos à complexidade e à fragmentação dos enquadramentos institucionais existentes. Estas duas realidades são, por um lado, um estímulo a procura de novas formas de inovação e paradoxalmente são um constrangimento ao alcance dos objetivos a alcançar.

Ainda para Green e Orton (2012:157) e considerando um enquadramento complexo e fragmentado, verificou-se o aparecimento das parcerias como forma de ultrapassar essas restrições. Para estes autores, as parcerias caracterizam-se por “uma forte direção central das políticas por parte do governo nacional, combinado com a aplicação de políticas através do mecanismo de parcerias ao nível local”.

Green e Orton (2012:157) referem que este mecanismo de parcerias gerou grande entusiasmo e foi utilizado em diferentes domínios e em diversos níveis espaciais.

Já Faludi (2012:198) refere que o conceito de governança multinível emergiu durante a década de 80 do século XX no âmbito dos estudos acerca da União Europeia e que representou uma mudança da tentativa de explicação a integração europeia tendo como ponto de partida os papéis dos estados-membros passando esta explicação a focar-se na forma como o sistema funciona *de facto*.

Ainda Faloudi (2012:198) refere que o conceito de governança multinível se tornou muito popular e que “penetrou também no discurso do planeamento espacial europeu como governança territorial multinível”. Para este autor, com este enquadramento, é possível identificar três problemas:

1. Redundância da expressão territorial
2. Ambiguidade da governança multinível
3. As conceções de espaço e de território que lhe estão subjacentes

Relativamente ao primeiro problema levantado por Faludi (2012:199), este refere que a expressão “territorial” não adiciona nada ao conceito de governança multinível, pois este deve ser entendido como já tendo uma componente territorial agregada. Assim sendo, governança multinível é também territorial e é desta forma que deve ser entendida.

Já que no que se refere ao segundo problema, Faludi (2012:199-200) afirma que a ambiguidade da governança multinível existe quando se considera esta como um mero reconhecimento das políticas como tendo diversos níveis ou quando aquela representa uma mudança do conceito de governação para o conceito de governança. Este autor (Faludi, 2012:207) conclui que governança multinível deve referir-se “às relações verticais entre os diversos órgãos de governo num enquadramento de políticas multinível e não ao processo mais compreensivo chamado governança”.

Concernente ao terceiro problema levantado por Faludi (2012:204) este considera que a literatura sobre a governança multinível necessita de ser complementada por uma “preocupação acerca do entendimento e dos arranjos territoriais que estão a moldar a forma como as coisas estão organizadas no terreno e como as pessoas conceptualizam a Europa como uma construção geográfica”.

Borzel (1997:8) refere que a governança multinível surge como o meio de ultrapassar as fragilidades das abordagens neo-funcionalistas e intergovernamentalistas no estudo da governança europeia. Ainda para esta autora, a governança multinível, foi objeto de críticas devido ao seu enfoque no aspeto “multinível” e à negligenciação do aspeto “governança”.

Borzel (1997:8), referindo Smith (1996) considera que as redes de políticas (*policy networks*) são consideradas como uma forma de voltar a unir os dois aspetos “*to put governance back into multi-level system of governance*”. Nesta abordagem, os diferentes atores dos diversos níveis (nacional, regional e local) interagem dentro de redes altamente complexas.

Num esforço de síntese, Borzel (1997:7), referindo Kassim (1994) refere que o modelo de governança europeia é caracterizado pela existência de uma larga variedade de ligações e de interações que ligam um vasto número de atores de todos os níveis de governo e da sociedade. Nesta caracterização da governança europeia, o processo de decisão político é disperso por um vasto número de atores, não sendo monopolizado pelos governos nacionais.

Para Borzel (1997:10) esta abordagem é baseada na dimensão da governança em rede como uma forma específica de governança baseada na coordenação não hierárquica entre atores públicos e privados através dos diversos níveis de governo.

2. AS REDES COMO NOVO PARADIGMA DE GOVERNANÇA

2.1. Abordagens científicas ao estudo das Redes

Para caminharmos na direção de uma análise mais fina desta nova realidade, importa balizar cientificamente a definição precisa de rede. Neste sentido, Borzel (1998:253) considera que o conceito de *network/rede*, tal como o de *governance/governança*, tornaram-se conceitos muito populares nos últimos anos. Ainda para a mesma autora, a sua utilização ultrapassou claramente o âmbito mais restrito da ciência política e é usado com frequência noutras disciplinas como a microbiologia e as ciências informáticas. Ainda para Borzel (1998:253-254), e referindo-se ao campo das ciências sociais, as redes são consideradas como novas formas de organização social, sendo utilizadas em subdisciplinas como a sociologia da ciência e da tecnologia, a gestão, as políticas públicas e a economia. Este entendimento é corroborado por Hess (2008:453) que refere que as redes são uma forma genérica de organização económica e social.

A utilização de um conceito num espectro tão alargado de áreas científicas levanta legítimas dúvidas acerca do seu enquadramento conceptual. Hess (2008:452) refere que os críticos das redes consideram a expressão “rede” se tornou numa metáfora ubíqua, imprecisa e que é utilizada para tudo, tornando-se assim num conceito vazio. Borzel (1998:254) refere que é possível identificar um denominador comum que nos aproxime de uma definição mais exata e rigorosa. Para Borzel (1998:254),

O uso do conceito de redes varia consideravelmente entre diferentes disciplinas edentro destas. Todas partilham um entendimento comum, um entendimento mínimo de redes de governança como um conjunto relativamente estável de relações que são não hierárquicas mas sim interdependentes, ligando um conjunto de atores que partilham interesses comuns relativamente a uma política e que trocam recursos para perseguir estes interesses partilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor forma de atingir objetivos comuns.

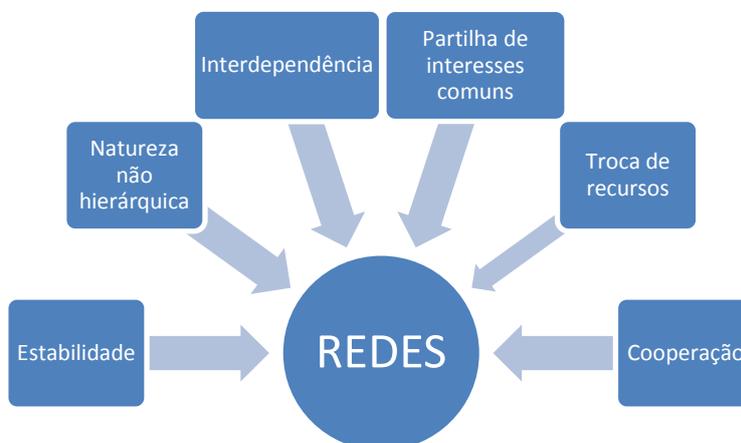


Figura 2.1. Características das Redes. Adaptado de Borzel (1998)

Já Klijn (2008:511) considera que existem três tipos de pesquisa com enfoque nas redes e que cada uma delas tem a sua origem numa determinada tradição teórica, a saber: i) Redes de políticas, ii) Implementação e prestação de serviços e iii) Redes de governação. (Quadro 2.1)

Para Klijn (2008:511), a pesquisa sobre redes de políticas tem um forte enfoque no papel dos diversos atores no processo de decisão das redes de políticas, sobre o seu poder e qual o seu acesso ao processo decisório.

Ainda para o mesmo autor (Klijn, 2008:511), já a segunda tipologia adota uma perspetiva inter-organizacional e considera as redes como veículos para a prestação de serviços e para a sua implementação, tendo o enfoque na coordenação e na criação de produtos concretos e nos seus resultados, enfatizando assim o papel das redes que organizam uma prestação de serviços conjunta e a implementação de políticas.

Para finalizar, Klijn (2008:512-513), e no que diz respeito à terceira tipologia, refere que esta enfatiza a complexidade do processo de tomada de decisão e a sua relação com a obtenção de resultados. Esta tipologia, mais do que em qualquer outra, considera que os processos de governança nas redes são uma consequência da moderna sociedade em rede.

Tipologias de pesquisa com enfoque nas redes.			
	Redes de Políticas	Implementação e Prestação de Serviços	Redes de governação
Origem científica	Ciência Política	Ciência organizacional / Teoria interorganizacional	Administração Pública
Enfoque	Processo de tomada de decisão e os seus efeitos, relações de poder e o estabelecimento de uma agenda de investigação	Coordenação interorganizacional, políticas e prestação de serviços efetiva, políticas/serviços integrados	Resolução de problemas sociais, gestão das relações horizontais de governança, ligação das redes de governança às instituições tradicionais, processo deliberativo
Principais questões de pesquisa	Quais os atores que estão envolvidos no processo de tomada de decisão? Qual a natureza das relações de poder? Quais os efeitos no processo de decisão?	De que forma é que complexos serviços integrados podem ser coordenados? Quais os mecanismos que são efetivos e eficientes (contratos, parcerias, etc.)	De que forma é que as redes de governança podem ser geridas? De que forma é que as redes de governança podem ser organizadas e ligadas às instituições tradicionais? De que forma é que a variedade de conteúdos pode ser melhorada? De que forma é que diversos julgamentos de valor podem ser combinados?
Enquadramento histórico	Tem o início nos anos 60 do século XX através da pesquisa do pluralismo na área da Ciência Política e	Tem o seu início nas primeiras teorias interorganizacionais que têm o seu enfoque na coordenação	Tem o seu início em meados dos anos 70 do século XX com o trabalho sobre relações intergovernamentais e

	teve a sua continuação na pesquisa de subsistemas, comunidades de políticas e redes de políticas	sua na de de de	interorganizacional e têm a sua continuação através das pesquisas acerca da prestação de serviços, da contratação e da implementação de políticas	continua com a análise das novas formas de governança, incluindo os seus efeitos e os seus requerimentos de gestão.
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quadro 2.1. Tipologias de pesquisa com enfoque nas redes. Adaptado de Klijn (2008)

Blanco *et al* (2009:4) consideram que existem três conceitos, “*policy networks*”, “*network governance*” e “*governance networks*” que “ênfatizam a importância das interações entre os diversos participantes do processo político”. Estes três conceitos têm como substrato comum os seguintes entendimentos: i) a governança não é monopolizada pelos governos e a autoridade é fragmentada, ii) os diferentes atores têm recursos importantes para o processo de *policymaking* e como tal são interdependentes, iii) como resultado destes fatores, os diversos atores tendem a cooperar entre eles para atingir objetivos comuns, num contexto de padrões de ação informais mas não obstante estruturados e institucionalizados.

2.2. Redes como *Policy Networks*

Neste contexto de tentativa de definição científica de redes, Borzel (1998:255) destaca a importância das redes de políticas (*policy networks*) e refere que no âmbito da sua análise podem ser consideradas as seguintes dimensões: “ (1) análise quantitativa versus análise qualitativa, (2) redes de políticas como tipologia de intermediação de interesses versus redes de políticas como forma específica de governança”.

Borzel (1998:255) considera que tanto a análise quantitativa como a qualitativa das redes de políticas devem ser entendidas como ferramentas analíticas. A análise quantitativa considera a análise das redes como um método de análise das estruturas sociais.

Nesta abordagem, as relações entre os atores são analisadas face à sua coesão, equivalência estrutural e representação espacial usando métodos quantitativos. Já a análise qualitativa é mais orientada para a análise de processos, focando-se menos na estrutura das interações entre os atores, mas sim no conteúdo destas interações, usando métodos qualitativos.

No que se refere às dimensões das redes como intermediação de interesses, Borzel (1998:255) considera que estas interpretam as *policy networks* como um termo genérico para as diversas formas relacionais entre os diversos grupos de interesse e o Estado. Para Borzel (1998:255), a segunda dimensão – redes como forma específica de governança- é considerada como um mecanismo de mobilização de recursos políticos em situações onde estes estão dispersos por atores públicos e privados.

Ainda Borzel (1998:255) considera que as redes como intermediação de interesses são concetualizadas como um conceito genérico adaptável a todas as relações entre atores públicos e privados, enquanto como forma específica de governança descrevem uma forma específica de interação entre os mesmos atores, baseada na existência de relações não-hierárquicas, na coordenação e na oposição às hierarquias e aos mercados como formas distintas de governança.

Para concluir este ponto, Rhodes (2007:1244) considera, relativamente às redes de políticas que estas são "um conjunto de relações institucionais, formais ou informais, entre atores governamentais e não-governamentais estruturadas à volta de interesses partilhados relativamente ao processo de produção de políticas públicas e à sua implementação. Estes atores são interdependentes. As políticas emergem das negociações entre os membros das redes."

2.3. Redes como *Network Governance*: Um modelo alternativo às hierarquias e aos mercados

Van Kersbergen e Van Waarden (2004:148), ao tentarem delimitar o alcance da governança através das redes, concluem que embora estas existam em organizações públicas, privadas e mistas, podem ser identificadas algumas características comuns, permitindo assim uma melhor compreensão da dimensão deste conceito.

Assim, para estes autores (Van Kersbergen e Van Waarden, 2004:148),

as redes são explicitamente conceptualizadas como formas de governança pluricêntricas, que contrastam com as formas multicêntricas (mercados) e as unicêntricas e hierárquicas (estado, hierarquia de empresas). As redes são consideradas como sendo auto-organizáveis, com capacidade de resistir às direções emanadas do governo, com capacidade para desenvolver as suas políticas e ter a capacidade de moldar os ambientes onde se movem.

Rhodes (2007:1245-46) considera que as redes são a característica definitiva da governança, e interroga-se acerca da diferença destas em relação às hierarquias e aos mercados. Para este autor, as hierarquias são caracterizadas pela autoridade e pelas regras, os mercados pelos preços e pela competição, enquanto as redes distinguem-se pela confiança e pela diplomacia.

Nesta linha, autores como Powell (1990:295) consideram que as redes são distintas das formas tradicionais de organização institucional, como os mercados e as hierarquias.

Assim, e para o mesmo autor, "as redes como forma de organização - tipificadas por padrões recíprocos de comunicação e de troca – representam um padrão viável de organização económica. As redes contrastam com as estruturas de governança do mercado e hierárquica". (Quadro 2.2)

Comparação entre as diversas formas de organização económica			
	Mercado	Hierarquia	Redes
Base normativa	Contratos – Direitos de propriedade	Emprego	Complementaridade
Modalidades de Comunicação	Preços	Rotinas	Dinâmicas relacionais
Métodos de Resolução de Conflitos	Recurso aos tribunais	Administrativa, Supervisão	Reciprocidade – preocupações relacionais
Grau de flexibilidade	Alto	Baixo	Médio
Grau de compromisso dos agentes	Baixo	Médio – Alto	Médio - Alto
Clima	Oportunista	Formal, Burocrático	Abertura, Benefícios mútuos
Escolhas e preferências dos agentes	Independência	Dependência	Interdependência
Mistura entre formas de organização económica	Repetição das transações, contratos como documentos hierárquicos	Organização informal, Formas mercantis como: centros de lucros e transferência de preços	Estatuto hierárquico, parceiros múltiplos, regras formais

Quadro 2.2. Comparação entre as diversas formas de organização económica. Adaptado de Powell (1990)

Blatter (2003:504) refere que existe uma linha de entendimento que considera que as redes, ao invés de serem um modelo alternativo às hierarquias e aos mercados, são na realidade uma síntese destes modelos e descreve o desenvolvimento destas formas de governança como um processo histórico dialético.

Ainda para Blatter (2003:504), esta perspetiva encontra expressão na teoria do Estado, no estudo do federalismo, no estudo da política local e no campo das relações internacionais.

2.4. Redes como *Governance Networks*: Uma forma específica de governança

Sorensen e Torfing (2005:198) referem que as redes de governança não são um fenómeno novo e que anteriormente tinham nomes diferentes, como “*policy networks*”, heterarquias, parcerias, etc. O facto que importa salientar não é o seu carácter de novidade, nem o seu crescente uso, mas sobretudo o entendimento de que os decisores têm destas como um eficiente e legitimatório mecanismo de governança.

Neste enquadramento, Sorensen e Torfing (2005:198) referem que as redes de governança são consideradas como tendo um grande potencial para a governança pró-ativa, pois os seus atores conseguem identificar problemas de política bem como novas oportunidades numa etapa inicial,

sendo por isso mesmo capazes de formular respostas flexíveis que permitam os ajustamentos necessários.

Ainda para Sorensen e Torfing (2005:198-199), as redes de governança são consideradas como importantes instrumentos de recolha de informação, conhecimento e análises que podem qualificar o processo decisório, dado que os atores podem dispor de conhecimento detalhado, e que quando esse conhecimento é somado, isso representa uma mais-valia para que seja tomada a melhor decisão.

Sorensen e Torfing (2005:199) consideram ainda que as redes de governança estabelecem o enquadramento correto para a construção do consenso, ou pelo menos, para a diminuição dos atritos entre os diversos atores das redes. As redes de governança, neste contexto, tendem a desenvolver lógicas próprias que podem regular o processo de negociação, e formação de consensos e o processo de resolução de conflitos.

Para finalizar, Sorensen e Torfing (2005:199) referem que as redes de governança devem reduzir o risco de resistência à implementação da mudança, pois é suposto os atores das redes estarem envolvidos no processo de decisão, desenvolvendo assim um sentimento de coresponsabilidade e de propriedade, que os irá “obrigar” a apoiar, em vez de combater os processos de mudança.

Estes autores (Sorensen e Torfing, 2005:199) consideram porém, que os ganhos de eficiência gerados pelas redes de governança só poderão ser totalmente concretizados num contexto de bom funcionamento destas redes.

A mudança na composição dos atores das redes, a existência de tensões mal resolvidas e de conflitos, uma liderança fraca e ineficaz, a frustração devido à falta de resultados visíveis e a existência de eventos externos que possam condicionar a própria rede podem desestabiliza-las e torna-las pouco ou nada funcionais.

Torfing (2005:309) refere que os teóricos das redes encaram estas como um modo de coordenação alternativo ao estado e aos mercados e distinguem-se daqueles em três situações: i) na relação existente entre os atores, ii) nos termos do processo de decisão e iii) na aceitação das soluções coletivamente negociadas.

No que diz respeito às relações entre atores, Torfing (2005:309) refere que as redes de governança podem ser descritas como sistemas de governança pluricêntricos, opondo-se assim aos sistemas de governança unicêntricos, próprios das hierarquias, e aos sistemas de governança multicêntricos, próprios dos mercados.

Relativamente aos termos do processo de decisão, Torfing (2005:309) refere que as redes de governança são baseadas numa racionalidade reflexiva enquanto as hierarquias são baseadas numa racionalidade substantiva e os mercados numa racionalidade de procedimentos.

Finalmente, e no que diz respeito à aceitação das soluções coletivamente negociadas, Torfing (2005:309-310) referem que esta é assegurada através da generalização da confiança e das obrigações políticas, que são sustentadas por regras autoinstituídas e por normas através do tempo, ao invés das sanções legais do estado (hierarquias) e do medo das perdas económicas no mercado (mercados).

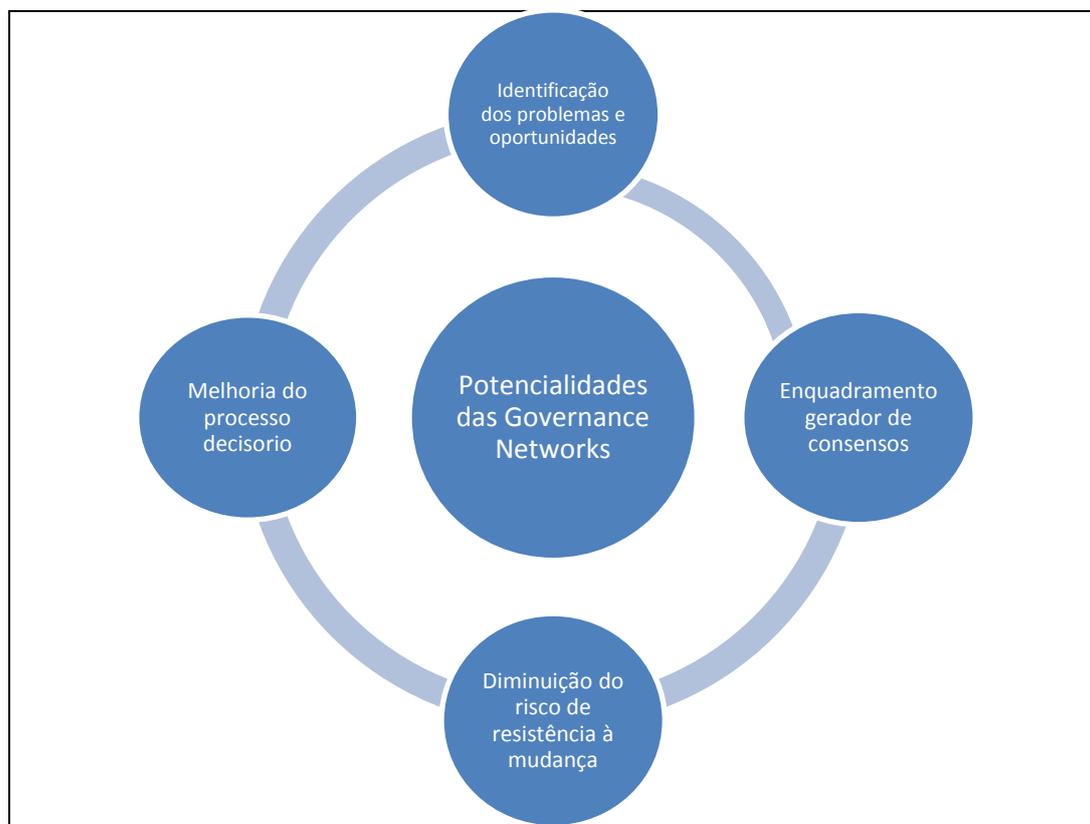


Figura 2.2: Potencialidades das Governance Networks. Adaptado de Sorensen e Torfing (2005)

Num exercício de síntese, Rhodes (2007:1246) considera que a governança refere-se à governação com e através de redes, sendo por isso natural a utilização da expressão de governança em rede tendo como principais características: i) Interdependência entre organizações, ii) Existência de interações contínuas entre os diversos atores que compõem as redes, iii) Interações baseadas na confiança e reguladas por regras negociadas e aceites pelos atores das redes e iv) Um grau significativo de autonomia em relação ao estado. (Figura 2.3)

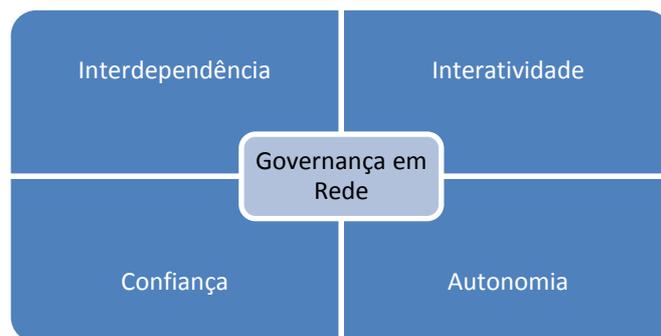


Figura 2.3. Características da Governança em rede.
Adaptado de Rhodes (2007)

2.5. Redes e Governança: Síntese crítica

Sobre a governança em rede, Klijn (2008:508) considera que aquela tem lugar dentro de redes de atores públicos e não públicos e que a interação entre estes é um processo complexo e de difícil gestão. Em consequência desta realidade é necessária a adoção de estratégias novas de gestão e direção, substituindo assim abordagens mais clássicas. Klijn considera que o enfoque da governança em rede está no complexo processo de interação e de negociação nas redes de atores públicos e não públicos.

Embora Klijn (2008:508) considere a governança multinível como uma tipologia de governança distinta da governança em rede, não deixa de referir que a literatura científica sobre esta temática enfatiza que as redes são necessárias para dirimir os diversos problemas encontrados, porque estes problemas têm a tendência para ultrapassar as fronteiras das organizações públicas e dos diversos níveis hierárquicos, identificando assim uma correlação direta entre governança em rede e governança multinível.

Ainda para este autor, a análise da literatura revela que existe um enfoque na existência de tipologias específicas de redes em que os atores públicos provenientes de diversos níveis têm posições predominantes.

Klijn (2008:510-511) considera que não é necessário efetuar qualquer distinção entre governança e redes de governança, dado que da revisão da literatura se pode inferir que os seus fundamentos teóricos são equivalentes.

Este autor refere que a expressão “governança em rede” é utilizada para descrever o processo de criação de política pública e a sua implementação através de uma teia de relações entre o governo, empresas e os atores da sociedade civil, considerando-se assim fenómenos como as parcerias público-privadas ou a *policymaking* interativa como formas específicas de redes de governança.

3. A GOVERNANÇA EM REDE COMO REFERENCIAL ANALÍTICO DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

3.1. Enquadramento Concetual

O modo de governança é passível de ter entendimentos distintos, resultado da existência de um substrato científico plural e diverso. Apesar de uma relativa indefinição conceptual, este conceito foi ganhando importância nos meios científicos, e muito particularmente nas ciências sociais.

Destacamos o trabalho de Rhodes (1996, 2007) sobre a governança e sobre a sua importância no estudo das novas realidade políticas e sociais no fim do século XX e no início do século XXI.

No âmbito desta investigação seguiremos o entendimento de Rhodes (1996: 660) em que este elenca como principais características da governança em rede

1. A interdependência entre organizações. A governança é mais ampla que o conceito de governo, abrangendo atores não-estatais. A mudança das fronteiras do Estado significa que as fronteiras entre os setores públicos, privado e voluntário se alteraram e se tornaram opacas.
2. A interação contínua entre os membros das redes, causado pela necessidade de troca de recursos e pela negociação dos objetivos partilhados.
3. Interações baseadas na teoria dos jogos, alicerçadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e anuídas pelos participantes das redes.
4. Um grau significativo de autonomia do Estado. As redes não são responsáveis perante o Estado, elas são auto-organizáveis. Embora o Estado não ocupe um lugar privilegiado, uma posição soberana, pode indiretamente e imperfeitamente dirigir redes.

