

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Governança e Políticas Públicas
em Territórios de Baixa Densidade**

Maria da Conceição da Silva Nunes de Matos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor João Ferrão, Investigador Coordenador,
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Setembro, 2013

**Governança e Políticas Públicas
em Territórios de Baixa Densidade**

Maria da Conceição da Silva Nunes de Matos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor João Ferrão, Investigador Coordenador,
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Setembro, 2013

Ao meu pai,

Natural de S. Pedro do Sul, a quem devo o exemplo de entusiasmo, pragmatismo e determinação. Foi com ele que aprendi que a adaptação e a mudança são possíveis, e devem conviver.

Estou certa que iria gostar de ler este trabalho.

AGRADECIMENTOS

À minha família agradeço a tolerância, a compreensão e o suporte afetivo.

Ao meu Orientador, Investigador Coordenador, Doutor João Ferrão, pela permanente disponibilidade, pela acutilância crítica, pela exigência, pelo desafio e estímulo intelectual que me proporcionou, deixo aqui o meu profundo reconhecimento.

A todos os Professores que me proporcionaram o espaço de aprendizagem e de crescimento que muito contribuiu para as reflexões aqui espelhadas, agradeço os seus ensinamentos.

Às personalidades que fizeram o favor de me conceder parte do seu tempo para as entrevistar e aos membros do Conselho Local de Ação Social de S. Pedro do Sul, agradeço a disponibilidade e a colaboração que tornaram possível a concretização deste estudo de caso.

RESUMO

Nesta dissertação trata-se o tema da governança e das políticas públicas, na perspectiva de que o desenvolvimento territorial deve ser ancorado em políticas integradas de base local que valorizem o capital social e territorial das regiões, na medida em que estes constituem aspetos fundamentais para a afirmação das suas especificidades e para a promoção da sua competitividade. Os territórios de baixa densidade, pelo facto de apresentarem maiores fragilidades quanto à sua sustentabilidade económica e capacidade competitiva, podem beneficiar deste tipo de abordagens.

Assume-se, a partir da bibliografia internacional de referência, que a governança constitui um mecanismo que torna possível o envolvimento participado dos atores relevantes na construção de um referencial de ação em que se revejam, com que se comprometam e em torno do qual definam as prioridades, os objetivos e as estratégias de intervenção que desejam para o “seu” território. A governança constitui também o quadro de ação que permite a articulação multinível e intersectorial de políticas, facto que favorece respostas adaptadas a cada unidade territorial, bem como uma maior eficácia e coerência na sua implementação.

Neste trabalho tomou-se como caso de estudo a Rede Social e o Conselho Local de Ação Social de S. Pedro do Sul, e foram avaliadas as dimensões da articulação multinível dos instrumentos, das políticas públicas e dos atores, tendo-se verificado divergências entre o preconizado pelos modelos teóricos e a realidade concreta encontrada, o que parece sugerir a necessidade de uma melhor apropriação dos princípios subjacentes à governança.

Palavras-chave: territórios de baixa densidade; governança territorial; capital territorial; capital social; competitividade; coesão territorial.

ABSTRACT

This dissertation addresses the issue of governance and public policy, from the perspective that territorial development should be anchored on local integrated policies that enhance social and territorial capital of the regions, insofar as these are fundamental aspects to state their specificities and to promote their competitiveness. Low density territories, due to presenting bigger fragilities in their economic sustainability and competitive capacity, can benefit from this approach.

It is assumed from the international bibliography of reference, that governance is a mechanism that enables the engagement of relevant stakeholders participates in the construction of a decision make framework to which they can relate and to commit them around it and define priorities, objectives and intervention strategies wishing for "their" territory. Governance is also the framework for action enabling joint multilevel and intersectorial policies, fact that helps responses adapted to each territorial unit, as well as greater efficiency and consistency in implementation.

In this work was taken as a case study the Social Network and Local Council of Social Action of S. Pedro do Sul, had been evaluated the dimensions of the joint multilevel instruments, public policies and actors, and it was found divergences between the advocated theoretical models and true reality, which seems to suggest the need for greater ownership of principles underlying the governance.

Key-words: low density territories, territorial governance, territorial capital, social capital, competitiveness, territorial cohesion.

Conteúdo

ÍNDICE DE QUADROS.....	vii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	vii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	vii
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – GESTÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM EVOLUTIVA.....	5
1. Da Burocracia à Governança.....	5
2. Burocracia e Nova Gestão Pública: Abordagem Crítica.....	13
3. Desafios aos Modelos de Governança	15
CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA TERRITORIAL..	19
1. Dinâmicas de Articulação entre o Local e o Global	19
2. Da Territorialização das Políticas Públicas às Políticas Territoriais de Desenvolvimento	21
3. Governança Territorial e Ação Pública.....	24
4. Condições de Sucesso e Limitações dos Processos de Governança Territorial	29
CAPÍTULO III – GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS EM TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE	35
1. Desenvolvimento Territorial: Competitividade, Coesão e Capital Social	35
2. Uma Perspetiva Sistémica e Policêntrica para o Desenvolvimento dos Territórios de Baixa Densidade	43
3. Territórios de Baixa Densidade: Desafios e Oportunidades	46
4. Governança em Territórios de Baixa Densidade: Papel dos Atores e dos Líderes	50
5. Uma Estratégia para o Desenvolvimento Territorial: Síntese	52
CAPÍTULO IV – CASO DE ESTUDO: REDE SOCIAL.....	55
1. A Rede Social	55
2. Caracterização do Concelho de S. Pedro do Sul	57
3. Objetivos Gerais e Dimensões de Análise	58
4. Metodologia.....	59
5. Análise Documental.....	59
6. Análise dos Resultados do Inquérito por Questionário.....	60

6.1. Organização e Funcionamento da Rede (CLAS)	62
6.2. Autoavaliação da Rede	63
6.3. Articulação Multinível de Atores.....	65
6.4. Articulação de Políticas	66
7. Análise das Entrevistas	68
7.1. Gênese da Rede Social e dos seus órgãos (Plataformas Supraconcelhias e CLAS).....	68
7.2. Organização e Funcionamento da Rede Social, da PSC e do CLAS	70
7.3. Articulação Multinível de Atores.....	70
7.4. Conceção e Articulação Multinível de Instrumentos e de Políticas Públicas	72
7.5. Avaliação dos Resultados.....	74
7.6. Pontos Fracos e Fortes da Rede Social.....	74
7.7. Papel da Rede Social nos Territórios de Baixa Densidade.....	75
8. Estudo de Caso: Principais Conclusões	76
CONCLUSÃO	79
FONTES	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
ANEXO A – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO	I
ANEXO B – EXEMPLO DE GUIÃO DE ENTREVISTA	XV

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 4.1. – Caracterização da Amostra.....	61
Quadro 4.2. – Nível de Autonomia dos Membros da Rede.....	61
Quadro 4.3. – Adesão à Rede	61
Quadro 4.4. – Funcionamento do CLAS.....	64
Quadro 4.5. – Importância da Rede.....	64

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico 4.1. – Processo de Tomada de Decisão.....	62
Gráfico 4. 2. – Participação dos atores no funcionamento da Rede.....	63
Gráfico 4. 3. – Articulação da Rede com as Políticas Públicas.....	66

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CE – Comissão Europeia

ENPSIS - Estratégia Nacional para a Proteção Social e Inclusão Social

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISS – Instituto da Segurança Social

INE – Instituto Nacional de Estatística

UE – União Europeia

TA2020 – Territorial Agenda 2020

CLAS – Conselho Local de Ação Social

CLDS - Contratos Locais de Desenvolvimento Social

PSC – Plataforma Supraconcelhia

PDS – Plano de Desenvolvimento Social

DS – Diagnóstico Social

OCDE - Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento

PNI - Plano Nacional para a Igualdade

PNAI - Plano Nacional para a Inclusão

POPH – Programa Operacional Potencial Humano

PARES – Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais

PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural

RS – Rede Social

NUTS – Nomenclatura de Unidade Territorial para fins estatísticos

INTRODUÇÃO

“O ponto de partida das políticas de desenvolvimento de base local assenta na ideia de que a maior parte do conhecimento necessário para explorar o potencial de crescimento de um lugar (...) não está prontamente disponível e em poder do estado, das grandes empresas ou dos agentes locais, mas deve ser produzido de novo através de um processo participativo e deliberativo, processo que envolva todos os atores locais e externos”.