Para Rhodes (2007:1246), e no seguimento lógico desta elencagem de características da governança, esta deve ser entendida, na atualidade, como governança em rede, dado que a governança se faz com redes e através das mesmas.

Esta identificação por parte de Rhodes das principais características da governança contemporânea, que não é mais do que governança em rede, levou a que se tentasse alcançar uma definição com alcance operacional para este conceito.

Torfin (2005:306) considera que o enfoque científico nas redes de governança tem como enquadramento empírico o reconhecimento generalizado do carácter *fragmentado, complexo e dinâmico* da sociedade.

Concretizando, *fragmentado* porque resulta de uma diferenciação funcional da sociedade em relação a subsistemas autónomos e à proliferação de organizações públicas e privadas relativamente independentes. (Torfin, 2005:306)

Complexo, porque resulta do aumento e interligação de problemas políticos mal resolvidos e é potenciado pela concorrência da procura crescente por processos decisórios baseados no conhecimento e no aparecimento de novas formas de risco e de incerteza. (Torfing, 2005:306)

Para finalizar, *dinâmico* porque é baseado na multiplicação e interligação de horizontes de ação temporais e espaciais e também pelo esbatimento e contestação das fronteiras entre instituições, sectores e níveis. (Torfing, 2005:306)

Neste enquadramento ganha mais relevo a importância da existência de uma definição que nos ajude a operacionalizar as potencialidades da governança em rede. No seguimento desta preocupação revemo-nos no esforço de síntese e de clarificação concetual de Sorensen e Torfing (2005:197) em que estes definem governança em rede como:

- Uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes, mas operacionalmente autónomos
- que interagem através de negociações que envolvem discussões, deliberações e intensas lutas de poder,
- que têm lugar dentro de um enquadramento relativamente institucionalizado de regras, normas, conhecimento e imaginários sociais contingentemente articulados,
- que são auto-reguladas dentro dos limites impostos por agências externas e
- que contribuem para a produção de um *fim público* no contexto de um entendimento abrangente de visões, ideias, planos e regulamentos.

Sorensen e Torfing (2005:197) referem que esta definição abrange a maioria dos elementos elencados por Rhodes, mas afirmam igualmente que o seu objetivo seria o de capturar a essência daquilo a que comumente se chama de “governança em rede”.

Esta definição de Sorensen e Torfing foi por nós identificada para funcionar como enquadramento concetual a mobilizar porque simultaneamente consegue captar o essencial da abordagem e perspectiva teórica de Rhodes bem como consegue fazer a ligação com uma visão mais normativa que será essencial para a construção de um modelo de avaliação da governança em rede como fator crítico de sucesso da eficácia das políticas públicas a nível local num contexto de dinamização e implementação de um instrumento de política pública como são as Parcerias para a Regeneração Urbana.

De fato, embora esta definição avançada por Sorensen e Torfing (2005) parta do entendimento já observado por Rhodes (1996, 2007), consideramos que vai mais além, pois abarca, não só as características já elencadas por este, mas amplia o entendimento da governança em rede, conferindo-lhe uma abordagem mais normativa.

Nesta leitura de Sorensen e Torfing (2005) parece-nos mais claro o papel das redes enquanto o suporte logístico-institucional das parcerias criadas entre atores de tipologias distintas. Este

entendimento, embora não seja de todo estranho ao que já tinha sido avançado por Rhodes, incorpora um vetor de análise fundamental, para mais num contexto de uma dissertação que versa sobre a eficácia das políticas públicas. Esse vetor é o chamado “*fim público*” que não estava de todo incorporado na definição de Rhodes.

Destacamos a existência de um “*fim público*”, não só como fator agregador das diversas dinâmicas relacionais existentes entre os diversos atores de uma determinada rede, mas sobretudo como *leitmotif* da própria existência de redes colaborativas, dotando-as assim de um elemento agregador e mesmo identitário, valorando desta forma de forma objetiva os atores públicos num contexto em que estes têm de se relacionar com diversas tipologias de atores.

Neste contexto, o grau de mobilização dos atores e o seu grau de identificação com este “*fim público*” são fatores estratégicos que condicionam de forma indelével a forma das redes criadas e por consequência da sua eficácia enquanto estrutura de enquadramento e mobilizadora de dinâmicas relacionais.

Sobre esta temática, Normann e Vasstrom (2012:945) consideram que o racional para as redes colaborativas reside no fato de os processos de mudança poderem fomentar processos de desenvolvimento que mobilizam recursos e libertam o potencial criativo e os recursos dos atores, tanto externos como internos.

Ainda para Normann e Vasstrom (2012:945), os processos de mudança de longo-prazo que envolvem colaboração entre diversos atores podem ser interpretados como sendo efetuados num enquadramento de governança em rede.

Importa ainda referir o papel do Estado nas definições de Rhodes (1996) e de Sorensen e Torfing (2005). Na definição destes últimos autores, embora a expressão “Estado” não esteja presente, é implícita a sua centralidade e a dos atores públicos, como essenciais para a existência do “*fim público*”, garantes assim da respetiva identificação dos restantes atores face ao objetivo predefinido.

Julgamos que a natureza destas relações é um importante *driver* para o incremento dos fatores de sucesso destas redes, enquanto estrutura logística, organizacional e relacional das parcerias criadas para garantir a eficácia da ação pública.

Relativamente à centralidade do papel do Estado, Rhodes (1996, 2007) referiu explicitamente que uma das características das redes reside na sua autonomia face ao Estado, dado que estas não são responsáveis perante aquele, dado que são auto-organizáveis. Esta posição de princípio que a partida colocava o Estado na mesma dimensão que qualquer outro ator que constitua qualquer rede não é absoluta. Logo de seguida Rhodes (1996:660) afirma que “Embora o Estado não ocupe um lugar privilegiado, uma posição soberana, pode indiretamente e imperfeitamente dirigir redes.”.

Julgamos que embora Rhodes faça esta ressalva acerca da centralidade e do papel do Estado nas redes, a definição de Sorensen e Torfing (2005) afasta-se deste entendimento e confere ao setor público uma dimensão que manifestamente estava afastada do entendimento de Rhodes.

Neste âmbito importa ainda referir que Sorensen e Torfing (2005:198) referem que a definição por eles avançada pode ter como consequência a existência de um conjunto de potencialidades que podem levar ao aumento da eficiência da governança.

Estas potencialidades já foram abordadas no âmbito desta dissertação mas importa referi-los novamente, ainda que de forma mais sumária.

Os possíveis outputs são: i) Identificação de problemas e de oportunidades, ii) Melhoria no processo decisório, iii) Enquadramento gerador de consensos e iv) Diminuição da resistência à mudança

Das definições de governança em rede de Rhodes (1996) e Sorensen e Torfing (2005) relevamos a importância da sua natureza compósita e cumulativa, dando assim densidade a um conceito que por vezes pode levar a uma certa indefinição e fluidez, utilizado para caracterizar tudo e o seu contrário.

A dimensão relacional, essencial para a concetualização e operacionalização da governança em rede, ganha amplitude quando conjugada com uma dimensão institucional, garantindo assim a prossecução de um “fim público”, ou seja, a sua “*raison d’etre*” existencial.

Destes dois entendimentos, distintos mas complementares, consideramos que é corroborado o entendimento de que o Estado já não pode ser considerado como capaz de “impor” a sua vontade de uma forma “*top-down*”, mas antes deve saber relacionar-se com todo o tipo de atores que através da mobilização dos seus recursos estabelecem relações de interdependência também com o próprio estado, ultrapassando assim a diluição do seu âmbito de ação.

Esta mobilização de atores e de recursos enfatiza o carácter de interdependência, muito focado por Rhodes, garantindo assim a sua autonomia.

Importa referir nesta síntese que embora possamos verificar um certo diluimento do Estado, este não se reduz a condição de ser apenas mais um ator, sendo este entendimento essencial para a elaboração de qualquer modelo de avaliação de qualquer instrumento de política pública num contexto de governança em rede, como é este que está presente nesta dissertação.

3.2. Modelo de avaliação da eficácia de um instrumento de política pública em contexto de governança em rede

Monteiro (2009:168) refere que “Wilson-Grau e Nuñez (2007) propõem uma matriz de avaliação do desempenho das parcerias inter-organizacionais passível de ser adaptada à temática da cooperação inter-organizacional no âmbito da Política de Cidades Polis XXI.”

Estes autores (Wilson-Grau e Nunez, 2007:263) conceberam uma matriz de análise, com 56 indicadores (Quadro 3.1) que “cobrem todos os aspetos de uma rede que podem ser considerados para avaliação”.

Embora esta matriz de análise tenha sido concebida para efetuar uma avaliação exaustiva de uma determinada rede, os autores referem que esta matriz não deve ser utilizada de uma forma mecânica e automática e que cada avaliador deve adaptar esta matriz a uma determinada rede, se preciso for, adicionando outros indicadores (Wilson-Grau e Nunez, 2007:263).

Ainda para Wilson-Grau e Nunez (2007:266) o uso desta matriz deve ser utilizado caso-a-caso, dando como exemplo a ênfase que os avaliadores possam dar a uma dimensão numa dada análise de rede, enquanto noutra rede pode existir outro enfoque.

Ainda para estes autores, ao se alcançar um consenso acerca do conteúdo da matriz, os indicadores nela contidos devem ser convertidos num questionário, enviando-se para todos os *stakeholders*, internos e externos.

No seguimento da matriz elaborada por Wilson-Grau e Nunez (2007), Monteiro (2009:168) elabora uma proposta de avaliação dos instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI, inspirada na matriz elaborada por Wilson-Grau e Nunez (2007) baseada nomeadamente na dimensão dos mecanismos de colaboração interorganizacional e na identificação e caracterização de novas formas de governança urbana (Quadro 3.2).

Relativamente ao primeiro critério, Monteiro (2009: 169) refere que “diz respeito aos níveis de *democracia* registados, quer no planeamento quer na operacionalização do trabalho da parceria.

		Dimensões Operacionais		
		Objetivos políticos e estratégia	Organização e gestão	Liderança e participação
Critérios	Democracia	<p>1. Todos os membros partilham a visão e a missão da rede</p> <p>2. Todos os membros individuais têm um sentimento de pertença à rede</p> <p>3. Igualdade de género é um valor partilhado por todos os membros</p>	<p>19. Os membros contribuem e têm acesso equitativo aos recursos (pessoal, fundos, bens e serviços) e à reputação da rede</p> <p>20. A estrutura não é hierárquica nem discriminatória ao nível do género</p>	<p>39. Os membros da rede consideram o processo decisório como justo, inclusive e efetivo</p> <p>40. Todos os membros da rede têm a oportunidade de colaborar em atividades que fazem uso das suas competências e contributos</p> <p>41. A rede dá importância à construção de relações de confiança tanto ao nível interno como externo</p>
	Diversidade	<p>4. A diversidade de membros é apropriada para o objetivo da rede e para as suas estratégias</p> <p>5. As estratégias da rede refletem o espectro de posições políticas existentes</p>	<p>21. As opiniões e ideias dos membros acerca do que a rede deve fazer têm lugar nas próprias atividades da rede</p> <p>22. A base humana e funcional da rede é suficientemente ampla para impedir a dependência de muitos membros em relação a apenas alguns</p> <p>23. Os conflitos não paralisam a capacidade da rede para agir</p>	<p>42. Um número significativo de membros da rede contribui para a implementação das estratégias</p> <p>43. Os membros interagem com criatividade, de uma forma construtiva e mestrando sensibilidade em relação à igualdade de género. Os membros são enriquecidos pelas diferenças entre si.</p>
	Dinamismo	<p>6. Existe um equilíbrio entre a reflexão estratégica (<i>estamos a fazer o que devemos?</i>) e a ação (<i>estamos a fazer o que devemos bem?</i>)</p> <p>7. Os objetivos são perseguidos aproveitando as oportunidades e adaptando-se aos obstáculos sem perder a vista do seu objetivo</p>	<p>24. A divisão de responsabilidade e de autoridade entre os Conselho, o Secretariado e os membros nacionais da rede variam de acordo com as circunstâncias</p> <p>25. A estrutura é leve, facilitadora e dá apoio aos membros. As regras são mínimas</p> <p>26. Os recursos da rede expendem e contraem, quantitativamente e qualitativamente, de acordo com as suas</p>	<p>44. Os membros tomam a iniciativa e influenciam o desenvolvimento da rede</p> <p>45. Os membros coordenam efetivamente as suas atividades</p> <p>46. A rede coordena eficazmente com outras redes em assuntos de interesse mútuo</p> <p>47. Todos os membros contribuem e beneficiam dos resultados orgânicos e</p>

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

	político 8. As realizações da rede servem como base para a reformulação das estratégias	necessidades estratégicas 27. A cultura organizacional está em linha com os princípios da rede – a rede “ <i>pensa</i> ” e “ <i>atua</i> ” como uma rede e não como uma instituição	políticos 48. Os resultados operacionais da rede representam mais do que a soma das atividades dos membros individuais
Excelência	9. A rede está focada no essencial – atingir os seus objetivos políticos 10. A rede persegue claramente um impacto esperado – a mudança estrutural e política de longo-prazo 11. As estratégias são baseadas em análises atualizadas do ambiente em que a rede opera, a nível nacional e internacional 12. As estratégias e linhas de ação são coerentes com as mudanças sociais que a rede procura 13. A rede tem uma clara identidade organizacional para os seus membros e para os atores externos 14. A rede procura resultados orgânicos e políticos ao nível nacional e internacional 15. O equilíbrio entre os resultados orgânicos e políticos corresponde aos objetivos e estratégias da rede 16. A rede é um ator central no trabalho de se alcançar uma mudança estrutural de longo-prazo 17. A divisão de responsabilidade e de autoridade entre o Conselho, o Secretariado e os membros nacionais da rede funciona em pleno 18. O trabalho é planeado, monitorizado e avaliado	28. A rede é autónoma – decide e define o seu próprio caminho 29. As políticas em como a rede deve ou não deve funcionar são seguidas 30. As qualificações dos membros do Conselho correspondem às necessidades da posição que ocupam 31. Os recursos – materiais ou imateriais – são apropriados para o seguimento das diversas linhas estratégicas de ação 32. A função financeira – angariação, despesas e respetivo controlo – é bem estruturada 33. A rede dispõe de uma estratégia financeira e gere adequadamente os seus recursos financeiros 34. A rede dispõe de uma estratégia de comunicação desenhada para promover a mobilização social, para gerar apoio técnico, político e financeiro e para envolver aos atores externos 35. A comunicação interna e externa é efetiva 36. A rede compreende as qualidades e as competências que são necessárias à sua coordenação e as qualificações do pessoal do secretariado da rede são ajustadas às suas responsabilidades 37. As pessoas que trabalham na rede são capazes de aplicar as suas competências e qualidades 38. A rede aprende com as experiências de todos, a aprendizagem é a base da inovação e da melhoria da sua performance	49. Os diferentes componentes da rede – Conselho, Secretariado e os Membros – são responsáveis uns perante os outros bem como perante os stakeholders externos 50. Os membros participam consoante o seu desejo nos processos decisórios, sendo estes sólidos e geradores de confiança 51. Existem oportunidades suficientes para participar nas atividades da rede, sendo o seu contributo reconhecido 52. Através da sua participação na rede, os membros tornam-se em mais competentes e comprometidos protagonistas dos direitos humanos 53. A liderança dialoga e negocia com sucesso com outros atores sociais, construindo alianças que contribuem para a implementação das suas linhas de ação 54. As alianças levam à formulação de novas estratégias 55. A liderança combina coordenação, facilitação, novas ideias e encoraja a inovação e o seu enfoque 56. A liderança não tem apenas a função de coordenação mas emerge à volta da rede quando necessário, em atividades ou na defesa dos seus princípios

Quadro 3.1: Matriz de análise - critérios de qualidade e dimensões operacionais. Adaptado de Wilson-Grau e Nunez (2007)

Assim, seria possível aferir as assimetrias nas relações entre as diversas tipologias de atores bem como as condições para o exercício do poder na rede. Ainda seria possível incidir sobre “os níveis de conhecimento e concordância face aos valores, objetivos, estratégias e modos de utilização dos recursos da estrutura” (Monteiro, 2009: 168).

De acordo com Monteiro (2009: 169), “o segundo critério, a incluir na matriz de avaliação, reside na *diversidade e complementaridade* entre os atores urbanos envolvidos na parceria”. Este critério visa apreender o nível de fragmentação e de especialização da paisagem organizacional do território, qual a sua representatividade na parceria bem como os níveis de atratividade e de inclusividade organizacional desta.

Relativamente ao terceiro critério, Monteiro (2009: 169) refere que “assenta nos níveis de *Dinamismo* de cada parceiro e da própria parceria, como um todo” e foi criado para compreender a eficácia e atividade da estrutura da respetiva parceria. Com este critério será possível aferir os índices de motivação e de satisfação de cada parceiro.

Para finalizar, e no que concerne ao último critério, este “reside na *eficácia e excelência* do trabalho desenvolvido pelos parceiros e, por conseguinte, da parceria.

A qualidade da intervenção é, inequivocamente, resultante da excelência dos membros da parceria” (Monteiro:169). Visa sobretudo avaliar o portfólio de competências (organizacionais, capital humano, capital social e capital relacional) de cada ator e de que forma é que contribuem para a existência da rede.

A autora (Monteiro, 2009:169) refere que ainda é possível aferir do grau de interação que a rede mantém com a sua envolvente, bem como “o grau de coerência (interna e externa) do trabalho que desenvolve.

Para Monteiro (2009:169),

“A análise destes quatro critérios de avaliação do desempenho da parceria deverá contemplar o cruzamento com três dimensões operacionais: 1) uma dimensão de cariz mais estratégico, relacionada com os objectivos e estratégias de intervenção da própria parceria; 2) uma outra de índole mais operacional, referente à organização e gestão da estrutura; 3) e uma última, de natureza relacional, respeitante à liderança e participação na parceria.

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

		Dimensões Operacionais		
		Objetivos e estratégias	Organização e gestão	Liderança e participação
Critérios de Avaliação	Democracia	<ul style="list-style-type: none"> - A missão e visão da parceria existem e são partilhadas por todos? - Existe um sentimento de pertença à parceria por parte dos seus membros? 	<ul style="list-style-type: none"> - A parceria está focalizada no essencial –atingir o seu objetivo? - Todos os membros colaboram nas atividades? - Os membros partilham e têm acesso equitativo aos recursos da parceria? - A estrutura é tendencialmente horizontal? 	<ul style="list-style-type: none"> - O processo de tomada de decisão é considerado pelos parceiros como justo e inclusivo? - A participação é generalizada e voluntária?
	Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> - As posições e contribuições ideológicas dos membros estão refletidas nas estratégias da parceria? - Estão representadas na parceria todas as entidades cuja missão e localização territoriais seriam pertinentes na prossecução dos objetivos? 	<ul style="list-style-type: none"> - O leque de opiniões e ideias dos membros têm lugar nas atividades da parceria? - É dada importância à construção de relações de confiança dentro e fora da parceria? - Existe diversidade quanto às competências e recursos organizacionais dos parceiros, de forma a ser possível cumprir os objetivos e executar as atividades? 	<ul style="list-style-type: none"> - As áreas de atividade e missões dos parceiros são complementares entre si, de forma a permitir atingir os objetivos da parceria? - As estratégias são desenvolvidas com o contributo de todos os membros? - A interação entre os membros é criativa e construtiva?
	Dinamismo	<ul style="list-style-type: none"> - A prioridade é agir? - Procura-se atingir os objetivos tendo em conta as oportunidades e os obstáculos, sem nunca perder de vista os objetivos da parceria? - A parceria aprende com a experiência? 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe um equilíbrio de responsabilidade dentro da parceria? - A estrutura da parceria é leve e as regras são as estritamente necessárias? - Os recursos são incrementados em função das necessidades estratégicas da parceria? 	<ul style="list-style-type: none"> - Os membros têm iniciativa e influenciam o desenvolvimento da parceria? - A coordenação entre os membros é constante e eficaz? - Existe coordenação com outras parcerias? - O efeito da parceria é maior do que a soma das atividades individuais dos seus membros?
	Excelência	<ul style="list-style-type: none"> - As mudanças territoriais pretendidas são claras? - As estratégias são definidas com base em informação atualizada sobre o contexto? - As estratégias e linhas de ação da parceria são coerentes com as mudanças territoriais que a parceria pretende induzir? - O trabalho é planeado, monitorizado e avaliado? 	<ul style="list-style-type: none"> - A função financeira da parceria está bem estruturada? - A comunicação interna é eficaz? - As qualificações do pessoal da parceria estão adequadas às suas responsabilidades? - Os recursos estão adequados às exigências das linhas de ação? - A parceria é autónoma, define e decide os seus caminhos? 	<ul style="list-style-type: none"> - A participação é ativa? - Os membros participam tanto quanto querem, e a sua contribuição é reconhecida? - A parceria é capaz de envolver outros atores sociais?

Quadro 3.2: Matriz de avaliação. Adaptado de Monteiro (2009)

A matriz criada da intersecção dos critérios e das dimensões operacionais (Quadro 3.2), segundo Monteiro (2009: 170) apresenta

...uma proposta mais alargada de questões de avaliação. Todas as dimensões e critérios referidos devem ser avaliados segundo uma perspectiva contextual, na medida em que a *new ecology* mencionada no primeiro ponto deste texto, afecta, de modo diferenciado, os territórios e as suas paisagens organizacionais. Por conseguinte, a avaliação do desempenho das parcerias inter-organizacionais de base territorial deverá ter em consideração um conjunto de factores contextuais que balizam a actuação destas estruturas e que, por essa circunstância, condicionam os resultados da avaliação.

Esta matriz será utilizada na avaliação de uma rede muito específica no âmbito das Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), sendo este um instrumento da Política de Cidades – POLIS XXI.

Monteiro (2009: 168) refere que um instrumento de política pública como as Parcerias para a Regeneração Urbana detém um “assinalável potencial de inovação (...) designadamente ao nível dos mecanismos de colaboração inter-organizacional que promovem”.

Consideramos que esta matriz de avaliação da performance das parcerias criadas no âmbito da operacionalização de um instrumento de política pública nos dará um enquadramento operativo capaz de aferir a importância da governança em rede como um fator crítico de sucesso.

A importância da identificação das realidades resultantes desta nova realidade de mobilização de atores apresenta-se como perfeitamente atual, não só pela contemporaneidade do instrumento de política pública a observar, bem como devido à importância que os processos de desenvolvimento territorial têm tido na literatura científica nas últimas décadas.

Já definida a base da pesquisa através da matriz elaborada por Monteiro (2009), consideramos que esta deve ser complementada pela existência de uma dimensão transversal, uma dimensão avaliativa do funcionamento da rede enquanto suporte logístico-institucional da parceria criada (Parceria para a Regeneração Urbana), mas também das diferentes tipologias de atores que constituem esta rede. (Quadro 3.3).

Esta dimensão é essencial para uma mais completa compreensão das especificidades da rede escolhida como objeto empírico de investigação bem como para aferir do grau de comprometimento e sucesso dos diversos atores que a constituem.

Do cruzamento dos indicadores elaborados e identificados por Monteiro (2009) com esta dimensão avaliativa teremos um entendimento mais completo da centralidade da governança em rede como fator crítico de sucesso das políticas públicas ao nível local.

	Instrumento de Política (Parceria para Regeneração Urbana)	Rede (Parceria Organizacional)	Atores
Dimensão Avaliativa	<ul style="list-style-type: none"> -Grau de sucesso dos objetivos gerais -Grau de sucesso dos objetivos específicos 	<ul style="list-style-type: none"> -Grau do contributo face aos objetivos gerais do instrumento de política -Grau do contributo face aos objetivos específicos do instrumento de política -Grau do contributo face aos objetivos gerais definidos no Programa de Ação -Grau de contributo da intervenção programada face aos eixos de intervenção definidos no programa de ação -Grau de sucesso da intervenção programada face aos objetivos gerais definidos no Programa de Ação -Grau de sucesso da intervenção programada face aos eixos de intervenção definidos no programa de ação 	<ul style="list-style-type: none"> Grau do contributo face aos objetivos gerais do instrumento de política -Grau do contributo face aos objetivos específicos do instrumento de política - Grau do contributo face aos objetivos gerais definidos no Programa de Ação -Grau de contributo da intervenção programada face aos eixos de intervenção definidos no programa de ação

Quadro 3.3: Dimensão Avaliativa transversal às diversas dimensões da matriz. Conceção própria

Destacamos desta dimensão a autonomização da performance da rede relativamente aos objetivos do instrumento de política pública avaliado (Parcerias para a Regeneração Urbana), aos objetivos da própria rede, bem como aos objetivos estipulados no Programa de Ação (Zambujal Melhora). Incluímos ainda nesta dimensão avaliativa o grau de sucesso de todos os objetivos supracitados relativamente à perceção dos atores da rede envolvidos.

Recordamos que, no âmbito desta dissertação, a matriz elaborada por Monteiro (2009) e a dimensão avaliativa por nós avançada devem ser entendidas tendo por base concetual as características de governança em rede identificadas por Sorensen e Torfing (2005), nomeadamente: i) articulação horizontal de atores interdependentes, ii) interação através de negociações, iii) enquadramento relativamente institucionalizado de regras e normas, iv) auto-regulação dentro dos limites impostos por agências externas e v) produção de um fim público.

Assim, a complementaridade entre a matriz elaborada por Monteiro (2009) e a dimensão avaliativa por nós avançada terá como objetivos:

1. Aferir o contributo da rede para o sucesso do instrumento de política pública observada (Parcerias para a regeneração Urbana)
2. Avaliar o grau de sucesso do instrumento de política pública observada (Parcerias para a Regeneração Urbana)
3. Avaliar o grau de contributo que a rede teve para o sucesso dos objetivos atingidos
4. Avaliar o grau de contributo dos diversos membros da rede para o sucesso dos objetivos atingidos

A pertinência do cruzamento das diversas dimensões é crítica para a caracterização do enquadramento do suporte logístico-institucional da rede em análise. A diversidade das dimensões de análise tem como racional a criação de um modelo de análise que, em primeiro lugar apreenda as complexidades da rede, e em segundo, se direcione para a identificação das variáveis críticas que modelam a sua atividade e se constituem fatores críticos de sucesso desta rede num contexto de aplicação de políticas públicas a nível local.

4. OBJETO DE ESTUDO EMPÍRICO: AS PARCERIAS PARA A REGENERAÇÃO URBANA (PRU) – ESTUDO DE CASO: “ZAMBUJAL MELHORA”

4.1. Política de Cidades – POLIS XXI

4.1.1. Enquadramento temático

Turok (2004:1074) refere que uma das principais características das sociedades modernas é a concentração geográfica da atividade económica. Este autor dá como exemplo o caso do Reino Unido onde 43% do emprego se encontra concentrado nas 20 maiores cidades e conclui que a tendência para as pessoas e empresas se concentrarem num número limitado de lugares sugere que as cidades têm vantagens óbvias como localização económica preferencial.

ISCTE/CET (2005:10) refere que “O potencial económico concentra-se sobretudo nas cidades. As regiões mais favorecidas da Europa são maioritariamente urbanas e, de um modo geral, os centros urbanos beneficiam de um nível mais elevado de investimento, de trabalhadores qualificados, de infraestruturas desenvolvidas e um melhor acesso às estruturas de decisão e até de participação.

Ainda sobre a temática da importância das cidades, e referindo-se ao seu enquadramento em contexto europeu, ISCTE/CET (2005:10) “destaca o papel que as cidades desempenham na União como centros de desenvolvimento económico e social, enfrentando simultaneamente fortes problemas relacionados com pressões ambientais e exclusão social.”

Esta realidade de concentração demográfica tem como consequência negativa a existência de bolsas de exclusão social e de fenómenos de dificuldades de inserção sócio-urbanística, o que juntamente com baixas qualificações e em muitos casos, com uma composição multi-étnica faz com que se coloque em causa a coesão social dos territórios e consequentemente a sua competitividade territorial.

Esta realidade impôs aos *policymakers* responsabilidades acrescidas, funcionando como justificação para a emergência de políticas públicas direcionadas ao reforço da coesão social dos territórios.

A Agenda Territorial da União Europeia 2020 (2011:4) concretiza, ao nível europeu, a necessidade da existência de políticas públicas que reforcem a importância da coesão territorial. Este documento refere que o seu objetivo é o de “providenciar orientações estratégicas para o desenvolvimento territorial, promover a integração da dimensão territorial dentro de diferentes políticas e a todos os níveis de governança e assegurar que a implementação da Estratégia Europa 2020 de acordo com os princípios da coesão territorial”.

Este mesmo documento, a Agenda Territorial da União Europeia 2020 (2011:5) refere que a melhor forma de se alcançar os resultados esperados ao nível da coesão territorial é a utilização das *place-based policies*, por nós já caracterizada, pois estas são baseadas em princípios de coordenação horizontal, em aplicação de políticas com base em evidências, no desenvolvimento funcional. Com as *place-based policies* o princípio da subsidiariedade é aplicado através da governança multinível. Estas políticas têm como objetivo “libertar o potencial territorial através de estratégias de desenvolvimento no conhecimento local e regional das necessidades e na construção de bens específicos e de fatores que contribuam para a competitividade dos lugares”.

As políticas de desenvolvimento urbano, ainda de acordo com a Agenda Territorial da União Europeia 2020 (2011:7) são consideradas uma prioridade territorial para o desenvolvimento da União Europeia.

Comissão Europeia (2011:9) referindo-se à evolução das políticas urbanas em Portugal, considera que “À semelhança de muitos outros Estados Membros da UE, a política urbana em Portugal foi desenvolvida em resposta aos problemas socioeconómicos na sequência dos processos de desindustrialização, incluindo elevadas taxas de desemprego, escassez de competências da população activa e decadência física e ambiental de algumas áreas urbanas”.

Ainda de acordo com Comissão Europeia (2011:10), foi realizada uma elencagem dos principais problemas urbanos em Portugal (Quadro 4.1) e no seguimento referiu aquelas que devem ser consideradas como prioridades futuras para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável: i) Mitigação dos efeitos das alterações climáticas, ii) Revitalização dos centros das cidades e dos centros históricos, iii) Intensificação do apoio económico, social e ambiental associado a áreas urbanas de génese ilegal, iv) Regeneração dos edifícios degradados e a consequente inversão das taxas de alojamentos vagos, v) Reabilitação urbana e vi) Melhoria das competências da população ativa.

PRINCIPAIS PROBLEMAS URBANOS EM PORTUGAL	
Problemas	Impactos
Desindustrialização	Em linha com a tendência europeia, o declínio notório no sector industrial tem frequentemente conduzido a elevadas taxas de desemprego entre os trabalhadores menos qualificados
Suburbanização / Fragmentação Urbana	Cria uma procura de habitação a que é difícil de dar resposta e pressiona as infraestruturas (transportes públicos)
Mercado de Habitação	Presença fraca e disfunções do mercado de arrendamento, implicando um parque habitacional cada vez mais devoluto e a deterioração e degradação dos edifícios
Gestão Deficiente da	Conduz a uma alta taxa de desemprego, analfabetismo, dependência

Habitação Social	da assistência social, crime e degradação dos edifícios
Degradação do Edificado	A prioridade dada à construção de novas áreas residenciais em detrimento da reabilitação de áreas consolidadas levou à degradação dos edifícios e a um grande número de edifícios devolutos ou casas vazias
Imigração das Antigas Colónias Portuguesas	Criou uma série de desafios para as áreas urbanas, incluindo a integração social e a baixa qualificação/base de rendimento para muitos imigrantes
Desertificação dos Centros Históricos	Perda de população com consequências ainda por estudar
Grande Dependência do Automóvel	Os níveis de utilização de viatura própria são elevados, enquanto a utilização dos transportes públicos é baixa, contribuindo, assim, de forma negativa para os efeitos das alterações climáticas
Uso Energético Ineficiente	Baixos níveis de eficiência energética na conceção de edifícios e apoio a mobilidade demasiado concentrado no transporte rodoviário

Quadro 4.1: Principais problemas urbanos em Portugal. Adaptado de Comissão Europeia (2011:10)

No âmbito da discussão da problemática das políticas públicas urbanas e da sua evolução nas últimas décadas, Comissão Europeia (2011:11), identifica os seguintes programas de desenvolvimento urbanos portugueses:

- Programa Iniciativa Comunitária URBAN (1994-1999)
- Intervenção Operacional de Renovação Urbana (1994-1999)
- Programa de Reabilitação Urbana (1997-2003)
- POLIS – Programa de Reabilitação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (1999-)
- URBAN II (2000-2006)
- Iniciativa Bairros Críticos (2005-2013)
- JESSICA – *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* (2007-2013)
- Política de Cidades POLIS XXI (2008-)

Estes programas de desenvolvimento urbano marcaram a realidade das políticas públicas urbanas nacionais desde meados da década de 90 do século XX. Comissão Europeia (2011:12) enfatiza ainda a existência dos diversos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) bem como de diversas ferramentas comunitárias como o Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (EEE) para o financiamento dos programas de desenvolvimento urbano em Portugal.

4.1.2. Caracterização do Instrumento Política de Cidades POLIS XXI

A Política de Cidades POLIS XXI surgiu num contexto de sedimentação da importância das cidades como vetor essencial das políticas territoriais.

Um dos fatores que mais influenciou o desenho e elaboração de uma política de cidades em Portugal foi a experiência recolhida nos programas acima identificados, especialmente no que concerne à importância de parcerias locais fortes, o que gerou uma necessidade de reformulação dos instrumentos e mecanismos de governança territoriais.

Para Comissão Europeia (2011:13), “A Política de Cidades POLIS XXI constitui o actual documento de referência para a política urbana em Portugal. Apresentada pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional em 2006, esta política visa apoiar a regeneração, a competitividade e a diferenciação urbana e a integração regional”.

Como ambição desta política MAOTDR (2008:2) identifica quatro pilares: i) As cidades como territórios de inovação e competitividade, ii) As cidades como territórios de cidadania e coesão social, iii) As cidades como territórios de qualidade de ambiente e de vida e iv) As cidades como territórios bem planeados e governados.

A Política de Cidades POLIS XXI tem como objetivos:

- Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade, visando um funcionamento urbano globalmente inclusivo, coerente e sustentável e mais informado pela participação dos cidadãos;
- Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade, no sentido de aumentar o leque de oportunidades individuais e colectivas e, assim, reforçar o papel regional, nacional e internacional das aglomerações urbanas;
- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente, de forma a promover relações de complementaridade mais sustentáveis entre os espaços urbanos e rurais e a dotar o conjunto de cada cidade-região de um maior potencial e desenvolvimento;
- Inovar nas soluções para a qualificação urbana, promovendo as que se orientem por princípios de sustentabilidade ambiental, de eficiência e reutilização de infra-estruturas e equipamentos existentes, de exploração das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias, de capacitação das comunidades e de desenvolvimento de novas formas de parceria público/privado (Comissão Europeia, 2011:13)

Para se atingirem estes objetivos, estão previstas três dimensões de intervenção, que correspondem a diferentes escalas territoriais:

- Regeneração Urbana (escala intra-urbana)
- Competitividade / Diferenciação (escala urbana)
- Integração regional (escala regional)

A dimensão de regeneração urbana

dirige-se a *espaços intra-urbanos* específicos e visa a coesão e coerência do conjunto da cidade, isto é, das várias comunidades que a constituem, e a qualificação dos factores determinantes da qualidade de vida da população. Envolve a articulação de diferentes componentes (habitação, reabilitação e revitalização urbanas, coesão social, ambiente, mobilidade, etc.), no quadro de operações integradas de regeneração urbana (MAOTDR, 2008:2).

A dimensão de competitividade e diferenciação

coloca a ênfase na cidade enquanto *nó de redes* de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional, e visa o reforço do seu papel e da sua capacidade competitiva e a valorização dos factores de diferenciação. Envolve o apoio a estratégias de afirmação internacional, a criação de equipamentos urbanos e infra-estruturas diferenciadores em termos de inserção em redes nacionais e internacionais e a cooperação entre cidades portuguesas para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e conhecimento. (MAOTDR, 2008:3).

A dimensão de integração regional

incide sobre a "*cidade-região*", definida como o espaço funcionalmente estruturado por uma ou várias cidades e envolvendo uma rede sub-regional de centros e de áreas de influência rurais, e coloca o enfoque nas interações cidade-região e no reforço do "efeito cidade" como factor de desenvolvimento das áreas sob sua influência directa. Envolve iniciativas que visam estruturar aglomerações, ganhar dimensão urbana através da cooperação de proximidade, fomentar complementaridades e economias de aglomeração e racionalizar e qualificar os equipamentos e serviços que a cidade disponibiliza à sua região (MAOTDR, 2008:3).

O programa do XVII Governo, referido por MAOTDR (s.a.1) refere que a existência de uma política de cidades deverá estar associada a medidas inovadoras de financiamento e a modelos adequados à gestão e governação territoriais. Neste sentido, a Política de Cidades POLIS XXI, no âmbito dos programas operacionais do QREN, afetou mais de mil milhões de euros provenientes do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER) para financiar os seguintes instrumentos (MAOTDR, 2008:4):

- Parcerias para a Regeneração Urbana
- Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação
- Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano
- Equipamentos Estruturantes para o Sistema Urbano Nacional

Dos instrumentos enunciados iremos centrar a nossa análise nas Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), mas importa caracterizar sucintamente os restantes instrumentos, exercício fundamental para que nos possamos aperceber, antes de tudo, da sua complexidade, bem como das relações de complementaridade entre os diversos instrumentos.

As Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação (RUCI), segundo MAOTDR (2008:5) visam a cooperação numa base territorial ou temática de redes de cidades através do prosseguimento e concretização de uma “estratégia comum de reforço dos factores de criatividade e de promoção de conhecimento, inovação e internacionalização, tendo por objectivo o reposicionamento nacional e internacional”. Este instrumento tem como objetivo o desenvolvimento de uma estratégia que possa potenciar e aumentar a massa crítica das diversas cidades que constituem cada rede e reforçar assim a sua projeção nacional e internacional.

As Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano, para MAOTDR (2008:6) são direccionadas para “a dinamização de soluções inovadoras de resposta às procuras e aos problemas urbanos, centradas nomeadamente na eficiência e reutilização de infra-estruturas e equipamentos existentes, na exploração de oportunidades que as novas tecnologias oferecem, na capacitação das comunidades locais e no desenvolvimento de novas formas de parceria publico-privado.”

Já os Equipamentos Estruturantes para o Sistema Urbano Nacional, e ainda para MAOTDR (2008:6) têm como objetivo a construção ou requalificação de equipamentos especializados que possam contribuir para “a estruturação e desenvolvimento do sistema urbano nacional, para a afirmação e diferenciação dos centros urbanos de níveis superiores na hierarquia urbana e no contexto global do país, para o reforço do policentrismo.”

No que concerne à governação do POLIS XXI, a filosofia de intervenção desta política coloca o estado central no papel de definidor dos instrumentos de política. Assim, MAOTDR (2008:8) refere que esta política é uma das áreas de competência do Ministério do Ambiente, de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, sendo que o organismo técnico responsável pela política urbana é a Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), cabendo ao Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) a concretização da política para as áreas da habitação e da reabilitação urbana.

Importa ainda referir que os atores chave para a concretização desta política são as autarquias, as empresas, as organizações não-governamentais e as associações.

Para concluir, Monteiro (2009: 168) afirma que, a instrumentos de política como as Parcerias para a Regeneração Urbana e as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação “é atribuída significativa importância à cooperação institucional entre os agentes de desenvolvimento dos territórios”, o que supõe a criação de sinergias entre atores de forma a aumentar a eficiência da sua atuação territorial.

4.2. Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)

Monteiro (2009: 167) considera que as Parcerias para Regeneração Urbana (PRU) são um dos principais instrumentos da Política de Cidades.

Já Comissão Europeia (2011:13) considera que as Parcerias para a Regeneração Urbana têm o seu enfoque principal na promoção de abordagens integradas para o desenvolvimento urbano e que abrangem uma vasta gama de ações que vão desde a melhoria das infra-estruturas, passando pela renovação do espaço público, pela criação de novas públicas, pela reabilitação, pelo desenvolvimento social até às melhorias ambientais.

MAODTR (s.a:7) refere que as PRU “correspondem a programas de acção orientados para a revitalização integrada de espaços intra-urbanos, tendo como suporte uma estrutura de parceria local alargada (município, serviços desconcentrados da administração central, ONG, empresas, etc.)”, e segundo o regulamento específico das Parcerias para a Regeneração Urbana (QREN, 2007:4), podem ter tipologias distintas (Quadro 4.2).

Tipologias de Parcerias para a Regeneração Urbana			
Áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos, frentes ribeirinhas e marítimas	Periferias urbanas e outros espaços relevantes para a estruturação urbana	Áreas abandonadas ou com usos desqualificados	Requalificação e reintegração urbana de bairros críticos

Quadro 4.2: Tipologias de Parcerias para a Regeneração Urbana. Adaptado de Regulamento Específico Parcerias para a Regeneração Urbana (QREN, 2007)

O Regulamento Específico das Parcerias para a Regeneração Urbana identifica como objetivos específicos deste instrumento:

1. Promover a coesão e inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade
2. Promover os factores de igualdade entre homens e mulheres
3. Estimular a revitalização socioeconómica de espaços urbanos degradados
4. Qualificar o ambiente urbano e os factores determinantes da qualidade de vida da população
5. Reforçar a atractividade das cidades através da preservação e valorização de espaços de excelência urbana
6. Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos actores urbanos (QREN, 2007:3)

Para MAOTDR (2008:2), o conceito de regeneração urbana abordado no âmbito da Política de Cidades POLIS XXI visa a coesão e coerência do conjunto de cidade, isto é, das várias comunidades que a constituem e a qualificação dos fatores determinantes da qualidade de vida da população. Envolve ainda a articulação de diferentes componentes (habitação, reabilitação e

revitalização urbanas, coesão social, economia, ambiente, mobilidade, etc.) no quadro das operações integradas de regeneração urbana.

Ainda para MAOTDR (2008:4) as Parcerias para a Regeneração Urbana destinam-se a financiar programas de ação integrados, preparados e implementados por parcerias locais, liderados pelos municípios. Estas parcerias locais devem corresponder a um processo estruturado e formal de cooperação entre diversas entidades comprometidas com um programa de ação comum de regeneração de um território específico de uma dada cidade.

Os programas de ação devem ser plurianuais e integrados, devendo a sua elaboração ser dinamizada pelo município através do envolvimento e participação dos parceiros locais (QREN, 2007:4).

Para MAOTDR (s.a:10), os beneficiários das PRU são os atores (município, serviços da administração central, empresas, ONG, etc.), sendo que estes se devem comprometer através de um protocolo de parceria liderado pelo município.

Este enfoque na existência de um conjunto alargado de atores beneficiários, atuando ao nível local, é coerente com o diagnóstico elaborado no âmbito do Plano Operacional Temático Valorização do Território (Observatório do QREN, 2008:23) em que se priorizava como fundamental “ prosseguir uma agenda persistente de descentralização de competências, de acordo com o princípio da subsidiariedade”.

De facto, o reforço da sociedade civil e sobretudo dos atores locais, no âmbito do aumento da eficiência da governação, é uma das prioridades estratégicas nacionais (Observatório do QREN, 2008:6).

Monteiro (2009:168) considera mesmo que instrumentos de política como as PRU

assentam na capacidade de integrar territorialmente políticas, medidas e ações dispersas e avulsas e na aptidão de promover ações concertadas e coerentes de desenvolvimento territorial. Este desafio traduz o reconhecimento de uma paisagem organizacional densificada, onde a capacidade institucional, pública e privada, se fragmentou e especializou, e onde nenhum agente de desenvolvimento detém toda a informação e potencial de ação necessários para fazer face a problemas de crescente complexidade e dinamismo. Por conseguinte, faz todo o sentido sensibilizar e estimular os diferentes actores endógenos dos territórios a desenvolver em interações mais amplas, sistémicas e duradouras.

Segundo MAOTDR (2008:4), os programas de ação devem dar uma resposta integrada aos desafios da qualificação do espaço público, e do ambiente urbano, do desenvolvimento económico, do desenvolvimento social e do desenvolvimento territorial.

Como reflexão em relação à operacionalização das PRU, QREN (2010:143) considera que era intenção inicial que este instrumento (PRU) tivesse uma natureza inovadora e seletiva, mas que na realidade se assistiu a uma efetiva generalização. A operacionalização deste instrumento de política pública foi claramente um desafio para os atores, aos mais diversos níveis, pois a cultura e cooperação interinstitucional em Portugal não era muito elevada.

Comissão Europeia (2011:13) concretiza esta linha de raciocínio afirmando que os três primeiros anos de implementação deste instrumento do POLIS XXI se caracterizaram por relevar uma série de desafios, a saber:

- Atrasos no início das actividades dos programas de regeneração urbana;
- Dificuldades no acesso aos instrumentos financeiros para apoiar as ações propostas pelos municípios, instituições sociais e em empresas;
- Dificuldades em envolver o sector privado nos programas de regeneração urbana;
- Insuficiente sensibilização sobre os potenciais benefícios das abordagens em parceria, entre organizações do setor público, e a necessidade de melhorar a informação sobre o papel que este tipo de abordagem pode desempenhar na geração de um desenvolvimento urbano eficaz e sustentável;
- Baixos níveis de envolvimento da comunidade, particularmente nas etapas de planeamento e concepção dos programas de desenvolvimento urbano;
- Envolvimento insuficiente por parte da administração central na implementação e monitorização de operações urbanas integradas;
- Necessidade de uma maior monitorização e avaliação dos programas de desenvolvimento urbano e uma divulgação das boas práticas mais abrangente.

O relativo pouco tempo que passou desde o lançamento deste instrumento de política realça a importância desta dissertação como um contributo possível para um entendimento mais profundo de todas as complexidades que constituem uma abordagem inovadora no campo das políticas públicas de âmbito local, nomeadamente no que concerne à importância da dimensão relacional.

4.2.1. As Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) na Região de Lisboa

O Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa) assenta a sua configuração territorial na NUT II – Região de Lisboa.

Por sua vez, esta unidade territorial é constituída por duas NUT III, Grande Lisboa e Península de Setúbal, agrupando no total 18 municípios. A NUT III Grande Lisboa agrega os municípios de Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira. A NUT III Península de Setúbal agrega os municípios de Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal.

O objeto de estudo empírico escolhido no âmbito desta dissertação, a Parceria para a Regeneração Urbana “Zambujal Melhora” está localizado no município da Amadora, fazendo parte da NUT III Grande Lisboa. Julgamos que importa contextualizar a aplicação deste instrumento de política num enquadramento territorial ao nível da NUT II – Região de Lisboa devido à necessidade de se elaborar um contexto relativamente homogéneo que não distorça os dados a utilizar.

ORLVT (2011:1) considera que “O Programa Operacional Regional de Lisboa identificou, na sua elaboração, como tipologias de intervenções a apoiar, a requalificação dos Centros Históricos, das Frentes Ribeirinhas e Marítimas, dos Bairros Críticos e dos Eco-Bairros, através das Parcerias para a regeneração Urbana (PRU), enquadradas nas orientações da Política de Cidades XXI”.

Ainda para ORLVT (2011:1), estes projetos estão alinhados tematicamente com a Estratégia Regional “Lisboa 2020” e com o Plano Regional de Ordenamento do Território e deverão ser capazes de alavancarem toda uma vasta panóplia de outros investimentos que estão no centro das políticas urbanas e de dinamização da atividade económica. É ainda referido que “a regeneração dos tecidos urbanos em áreas estrategicamente selecionadas são um motor para a criação de novas dinâmicas de investimento privado e de animação económica e social, mais adequadas às necessidades das famílias e dos agentes empreendedores”.

O instrumento Parcerias para a Regeneração Urbana representa uma forte prioridade orçamental no âmbito do esforço financeiro realizado pelo Programa Regional de Lisboa, pois “constata-se que o investimento comunitário do PO em PRU (cerca de 77 milhões de euros), representa cerca de 30% do investimento total FEDER do POR Lisboa já aprovado em 31 de Agosto de 2011, realçando assim a sua importância estratégica” (ORLVT, 2011:2).

Referindo-se ao investimento na região, ORLVT (2011:2) refere que dos cerca de 192 milhões de euros que representam o investimento total, 172 milhões são elegíveis, sendo o financiamento FEDER de 77 milhões de euros, o que representa um forte esforço feito por parte dos promotores neste instrumento de política.

Numa análise mais fina dos dados disponíveis verificou-se que do total das verbas FEDER disponíveis para as quatro áreas de intervenção no âmbito das PRU (Requalificação dos Centros Históricos, Requalificação das Frentes Ribeirinhas e Marítimas, Bairros Críticos e os Eco-Bairros), 91% destas foram destinadas a “apoiar operações de natureza material, sendo o remanescente afecto a acções e projectos de assistência técnica, divulgação e comunicação, promoção da sustentabilidade, empreendedorismo, promoção turística, etc” (ORLVT, 2011:2).

No que concerne à distribuição FEDER da dotação financeira aprovada por domínio de intervenção, ORLVT (2011:3) refere que 45% foi alocada ao desenvolvimento urbanístico, 15% ao

desenvolvimento turístico e 14% ao desenvolvimento social, sendo os restantes 26% distribuídos para desenvolvimento económico (6%), desenvolvimento cultural (9%), desenvolvimento ambiental (8%) e assistência e apoio técnico (3%).

Já em relação ao financiamento por tipologia de beneficiário, as verbas FEDER são repartidas da seguinte forma: 91% para entidades do setor público e 9% para entidades do setor privado. (ORLVT, 2011:4), fazendo pressupor que este instrumento de política não teve o êxito esperado na mobilização de atores não públicos.

Para concluir esta caracterização sumária da afetação de recursos do POR Lisboa às Parcerias para a Regeneração Urbana, importa referir o investimento por tipologia de intervenção. De acordo com ORLVT (2011:5), POR Lisboa apoiou 27 PRU desenvolvidos em 14 municípios da região, sendo que do total do investimento FEDER, 42% foram canalizados para a tipologia “Frentes ribeirinhas e marítimas”, 26% para “Bairros críticos”, 24% para “Centros históricos” e apenas 8% para “Eco-bairros”.

O Programa de Ação da PRU “Zambujal Melhora”, o nosso objeto de estudo empírico, está integrado na tipologia “Bairros Críticos”. Esta tipologia “visa o apoio a programas integrados de requalificação e inserção de bairros críticos onde a situação social e económica ou a degradação urbana justifiquem intervenção especial” (ORLVT, 2011:6).

No âmbito do POR Lisboa foram aprovados 7 programas de ação referentes à tipologia “Bairros críticos”, que correspondem a um investimento total de cerca de 46 milhões de euros, sendo que a contribuição FEDER se situa nos 20 milhões de euros, abrangendo uma área total de intervenção de 963,5 há e uma população residente de 65.474 pessoas. (ORLVT, 2011:6).

4.3. Programa de Ação “Zambujal Melhora!”

4.3.1. Enquadramento territorial e caracterização

A área geográfica de intervenção do Programa de Ação “Zambujal Melhora” corresponde ao Bairro do Zambujal, situado na freguesia da Buraca e pertencente ao Município da Amadora (CMA, 2011:3).

EUKN (2011:74) refere que o Bairro do Zambujal está situado numa das áreas mais atrativas e competitivas da região de Lisboa e que apesar desta localização apresenta níveis críticos de desenvolvimento. Refere ainda que nas décadas de 70 e 80 do século XX foram construídas habitações sociais em larga escala para acolher pessoas de origens muito diversas, sendo que na

atualidade este bairro é caracterizado pelo mau estado de conservação dos edifícios e dos espaços públicos, segregação, desemprego, insegurança, alienação social e um baixo nível educacional e de qualificações profissionais.