Barca et al. (2012:147)

Nesta dissertação procura compreender-se o papel da governança na definição e facilitação da implementação das políticas públicas especialmente em territórios de baixa densidade, no pressuposto de que o desenvolvimento socioeconómico e a coesão social e territorial podem beneficiar de modelos de ação que assentem em mecanismos de participação multinível por parte de diferentes atores e de políticas territorialmente inscritas que promovam o desenvolvimento das regiões a partir do reforço do seu capital territorial. Neste contexto, não só os mecanismos de governança – característicos de um estado de direito democrático e de um novo serviço público – constituem o referencial de ação que garante as melhores condições para uma participação ativa por parte de atores relevantes, públicos e privados, na formulação e implementação das políticas públicas que considerem mais ajustadas às necessidades dos “seus” territórios, como as políticas públicas não podem ser indiferentes a essas especificidades. É por isso que hoje, através das designadas *place-based policies*, se defendem abordagens políticas de base territorial que tenham em consideração a dimensão espacial do desenvolvimento e, neste sentido, devem ser moldadas pelas necessidades, características e perfis dos territórios, bem como assentar em mecanismos que promovam os valores locais, as ideias inovadoras e estimulem o intercâmbio de conhecimentos num quadro político multissetorial que tenha em conta a diversidade económica, social, política e institucional dos locais e das regiões.

O facto de vivermos numa sociedade em rede, complexa, dinâmica e no contexto da qual são cada vez mais evidentes as interdependências, leva a que o estado tenha que se reformular em torno do aprofundamento dos valores da democracia, da igualdade e da representatividade, apresentando-se aos olhos da sociedade – sem que, em todo o caso seja posta em causa a sua autoridade – mais como um parceiro e um mediador do que, propriamente como uma entidade centralizadora e autocrática que impõe decisões. Os processos de tomada de decisão resultam mais e melhor se se basearem em formas de participação multinível, legalmente consagradas e assentes em lógicas de rede como meio de reforço de legitimação da ação política. Trata-se, pois, de um estado que, inserido em redes colaborativas e abertas, faz assentar o seu governo e a formulação das suas políticas na transparência de processos, na participação cidadã e na conciliação de interesses e de atores.

A governança, entendida como um sistema democrático de gestão, assume particular relevância no contexto da reformulação do papel do estado no quadro das suas relações com a sociedade em geral, refletindo um novo olhar e uma nova forma de encarar o papel das organizações, dos cidadãos e das autoridades públicas nos processos de tomada de decisão.

A partir desta base, aquilo que nesta dissertação se pretende é esclarecer de que modo é que os mecanismos da governança são favoráveis à implementação e articulação de políticas públicas de base territorial que estimulem o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade.

Para ilustrar o quadro teórico conceptual que suportou esta dissertação, toma-se como caso de estudo a Rede Social, mais concretamente o Conselho Local de Ação Social (CLAS) de S. Pedro do Sul.

Tendo em vista a prossecução do objetivo enunciado nesta dissertação foi adotada uma metodologia com duas componentes. Como ponto de partida procedeu-se a uma leitura crítica da bibliografia internacional relevante. Depois, a partir dos postulados teóricos fornecidos por essas leituras, procedeu-se, à recolha de informação – através de várias fontes de primeira ordem, nomeadamente análise documental, entrevistas semidiretivas e inquérito por questionário – subjacente ao estudo de caso selecionado.

O inquérito por questionário foi dirigido a todos os membros que integram o CLAS. As entrevistas semidiretivas foram feitas a quatro atores chave, três dos quais ligados à área da segurança social (um decisor político de nível nacional; um responsável da administração pública de nível nacional; um responsável de um serviço desconcentrado da administração pública de nível regional e um responsável de nível local). A análise documental incidiu, por sua vez, sobre os instrumentos de suporte da atividade do CLAS: Diagnóstico Social, Pano de Desenvolvimento Social e Plano de Ação.

A Rede Social constitui um bom exemplo de governança multinível na medida em que, estando organizada em fóruns de base territorial e dispondo de níveis intermédios de coordenação, se apresenta como um meio de planeamento e execução de políticas públicas participadas, propiciando por isso condições favoráveis aos processos de negociação e concertação de atores relevantes de diversa origem e natureza. Permite, para além disso, a articulação das diferentes políticas setoriais, na medida em que é composta por representantes (em regra dirigentes) dos diversos serviços desconcentrados da administração pública e de entidades privadas que operam em cada região. Assim, integrado nessa estrutura, procura avaliar-se em que medida o CLAS de S. Pedro do Sul consegue beneficiar desse cenário e perceber de que modo é que, com base nos mecanismos da governança territorial e multinível, se articulam os atores, os instrumentos políticos e as políticas com incidência naquele concelho.

A dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos:

No primeiro procura fazer-se o enquadramento da governança a partir da evolução dos três principais modelos de gestão pública adotados pela administração pública no quadro da sua relação com o estado.

No segundo capítulo trata-se a temática da territorialização das políticas públicas e das políticas territoriais de desenvolvimento, na sequência de uma nova abordagem que reconhece, por um lado, a importância do capital territorial como fator-chave do desenvolvimento socioeconómico e, por outro lado, o papel dos atores locais e regionais na estruturação e implementação dessas políticas.

O terceiro capítulo é dedicado à problemática dos desafios e dificuldades com que os territórios de baixa densidade se defrontam, especialmente ao nível da competitividade económica e da afirmação das suas potencialidades.

O quarto capítulo centra-se no estudo de caso da Rede Social, com incidência mais específica no CLAS de S. Pedro do Sul, com o objetivo de, através da análise das dimensões da articulação multinível e intersectorial das políticas, dos atores e dos instrumentos de política, verificar em que medida é que um território de baixa densidade pode beneficiar dos mecanismos da governança territorial.

CAPÍTULO I – GESTÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM EVOLUTIVA

Neste capítulo pretende evidenciar-se a relação que existe entre os diferentes modelos de estado e de organização e funcionamento da administração pública. Procura mostrar-se que, integrada no contexto das diferentes formas que historicamente o estado vem assumindo, a administração pública não só acompanha essa evolução, como se vai moldando e organizando em torno dos valores e princípios por aquele veiculado. Assim, numa perspetiva evolutiva, são aqui abordados os três principais modelos de gestão pública, num processo que do modelo profissional weberiano, assente nos princípios da burocracia, da legalidade e da autoridade, passando pela nova gestão pública, que toma por referência os modelos do mercado e da gestão privada, conduz à afirmação de um novo serviço público em que a governança se apresenta como expressão principal da sua ação.

1. Da Burocracia à Governança

No âmbito do estado de direito em que nos situamos e para a concretização dos valores por este veiculados, são necessárias instituições e procedimentos consentâneos com princípios como o poder democrático, a soberania popular, a representação política e a separação de poderes. É neste contexto que a administração pública, enquanto instituição ao serviço do estado, se insere e, incorporando os seus valores e princípios, concretiza as políticas definidas pelo poder político.

Dessa maneira, e tendo, segundo Freitas do Amaral (1989:45), “a política, enquanto atividade pública do estado, um fim específico: definir o interesse geral da coletividade, a administração pública existe para prosseguir outro objetivo: realizar em termos concretos no quadro não só da subordinação às orientações da política, mas também da subordinação à lei, o interesse geral definido pela política”. Assim, subordinada à lei e às orientações da política, a administração pública exerce “uma função política no sentido do ‘governo da sociedade’, enquanto função de manutenção da coesão social” (Gomes, 2007:78) e reflete diferentes filosofias, circunstâncias e necessidades sobre o papel do governo na sociedade (Bourgon 2009:3).

Foi no âmbito do liberalismo político e dos propósitos racionalizadores de um estado liberal que, procurando criar uma estrutura administrativa racional e eficiente que lhe possibilitasse realizar o seu programa político (criação de infraestruturas e serviços necessários para potenciar a atividade económica como estradas, caminho-de-ferro, educação e que permitisse a instauração de uma ordem pública fortalecida), surgiu “a própria noção de administração pública” (Silva: 2003:41) e foi também no âmbito do liberalismo político, que

considerava a separação entre a sociedade e o Estado como garantia de liberdade individual, que se entendeu que a administração se deveria submeter ao princípio da legalidade,

entendendo-se que a melhor forma de defesa dos direitos dos cidadãos era a que provinha da lei, enquanto manifestação da `vontade geral`, uma vontade que tinha `preferência` sobre a da administração e que poderia estabelecer espaços de `reserva`, nos quais a administração estava impedida de entrar (Silva, 2003:43).

Foi também no contexto de um estado que, porque enquadrado agora juridicamente se apresenta como estado de direito, nasceu o direito administrativo e despertou o interesse pelo estudo da administração pública. Enquanto na Europa esse interesse se centrou nas questões jurídicas, nos Estados Unidos nascia a teoria administrativa, fruto da “necessidade de se estruturar e racionalizar a atividade e a intervenção do estado na vida económica e social” (Rocha, 2009: 14).

O primeiro período da teoria administrativa, correspondente à designada administração científica ou tradicional, vigorou desde fins do século XIX até ao final da II Guerra Mundial. Esta teoria apresenta como fundamento teórico a dicotomia entre a política e a administração defendida por Woodrow Wilson¹ – que dessa forma pretendia libertar a administração da relação promíscua do clientelismo que frequentemente conduzia à ocupação de cargos administrativos por políticos partidariamente conotados e à época negativamente designados, como refere Rosenbloom (1998:16), por *spoilsmen* (homem lixo) – e o modelo de organização profissional preconizado por Max Weber. Segundo essa teoria, que tem por base um modelo de organização burocrático, à administração pública competia a implementação das políticas e aos políticos a definição e decisão dessas mesmas políticas. Estrutura-se assim uma administração pública fortemente centralizada, unificada e hierarquizada, na qual as competências dos diferentes órgãos se encontram escalonadas e encadeadas do topo para a base.

Para Weber (1964), para quem a burocracia era a forma de organização através da qual se opera o sistema de dominação política, racional ou legal, uma organização tecnicamente superior seria aquela que: (i) se estruturasse segundo os princípios da autoridade (subordinada à lei e com competências bem definidas) e da hierarquia administrativa; (ii) se ordenasse de forma racional e delineasse de acordo com um quadro normativo bem definido, de aplicação universal

¹ Woodrow Wilson (1856-1924), Presidente dos Estados Unidos de 1913-1921 e líder do Movimento Progressista, foi um forte apoiante da reforma do serviço público nos anos de 1880. Foi considerado o fundador de uma nova forma de olhar a administração pública. Defendia que a administração pública devia ser entendida como uma forma de “negócio”. No seu famoso ensaio de 1887, *O Estudo da Administração*, Wilson escreveu “A administração está fora da esfera da política. Questões administrativas não são questões políticas, pelo contrário, são questões de gestão” citado por Rosenbloom, (1998:17). A este propósito ver também as referências de Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The New Public Service, Serving, not Steering*, NY, M.E. Sharpe, segundo os quais, o ensaio de Wilson constituiu uma importante base teórica para o estudo e a organização da administração pública, tanto ao nível da preocupação com a distinção entre poder político e o poder administrativo, como ao nível da preocupação com a criação e definição de estratégias de gestão que tornassem os serviços públicos o mais eficientes possíveis (cf. pp. 5-8).

e impessoal; (iii) que padronizasse e tornasse previsível o desempenho dos intervenientes e que evitasse a discricionariedade; (iv) impusesse ritmos, controlo e planeamento do trabalho. Estes aspetos, conjugados com uma boa governação, seriam, na ótica de Max Weber, fundamentais para garantirem a eficiência e eficácia de uma qualquer organização, fosse ela política, pública, económica, associativa ou religiosa (Weber, 1964:174-175). Esta estruturação da organização administrativa unificada em torno de um centro de poder (o governo) corresponde ao que Cassese (1985:383-384, citado em Silva, 2003:42), considera ser uma “aproximação antropomórfica aos problemas do Estado, concebido [este] como um homem grande, do qual os órgãos administrativos representam partes simples e no qual se inserem”.

Para fazer face aos efeitos da Grande Depressão de 1929, Roosevelt, adotando o modelo económico proposto por Keynes, implementa, através do *New Deal*, um conjunto de novas políticas que visam estimular o desenvolvimento económico e a coesão social. Com o *New Deal*, o estado assume novas funções nas áreas da saúde, educação, emprego e segurança social, emergindo assim uma nova conceção de estado, o estado providência ou *Welfare State*. A implementação daquelas políticas sociais conduziu à contínua dilatação do estado (com um significativo acréscimo de serviços, entidades e organismos), ao alargamento do leque de funções públicas, ao crescimento da despesa pública e ao aumento do número de funcionários públicos.

O intervencionismo e o dirigismo económico, social e cultural que caracterizam o modelo de estado providência conduziram à complexificação da organização e do funcionamento da administração pública que se consolida em torno do modelo profissional weberiano (essencialmente burocrática, hierarquizada, centralizada e fechada), modelo que acompanha o processo de crescimento e mudança das funções do estado (de um estado liberal para um estado providência), até finais da década de 70 do século passado. Este aumento das estruturas administrativas do estado, necessárias à execução das políticas sociais, leva a que a intervenção burocrática tenda a deixar de ser um instrumento racional de ação e passe a ser “uma estratégia eficaz para a reprodução dos privilégios e do poder de uma classe administrativa cuja atividade é, em muitos casos, contraproducente face às necessidades dos cidadãos” Offe (1996: 175-176, citado em Silva, 1997: 56). É neste sentido que Pereira da Silva refere que o “‘acréscimo de estado’ nem sempre veio ligado ao aumento do bem-estar individual, mas antes a um desmesurado crescimento da burocracia, que tornou a administração pública num aparelho pesado e de funcionamento moroso” (Silva, 2003:122).

Na sequência da crise petrolífera que a partir de 1973 afetou os países industrializados e contribuiu para o declínio do estado providência, a administração pública inicia um processo de reformas com vista a poder acompanhar e suportar o processo de mudança nas funções do estado que se pretende implementar e que, segundo Crozier, deverá conduzir a “um estado mais modesto que deve deixar de comandar e regulamentar” Crozier (1987 citado em Rocha,

2009:43). Por outro lado, o sentimento de frustração dos cidadãos com os custos e a ineficácia dos programas governamentais e a recém-fundada fé nas teorias económicas liberais levantaram sérias questões quanto às capacidades e mesmo quanto às motivações das instituições do sector público. De facto, Silva (2003:122-123) refere fatores como: (i) a ineficiência económica de um estado que cresceu enormemente e se tornou omnipresente; (ii) o constante aumento de impostos, desproporcional face aos serviços efetivamente prestados pelo estado; (iii) o risco de uma sua menor imparcialidade, pelo facto de, face à sociedade ter perdido o distanciamento (posição de separação e de superioridade) outrora assumido, pelo que, “habitado ao contrato, cede com frequência à tentação do ‘baixo negócio’ (corrupção, compadrio), que deixou de ser um problema moral dos titulares do poder para se transformar num problema político” (Silva, 2003:123); (iv) o alheamento dos cidadãos face aos fenómenos políticos, acabou por conduzir a um sentimento generalizado de desconfiança e de insatisfação que, segundo o autor, traduzem o esgotamento do modelo de estado providência.