De acordo com QREN (2011:8), o Bairro do Zambujal tem uma população estimada de 3500 habitantes e ocupa uma área de 0,2 km² (quadro 4.3).

Para CSFB (2011:40), “o Bairro do Zambujal é um bairro social com um Parque Habitacional constituído por 223 fogos camarários e 960 fogos do IHRU (Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana), dando um total de 1183 fogos”.

Bairro do Zambujal	
Localização	Área Metropolitana de Lisboa, Concelho da Amadora, Freguesia da Buraca
Data de Construção	Décadas de 70 e 80
População (n.º)	3500
Área (km²)	0,2

Quadro 4.3. Caracterização sumária do Bairro do Zambujal. Adaptado de Observatório do QREN (2011)

CSFB (2011:40) refere a existência de um relatório elaborado pelo Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa (CESOP), a pedido da Câmara Municipal da Amadora (CMA) em que foram recolhidos, através de 788 inquéritos, os seguintes dados da população residente nos fogos do IHRU: a média de habitantes em cada fogo é de 4 pessoas, os agregados domésticos são maioritariamente alargados ou nucleares, a maioria dos residentes habita o seu respetivo fogo desde a década de oitenta, e anteriormente habitavam em barracas. Os moradores são maioritariamente de nacionalidade portuguesa e cabo-verdiana e do género feminino.

Observatório do QREN (2011:7) refere que o Bairro do Zambujal pode ser catalogado como um “território ameaçador e atrativo”, no âmbito da tipologia de territórios utilizada no estudo “Zooms territoriais – Inclusão Social: Relatório Síntese dos principais resultados e aprendizagens”. Esta tipologia é caracterizada pela existência de “fenómenos de habitação muito desqualificada, insucesso escolar persistente, desemprego e desestruturação familiar. São relações complexas em que se vão acumulando situações de pobreza e exclusão persistentes” (QREN:2012:7).

Ainda para Observatório do QREN (2011:8), foram elencadas um conjunto de principais problemas e necessidades que caracterizam esta tipologia de território (quadro 4.4).

Territórios Ameaçadores e Atrativos	
Principais problemas	Necessidades
Espaço público, habitação e equipamentos coletivos	<ul style="list-style-type: none"> • Défice de serviços de proximidade e de equipamentos coletivos de apoio à população, nomeadamente à população jovem e idosa • Degradação do espaço público, dos edifícios e do mobiliário urbano • Problemas ao nível da utilização dos fogos habitacionais • Utilização indevida/défice de espaços comuns e de espaços de lazer • Habitação de fraca qualidade
Economia local e emprego	<ul style="list-style-type: none"> • Situações de trabalho precário, mal remunerado e de economia subterrânea/informal • Elevadas taxas de desemprego – existe uma especial preocupação com o desemprego feminino, jovem e de longa duração • Dificuldades de inserção socioprofissional dos jovens • Grande dependência face ao exterior em matéria de oferta de emprego, comércio e serviços
Educação e formação	<ul style="list-style-type: none"> • Elevada taxa de analfabetismo • Baixo nível de escolaridade da população • Abandono e absentismo escolar • Insucesso escolar elevado • Fraca participação das famílias no processo educativo das crianças • Fraca predisposição para a aprendizagem e aquisição de novas competências
Segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Violência doméstica • Sentimento de alguma insegurança
Inclusão social e saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Toxicodependência e alcoolismo (comportamentos aditivos) • Forte concentração de famílias carenciadas e disfuncionais/desequilibradas • Forte dependência de transferências e outros apoios sociais • Registo de alguns problemas de saúde mental • Situações de gravidez na adolescência • Número preocupante de crianças e jovens em risco

Quadro 4.4: Territórios ameaçadores e atrativos. Adaptado de QREN (2011:8)

4.3.2. Metodologias de intervenção no Bairro do Zambujal

De acordo com EUKN (2011:74), “no âmbito do processo de regeneração urbana e desenvolvimento social existente no Bairro do Zambujal, foi adotada uma metodologia participativa, onde as organizações locais e os habitantes desempenham um papel importante”.

Ainda para EUKN (2011:74), verificou-se a utilização combinada de abordagens *top-down* e *bottom-up*. Numa fase inicial do processo, foi dado destaque à abordagem *top-down*, consubstanciando-se na cooperação entre a Câmara Municipal da Amadora (CMA) e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) para a elaboração de um programa de ação local em

que se definia a estratégia e os objetivos específicos. Nesta fase foram envolvidos através da realização de *workshops* um vasto conjunto de engenheiros, assistentes sociais, académicos e *policymakers* locais, regionais e nacionais.

Numa segunda fase foi seguida uma abordagem *bottom-up* que incorporou opiniões locais que foram incorporadas na elaboração do projeto. De acordo com EUKN (2011:75), foram realizadas diversas reuniões de trabalho com ONG's, com a polícia, com a igreja e com os residentes. Este conjunto de organizações e de membros da comunidade local "trabalhou em conjunto para identificar e formular problemas, desafios, objetivos e oportunidades que resultaram na elaboração de um esboço de programa de ação local".

Na fase final, os dois documentos foram combinados e transformados num documento único, um Programa de Ação Local, sob a direção da CMA e do IHRU. Este documento foi a base da candidatura elaborada ao instrumento de política Parcerias para a Regeneração Urbana, sendo a candidatura efetuada através do Programa Operacional Regional de Lisboa. (EUKN, 2011:75).

A participação tanto dos atores institucionais envolvidos bem como dos habitantes locais foi uma das prioridades do Programa de Ação aprovado. De acordo com EUKN (2011:75) um resultado atingido foi a existência de uma metodologia participativa para o planeamento urbano da intervenção no bairro, tendo as organizações e os habitantes um papel ativo e central neste processo. Devido ao seu papel ativo, foi "estimulada a cooperação institucional, foi fortalecida a ação comunitária e a distância entre as autoridades públicas e os atores locais foi reduzida", sugerindo assim a existência de uma dinâmica relacional multi-escalar que potencia os recursos e *know-how* existentes para conferir uma mais-valia à eficácia das ações planeadas ou a planear.

4.3.3. Programa de Ação: Eixos e objetivos

O Programa de Ação "ZAMBUJAL MELHORA!" foi criado inicialmente ao abrigo de um Protocolo de Parceria Local (PPL) entre a Câmara Municipal da Amadora (CMA), o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) e a Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora (EIPDA, EM) e resulta de uma candidatura ao Programa Operacional da Região de Lisboa (POR Lisboa), no âmbito do Aviso n.º1 para apresentação de projetos ao abrigo do instrumento de política da POLIS XXI – Parcerias para a Regeneração Urbana.

Este Programa de Ação foi apresentado e aprovado, em primeira instância, em sessão de executivo municipal da Câmara Municipal da Amadora (proposta n.º 147/2008) e foi posteriormente aprovado pela Comissão Diretiva do Programa Operacional da Região de Lisboa (POR Lisboa), em 17 de Julho de 2008, tendo o respetivo Protocolo de Financiamento sido

assinado em 22 de Julho de 2008, para um período de três anos, com o seu início em 2009 e o fim em 2011.

CMA (2011:4) refere que este Programa de Ação foi objeto de uma reprogramação, tendo esta sido aprovada “por deliberação da Comissão Diretiva do POR Lisboa em 13 de Janeiro de 2011”. No âmbito desta reprogramação foi assinada uma adenda ao protocolo de financiamento, incluindo agora novos parceiros: Associação de Moradores do Bairro do Zambujal “A Partilha” e a Fundação Benfica.

De acordo com o Protocolo de Parceria Local (PPL) do Programa de Ação “Zambujal Melhora!” (2008:6), “o investimento global estimado a realizar no âmbito do Programa de Acção é de €7.113.233 dos quais €2.291.655 se refere a custos elegíveis dos projectos que o integram”. Destes custos elegíveis foi aprovada uma comparticipação de €1.395.827 pelo POR Lisboa.

A caracterização que foi feita do Bairro do Zambujal pelo Município da Amadora, enquanto entidade promotora, no momento da candidatura ao instrumento de política Parcerias para a Regeneração Urbana (quadro 4.5) está em linha com as características dos territórios ameaçadores e atrativos, tal como está patente em QREN (2011:8)

Caracterização do Bairro do Zambujal		
Território	Principais problemas e necessidades	Paisagem organizacional
Bairro do Zambujal (Amadora)	Espaço público, habitação e equipamentos coletivos	<ul style="list-style-type: none"> - Município da Amadora - Junta de Freguesia da Buraca - Agrupamento de Escolas Almeida Garrett - A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal - Associação APROXIMAR - Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca - Fundação AFID Diferença - Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca - COOPERACTIV – Cooperativa de Desenvolvimento Social - Santa Casa da Misericórdia da Amadora

		condições contratuais - Iluminação insuficiente - Estacionamento de carrinhas-habitação	- PSP Alfragide - AJPAS Associação de Jovens Promotores da Amadora Saudável - EIPDA, EM
	Economia local e emprego	- Falta apoio e sensibilização ao comércio local - Empregos precários e mal remunerados - Desemprego elevado com efeito de género (F) - Dificuldades de inserção socioprofissional dos jovens	- Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (CARPS) - IHRU -CESIS Centro de Estudos para a Intervenção Social
	Transportes	- Falta de transportes públicos	- Obra Nacional da Pastoral dos Ciganos
	Educação e formação	- Baixo nível de escolaridade da população em idade ativa - Abandono escolar elevado e insucesso escolar anormalmente elevado -fraca participação das famílias no processo educativo das crianças	- Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata - Associação dos Amigos da Escola de Musica do Conservatório Nacional
	Segurança	- Violência doméstica - Insegurança devido ao tráfico de armas e substâncias psicotrópicas e presença de cães perigosos	- Agencia Portuguesa do Ambiente - Upaje - União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa - IIEFP
	Inserção social	- Faltam equipamentos para jovens e idosos - Toxicodependência e alcoolismo (comportamentos aditivos) - Sem abrigo e outras pessoas com problemas de foro mental - Gravidez na adolescência (comunidade cigana) - A resposta do equipamento cresce é insuficiente face à procura - Elevado número de beneficiários do RSI com baixo nível de contratualização	- Fundação Benfica

Quadro 4.5. Caracterização do Bairro do Zambujal – Candidatura do Município da Amadora à tipologia Parcerias para a Regeneração Urbana – Bairros Críticos. Fonte: Observatório do QREN (2011)

Para Observatório do QREN (2011:13), este programa “constitui a primeira iniciativa de intervenção integrada no bairro, tendo convocado para o efeito múltiplos parceiros, com competências e experiências diversificadas, mas também com âmbitos territoriais variados”.

Apesar de esta ser a primeira intervenção integrada no Bairro do Zambujal, importa referir o papel e a capacidade de parceria da Comissão Social da Freguesia da Buraca, que apoia a intervenção neste bairro (Observatório do QREN, 2011:13).

No que concerne à dimensão institucional desta PRU, e como foi referido anteriormente, este Programa de Ação é dirigido pela Câmara Municipal que tem a competência territorial sobre um dado território, neste caso essa responsabilidade coube à Câmara Municipal da Amadora. Neste Programa de Ação, fazem parte um conjunto alargado de atores (autarquias, organismos da administração central do Estado, centros de estudos e organizações não governamentais) que se dividem entre os que constituem a Parceria Operacional e a Parceria Alargada:

Parceria Operacional	Parceria Alargada
<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal da Amadora • Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana • Junta de Freguesia da Buraca • Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora, E.M. • A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal • Fundação Benfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Agência Portuguesa do Ambiente • Agrupamento de Escolas Almeida Garrett • Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional • Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psico – Social • Associação "APROXIMAR" • Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca • C.E.S.I.S. - Centro de Estudos para Intervenção Social • COOPERACTIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social • Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata • Fundação AFID Diferença • Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca • PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora • Santa Casa da Misericórdia da Amadora • Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos • Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa

Quadro 4.6. Atores da Parceria Operacional e da Parceria Alargada da PRU. Adaptado CMA (2011)

Para CMA (2011:4), o Programa de Ação “Zambujal Melhora!” tem como objetivos gerais:

1. Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais, de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto;
2. Melhorar a qualidade ambiental do bairro através da criação de uma estrutura verde;
3. Melhorar o ambiente urbano reordenando melhorando as acessibilidades e a mobilidade;
4. Promover a economia social local (coesão social, actores sociais) e o Empreendedorismo;
5. Promover a inserção urbana da área crítica.

Ainda para CMA (2011:4), o Programa de Ação aprovado foi estruturado em três Eixos que correspondem às três grandes prioridades de intervenção:

Eixos do Programa de Ação		
Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3
Habitação	Ambiente e espaço público	Desenvolvimento económico e social

Quadro 4.7: Eixos do Programa de Ação “Zambujal Melhora!”. Adaptado de CMA (2011)

O eixo 1 do programa de ação consubstancia-se na “reabilitação dos edifícios habitacionais (involucro exterior e espaços comuns) de forma a repor as condições de habitabilidade iniciais e melhorar os níveis de conforto pré-existent para padrões médios nacionais” (CMA, 2011:5).

No eixo 2 do programa de ação

“... destaca-se a intervenção ao nível das acessibilidades, mobilidade, iluminação pública, estacionamento e sinalização, da criação de espaços verdes, de ligações pedonais promovendo a articulação do bairro com o exterior, da criação de condições para a promoção de estilos de vida saudáveis, com espaços e jogos de recreio e também ao nível da promoção da sustentabilidade do bairro, através da participação dos moradores e sua participação na gestão/manutenção do espaço público” (CMA, 2011:8)

Já relativamente ao eixo 3 o enfoque está na participação e *empowerment* dos residentes, destacando-se “a criação de um motor propulsor de actividades, o Espaço Oportunidade, de co-gestão com a população e as organizações locais gerando oportunidades de informação, alfabetização, formação profissional, emprego, empreendedorismo e animação socio-cultural” (CMA, 2011:14).

Estes eixos, bem como objetivos gerais que correspondem às grandes prioridades são o resultado da análise do diagnóstico de caracterização do Bairro do Zambujal que serviu de base à candidatura efetuada pelo Município da Amadora ao instrumento de política Parceria para a Regeneração Urbana.

Bairro do Zambujal	
Áreas problemáticas	Intervenções apoiadas pelo QREN
Espaço público, habitação e equipamentos coletivos	<ul style="list-style-type: none"> PRU – Bairros críticos (nas vertentes “Habitação” e “Ambiente e espaço público”)
Economia local e emprego	<ul style="list-style-type: none"> PRU – Bairros críticos (na vertente “Desenvolvimento social e económico”)
Educação e formação	<ul style="list-style-type: none"> PRU – Bairros críticos (na vertente “Desenvolvimento social e económico”) TEIP – Território educativo de intervenção prioritária
Segurança	-

Inclusão social	<ul style="list-style-type: none">• PRU – Bairros críticos (na vertente “Desenvolvimento social e económico”)• Programa Escolhas 4ª geração• Projeto-piloto de mediadores municipais• Formação para a Inclusão
------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quadro 4.8: Elencagem das intervenções apoiadas pelo QREN no Bairro do Zambujal. Adaptado de Observatório do QREN (2011)

Neste processo de identificação da relação entre o diagnóstico elaborado e as prioridades estabelecidas no programa de ação, importa cruzar esses vetores com as intervenções apoiadas pelo QREN no âmbito do instrumento de política Parcerias para a Regeneração Urbana. No quadro (quadro 4.8) verificamos que das áreas problemáticas identificadas no âmbito dos territórios ameaçadores e atrativos, apenas na área da segurança não encontramos qualquer intervenção objeto de apoio financiado.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1. Metodologia

O Programa de Ação “Zambujal Melhora!” foi analisado num enquadramento de “estudo de caso”, não permitindo assim uma extrapolação direta dos resultados obtidos para uma realidade mais ampla, contudo permite uma análise mais aprofundada bem como um olhar crítico mais denso sobre o objeto de estudo em questão.

A investigação desenvolvida sobre o Programa de Ação “Zambujal Melhora!” teve como base a proposta de modelo apresentada no capítulo 3 desta dissertação, tendo como influência direta os modelos de avaliação de parcerias interorganizacionais apresentados por Wilson-Grau e Nunez (2007) e Monteiro (2009), sendo desenvolvido através da aplicação de um inquérito por questionário *online*, construído numa escala de Likert crescente de 1 a 5, sendo que 1:Muito Fraco, 2:Fraco, 3:Razoável, 4: Forte e 5: Muito Forte.

Estes questionários foram enviados às organizações que fazem parte da rede interorganizacional que suporta a PRU “Zambujal Melhora!” através da Câmara Municipal da Amadora – Gabinete de Projetos Especiais. Relembramos que, de acordo com o Regulamento das Parcerias para a Regeneração Urbana (2007), cabe aos municípios a liderança dos respetivos programas de ação locais.

Para efeitos de melhoria da representatividade do questionário e de aumento da pluralidade das opiniões expressas, foi conferida a possibilidade de cada organização poder responder, no máximo, até 4 questionários. O processo de disseminação e análise dos inquéritos decorreu entre Julho e Setembro de 2012.

Este inquérito teve 21 respostas de um total possível de 84, representando assim 25% do universo em análise. Embora este inquérito fosse de aplicação informática, através de uma hiperligação enviada às organizações, foi efetuado um esforço de sensibilização pessoal junto dos diversos agentes das organizações objeto deste inquérito, salientando o seu âmbito científico.

O questionário enviado via correio eletrónico às organizações que constituem o programa de ação era dividido em 5 partes: i) Caracterização da organização, ii) Objetivos e estratégias de intervenção, iii) Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial, iv) Fatores relacionais e v) Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros

5.2. Análise geral dos resultados

5.2.1. Caracterização das Organizações

Dos resultados obtidos no questionário, e no que concerne à natureza das organizações, 52% foram provenientes de atores públicos e 48% de atores do 3º setor (Figura 5.1).

A parceria interorganizacional criada para desenvolver o programa de ação “Zambujal Melhora!” é constituída por 33% de organizações públicas e 66% de organizações do 3º setor, o que infere uma maior mobilização das primeiras no momento de resposta ao inquérito.

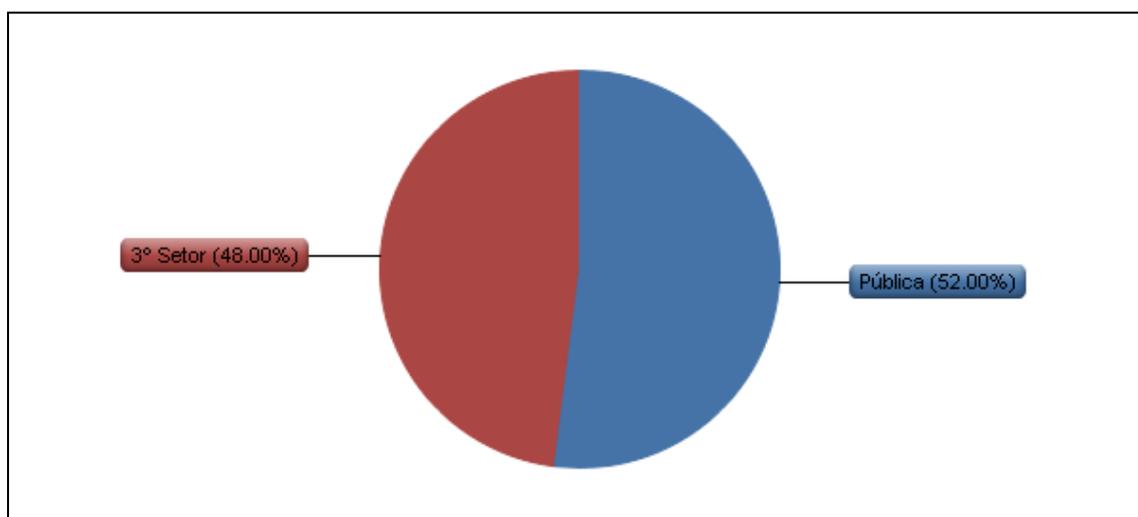


Figura 5.1: Natureza das organizações que responderam ao inquérito (%)

Já que no que se refere ao âmbito territorial das organizações, 52% das respostas foram provenientes de organizações locais, 32% de organizações de âmbito municipal, 0% de organizações de âmbito regional e 16% de organizações de âmbito nacional. (Figura 5.2)

A parceria interorganizacional criada para desenvolver o programa de ação “Zambujal Melhora!” é constituída por 29% de organizações de âmbito local, 24% por organizações de âmbito municipal, por 5% de organizações de âmbito regional e finalmente por 43% de organizações de âmbito nacional.

Dos resultados obtidos podemos concluir que as organizações mais mobilizadas para responder a este inquérito foram as de âmbito local, sobrerrepresentando assim o peso desta tipologia em detrimento das restantes tipologias que tiveram respostas, não refletindo assim o seu real peso na estrutura interorganizacional criada.

Por outro lado, esta maior mobilização das organizações de âmbito local pode levar a uma possível conclusão em que estas organizações se encontrem mobilizadas e identificadas com os objetivos e as mudanças pretendidas por esta parceria organizacional, não se inibindo de participar e dar o seu contributo, sempre que possível, em todas as atividades em que seja pedida o seu *input* e colaboração.

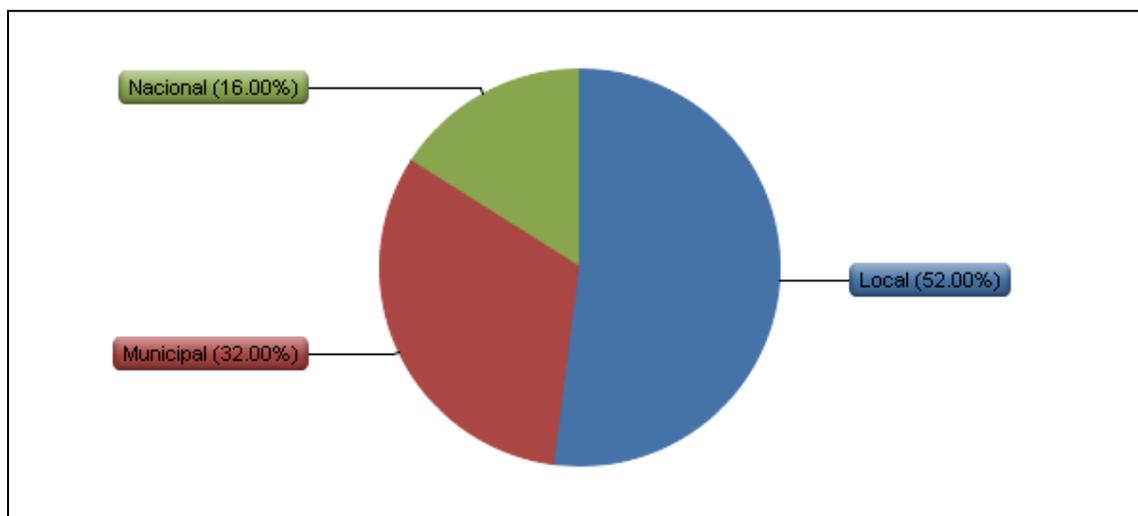


Figura 5.2: Âmbito territorial das organizações que responderam ao inquérito (%)

No que concerne ao papel de cada organização na parceria interorganizacional, foram identificadas duas grandes categorias: i) as organizações que pertencem à parceria operacional e ii) as organizações que pertencem à parceria alargada.

A parceria operacional corresponde a um núcleo restrito de organizações, onde se inclui o promotor do programa de ação, Câmara Municipal da Amadora, e que têm responsabilidades acrescidas na organização e gestão das iniciativas desenvolvidas.

A parceria alargada corresponde às restantes organizações que constituem o programa de ação, mas sem responsabilidades diretas no que diz respeito à gestão da parceria. Dos resultados obtidos neste inquérito, 32% das respostas correspondem a organizações provenientes da parceria operacional e 68% provenientes da parceria alargada. (Figura 5.3)

A parceria interorganizacional criada para desenvolver o programa de ação “Zambujal Melhora!” é constituída por 29% de organizações provenientes da parceria operacional e 71% da parceria alargada.

Embora se verifique uma maior representatividade das organizações da parceria alargada nas respostas obtidas, a diferença (3%) não se constitui como suficiente para que possamos concluir que as respostas obtidas neste inquérito não representem a realidade da parceria no que diz respeito ao papel de cada organização na parceria interorganizacional.

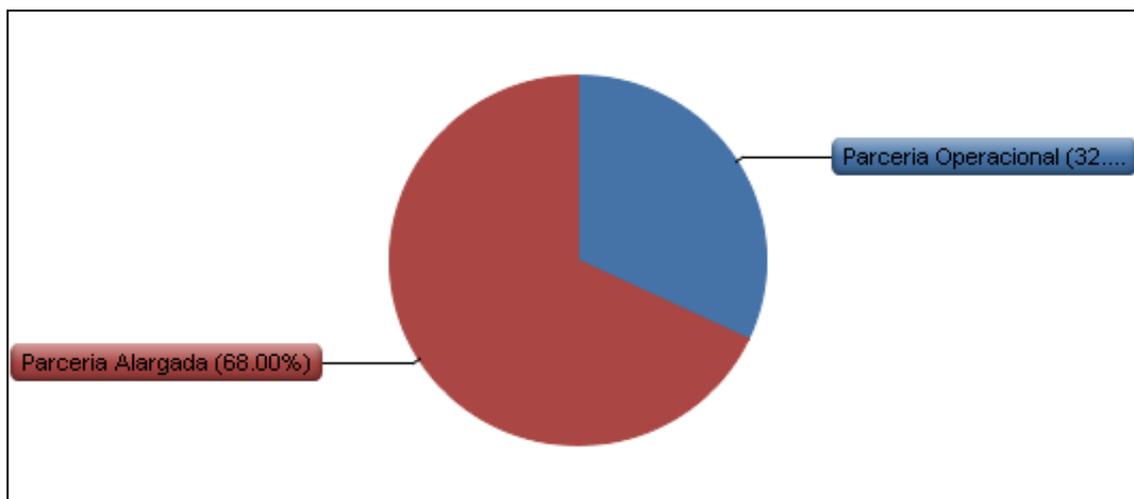


Figura 5.3: Papel das organizações na parceria interorganizacional (%)

Ainda na parte referente à caracterização das organizações, o programa de ação prevê a existência de 3 eixos de intervenção:

- Eixo 1: Habitação,
- Eixo 2: Ambiente e Espaço Público e
- Eixo 3: Desenvolvimento Económico e Social.