A influência do pensamento neoliberal, da teoria da escolha pública e ainda dos modelos da gestão privada marcaram a agenda da reforma dos governos e instigaram ao novo papel do estado na economia, (Araújo, 2000:41). De facto, nos países cujos governos haviam crescido demasiado, limitando a iniciativa individual, com custos elevados (Pollit, 1993, citado em Araújo, 2000:41) e em que a administração pública se tornou numa “estrutura pesada, problemática e ineficiente” (Araújo, 2000:41), a necessidade de mudança tornou-se urgente. Era preciso “reinventar o governo”² e “governar melhor, poupando milhões”³, diminuindo, para tal, as funções do estado e emagrecendo a administração pública.

Como consequência, um conjunto de países anglo-saxónicos inicia um processo de reformas, impondo-se, neste contexto, o modelo de uma nova gestão pública, também conhecida na bibliografia internacional por Nova Gestão Pública⁴ que, defendendo o primado do mercado, propõe um novo modelo de organização da administração pública assente nos princípios da desconcentração, da descentralização e da desregulação, pretendendo-se assim, com uma administração mais eficiente, célere e responsável⁵, restaurar a confiança dos cidadãos

² Expressão que foi adotada a partir da obra com o título *Reinventing Government*, publicada em 1992 por David Osborne e Ted Gaebler's.

³ Máxima que Al Gore (1993) no seu famoso Relatório, *Nacional Performance Review*, expressava o desígnio de fazer-se mais com menos e com uma melhor administração ao serviço do cidadão.

⁴ A abordagem empresarial, inscrita no contexto político de um estado neoliberal, remonta à vitória do Partido Conservador, em 1979, no Reino Unido, liderado por Margaret Thatcher e à eleição, em 1980, do candidato republicano Ronald Reagan para Presidente dos Estados Unidos da América. Esta abordagem foi fortemente influenciada pelo *New Right*, ideologia liberal e conservadora que foi seguida por estes líderes políticos e que, em traços gerais, realçava as potencialidades do mercado como suporte dos processos de tomada de decisão e das escolhas individuais.

⁵ Segundo Rosenbloom (1998: 21-22), são as seguintes as premissas de uma administração pública no quadro da Nova Gestão Pública: (i) concentração na obtenção de resultados; (ii) crença na melhoria de resultados e redução de mais pela introdução da concorrência do mercado na oferta de bens e serviços, por exemplo, através das privatizações ou de *outsourcing*; (iii) orientação para o cliente, canalizando os seus recursos para a prestação do melhor serviço e devendo ser por isso responsabilizada; (iv) acento na

em alternativa à estrutura administrativa hierárquica, rígida, lenta e ineficiente em que o modelo profissional weberiano se tinha tornado.

Organizada a administração em torno de agências com maior grau de independência e em que aos gestores públicos é também conferida maior autonomia, assiste-se a um crescendo de fenómenos como *downsizing*, *outsourcing*, *contracting-out*, privatizações, parcerias público-privadas, evoluindo-se para uma situação que Araújo (2007:5-7) descreve da seguinte forma:

O modelo que anteriormente funcionava de forma integrada com o recurso à hierarquia e a um sistema unificado de função pública deu origem, em vários sectores da administração pública, a um modelo de quasi-mercado (...) foram criados serviços quasi-autónomos, com responsabilidade pelo seu funcionamento, conferindo à gestão grande liberdade de decidir sobre como obter o nível de desempenho desejado.

Assim, o tradicional modelo hierárquico utilizado para a implementação das políticas públicas foi “progressivamente substituído por um modelo pós-burocrático que se estrutura com base nos mecanismos de tipo mercado, como os contratos e as parcerias” (Araújo, 2007:7), representando, de certa forma, uma rutura entre a rigidez assente no cumprimento das normas, típico do modelo tradicional de administração, e uma nova abordagem que, menos preocupada com os procedimentos do que com os resultados, privilegia a qualidade, a eficácia, a relação custo/benefício e, orientada pela lógica do mercado, visa a sua satisfação e a resposta às necessidades dos cidadãos, que deixam de ser vistos como beneficiários e utentes dos serviços, para passarem a ser tratados como clientes. A natureza hierárquica das instituições públicas foi, assim, “trocada” por uma forma de organização mais horizontal e flexível que proporciona maior autonomia de gestão e de funcionamento dos serviços (Peters, 2003:24) que, pautados pelo equilíbrio entre autonomia e responsabilidade, deveriam competir entre si.

Mas este novo modelo de organização dos serviços públicos coloca novos desafios ao estado ao nível dos mecanismos de coordenação e da implementação das políticas públicas, uma vez que, quer a fragmentação da administração pública em agências *quasi*-autónomas, quer o seu regime de funcionamento, assente na contratação externa de serviços, quer ainda o maior nível de autonomia que é conferido aos decisores públicos, obrigaram o estado a encontrar soluções alternativas de controlo, de *accountability* e de responsabilização. Mecanismos de responsabilização esses que são veiculados por serviços de auditoria, fiscalização e verificação e pela regulamentação jurídica em que se procurava acautelar, entre outros, os princípios do interesse público, da legalidade e da transparência, objetivo nem sempre conseguido.

Dos anos noventa em diante, fruto da crescente influência da globalização, da internacionalização da economia, da complexificação das sociedades democráticas, do maior interesse na governação por parte dos cidadãos e das organizações da sociedade civil (que, mais

desregulamentação e estímulo ao *empowerment* com o objetivo de habilitar os funcionários para serem mais competentes e criativos na busca de soluções que melhor sirvam os interesses dos clientes.

ativos e informados, levantam questões e tentam influenciar os decisores políticos, procurando participar na formulação das políticas públicas), a gestão pública recria-se e adquire uma nova identidade, no quadro de uma nova concepção de governação e de prestação do serviço público. Um serviço público que, defendendo um modelo de gestão democrática, faz apelo à participação ativa dos cidadãos e agentes institucionais nos processos de tomada de decisão. É o tempo de um Novo Serviço Público (*New Public Service*), o tempo de governar em governança. O tempo em que o papel do estado se reformula em torno do aprofundamento dos valores da democracia, da igualdade e da representatividade, cujo epicentro não é já o da unidade de comando, da verticalidade e da centralidade das decisões, mas sim o das soluções concertadas a partir de processos de participação multinível, legalmente consagrados e assente em lógicas de rede como formas de reforço da legitimação da ação política. É o tempo de transição de um estado diretamente interventor e executor que atua de forma verticalizada e setorializada de acordo com uma visão de comando e controlo, para uma outra concepção do papel do estado, centrada em intervenções de natureza sobretudo reguladora e estratégica, valorizadoras de relações diversificadas com distintos atores e crescentemente organizadas em rede” (Ferrão, 2010:131).

Um estado que se afirma como um parceiro mediador, inserido em redes colaborativas e abertas cuja legitimidade assenta na transparência de processos, na participação cidadã e na conciliação de interesses de atores e que Denhardt e Denhardt (2003:3) tão bem sintetizam: “o governo não deve ser gerido como um negócio, mas sim como uma democracia” e os governos percebem que, com cidadãos comprometidos, dispõem de um poderoso recurso para a formulação das suas políticas, fortalecer as suas posições e melhor legitimar a sua ação. Governar em governança impõe pois uma gestão participada, democrática e transparente, na qual atores públicos e privados, em nome do interesse geral e da construção do “bem comum”, se concertam naquilo a que Ansell e Gash (2007) designam por governança colaborativa. Segundo estes autores, a governança surgiu a partir de múltiplas experiências locais como resposta às falhas dos governos na implementação de políticas, bem como aos altos custos da politização dos mecanismos de regulação, tendo-se desenvolvido como uma alternativa à pluralidade de grupos de interesse (por vezes antagónicos e concorrentes) e às falhas verificadas ao nível da prestação de contas e da responsabilização associadas aos modelos da nova gestão pública (Ansell e Gash, 2007:544).

A propósito da relação entre governança e democracia, é curiosa a analogia que entre elas Defarges (2008) estabelece. Para o autor, a governança é “filha da democracia” uma vez que nela se incorporam os ingredientes da democracia: (i) o pacto social – a democracia moderna assenta na figura mítica do pacto social (o pacto fundador) segundo o qual a sociedade nasceu de um acordo entre os homens que aceitavam, como condição de sobrevivência, o estabelecimento de regras e princípios comuns; (ii) a igualdade – que estabelece como “regra do jogo” a garantia da igualdade dos atores. Na democracia, como na governança, o domínio do

direito apresenta-se como substituto da força e do autoritarismo no estabelecimento da ordem social; (iii) a participação – na democracia, como na governança, o homem não é visto como objeto de exploração, mas como um trunfo vivo. “Neste universo, aquilo que faz avançar o homem já não é o chicote, mas o seu desejo de realização” (Defarges, 2008:19-20) e, para isso, a participação, tendo em vista a construção de um projeto comum, é essencial. No entanto, e porque quantidade não é sinónimo de qualidade, não se pense que mais participação signifique necessariamente melhores decisões. A participação, essencial à democracia, só é interessante, desejável e social e politicamente produtiva se for realmente interessada, informada, plural e responsável. Do mesmo modo, também o sucesso das decisões políticas não decorre da quantidade de informação recolhida, mas essencialmente do modo como é utilizada, por quem é utilizada e com que eficácia.

Igualmente Bourgon (2009) é de opinião que as organizações do setor público devem agir de acordo com os ideais e os princípios democráticos, considerando que isso pode ser feito de diferentes maneiras: (i) através da previsão da supervisão parlamentar; (ii) assegurando que os titulares dos cargos públicos sejam responsáveis pelo exercício do poder; (iii) incentivando a transparência, garantido o acesso à informação; (iv) disseminando informação para estimular a consciencialização das questões das relativas às políticas públicas; (v) facilitando o acesso ao governo e incentivando a participação no ciclo de políticas para garantir um maior envolvimento e apoio às iniciativas do governo (Bourgon, 2009:5-6). Estes princípios e medidas conexas, através dos quais se preconizam mecanismos de informação, consulta e participação ativa como base da relação entre os governos e os cidadãos nos processos de decisão e formulação de políticas, constituem aquilo a que a Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE) chama de "governo aberto e inclusivo" (OCDE: 2010)⁶.

Na União Europeia, as preocupações relativas a um novo modelo de governação foram assumidas pela Comissão Europeia através da publicação do Livro Branco sobre Governança Europeia, publicado em 2001. Nesse documento é identificado um conjunto de objetivos e princípios básicos para uma boa governança: (i) abertura (maior transparência na comunicação das decisões); (ii) participação (implicar os cidadãos na elaboração e aplicação das políticas, recomendando que as políticas devem deixar de ser decididas no topo); (iii) responsabilização (assente na clarificação do papel de cada interveniente no processo de decisão); (iv) eficácia (as decisões devem ser tomadas ao nível e no momento adequados e produzir os efeitos desejados); (v) coerência (esforço sustentado de coerência ao nível da diversidade de políticas da União).

⁶ Desde 2001 que a OCDE tem vindo a desenvolver um conjunto de recomendações como instrumentos formais que guiam o ciclo da formulação das políticas públicas e a prestação dos serviços públicos, assente em práticas de prestação de informação e mecanismos de consulta e de participação ativa por parte dos cidadãos, tendo inclusivamente publicado um manual sobre informação, consulta e participação pública, intitulado “O Cidadão como Parceiro”.

A governança deve, pois, ser entendida como um sistema democrático de gestão em que la décision, au lieu d'être la propriété et le pouvoir de quelqu'un (individu ou groupe), doit résulter d'une négociation permanente entre les acteurs sociaux, constitués en partenaires d'un vaste jeu, le terrain de jeu pouvant être une entreprise, un État, une organisation, un problème à résoudre, (Defarges, 2008:7).

O processo da governança tem assim lugar num espaço aberto e fluido, no qual participam múltiplos atores unidos por uma negociação multiforme e permanente onde o “público” e o “privado”, sob a égide do interesse coletivo, se concertam em busca de um denominador comum. A governança resulta assim de processos colaborativos através dos quais um ou mais órgãos públicos se envolvem diretamente com *stakeholders* não-estatais em processos formais e coletivos de tomada de decisão e de consensos orientados e deliberativos, que têm como objetivo definir ou implementar políticas públicas ou gerir programas públicos (Ansell e Gash, 2007:544). Desta forma, a governança, estreitamente ligada a processos de tomada de decisão, visa uma gestão mais inclusiva e corresponsável da coisa pública, em contraponto com os modelos tradicionais mais impositivos e burocráticos. O conceito de governança apresenta-se assim como um conceito heurístico e aberto tanto na sua interpretação como na sua utilização (Dasi, 2008:12).

Por oposição a um *hard power*, o poder, no âmbito da governança, apresenta-se como *soft power*, no sentido em que o seu exercício deve resultar mais de processos de deliberação e persuasão do que da imposição e uso da força (Defarges, 2008:53-56). Verifica-se assim, que o governo hierárquico tradicional vai dando lugar a uma crescente descentralização política e o controlo central vai dando lugar à interação, ao envolvimento e à participação (Denhardt e Denhardt, 2003:3) e, sendo o estado um entre vários outros atores cuja força reside mais na capacidade de obtenção de apoios para as suas causas do que em processos de imposição, a gestão pública assume, neste contexto, um papel central, uma vez que, como “uma explicitação do interesse coletivo, a sua legitimidade decorre, em grande medida, da habilidade em dinamizar a parte em que esse interesse é perseguido” (Peters 2003: 17).

É também neste sentido que Kooiman (1993:6, citado em Peters, 2000:32) afirma que nos tempos de hoje a governança se transformou num fenómeno inter-organizacional, cuja compreensão se faz através de conceitos como "cogestão, codireção e coorientação", o que significa a necessidade de mais formatos de cooperação para a criação de ordem no complexo, diversificado e, muitas vezes, dividido sistema político e que as “linhas divisórias entre os sectores público e privado se estão a esbater e os interesses, tanto públicos como privados, são frequentemente compartilhados” (Kooiman, 2004:172).

Chevalier (2003), por exemplo, enquadra a governança no âmbito da participação multinível tanto nos planos interno como externo, podendo mesmo essa participação ser informal:

(...) des acteurs divers vont être associés aux processus décisionnels : l'État n'est plus seul maître à bord; il est contraint, sur le plan externe comme sur le plan interne, de tenir compte de l'existence d'autres acteurs, qui sont amenés à participer, d'une manière ou d'une autre, dans un cadre formel ou de façon informelle, à la prise des décisions. La gouvernance implique donc un décloisonnement entre public et privé, mais aussi entre les différents niveaux (international, régional, national, local) Chevalier (2003:210).

Peters (2000) considera, por sua vez, que a eficácia da governança está associada a cinco tipos de atores fundamentais: o mercado internacional; as organizações supranacionais ou internacionais; os governos subnacionais; as redes e, naturalmente, o estado (Peters, 2000: 35-36). Agora os estados já não estão sós na cena internacional. Têm de partilhar o espaço global com um número crescente de atores globais, tornando-se, por isso, as linhas divisórias entre políticas externa e interna cada vez mais ténues. “O estado traça fronteiras, os processos de globalização e os fenómenos globais dissolvem-nas e ultrapassam-nas” (Gomes, 2007:81). Neste contexto, a governança, como fenómeno multinível, afigura-se aos estados como um enorme desafio. Um desafio de tal forma exigente e complexo que faz com que as expansão das redes mundiais em que se movem os capitais, as ideias, o conhecimento e a informação “conformem um tecido cada vez mais denso, fluído e muito desigual de interdependências” (Català, 2005:20) o que leva o autor a afirmar que

el tipo de cohesión social conseguido históricamente mediante el poder regulador de los Estados sociales y democráticos de Derecho hoy resulta imposible si algunos poderes reguladores clave no se transfieren desde el Estado nacional hacia unidades que alcancen y se pongan al mismo nivel que la economía transnacional, (...) La política nacional ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional.