Dos resultados obtidos neste inquérito podemos observar que 20% das respostas correspondem a participação no *Eixo 1 - Habitação*, 16% das respostas correspondem a participação no *Eixo 2 – Ambiente e Espaço público* e relativamente ao *Eixo 3- Desenvolvimento económico e social*, observamos que todas as organizações que responderam afirmaram que participaram nesse eixo. (Figura 5.4).

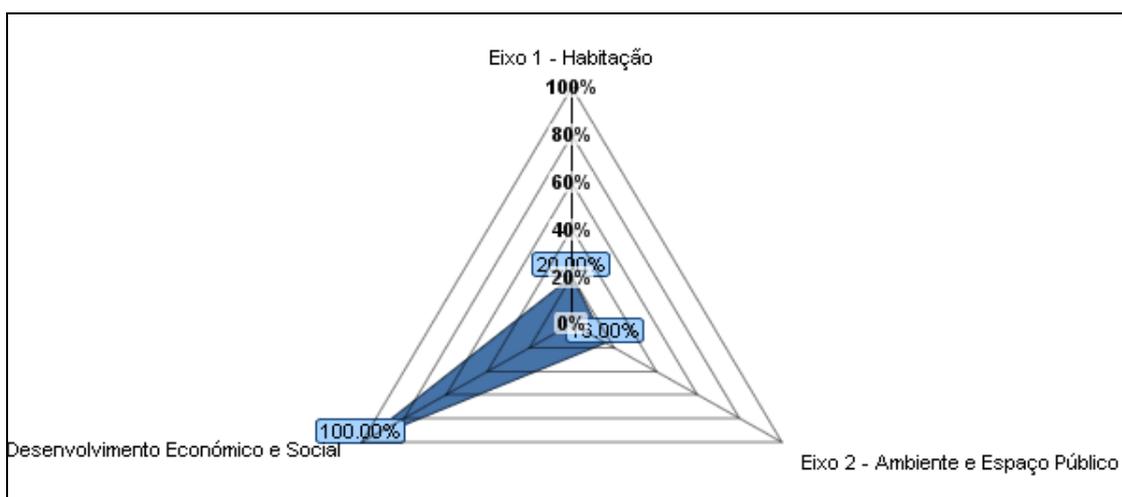


Figura 5.4: Eixos do Programa de Ação onde as organizações participam (%)

A parceria interorganizacional criada para desenvolver o programa de ação “Zambujal Melhora!” é constituída por 14% de organizações que efetuaram trabalho no Eixo 1, 5% de Organizações que efetuaram trabalho no Eixo 2 e 100% que efetuaram trabalho no Eixo 3.

De fato, o *Eixo 3 - Desenvolvimento económico e social* é o eixo por excelência da participação das diversas organizações, propiciando assim uma participação generalizada, o que não acontece com os eixos 1 e 2, de natureza menos participativa, mais baseados em intervenções meramente físicas (reabilitação de edificado e construção e reconversão de espaços públicos).

5.2.2. Objetivos e estratégias de intervenção

Este grupo de questões - *Objetivos e estratégias de intervenção que estão definidos no Programa de Ação*, foram desenhados para aferir a perceção dos atores que constituem a Parceria para a Regeneração Urbana – Zambujal Melhora acerca dos objetivos e estratégias de intervenção que estão definidos no Plano de Ação

No que concerne a este grupo de questões - *Objetivos e estratégias de intervenção que estão definidos no programa de ação*, o valor médio das respostas situa-se nos 4,1 valores, o que indicia uma forte identificação das organizações com a parceria interorganizacional e com os seus valores e objetivos (Figura 5.5).

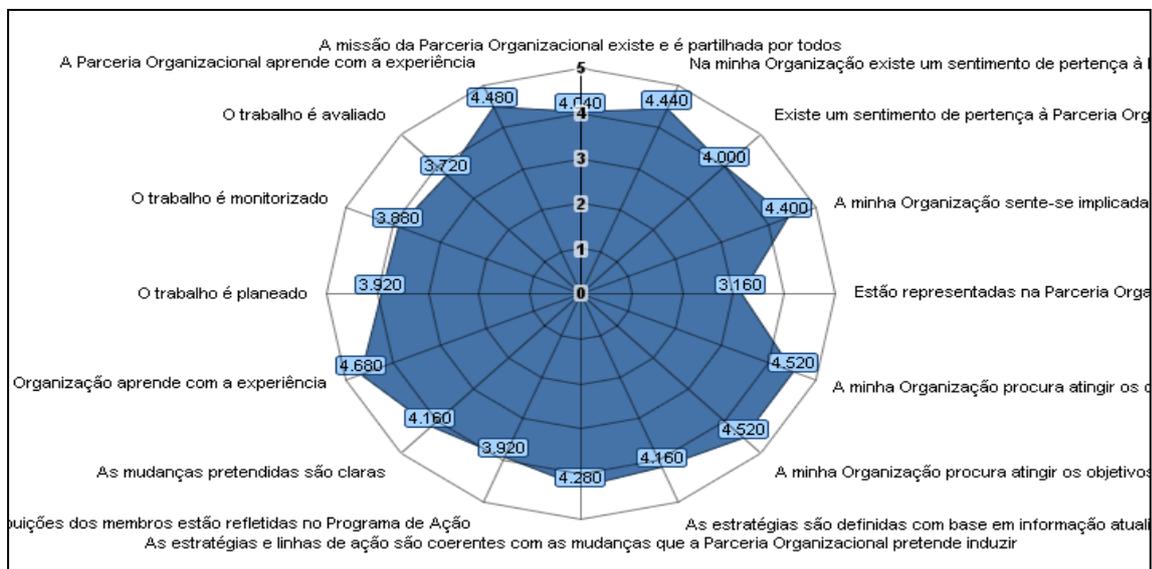


Figura 5.5: Dimensão - Objetivos e estratégias de intervenção (valores médios)

Destaca-se neste conjunto de questões, como resultados mais elevados as questões relacionadas com a aprendizagem de cada organização com a experiência obtida (4,6), o atingir dos objetivos previstos no programa de ação tendo em conta as oportunidades apresentadas a cada

organização (4,5) e o atingir dos objetivos previstos no programa de ação tendo em conta os obstáculos encontrados por cada organização (4,5).

Com resultados mais baixos podemos destacar as questões relacionadas com a representação na parceria organizacional de todas as organizações cuja missão e localização territoriais seriam pertinentes na prossecução dos objetivos (3,1), a avaliação do trabalho (3,7) e a monitorização do trabalho (3,8).

Embora estes sejam os resultados com um valor médio menos elevado, podemos observar que são claramente positivos, o que pressupõe um clara identificação e um forte sentimento de pertença à rede interorganizacional, sentindo-se as organizações identificadas e comprometidas com os resultados definidos no programa de ação. Esta pertença pode permitir a configuração da existência de uma rede alicerçada numa lógica identitária assinalável, contribuindo assim para o desenho e operacionalização de objetivos e atividades partilhadas e que apontam para a resolução de problemas comuns, validando assim o diagnóstico efetuado no momento que antecedeu a candidatura ao instrumento de política Parcerias para a Regeneração Urbana.

5.2.3. Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial

Este grupo de questões – *Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial*, foram desenhadas para aferir a forma como a parceria/rede está organizada e como esta é gerida tendo em conta o seu contexto territorial, a tipologia de atores envolvidos e os objetivos a atingir.

No que concerne a este conjunto de questões, o valor médio das respostas situa-se nos 3,5 valores, o que indicia uma perceção, embora positiva, mas com valores menos elevados daqueles registados no conjunto de questões direcionados a aferir a perceção dos atores relativamente aos objetivos e estratégias de intervenção (Figura 5.6)

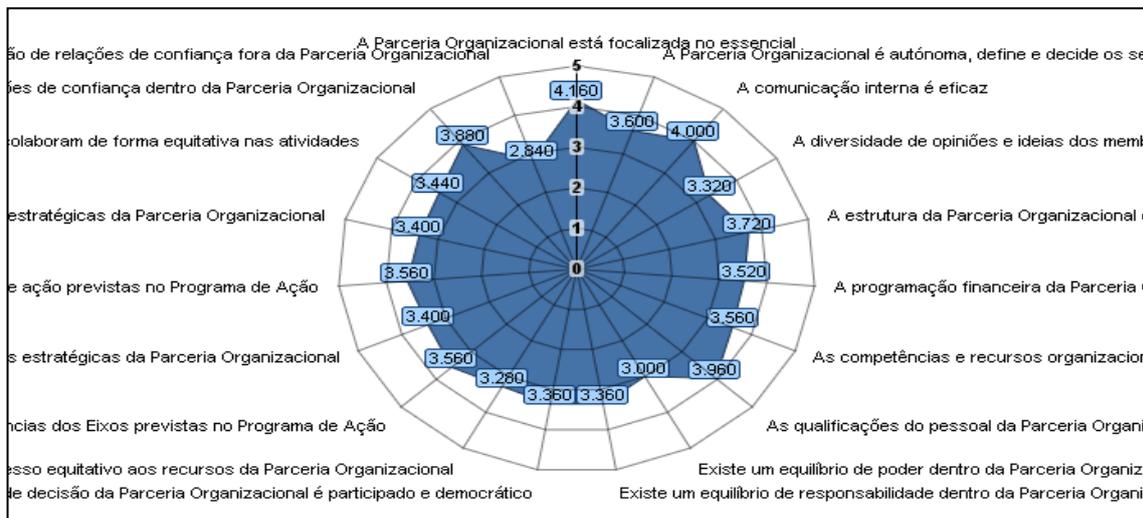


Figura 5.6: Dimensão - Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial (valores médios)

Destacam-se pelos valores mais elevados as respostas relacionadas com a focalização da parceria organizacional no essencial (4,1), com a eficácia da comunicação interna (4) e com a adequação das qualificações do pessoal da parceria organizacional relativamente às suas responsabilidades (3,9).

Como valores menos elevados destacamos as respostas relacionadas com a importância dada à construção de relações de confiança fora da parceria organizacional (2,8), o equilíbrio de poder dentro da parceria (3) e a partilha e acesso equitativo por parte dos membros aos recursos da parceria organizacional (3,2).

Estes valores podem permitir inferir a existência de uma assimetria de poder na parceria, podendo levar à existência de contextos de tensão, fruto das diferenças de estatuto de facto, consubstanciando-se esta diferença na alocação de recursos aos diversos membros que compõem esta parceria.

5.2.4. Fatores relacionais

No que concerne às questões referentes aos fatores relacionais, o valor médio das respostas situa-se nos 3,7 valores, em linha com o valor médio das respostas das questões referentes à organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial (3,5) e claramente abaixo das questões das respostas referentes aos objetivos e estratégias de intervenção que estão definidos no programa de ação (4,1).

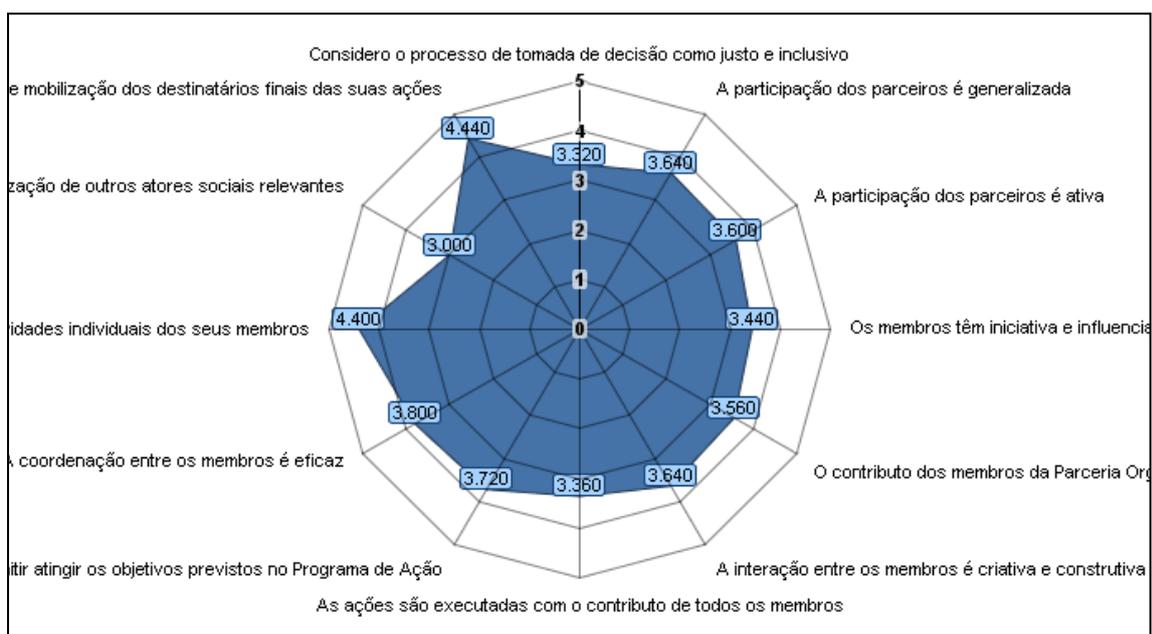


Figura 5.7: Dimensão - Fatores relacionais. (valores médios)

Como se pode verificar na Figura 5.7, como valores mais elevados neste conjunto de respostas podemos identificar a questão relacionada com a capacidade de mobilização dos destinatários finais das ações realizadas pela parceria organizacional (4,4), a questão relacionada com a mais-valia da parceria organizacional quando comparada com a soma das atividades individuais dos seus membros (4,4) e a eficácia da coordenação entre os seus membros (3,8).

Como valores menos elevados identificamos aquela que refere a capacidade de mobilização por parte da parceria organizacional de outros atores sociais relevantes (3), a justiça e inclusão do processo de tomada de decisão (3,3) e a contribuição geral de todos os membros da parceria organizacional na execução das ações (3,3).

Estes valores permitem inferir, tal como na análise do ponto relacionado com a organização e gestão da rede, da existência de uma assimetria de poder e de dinâmica na operacionalização da rede.

5.2.5. Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros

No que concerne ao contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros foram construídos um conjunto de indicadores que concretizam a dimensão de avaliação que foi modulada no capítulo 3 desta dissertação.

Assim, iniciamos a análise desta dimensão pela aferição do grau de sucesso dos objetivos gerais das Parcerias para a Regeneração Urbana enquanto instrumento de política da POLIS XXI – Política de Cidades (Figura 5.8)

As respostas obtidas levam-nos a observar que a média de respostas por parte dos diversos atores é claramente positiva para todos os objetivos das PRU, com um resultado médio de 3,7.

Destacamos neste ponto o resultado obtido pelo objetivo – *Inovar nas soluções para a qualificação urbana*- com uma média de respostas de 4,0. O objetivo geral das PRU que teve uma classificação menos elevada é o – *Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade*- com 3,3.

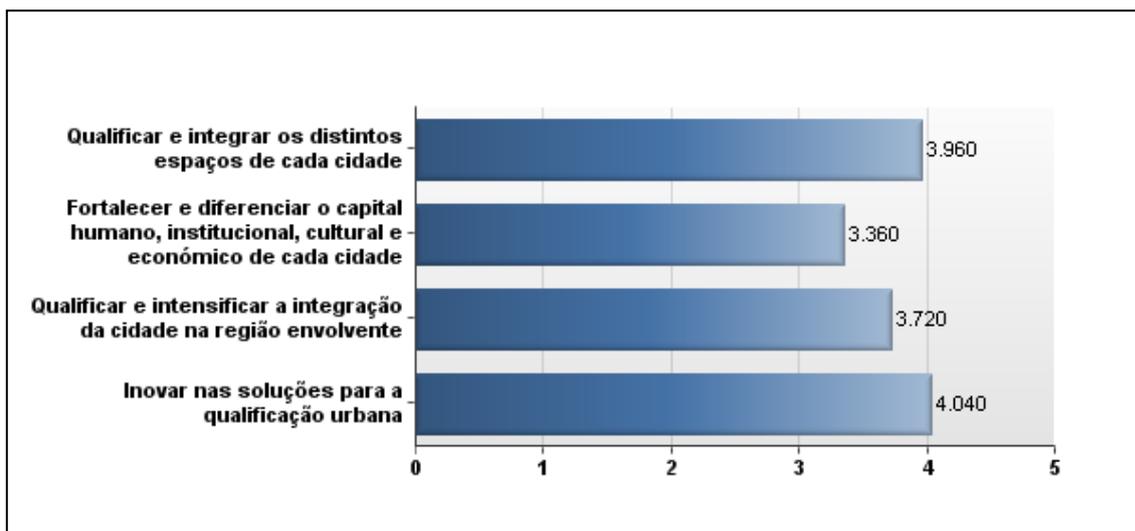


Figura 5.8: Grau de sucesso dos objetivos gerais do instrumento da Política de Cidades-Parcerias para a Regeneração Urbana

Relativamente ao grau de sucesso dos objetivos específicos das PRU (Figura 5.9), o inquérito revelou um valor em todo semelhante ao atingido pelo indicador grau de sucesso dos objetivos gerais (3,7) o que revela uma consistência na aferição e perceção dos diferentes objetivos do instrumento de política Parcerias para a Regeneração Urbana, refletindo assim uma valoração positiva do instrumento de política observado, bem como da perceção do modelo de governança seguido pelos próprios.

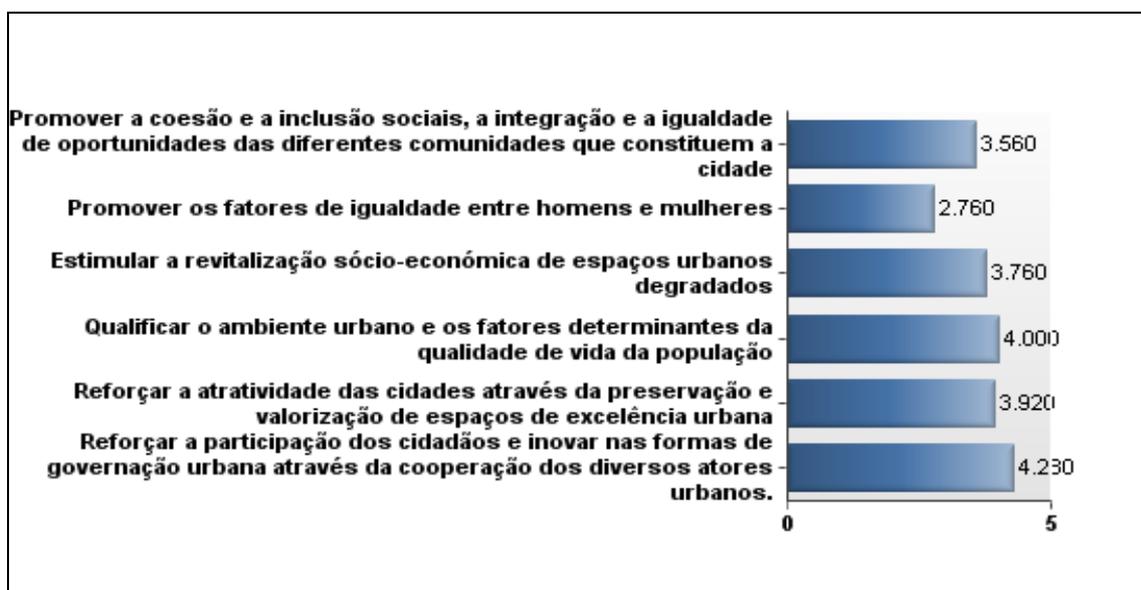


Figura 5.9: Grau de sucesso dos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana

Relativamente ao grau do contributo da parceria organizacional “Zambujal Melhora!”, podemos verificar que as respostas recolhidas estão em linha com as respostas recolhidas referentes ao

grau de sucesso dos objetivos gerais das PRU, nomeadamente no objetivo com resultados menos elevados – *Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade* e nos objetivos com resultados mais elevados – *Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade* e *-Inovar nas soluções para a qualificação urbana*.

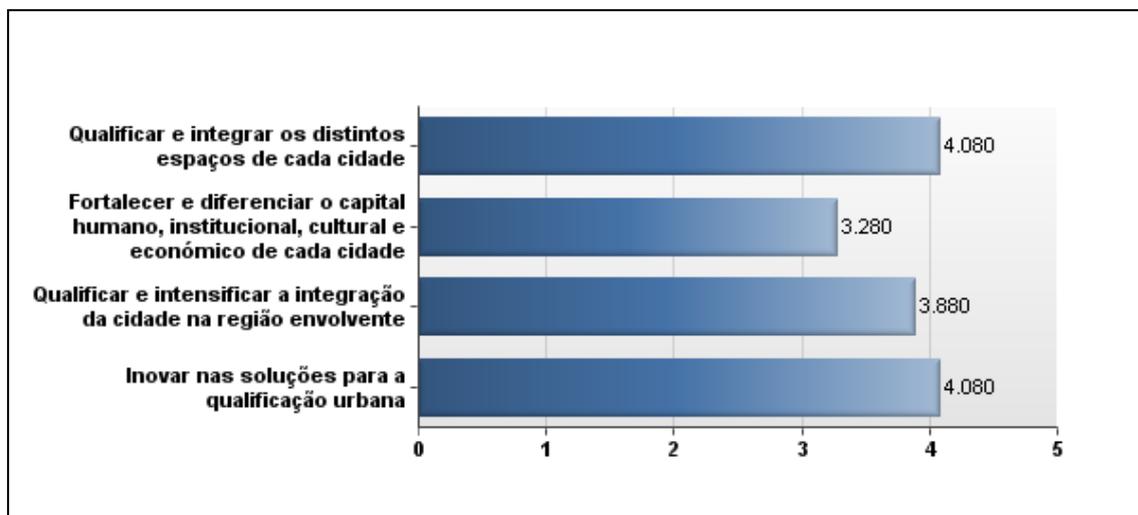


Figura 5.10: Grau de contributo da parceria organizacional “Zambujal Melhora!” face aos objetivos gerais do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana

Já relativamente ao grau de contributo de cada organização face aos objetivos gerais das PRU (Figura 5.11), verificamos uma inversão da tendência acima mencionada, pois o objetivo em que as organizações referem que tiveram mais participação sua é precisamente aquela que teve os resultados menos elevados relativamente ao grau de sucesso e ao contributo da parceria - *Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade*.

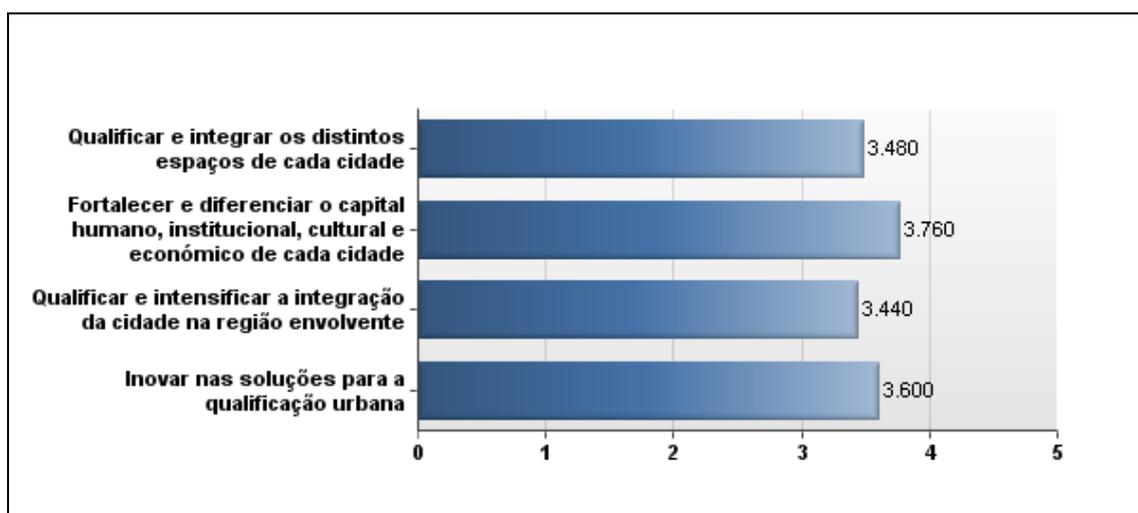


Figura 5.11: Grau de contributo da sua organização face aos objetivos gerais do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana

Relativamente ao grau de contributo da parceria organizacional “Zambujal Melhora!” face aos objetivos específicos, a resposta com resultados menos elevados foi – *Promover os fatores de igualdade entre homens e mulheres*- com um resultado médio de 2.6.

Claramente esta resposta não está em linha com os resultados obtidos pelas restantes, pois destas a amplitude de resultados varia entre – *Promover a coesão e inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade* (3,4) e a resposta com resultados mais significativos – *Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos atores urbanos* (4,0).

Julgamos que o resultado negativo, que se apresenta como desgarrado dos valores obtidos pelas restantes se possa dever ao fato daquele objetivo específico ser um objetivo horizontal a diversos instrumentos de política apoiados pelos diversos programas operacionais, resultado de um processo de imposição desta temática a nível europeu.

Esta imposição pode ter levado a que as organizações da parceria não a tenham percecionado como um elemento estruturante dos objetivos a atingir, mas apenas como um elemento formal que poderia condicionar a aprovação da respetiva candidatura em sede de Programa Operacional.