Com efeito, acrescenta o autor, a globalização colocou em causa a constelação nacional dos estados, das nações e das economias territorialmente inscritas, bem como da circunscrição da ação política dos governos no âmbito das suas fronteiras nacionais. “O estado territorial, a nação e a economia circunscritas e autodeterminadas dentro das fronteiras nacionais, sede da institucionalização do processo democrático, já não existem mais como ideal credível” (Català, 2005:20).

2. Burocracia e Nova Gestão Pública: Abordagem Crítica

Nesta breve resenha sobre a evolução dos modelos de administração pública, na relação com as formas de estado a que se encontram associados, pretendeu evidenciar-se que há, de facto, uma relação estreita entre aquele e as formas de organização, gestão e funcionamento da administração pública que, incorporando as orientações políticas dele oriundas, lhes dá expressão através da sua concretização.

Ao longo da história da estruturação do estado, um longo caminho tem sido percorrido e nesse longo percurso, marcado pelas diferentes ideologias políticas, regimes e correntes, a administração pública foi-se organizando, configurando e reestruturando e, sem negar o seu passado, foi assimilando as marcas indeléveis dessa caminhada e assim construindo a sua identidade, garantindo desse modo a sua continuidade. É por isso que na multiplicidade de serviços que integram esta administração encontramos, também, uma grande variedade de modelos organizativos, razão pela qual não se pode falar de um único modelo de gestão pública, mas antes da predominância, num certo momento histórico e no quadro de uma certa conceção de estado, de um dado modelo, o que evidencia a prevalência de determinados valores e princípios sobre outros. Como refere Pitschas (2003), numa afirmação a propósito da reforma administrativa alemã, mas que se pode aplicar à generalidade dos processos de reforma administrativa, “não existe qualquer possibilidade real de mudar radicalmente as estruturas administrativas porque elas estão implantadas na tessitura da sua constituição e têm as suas raízes no tipo de burocracia definido por Max Weber” Pitschas (2003:38). Ainda, segundo o autor, a administração pública é moldada pelas condições sociais, económicas, técnicas e culturais prevaletentes, pelo que “as estruturas antigas estão a ser remodeladas, simplificadas e sobre elas são erguidas novas estruturas (Pitshas, 2003:31).

Todos os modelos de gestão pública têm em comum o fato de, em nome do interesse público, se pretender uma melhor e mais eficiente prestação do serviço público em prol do interesse dos administrados e visando o reforço da sua confiança. Mesmo em relação à administração clássica, cujas críticas se centram na falta de eficiência imposta pelo excesso de burocracia e que tendem a defini-la com recurso a um conjunto de estereótipos, tais como a tendência para a rotinização, para a fixação de regras e standardização de procedimentos que geram rigidez e resistência à mudança não favoráveis às reformas administrativas, o que é facto é que, quer no decurso dos processos reformistas, quer mesmo com a introdução das novas tecnologias de informação e comunicação, a administração não conseguiu, até aos dias de hoje, substituir ou “livrar-se da norma” e dos princípios gerais da burocracia (autoridade e hierarquia administrativa).

Meier e Hill (2005) referem que, apesar das inúmeras críticas e ataques que foram sendo feitas ao modelo burocrático, essencialmente pelos reformistas e pós-modernistas que reivindicavam e anunciavam a sua morte, a verdade, é que decorrido mais de um século, os princípios centrais por ele preconizados prevaleceram até aos dias de hoje e, segundo aqueles autores, ele “não só não morreu, como, no século XXI, florescerá pelas mesmas razões que floresceu no século passado” (Meier e Hill, 2005:51-57). O argumento central é que existem determinadas funções como, por exemplo, a defesa nacional, o sistema de segurança social, a monitorização política da economia, entre outras, que permanecerão sob a alçada direta do estado e em relação às quais a burocracia se revela a forma mais eficaz de o fazer, afirmando mesmo que “a governança democrática moderna requer o suporte da burocracia” porque só ela pode garantir um funcionamento eficiente e eficaz da democracia, parecendo-lhes ser “virtualmente impossível” abdicar dela porquanto é “um instrumento de

racionalidade [que] permite ordenar os processos e produzir resultados de forma regular, passíveis de uma análise sistemática”. E, como referem Mozzicafreddo e Gouveia (2011:7), “os procedimentos da lógica *managerial* tendem a transformar e complementar a organização burocrática e social, no sentido de acrescentar formas de gestão eficiente e produtiva aos princípios da neutralidade e equidade no tratamento dos cidadãos”.

No que à Nova Gestão Pública diz respeito, as principais críticas começam a manifestar-se na generalidade da bibliografia internacional sobre administração pública, a partir do início do ano de 2000. Gualmini (2008:75) sistematiza algumas delas: a ênfase colocada sobre a eficiência foi considerada uma ameaça à responsabilidade dos funcionários públicos; a convergência para um objetivo comum não é compatível com as especificidades nacionais; a medição quantitativa dos desempenhos tem encontrado sérios obstáculos que tornam inconstante a ação dos funcionários públicos. Araújo (2007:5-7) acrescenta que o facto de a administração pública se estruturar em torno de agências quasi-autónomas “destrói a memória institucional”, “ofusca responsabilidades” e aumenta a competitividade entre os serviços em detrimento da cooperação, levando a que os funcionários públicos tendem a centrar-se mais na eficiência da gestão e nas questões financeiras do que no interesse público.

Bourgon e Milley (2010) consideram que a maior parte das reformas ocorridas no setor público desde 1980 são uma "jornada incompleta" porque, focando-se na melhoria do desempenho das organizações públicas, prestaram pouca atenção à necessidade do ajustamento dos sistemas às práticas, referindo, por exemplo, que um maior compromisso para se alcançarem melhores resultados públicos exigiria um sistema de gestão e controlo do desempenho; uma abordagem integrada dos processos de tomada de decisão; e um reposicionamento da centralidade do governo como garantia de uma maior coerência no espaço intergovernamental (Bourgon e Milley, 2010): 16). Significa isso, portanto, que nem tudo está mudado ou precisa de mudança. O futuro da administração pública será construído sobre as bases sólidas do passado. A ênfase que na década de 80 do século passado foi colocada na eficiência, na produtividade, na qualidade ao nível da prestação dos serviços e na satisfação do cidadão continuam a ser valores a preservar, ao mesmo tempo, porém, com a incorporação das tecnologias de informação e da comunicação, que permitiram uma maior aproximação aos cidadãos e a criação de novas formas de prestação de serviços, são incentivados modelos de modelos de *e-gov 2.0*, que permitam envolver e aproximar mais os governo dos cidadãos, dando-lhes voz e espaço de intervenção nos processos de tomada de decisão e de formulação das políticas públicas.

3. Desafios aos Modelos de Governança

Os desafios que se colocam ao papel do estado no quadro dos modelos de governança, são enquadrados pelo fenómeno da globalização e pelo facto de vivermos numa sociedade em rede, complexa e dinâmica, no contexto da qual se gera entre os países um crescendo de interdependências

tanto internas como externas. Esses desafios, alguns dos quais comportam em si mesmos aspetos críticos aos próprios processos de governança, podem ser sintetizados a cinco níveis.

O primeiro desafio reporta-se às alterações estruturais relativas a este modelo de organização e funcionamento do estado que levam a que se “minimize o papel formal dos atores governamentais” (Peters, 2000:31), facto que é interpretado por alguns autores como um sinal de falência relativa do seu papel (Ferrão, 2010:130) ou até mesmo do seu fim (Gomes, 2007:81). Rothes (1997:15, citado em Peters, 2000:31), por exemplo, considera que o “governo perdeu a sua capacidade de governar e que a governação é agora o produto de uma auto-organização de redes internacionais”.

A esta visão contrapõe-se o argumento de que, embora a governança traduza um certo governo “à distância”, isso acontece porque, mesmo a uma certa “distância”, o estado dispõe de “capacidade para orientar, dirigir, influenciar, se não até para controlar completamente as ações na economia e na sociedade” (Peters, 2000:32). De acordo com esta perspetiva, no processo de governança o estado detém, a última palavra em virtude do papel central que aí ocupa e que, segundo Rocha (2010:28), resulta também do facto de possuir recursos técnicos, de ter orçamento próprio e de deter o monopólio do uso da força e da legitimação democrática. “Sem dúvida que o estado continuará a ser o recurso mais poderoso e indispensável para gerir de forma positiva as mudanças que a globalização impõe” (Jordi Segura⁷, 2005:13). De facto, sem perder relevância ou centralidade política, os estados desempenham neste processo um papel fundamental de articulação, intermediação e integração na arena política nacional e internacional. De acordo com Català (2005), “Os estados deixam de ser os provedores universais, para se converterem em catalisadores, habilitadores, protetores, orientadores, negociadores, mediadores e construtores de consensos” (Català, 2005:25).

O segundo desafio que se coloca aos modelos de governança prende-se com o facto de nem sempre ser fácil proceder a uma clara definição e operacionalização do conceito de interesse público. A conceção de interesse público como valor normativo universal definido centralmente pelo estado e que prevaleceu desde a implementação do estado liberal de direito e que ainda é hoje dominante no plano jurídico, tem vindo a ser contestada. Inicialmente foi posta em causa tanto pelas perspetivas individualistas associadas ao pluralismo relativista pós-moderno como pelas conceções desreguladoras propostas e implementadas pelas políticas neoliberais, depois “por conceções que procuram ajustar-se à crescente complexidade, diversidade, instabilidade e imprevisibilidade das sociedades atuais” (Ferrão, 2010: 48).

De acordo com esta terceira perspetiva, que tem em conta e preza a diversidade de valores, o interesse público pode ser entendido como um processo resultante do “trabalho conjunto de diferentes *stakeholders*, no contexto de modelos participativos de governança” (Ferrão, 2010: 48).

⁷ Ministro Espanhol das Administrações Públicas que assinou a apresentação da obra de Joan Prats i Català: *De la Burocracia al Management, del Management a la Governanza. Transformationes de las Administraciones Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Deste ponto de vista, o interesse público passa a ser definido em situação, como um construto de geometria variável, através de dinâmicas de negociação, nem sempre fáceis, entre os diferentes atores públicos e privados.

Assim, face ao exposto e às transformações que se têm operado ao nível do papel e das funções do estado e na ótica de um novo serviço público e da forma como este se articula e relaciona com os cidadãos e com a sociedade em geral, não faz hoje sentido a ideia de que o interesse público deva ser entendido como matéria exclusiva do estado, podendo resultar também de um processo de construção dinâmico e enraizado em contextos particulares.

O terceiro desafio, que se prende com a legitimidade dos processos de decisão, é talvez o mais complexo porque depende da presença combinada de um conjunto de variáveis fundamentais para que o processo de governança seja bem-sucedido. Nessas variáveis incluem-se: a história prévia de situações de conflito ou de cooperação entre os atores; os incentivos para que os interessados participem; os recursos disponíveis e o contexto organizacional em que decorrem os processos de negociação. Simultaneamente, existe um conjunto de fatores que são cruciais para o processo colaborativo considerado em si mesmo. Esses fatores incluem uma liderança facilitadora; o diálogo presencial; a construção de relações de confiança assentes na transparência e na cooperação; o desenvolvimento de compromissos e entendimentos partilhados; a perceção por parte dos stakeholders de que o processo é justo, equilibrado e aberto, e ainda, de acordo com Alexander et al. (1998, citados em Ansell e Gash, 2007:557), a convicção de que, “a negociação pública é ‘real’ e não uma capa para acordos de bastidores privados”.

O quarto desafio, que assume uma dimensão especialmente crítica aos modelos de governança, aparece sistematizado por Bourgon (2009:6), que chama a atenção para algumas preocupações e até confusões quanto aos efeitos dos processos de consulta e participação por parte dos cidadãos na medida em que podem: (i) conduzir ao adiamento de decisões e, assim, comprometer a oportunidade da ação; (ii) ser capturados por um único grupo de interesse; (iii) gerar confusão nos funcionários públicos quanto ao que os políticos e cidadãos esperam deles; (iv) levar a que os processos de participação passem a ser vistos como um dogma, de tal forma que mais participação por parte dos cidadãos passe a ser vista não apenas como a melhor, mas como a única forma de o governo exercer a sua ação.

No mesmo sentido, Davoudi et al. (2008) deixam um conjunto de interrogações ao considerarem que a participação dos *stakeholders* é necessária ao processo da governança. Admitem, contudo, a existência de um segundo nível de participação por parte dos cidadãos que, sendo igualmente desejável, é mais difuso e, na prática, mais limitado, levantando a questão de saber se os cidadãos poderão decidir sobre questões reais e qual o nível adequado para essa mesma participação. Para além disso, acrescentam que é preciso distinguir entre as pessoas que, pertencendo a grupos organizados, são capazes dar voz aos seus interesses nos processos de tomada de decisão e

aquelas que, à margem de qualquer organização, são sistematicamente excluídos dessa participação (Davoudi et al., 2008: 42-43)

Finalmente, o quinto desafio, situando a um nível mais geral, prende-se com o facto de os processos de governança, para além de requererem vontade política, necessitarem de um quadro normativo-jurídico que estipule claramente a divisão de funções, as responsabilidades e os recursos dos atores nos distintos níveis de governo e que estabeleça as condições de funcionamento de uma governança partilhada (UE, 2008b:3). Atendendo à filosofia inerente ao próprio processo de participação e ao regime jurídico dos atores, este desafio, será, certamente, o mais difícil de concretizar.

Todavia, se os governos se credibilizam pelos resultados das suas políticas, são os resultados da participação cívica e democrática que reforçam a sua legitimidade. Para tal importa que os mecanismos da transparência, da prestação de contas, da responsabilidade, da responsabilização, da ética e da deontologia profissional sejam efetivamente garantidos, pois só desse modo se pode assegurar o cumprimento dos princípios de um estado democrático de direito.

Neste contexto, impõe-se uma visão mais abrangente do papel do governo e do seu campo de ação que terá que enfrentar o desafio de ser capaz de

criar uma história poderosa o suficiente para transformar a maneira como pensamos o papel do governo na sociedade, que seja coerente o suficiente para orientar e apoiar as ações e decisões; flexível o suficiente para abraçar a diversidade de contextos, mandatos e circunstâncias, e moderno o suficiente para permitir que o estado seja capaz de forjar novas relações e de se envolver em novos diálogos para atender o interesse coletivo (Bourgon e Milley, 2010:7).

O papel do governo consiste, pois, em servir o interesse coletivo em todas as circunstâncias sejam essas previsíveis, menos previsíveis ou mesmo improváveis. Governar implica ter capacidade para construir, antecipar, experimentar e intervir antes que o custo da inação se torne maior do que o risco de explorar novos caminhos. Isso significa a redução do atrito, evitando falhas e garantindo uma partilha equitativa dos riscos e benefícios resultantes da inovação, bem ainda como o aproveitamento do poder dos outros através de abordagens baseadas na inteligência coletiva, nas redes de auto-organização, na colaboração ao nível dos processos de tomada de decisão e na promoção de uma maior capacidade de resiliência social (Bourgon e Milley, 2010:17-18).