Uma possível interpretação dos resultados das figuras 5.10 e 5.11 pode radicar no fato das organizações terem sido chamadas a participar mais na dimensão económica e social, não se sentindo como parceiros verdadeiramente ativos nas restantes dimensões. A perceção mais favorável relativamente ao contributo da parceria pode radicar na perceção desta como mais ligada ao seu núcleo operacional.

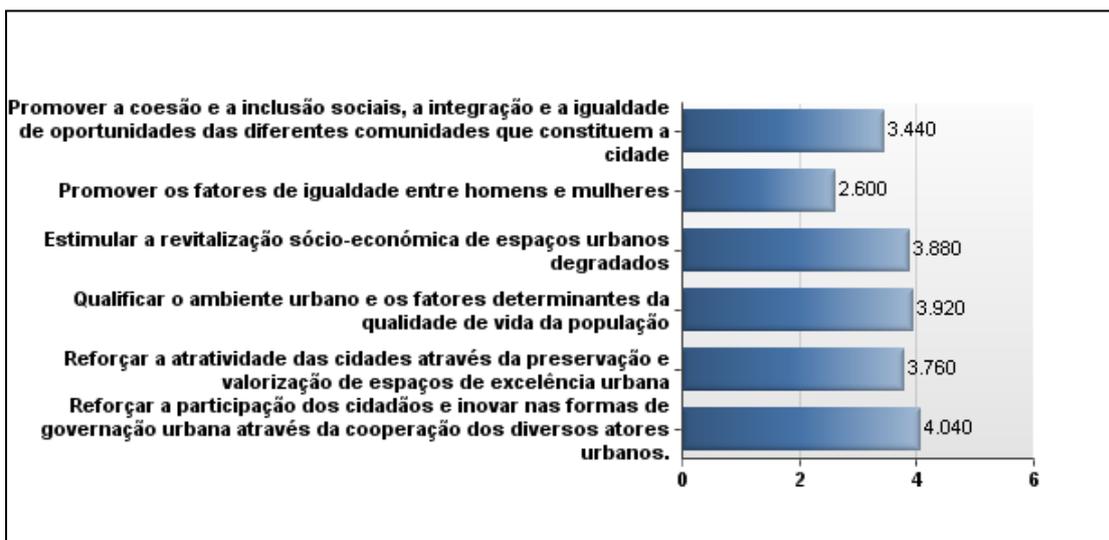


Figura 5.12: Grau de contributo da parceria organizacional face aos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana

Já em relação ao grau de contributo de cada organização face aos objetivos específicos das PRU (Figura 5.13), podemos considerar que as respostas obtidas estão em consonância com os resultados obtidos pelo grau de contributo da parceria organizacional face aos mesmos objetivos específicos, nomeadamente no que concerne ao resultado menos favorável – *Promover os fatores de igualdade entre homens e mulheres*, e ao resultado mais favorável - *Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos atores urbanos*, neste caso acompanhado, com o mesmo valor médio (3,8), do objetivo específico – *Promover a coesão e a inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das comunidades que constituem a cidade*.

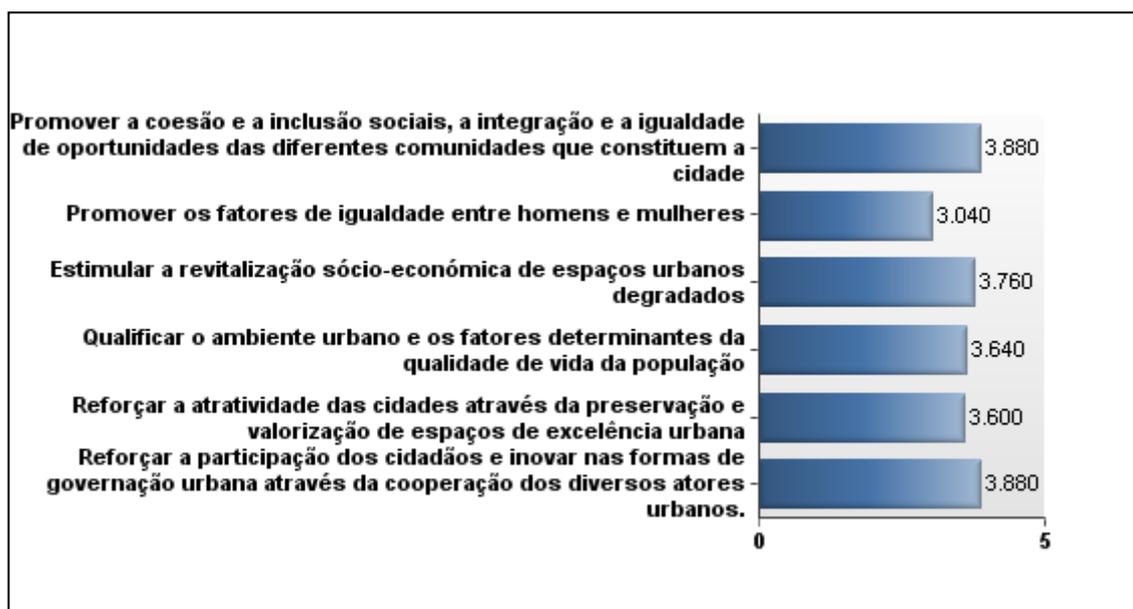


Figura 5.13: Grau de contributo da sua organização face aos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana

No que se refere a aferição do grau de sucesso da intervenção programada face aos objetivos gerais definidos no programa de ação, os resultados mais elevados correspondem ao objetivo geral – *Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto* (4,3), correspondendo em larga medida ao eixo 1 do programa de ação – *Habituação*, alicerçando-se numa dimensão puramente física de reabilitação do edificado.

Inversamente, o objetivo específico com resultados menos elevados – *Promover a economia social local (coesão social, atores sociais) e o empreendedorismo* (2,7) corresponde em larga medida ao eixo 3 do programa de ação – *Desenvolvimento económico e social*, que à partida pressupõe uma dimensão imaterial mais forte, baseada na cooperação mútua.

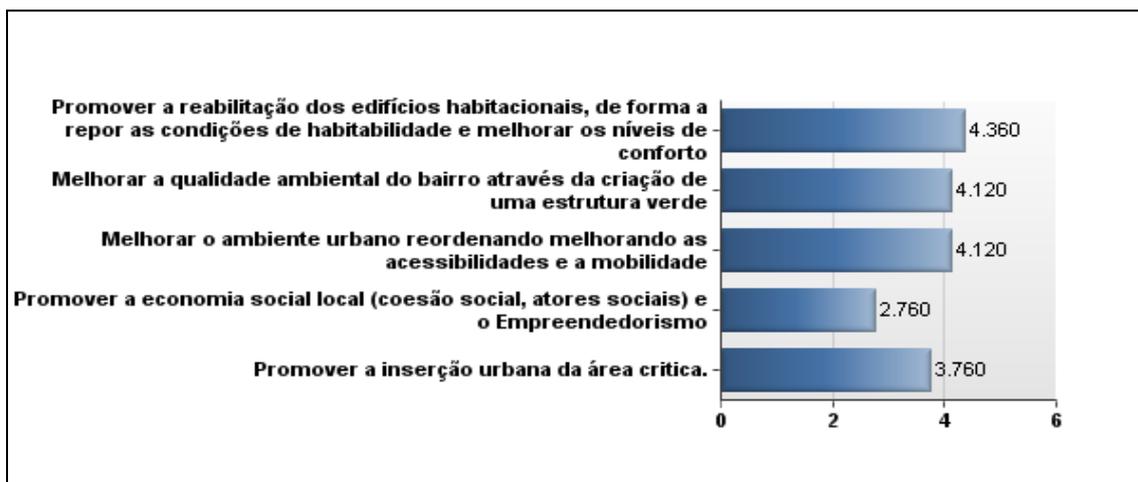


Figura 5.14: Grau de sucesso da intervenção programada face aos objetivos gerais definidos no programa de ação

É precisamente no objetivo geral mais relacionado com esta mesma dimensão cooperativa e imaterial – *Promover a economia local (coesão social, atores sociais) e o empreendedorismo* que os resultados obtidos também revelam o resultado menos elevado (3,4) no que se refere ao grau de contributo da parceria organizacional.

Da mesma forma, o resultado mais elevado relativamente ao grau de contributo da parceria organizacional face aos objetivos gerais definidos no programa de ação - *Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto* (4,1) corresponde à prioridade elencada no ponto referente ao grau de sucesso da intervenção programada face aos objetivos gerais do programa de ação.

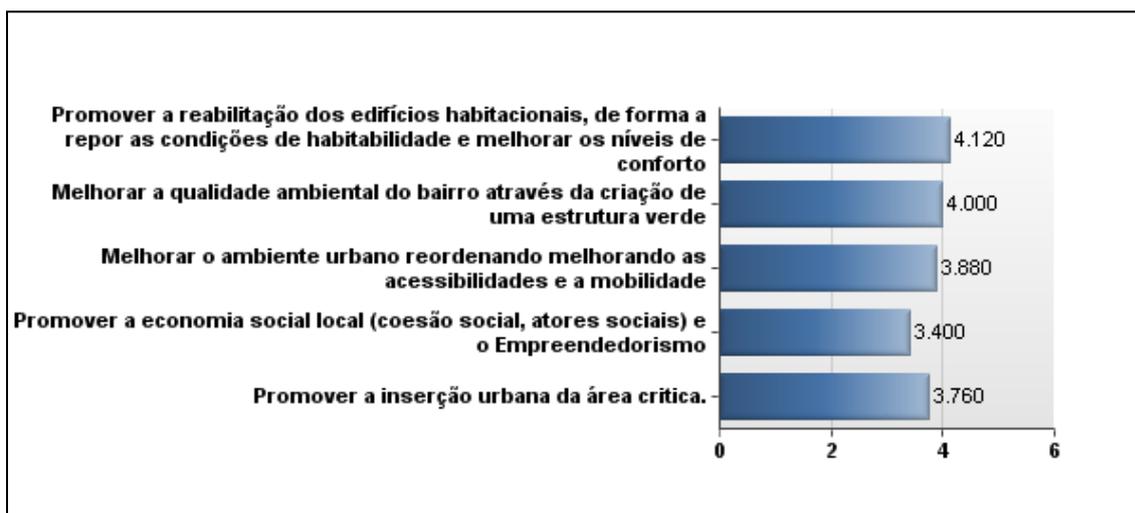


Figura 5.15: Grau de contributo da parceria organizacional "Zambujal Melhora" face aos objetivos gerais previamente definidos no programa de ação

Relativamente ao contributo de cada organização, podemos observar que esta é menos elevada precisamente nos objetivos que foram considerados como tendo maior grau de sucesso, - *Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto* (1,9) e - *Melhorar o ambiente urbano reordenando e melhorando as acessibilidades e a mobilidade* (1,9).

Estes valores contradizem os resultados evidenciados na figura 5.15, daqui se podendo inferir que o grau de contributo de cada organização foi mais elevado nos objetivos em que a parceria apresentou resultados menos elevados. Esta discrepância pode levar a uma explicação alicerçada na evidencia de que a rede organizacional, assentou em grande parte na sua componente – *parceria operacional*, pois a perceção que as organizações tiveram do seu contributo nos eixos não relacionados com o desenvolvimento económico e social foi menos elevado.

Ao invés, o objetivo que revelou um maior contributo por parte das organizações que constituem a rede - *Promover a economia social local (coesão social, atores sociais) e o empreendedorismo* (3,7) é precisamente aquele em que o grau de sucesso face à programação é menor e em que o contributo da parceria organizacional é igualmente menor.

Daqui se infere que existe uma relação entre o grau de sucesso da intervenção programada, nomeadamente os eixos 1 e 2, de operacionalização baseada numa dimensão assumidamente física (habitação, reabilitação) e a intangibilidade das ações desenvolvidas. O Eixo 3, marcadamente assente numa natureza mais relacional, tem valores relacionados com o grau de contributo dos parceiros marcadamente altos, mas é igualmente o eixo com um grau de sucesso menos elevado.

Objetivos gerais previamente definidos no programa de ação	Grau do contributo dos restantes membros da parceria organizacional face ao seguinte objetivo geral (média)
Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto	1,9
Melhorar o ambiente urbano reordenando e melhorando as acessibilidades e a mobilidade	1,9
Promover a economia social local (coesão social, atores sociais) e o empreendedorismo	3,7
Promover a inserção urbana da área crítica	2,6

Quadro 5.1: Grau de contributo dos membros da parceria organizacional face aos objetivos gerais previamente definidos no Programa de Ação.

Estas respostas estão em linha com a figura 5.17 em que podemos observar que as organizações quando questionadas acerca do grau de contributo dos restantes membros, valorizam a sua participação precisamente no objetivo - *Promover a economia social local (coesão social, atores sociais) e o empreendedorismo*



Figura 5.16: Grau de contributo dos restantes membros da parceria organizacional “Zambujal Melhora!” face aos objetivos gerais definidos no Programa de Ação

Ao avançarmos na análise para os indicadores que podem permitir aferir o grau de contributo da parceria organizacional, por eixos do programa de ação, podemos verificar que esta foi mais elevada no *Eixo 1 – Habitação* (4,5) e *Eixo 2 – Ambiente e Espaço Público* (4,4), sendo o eixo onde o grau de contributo da parceria organizacional é menos elevado o *Eixo 3 – Desenvolvimento Económico e Social* (2,8).

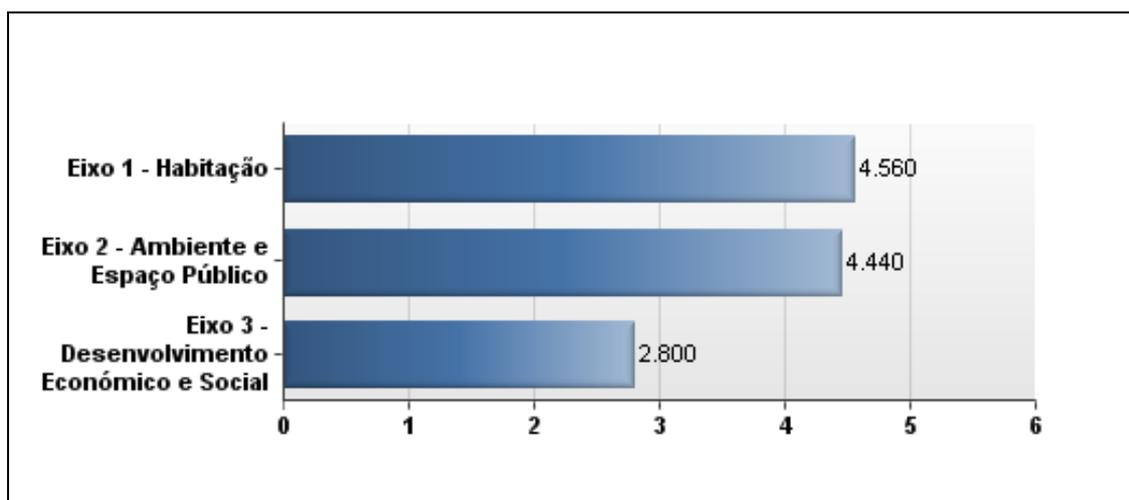


Figura 5.17: Classifique o grau de contributo da parceria organizacional “Zambujal Melhora!” face aos eixos de intervenção definidos no Programa de Ação

As organizações, quando inquiridas acerca do seu grau de contributo face aos eixos de intervenção deram respostas muito homogéneas, sendo que a diferença entre o valor mais elevado (Eixos 1 e 2) e o eixo com valores menos elevados (Eixo 3) é de menos de duas décimas,

o que pode sugerir uma sobrevaloração do seu contributo individual face aos eixos de intervenção definidos no programa de ação.

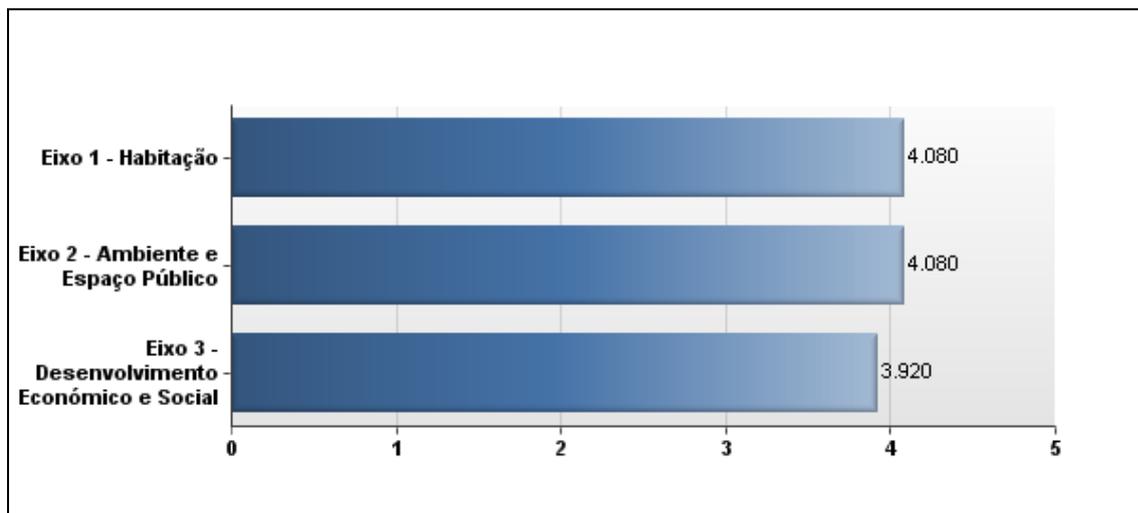


Figura 5.18: Classifique o grau de contributo da sua Organização face aos eixos de intervenção definidos no Programa de Ação

A diferença entre a perceção do grau de contributo de cada organização e o grau de contributo das restantes organizações é considerável. Os eixos 1 e 2 passam de um valor médio de contributo de 4,0 para um valor médio de 1,9. Já em relação ao eixo 3 a diferença é de apenas 2 décimas.

Consideramos que esta diferença na perceção do contributo próprio de cada organização e o contributo percecionado nas restantes organizações está sobrevalorado para as primeiras, existindo assim uma perceção generalizada do fraco contributo alheio face aos eixos de intervenção definido no Programa de Ação.

Eixos do Programa de Ação	Grado de contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!” (média)
Eixo 1 - Habitação	1,9
Eixo 2 – Ambiente e Espaço público	1,9
Eixo 3 – Desenvolvimento económico e social	3,7

Quadro 5.2: Grau de contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!”

5.3. Análise direcionada

Para aprofundarmos os resultados importa a realização de uma análise mais fina de alguns indicadores nucleares, para que assim possamos melhorar o nosso conhecimento da realidade do objeto empírico de estudo.

Julgamos que esta análise mais fina deve iniciar-se com uma leitura dos resultados por tipologia de organização (Organização de natureza pública, Organização do 3.º Setor). Assim, julgamos pertinente direcionar esta análise para uma leitura em que nos pode permitir uma visão diferente, em que se possam estabelecer quais as diferenças entre organizações que pertencem à mesma parceria organizacional mas de tipologia diferente.

Esta análise por tipologia de organização deve ser complementada por uma análise focada no âmbito territorial das organizações, essencial para modularmos a diferença de perceção e comportamento das organizações consoante a sua escala de intervenção, nomeadamente na relação multinível.

Para finalizar, autonomizamos ainda a variável papel das organizações dentro da parceria, nomeadamente para aferirmos as diferenças entre aquelas que fazem parte da parceria organizacional e as que fazem parte da parceria alargada.

5.3.1. Enfoque na natureza das Organizações

Neste inquérito, e no que concerne à natureza das organizações, 52% das respostas foram provenientes de organizações públicas e 48% de organizações provenientes do 3º setor.

Cruzando com o âmbito territorial os resultados mostram-nos que as organizações públicas se dividem entre 46% de âmbito municipal, 31% de âmbito local e 23% de âmbito nacional. Já as do 3.º setor concentram-se maioritariamente no âmbito local (75%). Relembramos que a maioria das organizações do 3.º Setor envolvidas nesta parceria organizacional já tem um histórico de trabalho em rede, nomeadamente na Comissão Social de Freguesia da Buraca.

Relativamente ao papel de cada organização na parceria organizacional podemos verificar uma grande discrepância nos resultados, pois as organizações públicas dividem-se entre *-parceria operacional* (54%) e *-parceria alargada* (46%), enquanto as do 3.º setor são maioritariamente (92%) *-parceria alargada* e todas elas (100%) com atividades no *Eixo 3 – Desenvolvimento económico e social*, o eixo onde se pressupõe uma verdadeira dimensão de rede interorganizacional.

Relativamente ao *Eixo 1 – Habitação*, 31% das organizações públicas estão envolvidas neste eixo, o que acontece com apenas 8% das do 3.º Setor. O *Eixo 2 – Ambiente e espaço público* teve apenas resposta de organizações do setor público (31%).

Daqui podemos inferir que nos eixos onde a intervenção é meramente física e alicerçada na construção e reabilitação de imóveis ou espaços públicos, as organizações do 3.º Setor ou não tinham os recursos financeiros, técnicos e humanos para efetuar essas operações ou a parceria não previu essa dimensão, o que levou a uma concentração desses dois eixos em organizações de natureza pública.

	Organizações públicas	Organizações do 3.º Setor
Objetivos e estratégias de intervenção	4,30	3,96
Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial	3,69	3,30
Fatores relacionais	3,89	3,41
Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros	3,49	2,96

Quadro 5.3: Cruzamento das diversas dimensões do inquérito com as organizações públicas e do 3.º Setor

Nas diversas dimensões sob as quais assenta o questionário; i) *Objetivos e estratégias de intervenção*, ii) *Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial*, iii) *Fatores relacionais* e iv) *Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros*; os resultados foram claramente mais elevados em todas elas nas respostas que emanaram de organizações públicas, sendo que a maior amplitude se verifica na dimensão que afere o contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros.

Do cruzamento dos dados com o enfoque na natureza das organizações, podemos aferir que o resultado médio das respostas supõe um maior envolvimento das organizações públicas, não só no momento de gizar os objetivos e estratégias da parceria, mas também na respetiva organização e gestão da rede e na gestão dos fatores relacionais. Como corolário lógico desta prevalência de resultados mais elevados para as organizações públicas, também estas se mostram mais satisfeitas com o seu grau de contributo bem como com o grau de sucesso da rede interorganizacional.

Não obstante, podemos verificar que existe uma convergência das apreciações feitas por estes dois grupos institucionais, sendo que a ordem de valoração das dimensões em análise é comum.

5.3.2. Enfoque no âmbito territorial das Organizações

Neste inquérito, e no que concerne à análise mais fina da dimensão – *âmbito territorial das organizações*, as organizações locais representaram 52% das respostas, as municipais 32% e as nacionais 16%.

As organizações locais dividiam-se em 69% de respostas provenientes do 3.º Setor e 31% provenientes do setor público. Já as organizações municipais dividiam-se em 75% de respostas provenientes do setor público e 25% do 3.º Setor.

Para finalizar, as organizações municipais dividiram-se em 75% de respostas provenientes do setor público e 25% do 3.º Setor.

No que se refere ao papel de cada organização dentro da parceria organizacional, as organizações locais dividiram-se em 23% de respostas provenientes de organizações pertencentes à parceria operacional e 77% correspondentes a organizações pertencentes à parceria alargada.

Independentemente do âmbito territorial das organizações, todas elas participaram no eixo 3 – *Desenvolvimento económico e social*, mas quando alargamos a análise para os restantes eixos a situação já se nos revela diferente.

As organizações locais representam nas respostas a este inquérito apenas 8% das respostas quando cruzadas com o Eixo 1-*Habituação* e 0% quando cruzadas com o Eixo 2- *Ambiente e espaço público*, concluindo assim que as organizações locais se concentraram quase exclusivamente nas atividades do eixo 3, dando um contributo relativo nos restantes eixos.

Já nas organizações municipais o panorama é distinto, pois tanto no Eixo 1 como no Eixo 2, as respostas apontam para o mesmo número (50%), revelador da sua participação nesses mesmos eixos, traçando assim uma clara distinção para com os resultados originários das organizações locais.

As organizações nacionais têm resultados mais em linha com as organizações locais, tendo 100% de respostas quando se refere o Eixo 3 – *Desenvolvimento económico e social* e 0% de respostas quando referido o Eixo 1 e 2.

	Organizações locais	Organizações municipais	Organizações nacionais
Objetivos e estratégias de intervenção	4,0	4,4	3,9
Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial	3,3	4,0	2,8
Fatores relacionais	3,4	4,1	3,2
Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros	2,9	3,6	3,2

Quadro 5.4: Cruzamento das diversas dimensões do inquérito com as tipologias de organização por âmbito territorial

Relativamente às restantes dimensões do inquérito podemos observar que em todas elas os resultados mais elevados correspondem a organizações de âmbito municipal, seguido das organizações locais, tendo as organizações de âmbito nacional os resultados menos elevados com exceção da dimensão – *Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros*, onde a sua média de respostas foi de 3,2, superando as respostas provenientes das organizações de âmbito local (2,9).

Importa referir que, embora os resultados sejam mais elevados nas organizações de âmbito municipal, nas restantes organizações de âmbito local e nacional os valores médios são geralmente positivos, sendo o resultado mais elevado (4,4) referente às organizações de âmbito municipal relativamente à dimensão – *Objetivos e estratégias de intervenção*.

Foi exatamente nesta dimensão do inquérito que pudemos observar os resultados mais elevados, ao invés da dimensão – *Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros*, que tem um nível médio de resultados menos elevado, ao qual poderá não ser alheio uma menor aposta ao nível da alocação de recursos no Eixo 3 – *Desenvolvimento económico e social*, onde se concentravam todas as organizações presentes na parceria organizacional. A assimetria na distribuição de recursos financeiros pode ter sido sentida como um constrangimento ao contributo e ao grau de sucesso da parceria organizacional “Zambujal Melhor!”.

5.3.3. Enfoque no papel da Organizações dentro da Parceria Organizacional

Das organizações que constituem a parceria operacional, 88% das respostas foram provenientes de organizações públicas e apenas 13% do 3.º setor, inferindo-se assim que a mobilização de atores públicos foi mais conseguida, ao qual julgamos não ser estranho o fato do município ser

obrigatoriamente o líder da parceria bem como a maior capacidade de afetação de recursos por parte dessas mesmas organizações públicas, relegando assim as organizações do 3.º setor para um papel mais direcionado às suas áreas de atuação específicas.

Quando nos centramos na análise nas organizações que constituem a parceria alargada verificamos que 65% das respostas proveem do 3.º setor e 35% das organizações de natureza públicas.

As organizações que constituem a parceria operacional, e no que concerne ao âmbito territorial, tiveram 38% de respostas emanadas de organizações locais e 63% de organizações de âmbito municipal, não existindo respostas por parte de organizações regionais e nacionais. Daqui se pode inferir que a parceria operacional, como núcleo diretor da parceria organizacional poderá não ser suficientemente representativo da diversidade de organizações que na totalidade compõem a parceria.

Já na parceria alargada as organizações locais representam 59% das respostas, as municipais 18% e as nacionais 24%, obtendo assim uma imagem mais aproximada da diversidade organizativa desta parceria.

Estas diferenças na representação e composição da parceria organizacional são ainda mais clivadas na apreciação dos eixos do programa de ação onde cada organização participa. As organizações que constituem a parceria operacional participam no Eixo 1 (63%), no Eixo 2 (50%) e no Eixo 3 (100%). Estas respostas contrastam com as respostas dadas pelas organizações que compõem a parceria alargada; Eixo 1 (0%), Eixo 2 (0%) e Eixo 3 (100%).

	Parceria Operacional	Parceria Alargada
Objetivos e estratégias de intervenção	4,6	3,9
Organização e gestão da rede tendo em conta o contexto territorial	4,3	3,2
Fatores relacionais	4,3	3,3
Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros	3,8	2,9

Quadro 5.5: Cruzamento das diversas dimensões do inquérito com o papel das organizações na parceria organizacional

Relativamente às diferentes dimensões do inquérito, em todas elas as organizações que constituem a parceria organizacional atingem resultados mais elevados, com destaque para a

dimensão – *Objetivos e estratégias de intervenção* (4,6). Esta dimensão também é a que recolhe um maior número de respostas positivas por parte das organizações que constituem a parceria alargada (3,9).

De igual forma a dimensão – *Contributo e grau de sucesso da rede interorganizacional e dos seus membros*, é que recolhe os resultados menos elevados, tanto por parte das organizações que constituem a parceria operacional (3,8), bem como das organizações que constituem a parceria alargada (2,9).

O papel mais central das organizações que constituem a parceria operacional é a justificação mais óbvia para os resultados obtidos. O núcleo diretor de qualquer rede, que determina em larga medida os objetivos e estratégias de intervenção, que tem a responsabilidade da disseminação da informação está fortemente identificado e comprometido com a rede em causa.

5.4. Da relação entre o quadro teórico mobilizado e os resultados da investigação

A governança como conceito central nas ciências sociais é um fenómeno relativamente recente, tendo sido objeto de uma grande atenção em particular nas últimas duas décadas. Esta atenção levou a que este conceito fosse utilizado como enquadramento explicativo em diversos contextos e em diversas realidades, o que contribuiu para uma certa indefinição concetual.

Apesar desta indefinição foi possível a identificação de um conjunto de características comuns que ajudaram a dar espessura concetual e assim ajudando à distinção deste conceito de outros como o de *government*.

Na atualidade a governança deve ser entendida como governança de e através das redes, distinguindo-se assim de modelos de coordenação social como as hierarquias e os mercados.

É nosso entendimento de que a emergência da governança em rede teve consequências imediatas nos modelos territoriais de desenvolvimento. De fato, as *place-based policies* assentam num esquema sofisticado de governança, em que a existência de rede é central na sua delimitação, nomeadamente no que se refere às redes de governança multinível.

Autonomizámos como quadro teórico de referência as leituras de governança em rede de Rhodes (1996,2007) e de Sorensen e Torfing (2005). A construção do modelo de análise de rede interorganizacional é tributário destas leituras, daí que nos pareça relevante para esta investigação constatar a relação entre os resultados empíricos e o quadro teórico mobilizado.

Tanto para Rhodes como para Sorensen e Torfing, a existência de atores interdependentes, de tipologias distintas é uma das marcas mais relevantes da governança em rede.

Estes modelos de governança em rede pressupõem a mudança do papel do Estado, a alteração dos seus limites e das suas fronteiras, alterando assim as dinâmicas relacionais existentes, passando de um modelo hierárquico *top-down* para modelos colaborativos *bottom-up* ou então para modelos mistos.

Sorensen e Torfing (2005:197) referem que a governança em rede tem como uma das suas características nucleares a existência de “uma articulação horizontal relativamente estável de atores interdependentes”.

A constituição desta parceria que ora analisamos está em linha com esta característica. A diversidade da natureza (pública e 3.º setor), de âmbito territorial (local, municipal, regional e nacional) e mesmo de papel a desempenhar no âmbito da parceria (parceria operacional e parceria alargada) das organizações que constituem esta parceria organizacional revela que embora possamos identificar relações de poder assimétricas dentro da parceria, não existe um modelo de imposição *top-down* no seu funcionamento geral.

De acordo com os resultados do inquérito, as organizações quando questionadas acerca da existência de um equilíbrio de poder dentro da parceria apontam para um resultado médio de 3 valores, mas quando questionados acerca da existência de um equilíbrio de responsabilidade o valor sobe para 3.36, o mesmo valor que é dado quando se questiona acerca da participação e democraticidade do processo decisório.

Importa ainda referir a importância da horizontalização da informação como fator crítico de sucesso da eficácia do funcionamento de uma rede. Acerca desta temática, as organizações atribuíram 4 em 5 valores à eficácia da comunicação interna. Destes números podemos inferir que está bem patente para as organizações parceiras a realidade existente, nomeadamente no que diz respeito à assimetria de poder, mas que esta realidade não coloca em causa nem diminui o respetivo sentimento de pertença à rede (4,4), o seu enfoque no essencial (4,1) e finalmente a autonomia da parceria organizacional (3,6), estando assim em linha com o modelo teórico da governança em rede observado.

A verdadeira mais-valia de uma rede é medida quando os seus efeitos e resultados superam a mera soma das ações de cada parceiro individualmente considerado. Quando confrontados com a seguinte afirmação – *O efeito da parceria organizacional é maior do que a soma das atividades dos seus membros*, o resultado alcançou uns expressivos 4,4 valores, o que parece confirmar a eficácia da mesma e comprovando que nenhum parceiro, agindo isoladamente, conseguiria atingir os resultados previstos no Programa de Ação. De

fato, o grau de sucesso da intervenção programada face aos objetivos gerais previamente definidos atinge um valor médio de 3,8.

De igual forma importa observar o valor médio obtido (3,8) quando se classifica o grau de contributo da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!” face aos objetivos gerais previamente definidos no Programa de Ação. Embora o valor médio do contributo da parceria esteja abaixo do grau de sucesso obtido, ainda estamos perante valores positivos, ressaltando o resultado do objetivo geral - *Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto* com 4,1.

A interação dos diversos atores, dentro das redes, através de negociações, uma das características do modelo de governança em rede identificado por Sorensen e Torfing (2005:197) pressupõe a existência de um modelo em que as organizações, mais do que a mera existência de um sentimento de pertença, pressupõe a discussão e aceitação de ideias dos diversos membros, independentemente da sua natureza. As organizações que compõem esta parceria organizacional, quando confrontadas com a afirmação – *A diversidade de opiniões e ideias dos membros reflete-se nas atividades previstas no programa de ação*, deram respostas com o valor médio de 3,3.

Já no que se refere à existência de interações “que têm lugar dentro de um enquadramento relativamente institucionalizado de regras, normas, conhecimento e imaginários sociais contingentemente articulados” (Sorensen e Torfing, 2005:197), outra das características do modelo de governação em rede mobilizado, também foi objeto de uma atenção particular no âmbito do inquérito aplicado. A afirmação – *A estrutura da parceria organizacional é leve e as regras são as estritamente necessárias*, teve um resultado médio de respostas na ordem dos 3,7, o que pode configurar a pertinência e contemporaneidade do modelo teórico mobilizado.

Sorensen e Torfing (2005:197) referem ainda que as interações devem ser “autorreguladas dentro dos limites impostos por agências externas”. Esta característica deste modelo de governança em rede é pertinente para esta análise pois baliza os limites das redes, enquadrando-as num ambiente externo capaz de condicionar e de moldar a sua forma. O regulamento interno das Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) traça um conjunto de diretrizes que modelam e enquadram os modelos de rede a criar. A imposição *top-down* da obrigatoriedade de ser um município a liderar a rede criada como enquadramento logístico-institucional da parceria é em si própria uma limitação externa, mas confere liberdade na escolha do modelo organizativo a seguir. Recordamos a média das respostas (3,6) quando a problemática inquirida é – *A parceria organizacional é autónoma, define e decide os seus caminhos*. Importa ainda referir que 3,8 afirmam que a coordenação dos membros da parceria organizacional é eficaz, o que pressupõe uma autorregulação e uma gestão eficaz das diversas sensibilidades da rede, diminuindo assim o potencial de conflito e de

confrontação, valorando assim a dimensão cooperativa, uma das marcas distintivas do modo de governança.

Como última característica da governança em rede, Sorensen e Torfing (2005:197) referem a “produção de um *fim público* no contexto de um entendimento abrangente de visões, ideias, planos e regulamentos”. De fato, o propósito da criação desta parceria organizacional está intimamente ligada à prossecução de um objetivo comum, partilhado e aceite por todos os seus membros.

Para as organizações que deram resposta a este inquérito, a missão da parceria existe e é partilhada por todos (4,0), o sentimento de pertença à parceria organizacional é uma realidade (4,4) bem como existe a percepção de que existe um sentimento de pertença por parte dos restantes membros (4,0).

Esta percepção de pertença por parte das organizações que constituem a parceria organizacional é enquadrada pelos objetivos que se propõem atingir. De fato, quando confrontados pela afirmação – *A minha organização sente-se implicada e comprometida com os objetivos definidos no Programa de Ação*, a resposta situa-se nos 4,4, um valor claramente favorável. Importa relembrar, quando nos estamos a referir à característica – *Produção de um fim público*, que esta parceria organizacional foi criada no âmbito da operacionalização de um instrumento de política pública, as Parcerias para a regeneração Urbana que tem como objetivos específicos:

1. Promover a coesão e inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade
2. Promover os factores de igualdade entre homens e mulheres
3. Estimular a revitalização socioeconómica de espaços urbanos degradados
4. Qualificar o ambiente urbano e os factores determinantes da qualidade de vida da população
5. Reforçar a atractividade das cidades através da preservação e valorização de espaços de excelência urbana
6. Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos actores urbanos (QREN, 2007:3)

Relembramos ainda que este instrumento de política surge enquadrado pela existência de uma política pública direccionada à resolução de problemas urbanos, a Política de Cidades – POLIS XXI, estando estas preocupações com as questões urbanas em linha com o *aggiornamento* que esta problemática teve nas últimas décadas ao nível das políticas públicas europeias.

6. CONCLUSÕES

O modo de governança tornou-se num conceito central no campo das ciências sociais, sendo utilizado num vasto espectro de áreas científicas, nem sempre com o mesmo entendimento. Da revisão da literatura podemos inferir que apesar desta indefinição concetual, existem elementos comuns que, na atualidade, corporizam e dão espessura a este conceito.

Atualmente, o modo de governança deve ser entendido como governança em rede, resultado da emergência das redes como paradigma de coordenação social, substituindo em larga medida as hierarquias e os mercados.

Também no domínio das políticas públicas territoriais de desenvolvimento, este novo paradigma tem marcado a discussão científica dos últimos anos. Recordamos a emergência das *place-based policies* como novo paradigma do desenvolvimento regional.

A existência de graves problemas ao nível urbano veio colocar os policy makers sobre pressão, não só a nível nacional mas também ao nível europeu. A necessidade de aumento dos índices de coesão social e de competitividade nos centros urbanos veio dar origem a uma nova geração de políticas públicas, desenhadas para intervir nessa área em particular.

A Política de Cidades POLIS XXI foi desenhada como uma política pública, contendo diversos instrumentos criados para dar resposta a realidades muito particulares. O objeto de estudo empírico, as Parcerias para a Regeneração Urbana – PRU, foi desenhado para atuar num contexto intra-urbano, recolhendo na sua configuração as experiências recolhidas em programas como o POLIS, o URBAN, o URBAN II e o URBACT.

A aposta numa solução de regeneração urbana, atuando de forma integrada ao nível da reabilitação física, ambiental, económica e social, implica uma nova realidade de coordenação entre as diversas tipologias de atores. Não por acaso, um dos objetivos específicos deste instrumento de política foi a “inovação das formas de governação urbana através do aumento da cooperação entre os diversos atores urbanos” (QREN, 2007:3).

A escolha do Programa de Ação “Zambujal Melhor!” deve ser entendida como uma oportunidade de ampliação do conhecimento científico num contexto de avaliação da eficácia da ação pública num enquadramento de bairros críticos. Mais do que o mero testar do modelo de governança escolhido pelos parceiros, esta investigação pretende aperceber-se do *modus operandi* da rede

criada para servir como suporte organizativo e logístico da parceria criada, qual a sua mais-valia e quais as suas limitações.

Dos dados recolhidos importa observar a natureza multi-escalar da sua constituição, integrando organizações de âmbito local, municipal, regional e nacional. De igual forma, podemos observar a existência de organizações de natureza diversas (Públicas e do 3.º Setor), embora na parceria não estejam presentes organizações de natureza privada. Este fato pode-nos levar a concluir da inexistência, ao nível da construção do instrumento de política Parcerias para a Regeneração Urbana, de incentivos capazes de mobilizar os atores do setor privado, o que tem como consequência o aumento do esforço de alocação de recursos por parte das restantes tipologias de organizações.

Em Portugal verificamos um fenómeno de multiplicação de organizações do 3.º Setor, mas com uma forte dependência dos poderes públicos, especialmente no que concerne à disponibilização de recursos financeiros e organizacionais. Este fato leva a que a existência deste tipo de instrumentos de política seja fortemente alavancado em recursos públicos, sejam eles municipais, nacionais ou europeus, limitando assim a eficácia e amplitude das soluções a mobilizar.

Ao invés, a concentração das organizações nas tipologias - *Público* e - *3.º Setor*, garante um *corpus* organizativo mais homogéneo, e com alguma tradição de trabalho em conjunto. Destacamos neste ponto a experiência do Programa Rede Social, e mais especificamente a criação das Comissões Sociais de Freguesia que enquadram o trabalho social ao nível local.

Ainda em relação a este ponto consideramos que importa destacar o relevo dado pelas organizações que responderam ao inquérito ao sentimento de pertença á rede em estudo. Consideramos este fato pertinente, atendendo à diversidade de tipologias de organizações presentes, tanto ao nível da sua natureza, como ao nível do seu âmbito territorial.

Este ponto é indissociável de uma das principais características do modelo de governança em rede mobilizado para analisar esta rede organizativa – a *confiança*. A existência de uma cultura de confiança recíproca dentro da parceria é demonstrada pela valoração que as organizações dão à importância do seu contributo para a criação do Programa de Ação. O vetor –*confiança* também deve ser considerado, não apenas ao nível da coordenação e gestão da rede, mas também na relação com outras entidades exteriores á parceria, bem como em relação à capacidade de mobilização dos destinatários finais das suas ações.

Neste ponto os resultados são muito díspares, pois revelam que a parceria não teve capacidade de mobilização e de comunicação com outros atores externos, mas que ao nível da mobilização dos destinatários finais os resultados foram objetivamente elevados, o que pode ser explicado pelo modelo de intervenção escolhido, tal como referido no capítulo dedicado ao objeto de estudo

empírico. O enfoque conferido ao processo participativo das populações, alicerçado em reuniões periódicas das organizações que constituem a parceria com os habitantes do Zambujal, pode ser uma possível justificação para a perceção positiva do nível de mobilização dos destinatários finais.

Nesta conclusão importa refletirmos sobre o modelo decisório seguido, bem como sobre as assimetrias de poder dentro da rede. Todos os indicadores revelaram a existência de valores médios mais elevados nas organizações que compõem a parceria operacional, ou seja, o núcleo central de organizações com responsabilidades de coordenação e gestão da rede. Esta realidade pode inferir que o modelo escolhido para a tomada de decisões se tenha concentrado neste pequeno número de organizações (6), sendo que maioria das organizações da rede se encontra na parceria alargada (14).

Este fato não implica que a informação não seja disseminada pelas restantes organizações. De acordo com os dados recolhidos, a eficácia da comunicação interna obtém valores largamente positivos (4,0), o que nos pode ajudar a perceber o modelo de governança utilizado.

Ao se efetuar o cruzamento de dados, podemos efetuar um exercício, o de identificar qual o perfil de organização que apresenta os resultados mais elevados. Assim, esta organização seria de natureza pública, de âmbito territorial municipal e pertencendo à parceria operacional. De igual forma poderíamos criar um perfil de organização que apresenta os resultados menos elevados. Esta seria uma organização do 3.º setor, de âmbito territorial nacional e pertencendo à parceria alargada.

A prevalência de instituições públicas na parceria operacional pode sugerir um maior sentimento de pertença à rede, mas também uma maior afetação de recursos financeiros e organizacionais.

A concentração de organizações do 3.º setor na parceria alargada, e mais especificamente no Eixo 3 – *Desenvolvimento Económico e Social*, pode ajudar a explicar a existência de resultados menos elevados, não colocando contudo em causa o seu sentimento de pertença à parceria nem a sua anuência e identificação com os objetivos propostos. Estas organizações locais, embora praticamente limitadas a apenas um eixo, são essenciais para o sucesso da intervenção planeada, pois representam os interesses locais. De fato, são as organizações nacionais do 3.º setor que apresentam os resultados menos elevados, julgamos que devido à existência de uma menor identificação com as realidades do território objeto de intervenção, embora não tenhamos dados empíricos que corroborem esta linha de pensamento.

Estas realidades podem fazer pressupor a identificação de uma tipologia específica de governança em rede. Consideramos que o modelo de governança observado é baseado na gestão de uma rede compósita, baseada nas interações entre organizações de escalas distintas, o que pode configurar a existência de um fenómeno de governança multinível. Esta configuração é central

para a eficácia da rede, pois potencia as relações de interdependência, nomeadamente ao nível da partilha de recursos.

Embora estejamos perante uma rede composta por organizações de natureza distintas, é inegável a percepção que as organizações públicas detêm um papel fulcral, ao qual julgamos que não será alheia a assimetria de recursos quando comparados com outras tipologias de organizações. Esta realidade leva-nos a refletir sobre a centralidade dos atores públicos em redes interorganizacionais, como a que está a ser analisada. Acresce a esta reflexão o fato desta ter sido constituída num contexto de aplicação de um instrumento de política pública.

Esta centralidade é garantida *a priori*, resultado da obrigação legal de ser um município a liderar a parceria.

Esta imposição legal, a assimetria de recursos alocados à parceria e a ausência de atores de natureza privada, podem levar-nos a concluir que este modelo de governança é alicerçado numa visão *publico-cêntrica*, garantindo-se assim desta forma a prossecução do fim público, tal como referida por Sorensen e Torfing (2005:197).

Neste contexto de identificação do modelo de governança seguido nesta rede, e sintetizando as observações anteriores, podemos inferir que este assenta no predomínio de organizações de natureza pública, inclusivamente na existência de um núcleo central de organizações que gerem e coordenam as atividades da rede. Embora este núcleo de organizações tenha um sentimento de pertença à rede muito elevado, a disseminação da informação é democrática, o que propicia um sentimento de confiança que reforça a coesão da rede. A participação de organizações do 3.º setor nesta rede é alicerçada num contributo baseado no *know-how* territorial e na proximidade com os destinatários da parceria. Podemos afirmar que ao nível do processo decisório esta rede baseia-se numa abordagem *top-down*, mas que ao nível participativo e de disseminação da informação tal já não acontece, pois está alicerçada numa lógica horizontal, fortalecendo assim a componente *confiança*. Estas características são potenciadas numa dinâmica relacional considerável quando enquadradas numa lógica multinível, ultrapassando assim os possíveis bloqueios devido à existência de diversas escalas territoriais. A cooperação entre estes atores de tipologias distintas é uma marca indelével deste modelo de governança.

Desta investigação pode-se inferir uma resposta positiva á hipótese por nós levantada de serem as redes o atual paradigma da governança contemporânea, valorando assim as dinâmicas relacionais e a cooperação entre os atores em detrimento de modelos como as hierarquias e os mercados.

Esta realidade vem dar respostas à hipótese levantada no início desta investigação acerca da centralidade da governança como fator crítico de sucesso das políticas públicas de desenvolvimento territorial. De fato, e considerando os resultados do inquérito aplicado, podemos observar que as organizações têm uma percepção positiva do grau de sucesso da intervenção realizada e valorizam o contributo da rede para esse mesmo sucesso. Importa referir considerar a percepção que as organizações demonstraram da mais-valia da rede, fundamentando assim a interdependência interorganizacional como uma característica relevante para o potenciar da eficácia deste instrumento de política pública específico.

De igual forma importa referir que os resultados mais positivos relativamente ao grau de sucesso das intervenções previstas ocorrem precisamente nos eixos e nas dimensões onde a componente colaborativa é menos relevante, *Eixo 1 – Habitação* e *Eixo 2 – Ambiente e Espaço Público*. Relativamente ao *Eixo 3 – Desenvolvimento Económico e Social*, importa mencionar a não existência de organizações de natureza privada, o que limita á partida o âmbito e o alcance desta dimensão, sobrecarregando a afetação de recursos por parte das restantes organizações, nomeadamente as de natureza pública.

Este menor grau de sucesso da dimensão económica e social pode estar ligado, antes de mais, á assimetria de distribuição de recursos dentro da própria parceria, pois a assimetria desta dimensão com as dimensões assentes nos eixos mais físicos é assinalável. Julgamos ainda que estes resultados podem ser explicáveis pela incapacidade demonstrada de mobilização de outros atores externos, nomeadamente empresas, que poderiam trazer um *apport* diferente, valorizando assim esta componente.

Estas conclusões não devem permitir a existência de generalizações que extrapolem a realidade desta dissertação. Os dados observados resultam da aplicação de um inquérito com uma taxa de respostas de apenas 25%, o que limita sobremaneira a amplitude das conclusões, ainda que ilustre o alcance da metodologia utilizada, abrindo assim novas perspetivas de investigação que importa referenciar.

Assim, e como possível perspectiva de investigação, consideramos que esta pode assentar no estudo dos constrangimentos financeiros que a maioria dos estados está a sentir, pressupondo uma forte limitação, atual e futura, ao enquadramento financeiro dos diversos instrumentos de política pública. Esta nova realidade pode lançar um enfoque sobre a alocação de recursos, especialmente financeiros, a programas de política pública. Relativamente a este especto, consideramos que o modelo de governança identificado no âmbito do estudo da parceria organizacional “Zambujal Melhora!” era sustentado numa lógica cooperativa entre as organizações de tipologias distintas. Esta lógica assentava num modelo em que a esmagadora maioria dos recursos alocados tinha como origem o setor público, o que limitava sobremaneira o potencial disruptivo das restantes organizações de tipologias distintas.

No fundo este modelo está assente num *trade-off* entre a alocação de recursos públicos e a existência de uma lógica cooperativa.

Num enquadramento de retração dos recursos públicos alocados a instrumentos de política pública que pressupõem lógicas de governança interorganizacionais, podemos estar perante uma nova realidade de bloqueamento do funcionamento interno das redes criadas, colocando assim uma forte pressão sobre as organizações e fazendo perigar a natureza cooperativa, própria destes modelos de governança.

A menor afetação de recursos públicos pode potenciar a adoção de uma postura mais reivindicativa por parte das organizações do 3.º setor. Estas têm uma função representativa das comunidades locais, amplificando as suas necessidades, servindo como *proxys* destes junto dos poderes públicos. Num contexto de abundância de recursos podemos inferir que esta função esteja diminuída ou limitada, mas quando aqueles se tornam escassos, esta função tribuna das organizações locais junto das diversas comunidades locais pode ser amplificada.

Este cenário pode ainda ser potenciado quando perspectivado num enquadramento intra-urbano de bairros críticos, que devido à sua própria natureza tem implicado um sobre esforço de recursos provenientes do setor público.

Consideramos também pertinente a existência de uma linha de investigação que se debruce sobre a falta de capacidade de atração dos atores do setor privado para este instrumento de política pública que são as Parcerias para a Regeneração Urbana.

À luz dos resultados obtidos, importa repensar os incentivos e as estratégias de atração e mobilização de atores privados. O papel a desempenhar por esta tipologia de atores tem um alcance mais vasto, tendo consequências na dimensão económica destas redes. Recordamos que a dimensão menos conseguida deste instrumento de política foi a dimensão de intervenção económica, ao qual não será estranho a ausência de organizações privadas.

De igual forma a sua ausência pode moldar o enfoque das redes, pois as organizações públicas e as do 3.º setor tendem a concentrar-se no domínio da intervenção social, o que limita o âmbito e alcance da rede bem como representa um maior esforço financeiro, logístico e organizacional por parte das organizações públicas. Esta ausência pode representar um esvaziamento do capital territorial existente, pois qualquer território em que a iniciativa privada esteja ausente não poderá ser sustentável, correndo o risco de entrar numa espiral assistencialista que muito dificilmente poderá ser ultrapassada.

Estas linhas de orientação para uma possível futura investigação mostram, na realidade, os limites do modelo de governança por nós observado no âmbito desta investigação e simultaneamente mostram-se em linha com as preocupações contemporâneas de provável escassez de recursos públicos a alocar em programas de intervenção num contexto urbano de forte depressão e de ausência de indicadores positivos de coesão e competitividade

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barca, Fabrizio e PhilipMcCann (2010), "Response to Indermit Gill", *VoxEU.org*, 10 Novembro, Disponível em <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644>
- Barca, Fabrizio et al (2012), "The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches", *Journal of Regional Science*, (52)1, pp. 134-152
- Blanco, Ismael *et al* (2009), "Re-organizing Babylon: On the meaning of policy networks and network governance and their democratic consequences", *comunicação apresentada na conferência "Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation"*, Roskilde University, December 2 – 4, 2009
- Blatter, Joachim (2003), "From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28.3, pp. 530-548
- Borzel, Tanja (1997), "What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying european governance", *European Integration online Papers*, 1 (16); Disponível em <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>
- Borzel, Tanja (1998), "Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks", *Public Administration*, 76, pp. 253-273
- Cepiku, Denita (2006), "Public Governance: research and operational implications of a literature review", *comunicação apresentada no Tenth international research symposium on public management (IRSPM X) – Panel track on "conceptual and empirical models of governance and public management*, Glasgow Caledonian University, April 12-14, 2006
- CMA (2011), *Zambujal Melhora! Relatório de execução 2010*. Março de 2011
- CSFB (2011), *Rede Social: Diagnóstico Social 2011 Buraca*. 14 de dezembro de 2011
- Dasi, Joaquin (2008), "Governanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", *Boletín de la A.G.E.*, 46, pp. 11-32
- Dasi, Joaquin e Gonzalez, Juan (2008), "La Gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos", *Boletín de la A.G.E.*, 46, pp. 5-9
- Davoudi, Simin *et al.*(2008), "Territorial Governance in the Making: Approaches, Methodologies, Practices", *Boletín de la A.G.E.*, 46, pp. 351-355
- EU (2011), *Agenda Territorial da União Europeia para 2020*, documento aprovado durante a Reunião Informal de Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Territorial da União Europeia, A19 de Maio 2011, Godollo, Hungria
- EU (2011), *Desenvolvimento Urbano Sustentável em Portugal: Uma abordagem integrada*, Comissão Europeia – Direcção-Geral de Política Regional
- EUKN (2011), *Cohesion policy in urban practice*, EUKN, November 2011
- Faludi, Andreas (2012): "Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms", *Planning, Theory & Practice*, 13(2), 197-211
- Feio, Paulo e Chorincas, Joana (2009), "Governação Territorial e Inovação das Políticas Públicas", *Prospectiva e Planeamento*, 16, pp. 137-157

- Ferrão, João (2010), “Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática”, *Prospectiva e Planeamento*, 17, pp. 129-139
- Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias – O Estado Rede e a Administração Pública*, Lisboa, Edições Sílabo
- Green, Anne e Orton, Michael (2012), “Policy Innovation in a Fragmented and Complex Multilevel Governance Context: Worklessness and the City Strategy in Great Britain”, *Regional Studies*, 46 (2), pp. 153-164
- IFDR, (2010). *A territorialização das políticas públicas em Portugal - Relatório Base*, 2010, IFDR, IP.
- ISCTE/CET, (2005). *Políticas públicas de revitalização urbana – reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN*, Relatório final, ISCTE/CET – Observatório do QCA III
- Kitthananan, Amornsak (2006), “Conceptualizing governance: a review”, *Journal of societal & social policy*, 5/3, pp. 1-19
- Klijn, Erik-Hans (2008), “Governance and Governance Networks in Europe”, *Public Management Review*, 10(4), pp. 505-525
- Lidström, Anders (2007), “Territorial Governance in Transition”, *Regional & Federal Studies*, 17:4, pp. 499-508
- Lopes, Raul (2001), *Competitividade, Inovação e Territórios*, Celta Editora, 1ª edição.
- MAOTDR, (2008), *Portugal - Política de Cidades POLIS XXI 2007-2013*, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, Maio de 2008
- MAOTDR, (s.a.) *Política de Cidades POLIS XXI*, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
- Masson-Vincent, Michelle (2008), “Governance and geography - explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space”, *Boletim de la A.G.E.*, 46- 2008, pp. 77-95
- Monteiro, Susana (2009, “Mudanças recentes nos processos de governança territorial em Portugal”, *Finisterra*, 88, pp. 165-173
- Mota, Luís (2010), *Implementação de políticas públicas em quadros de public governance – colaboração inter-organizacional como factor chave: o caso dos centros novas oportunidades do distrito de Lisboa*, dissertação de mestrado em Sociologia das Organizações e do Trabalho, Lisboa, ISCSP-UTL
- Neto, Paulo (2008), “As estratégias de eficiência colectiva e o desenvolvimento do território”, comunicação apresentada no 2.º encontro Luso-Angolano em Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Colégio do Espírito Santo, 16 a 18 de Outubro de 2008, Évora
- Normann, Roger e Vassstrom, Mikaela (2012), “Municipalities as Governance Network actors in rural communities”, *European Planning Studies*, 20(6), pp. 941-960
- Observatório do QREN (2008), *Programa Operacional Valorização do Território 2007-2013*. Observatório do QREN
- Observatório do QREN (2011), *e+cadernos: Zooms territoriais – Inclusão social. Relatório síntese dos principais resultados e aprendizagens*. Edição Observatório do QREN

- ORLVT - Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo (2011), *Folha Informativa n.º 3 – POR Lisboa: Parcerias para a Regeneração Urbana*, disponível em http://issuu.com/ccdr-lyt/docs/folha_informativa_3_pru_21-09-2011?viewMode=magazine&mode=embed
- OECD (2011), *OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies*, OECD Publishing, Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>
- Pereira, Margarida (2009), “Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial”, comunicação apresentada ao 15º Congresso da APDR, UniPiaget, 6 a 11 de Julho de 2009, Cidade da Praia
- Pereira, Orlando (2005), “Políticas públicas e coesão social”, *Estúdios Económicos de Desarrollo Internacional*, vol 5-2, pp 123-142
- Pierre, John e Peters, Guy (1998), “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 8(2), pp. 223-243
- Powell, Walter (1990), “Neither market nor hierarchy: network forms of organization.”, *Research in Organizational Behavior*, 12, pp. 295-336
- QREN (2007), *Regulamento Específico – Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana*, Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente
- QREN (2010), *Relatório Anual do QREN: II: 2009*, Comissão Técnica de Coordenação do QREN
- Reis, José (2005), *Governação regional e gestão das intervenções financiadas pelos fundos estruturais – estudo para o observatório do QCA III*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Dezembro de 2005
- Reis, José (2006); “Uma epistemologia do território”, em *Ensaio de Homenagem a António Simões Lopes*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão
- Rhodes, Rod (1996), “The new governance: governing without government”, *Political studies*, XLIV, pp. 652-667
- Rhodes, Rod (2007), “Understanding governance: Ten years on”, *Organization Studies*, 8 (27), pp. 1243-1264
- Sorensen, Eva e Torfing, Jacob (2005), “The democratic Anchorage of governance networks”, *Scandinavian Political Studies*, 28(3), pp. 195-218
- Souza, Celina, (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura, *Sociologias*, 8 (16): 20-45.
- Stoker, Gerry (1998), “Governance as Theory: Five Propositions.” *International Social Science Journal*, 50, pp. 17-28.
- Torfing, Jacob (2005), “Governance network theory: towards a second generation”, *European political science*, 4, pp. 305-315
- Turok, Ivan (2004). Cities, Regions and Competitiveness, *Regional Studies*, 38(9), pp. 1069-1083.
- Van Kersbergen, Kees e Van Waarden, Frans (2004), “Governance” as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”, *European Journal of Political Research*, 43, pp. 143–171
- Wilson-Grau, Ricardo e Nuñez, Martha (2007), “Evaluating international social change networks”, *Development in Practice*, 17(2), pp. 258-27

8. ANEXOS

8.1. Anexo A – Guião do Inquérito por questionário aplicado

Guião de Inquérito por Questionário

Este inquérito por questionário foi elaborado no âmbito de uma dissertação do Mestrado de Economia e Políticas Públicas do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa com o objetivo de aferir a centralidade da governança em rede como fator crítico de sucesso da eficácia das políticas públicas ao nível local e destina-se a todas as organizações que constituem a Parceria para a Regeneração Urbana “Zambujal Melhora”. As informações disponibilizadas serão confidenciais e serão utilizadas apenas para análise e tratamento estatístico no âmbito desta dissertação de Mestrado.

A sua participação é essencial para o sucesso desta investigação.

Caraterização da Organização

- Nome da Organização (opcional)

--

- Natureza da Organização

1	Pública	
2	Privada	
3	3.º Setor	

- Âmbito Territorial

1	Local	
2	Municipal	
3	Regional	
4	Nacional	

- Papel da sua Organização na Parceria Organizacional “Zambujal Melhora”

1	Parceria Operacional	
2	Parceria Alargada	

- Eixos do Plano de Ação onde a sua Organização participa

1	Habitação	
2	Ambiente e Espaço Público	
3	Desenvolvimento Económico e Social	

Grupo A - Objetivos e Estratégias

Este grupo de questões pretendem aferir a percepção dos atores que constituem a Parceria para a Regeneração Urbana – Zambujal Melhora acerca dos objetivos e estratégias de intervenção que estão definidos no Plano de Ação

Por favor, classifique de 1 a 5 as seguintes afirmações de acordo com o seu grau de concordância, sendo que:

- 1- *Discordo absolutamente*
- 2- *Discordo*
- 3- *Não Discordo / Não Concordo*
- 4- *Concordo*
- 5- *Concordo Absolutamente*

		1	2	3	4	5
Q1	A missão da Parceria Organizacional existe e é partilhada por todos					
Q2	Na minha Organização existe um sentimento de pertença à Parceria Organizacional					
Q3	Existe um sentimento de pertença à Parceria Organizacional por parte dos seus membros					
Q4	A minha Organização sente-se implicada e comprometida com os objetivos definidos no Plano de Ação					
Q5	Estão representadas na Parceria Organizacional todas as organizações cuja missão e localização territoriais seriam pertinentes na prossecução dos objetivos					
Q6	A minha Organização procura atingir os objetivos previstos no Plano de Ação tendo em conta as oportunidades apresentadas					
Q7	A minha Organização procura atingir os objetivos previstos no Plano de Ação tendo em conta os obstáculos encontrados					
Q8	As estratégias são definidas com base em informação atualizada sobre o contexto					
Q9	As estratégias e linhas de ação são coerentes com as mudanças que a Parceria Organizacional pretende induzir					
Q10	As contribuições dos membros estão refletidas no Plano de Ação					
Q11	As mudanças pretendidas são claras					
Q12	A minha Organização aprende com a experiência					
Q13	O trabalho é planeado					
Q14	O trabalho é monitorizado					
Q15	O trabalho é avaliado					
Q16	A Parceria Organizacional aprende com a experiência					

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

Grupo B – Organização e Gestão

Este grupo de questões pretendem aferir a forma como a parceria/rede está organizada e como esta é gerida tendo em conta o seu contexto territorial, a tipologia de atores envolvidos e os objetivos a atingir

Por favor, classifique de 1 a 5 as seguintes afirmações de acordo com o seu grau de concordância, sendo que:

- 1- *Discordo absolutamente*
- 2- *Discordo*
- 3- *Não Discordo / Não Concordo*
- 4- *Concordo*
- 5- *Concordo Absolutamente*

		1	2	3	4	5
Q1	A Parceria Organizacional está focalizada no essencial					
Q2	A Parceria Organizacional é autónoma, define e decide os seus caminhos					
Q3	O processo de decisão da Parceria Organizacional é participado e democrático					
Q4	A diversidade de opiniões e ideias dos membros reflete-se nas atividades previstas no Plano de Ação					
Q5	A comunicação interna é eficaz					
Q6	Existe um equilíbrio de responsabilidade dentro da Parceria Organizacional					
Q7	Existe um equilíbrio de poder dentro da Parceria Organizacional					
Q8	É dada importância à construção de relações de confiança dentro da Parceria Organizacional					
Q9	É dada importância à construção de relações de confiança fora da Parceria Organizacional					
Q10	A estrutura da Parceria Organizacional é leve e as regras são as estritamente necessárias					
Q11	Todos os membros colaboram de forma equitativa nas atividades					
Q12	Os membros partilham e têm acesso equitativo aos recursos da Parceria Organizacional					
Q13	As competências e recursos organizacionais dos parceiros são suficientes para que seja possível cumprir os objetivos e executar as atividades previstos no Plano de Ação					
Q14	Os recursos humanos são incrementados em função das necessidades estratégicas da Parceria Organizacional					
Q15	Os recursos humanos existentes estão adequados às exigências das linhas de ação previstas no Plano de Ação					
Q16	As qualificações do pessoal da Parceria Organizacional estão adequadas às suas responsabilidades					
Q17	A programação financeira da Parceria Organizacional está bem estruturada					
Q18	Os recursos financeiros existentes estão adequados às exigências dos Eixos previstas no Plano de Ação					
Q19	Os recursos financeiros são incrementados em função das necessidades estratégicas da Parceria Organizacional					

Grupo C - Liderança e Participação

Este grupo de questões pretendem aferir a importância dos fatores relacionais, nomeadamente no que concerne à liderança e participação dos diversos atores que constituem esta parceria/rede

Por favor, classifique de 1 a 5 as seguintes afirmações de acordo com o seu grau de concordância, sendo que:

- 1- *Discordo absolutamente*
- 2- *Discordo*
- 3- *Não Discordo / Não Concordo*
- 4- *Concordo*
- 5- *Concordo Absolutamente*

		1	2	3	4	5
Q1	Considero o processo de tomada de decisão como justo e inclusivo					
Q2	A participação dos parceiros é generalizada					
Q3	A participação dos parceiros é ativa					
Q4	Os membros têm iniciativa e influenciam o desenvolvimento da Parceria Organizacional					
Q5	O contributo dos membros da Parceria Organizacional é reconhecido					
Q6	A interação entre os membros é criativa e construtiva					
Q7	As ações são executadas com o contributo de todos os membros					
Q8	As missões dos parceiros são complementares entre si, de forma a permitir atingir os objetivos previstos no Programa de Ação					
Q9	A coordenação entre os membros é eficaz					
Q10	O efeito da Parceria Organizacional é maior do que a soma das atividades individuais dos seus membros					
Q11	A Parceria Organizacional tem revelado capacidade de mobilização de outros atores sociais relevantes					
Q12	A Parceria Organizacional tem revelado capacidade de mobilização dos destinatários finais das suas ações					

Grupo D – Resultados alcançados pela Parceria “Zambujal Melhora” e relação com objetivos do instrumento “Parceria para a Regeneração Urbana”

Este grupo de questões pretende aferir o contributo da Parceria/Rede e dos seus membros para os resultados alcançados pelo instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) e o respetivo grau de sucesso.

Por favor, classifique de 1 a 5 as seguintes questões de acordo com a sua perceção, sendo que:

- 1- *Muito Fraco*
- 2- *Fraco*
- 3- *Razoável*
- 4- *Forte*
- 5- *Muito Forte*

Q1 - Classifique o grau de sucesso dos objetivos gerais do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)

	1	2	3	4	5
Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade					
Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade					
Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente					
Inovar nas soluções para a qualificação urbana					

Q2 - Classifique o grau de sucesso dos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)

	1	2	3	4	5
Promover a coesão e a inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade					
Promover os fatores de igualdade entre homens e mulheres					
Estimular a revitalização socioeconómica de espaços urbanos degradados					
Qualificar o ambiente urbano e os fatores determinantes da qualidade de vida da população					
Reforçar a atratividade das cidades através da preservação e valorização de espaços de excelência urbana					
Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos atores urbanos.					

Q3 - Classifique o grau do contributo da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!” face aos objetivos gerais dos instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)

	1	2	3	4	5
Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade					

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade					
Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente					
Inovar nas soluções para a qualificação urbana					

Q4 - Classifique o grau do contributo da sua Organização face aos objetivos gerais do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)

	1	2	3	4	5
Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade					
Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade					
Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente					
Inovar nas soluções para a qualificação urbana					

Q5 - Classifique o grau do contributo da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!” face aos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parceria para a Regeneração Urbana (PRU)

	1	2	3	4	5
Promover a coesão e a inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade					
Promover os fatores de igualdade entre homens e mulheres					
Estimular a revitalização socioeconómica de espaços urbanos degradados					
Qualificar o ambiente urbano e os fatores determinantes da qualidade de vida da população					
Reforçar a atratividade das cidades através da preservação e valorização de espaços de excelência urbana					
Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos atores urbanos.					

Q6 - Classifique o grau do contributo da sua Organização face aos objetivos específicos do instrumento da Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU)

	1	2	3	4	5
Promover a coesão e a inclusão sociais, a integração e a igualdade de oportunidades das diferentes comunidades que constituem a cidade					
Promover os fatores de igualdade entre homens e mulheres					
Estimular a revitalização socioeconómica de espaços urbanos degradados					
Qualificar o ambiente urbano e os fatores determinantes da qualidade de vida da população					
Reforçar a atratividade das cidades através da preservação e valorização de espaços de excelência urbana					
Reforçar a participação dos cidadãos e inovar nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos atores urbanos.					

Q7 – Classifique o grau de sucesso da intervenção programada face aos objetivos gerais previamente definidos no seu Programa de Ação

	1	2	3	4	5
Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais, de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto					
Melhorar a qualidade ambiental do bairro através da criação de uma estrutura verde					
Melhorar o ambiente urbano reordenando melhorando as acessibilidades e a mobilidade					
Promover a economia social local (coesão social, atores sociais) e o Empreendedorismo					

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

Promover a inserção urbana da área crítica.					
---------------------------------------------	--	--	--	--	--

Q8 - Classifique o grau do contributo da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora” face aos objetivos gerais previamente definidos no seu Programa de Ação

	1	2	3	4	5
Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais, de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto					
Melhorar a qualidade ambiental do bairro através da criação de uma estrutura verde					
Melhorar o ambiente urbano reordenando melhorando as acessibilidades e a mobilidade					
Promover a economia social local (coesão social, atores sociais) e o Empreendedorismo					
Promover a inserção urbana da área crítica.					

Q9 - Classifique o grau do contributo da sua Organização face aos objetivos gerais previamente definidos no Programa de Ação

	1	2	3	4	5
Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais, de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto					
Melhorar a qualidade ambiental do bairro através da criação de uma estrutura verde					
Melhorar o ambiente urbano reordenando melhorando as acessibilidades e a mobilidade					
Promover a economia social local (coesão social, atores sociais) e o Empreendedorismo					
Promover a inserção urbana da área crítica.					

Q10 – Classifique o grau do contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional face ao seguinte objetivo geral previamente definido no seu Programa de Ação: *Promover a reabilitação dos edifícios habitacionais, de forma a repor as condições de habitabilidade e melhorar os níveis de conforto*

	1	2	3	4	5
A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal					
Agência Portuguesa do Ambiente					
Agrupamento de Escolas Almeida Garrett					
Associação "APROXIMAR"					
Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (ACARPS)					
Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional					
C.E.S.I.S. – Centro de Estudos para Intervenção Social					
Câmara Municipal da Amadora					
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
COOPERACTIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social					
Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata					
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora					
Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
Fundação AFID Diferença					
Fundação Benfica					
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)					
Junta de Freguesia da Buraca					
PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora					
Santa Casa da Misericórdia da Amadora					
Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos					
Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa					

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

Q11 – Classifique o grau do contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional face ao seguinte objetivo geral previamente definido no seu Programa de Ação: *Melhorar a qualidade ambiental do bairro através da criação de uma estrutura verde*

	1	2	3	4	5
A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal					
Agência Portuguesa do Ambiente					
Agrupamento de Escolas Almeida Garrett					
Associação "APROXIMAR"					
Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (ACARPS)					
Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional					
C.E.S.I.S. – Centro de Estudos para Intervenção Social					
Câmara Municipal da Amadora					
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
COOPERATIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social					
Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata					
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora					
Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
Fundação AFID Diferença					
Fundação Benfica					
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)					
Junta de Freguesia da Buraca					
PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora					
Santa Casa da Misericórdia da Amadora					
Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos					
Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa					

Q12 – Classifique o grau do contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional face ao seguinte objetivo geral previamente definido no seu Programa de Ação: *Melhorar o ambiente urbano reordenando e melhorando as acessibilidades e a mobilidade*

	1	2	3	4	5
A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal					
Agência Portuguesa do Ambiente					
Agrupamento de Escolas Almeida Garrett					
Associação "APROXIMAR"					
Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (ACARPS)					
Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional					
C.E.S.I.S. – Centro de Estudos para Intervenção Social					
Câmara Municipal da Amadora					
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
COOPERATIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social					
Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata					
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora					
Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
Fundação AFID Diferença					
Fundação Benfica					
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)					
Junta de Freguesia da Buraca					
PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora					
Santa Casa da Misericórdia da Amadora					
Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos					
Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa					

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

Q13 – Classifique o grau do contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional face ao seguinte objetivo geral previamente definido no seu Programa de Ação: *Promover a economia social local (coesão social, atores sociais) e o Empreendedorismo*

	1	2	3	4	5
A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal					
Agência Portuguesa do Ambiente					
Agrupamento de Escolas Almeida Garrett					
Associação "APROXIMAR"					
Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (ACARPS)					
Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional					
C.E.S.I.S. – Centro de Estudos para Intervenção Social					
Câmara Municipal da Amadora					
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
COOPERACTIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social					
Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata					
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora					
Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
Fundação AFID Diferença					
Fundação Benfica					
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)					
Junta de Freguesia da Buraca					
PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora					
Santa Casa da Misericórdia da Amadora					
Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos					
Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa					

Q14 – Classifique o grau do contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional face ao seguinte objetivo geral previamente definido no seu Programa de Ação: *Promover a inserção urbana da área crítica.*

	1	2	3	4	5
A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal					
Agência Portuguesa do Ambiente					
Agrupamento de Escolas Almeida Garrett					
Associação "APROXIMAR"					
Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (ACARPS)					
Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional					
C.E.S.I.S. – Centro de Estudos para Intervenção Social					
Câmara Municipal da Amadora					
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
COOPERACTIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social					
Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata					
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora					
Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
Fundação AFID Diferença					
Fundação Benfica					
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)					
Junta de Freguesia da Buraca					
PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora					
Santa Casa da Misericórdia da Amadora					
Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos					
Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa					

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

Q15 – Classifique o grau de sucesso da intervenção programada face aos Eixos de Intervenção previamente definidos no seu Programa de Ação

		1	2	3	4	5
Eixo 1	Habituação					
Eixo 2	Ambiente e Espaço Público					
Eixo 3	Desenvolvimento económico e social					

Q16 – Classifique o grau de contributo da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!” face aos Eixos de Intervenção previamente definidos no seu Programa de Ação

		1	2	3	4	5
Eixo 1	Habituação					
Eixo 2	Ambiente e Espaço Público					
Eixo 3	Desenvolvimento económico e social					

Q17 – Classifique o grau de contributo da sua Organização face aos Eixos de Intervenção previamente definidos no âmbito do Programa de Ação

		1	2	3	4	5
Eixo 1	Habituação					
Eixo 2	Ambiente e Espaço Público					
Eixo 3	Desenvolvimento económico e social					

Q18 – Classifique o grau do contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora” face ao *Eixo I do Programa de Ação: Habituação*

	1	2	3	4	5
A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal					
Agência Portuguesa do Ambiente					
Agrupamento de Escolas Almeida Garrett					
Associação "APROXIMAR"					
Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (ACARPS)					
Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional					
C.E.S.I.S. – Centro de Estudos para Intervenção Social					
Câmara Municipal da Amadora					
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
COOPERATIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social					
Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata					
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora					
Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
Fundação AFID Diferença					
Fundação Benfica					
Instituto da Habituação e da Reabilitação Urbana (IHRU)					
Junta de Freguesia da Buraca					
PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora					
Santa Casa da Misericórdia da Amadora					
Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos					
Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa					

O MODO DE GOVERNANÇA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AO NÍVEL LOCAL

Q19 – Classifique o grau do contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!” face ao *Eixo II do Programa de Ação: Ambiente e Espaço Público*

	1	2	3	4	5
A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal					
Agência Portuguesa do Ambiente					
Agrupamento de Escolas Almeida Garrett					
Associação "APROXIMAR"					
Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (ACARPS)					
Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional					
C.E.S.I.S. – Centro de Estudos para Intervenção Social					
Câmara Municipal da Amadora					
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
COOPERACTIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social					
Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata					
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora					
Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
Fundação AFID Diferença					
Fundação Benfica					
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)					
Junta de Freguesia da Buraca					
PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora					
Santa Casa da Misericórdia da Amadora					
Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos					
Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa					

Q20 – Classifique o grau do contributo dos restantes membros da Parceria Organizacional “Zambujal Melhora!” face ao *Eixo III do Programa de Ação: Desenvolvimento económico e social*

	1	2	3	4	5
A PARTILHA Associação de Moradores do Bairro do Zambujal					
Agência Portuguesa do Ambiente					
Agrupamento de Escolas Almeida Garrett					
Associação "APROXIMAR"					
Associação Comunitária da Amadora para a Reabilitação Psicossocial (ACARPS)					
Associação dos Amigos da Escola de Música do Conservatório Nacional					
C.E.S.I.S. – Centro de Estudos para Intervenção Social					
Câmara Municipal da Amadora					
Centro Social e Paroquial Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
COOPERACTIVA – Cooperativa de Desenvolvimento Social					
Delegação Portuguesa do Instituto Missionário da Consolata					
Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora					
Fábrica da Igreja Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca					
Fundação AFID Diferença					
Fundação Benfica					
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)					
Junta de Freguesia da Buraca					
PSP – Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora					
Santa Casa da Misericórdia da Amadora					
Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional Pastoral dos Ciganos					
Upaje – União para a Acção Cultural e Juvenil Educativa					

Muito obrigado pela sua participação