O estado, cuja estrutura hierárquica é hoje complementada por uma multiplicidade de redes alargadas à escala local, nacional e global, deve continuar a promover os valores da equidade, da democracia e do direito mas, simultaneamente, deve estar preparado para governar em ambientes de maior incerteza, imprevisibilidade e turbulência, caracterizados por desafios complexos, cuja abordagem exige mecanismos de governança partilhados com base na permanente promoção de “arranjos situados” com atores relevantes e capazes para enfrentarem e lidarem com problemas específicos.

CAPÍTULO II - POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA TERRITORIAL

Como ficou patente no capítulo anterior, a problemática da governança assume particular relevo no contexto da reformulação do papel do estado no âmbito das suas relações com os principais atores sociais, económicos e com os cidadãos em geral. Refletindo um aprofundamento dos processos democráticos, a governança traduz-se pela afirmação de uma nova lógica na definição e implementação das políticas públicas, assentes agora em mecanismos de consulta, participação e cooperação com variados atores. Também o papel dos territórios e da territorialização das políticas públicas tem vindo a ganhar crescente centralidade nos fóruns académicos e políticos. Os territórios, enquanto espaço público de ação política, apresentam-se agora como fator-chave para o sucesso das políticas de desenvolvimento socioeconómico no quadro de uma negociação multinível de composição variada e com um cada vez maior envolvimento das estruturas de base local. O crescente aumento dos agentes que intervêm nos processos de desenvolvimento (organizações internacionais, estado, autoridades locais, organizações da sociedade civil, empresas, etc.) impõe estratégias e mecanismos de cooperação que garantam coerência, complementaridade e eficácia às políticas e aos processos de desenvolvimento local.

Neste capítulo pretende-se, por um lado, compreender e realçar a importância do território no quadro das políticas públicas e, por outro lado, clarificar o entendimento e o papel da governança territorial nas políticas territoriais de desenvolvimento.

1. Dinâmicas de Articulação entre o Local e o Global

Nas últimas décadas vem-se assistindo à progressiva afirmação dos territórios como elementos-chave para a compreensão quer da produção económica, quer dos fenómenos socioculturais. Dentro do vasto e variado sistema global, os territórios seguem, naturalmente, trajetórias específicas de desenvolvimento, pelo que são diversas as vias que têm conduzido a reflexão socioeconómica a confrontar-se com a diversidade de contextos socioculturais nos quais a produção tem lugar. A importância desses enquadramentos e da sua especificidade foi aumentando, ao mesmo tempo que iam sendo introduzidos conceitos como os de coesão territorial e vantagem competitiva das empresas e das regiões assentes na diversidade e na diversificação dos contextos de desenvolvimento local. A dimensão territorial como matriz geradora de conhecimento, de inovação e de competitividade passou a ser considerada como intrínseca aos fenómenos socioeconómicos e a assumir-se como variável estratégica essencial para o desenvolvimento sustentável.

Os territórios não são apenas o “suporte agregador de atores”, mas também uma “entidade criadora de sinergias inovadoras” (Lopes, 2001: 12), cujas dinâmicas – influenciadas pelas condições regionais, nacionais e internacionais em que se enquadram – desempenham um papel

determinante nos processos de desenvolvimento regional. É no “`local`, enquanto `espaço vivido` de confluência e síntese, que o desenvolvimento realmente ocorre” (Lopes, 2001:3).

Assim, os territórios caracterizam-se por serem contextos vivos de experiências, de conhecimento e de inovação, ideia que já havia sido desenvolvida por Becattini e Rullani (1995) quando consideraram que os territórios não devem ser entendidos como simples “`recipientes` de diversidade histórica, mas como autênticos laboratórios cognitivos onde constantemente se experimentam, selecionam e conservam novas variedades” (Becattini e Rullani, 1995:9).

A identificação dos fatores intrínsecos aos territórios constitui a chave de leitura indispensável para a compreensão das suas dinâmicas e a utilização das suas especificidades, sendo essa compreensão fundamental para a implementação de objetivos e estratégias de desenvolvimento de base local que possam desempenhar, nesse contexto, uma função essencial para a criação de vantagens competitivas de um país ou de uma região. Por sua vez,

a dimensão local não se restringe aos limites dum local específico mas, através de processos de relação e divisão de trabalho, vai-se expandindo interlocalmente e, por fim, globalmente. Quer isto dizer que um lugar não é um sistema local se não houver ramificações que o liguem ao circuito global (...) nem o global se desenvolve por oposição às especificidades dos lugares individualmente mas, pelo contrário, alimenta-se deles (Becattini e Rullani, 1995:15-16).

Nesta relação complexa em que os locais “jogam” a sua capacidade de autorrepresentação e simultaneamente têm de se abrir para o “mundo exterior”, participando em redes de relações de nível supralocais (do regional para o global), também ao nível das políticas públicas a dimensão do “local” tem vindo a assumir um papel cada vez mais importante. Essa importância resulta de uma efetiva reconfiguração do novo papel desempenhado pelos territórios. O “local” promove as suas especificidades a partir do seu referencial identitário, realçando aquilo que Davoudi et al. (2008: 36) designam por “qualidades do meio”, que constituem o seu capital territorial e a sua vantagem competitiva, contribuindo, desse modo, para um efetiva coesão territorial.

Subjacente à dinâmica complexa de relações que se estabelecem entre o local e o global, está o conceito de redes nodais, desenvolvido por Manuel Castells (2005) que considera que as redes “são um sistema de nós interligados e os nós são os pontos onde a curva se intersecta a si própria”. Como estruturas abertas que são, “as redes evoluem acrescentando ou removendo nós de acordo com as mudanças necessárias aos programas, visando atingir os objetivos de *performance* para a rede” e só através de uma observação empírica e das práticas que dão corpo à lógica da rede é que se pode compreender o funcionamento da sociedade em rede e, mais especificamente, da economia em rede Castells (2005:19) e, ainda, do papel das redes inter-organizacionais “como facilitadoras de fluxos de conhecimento e inovação” (Huggins et al., 2012:205).

Esta ideia da “localização global” dos territórios e da sua “desmaterialização” no contexto das redes e dos fluxos, ao mesmo tempo que se afirma a sua coesão a partir do conceito de capital territorial associado à identidade local e ao seu potencial endógeno como vantagem competitiva,

remete-nos para os conceitos de “espaço fluxos” versus “espaço lugar” de Castells (2000), entendendo-se por “espaço fluxo”, em contraposição a “espaço lugar”, o espaço virtual proporcionado pelas tecnologias de comunicação e sistemas de redes, traduzidas nas conexões que se estabelecem entre pessoas e que transpõem os domínios do espaço físico ou geográfico.

Um lugar é um local cuja forma, função e significado estão autocontidos dentro das fronteiras da contiguidade física (...) lugares não são necessariamente comunidades, no entanto, podem contribuir para a construção de uma comunidade (...) [do mesmo modo que] nem todos os lugares são socialmente interativos e espacialmente ricos. São precisamente as suas qualidades físicas e simbólicas que tornam os lugares diferentes (Castells, 2000:453-457).

As relações entre “espaço fluxo” e “espaço lugar” são idênticas às que existem entre globalização e localização. As pessoas ainda vivem em lugares mas, porque a função e o poder da nossa sociedade estão organizados em espaços de fluxos, a dominância estrutural da sua lógica altera o significado e a dinâmica dos lugares.

No âmbito das políticas de desenvolvimento regional, não se pode hoje ignorar que as dimensões do desenvolvimento económico se correlacionam com as da geografia económica, razão pela qual Barca et al. (2012) consideram que qualquer debate que se queira fazer sobre políticas regionais deve “primeiro considerar os enormes impactos que as tendências da moderna globalização têm sobre a geografia dos territórios e que é independente da nossa definição de lugares em termos de países, regiões, ou cidades” (Barca et al., 2012:135). Mas não foram só os efeitos da globalização que mudaram a conceção de espaço, foi também a forma como se passou a encarar a geografia económica das regiões que mudou. Com efeito, hoje as abordagens regionais devem ter uma visão integrada, sistémica e multissetorial do desempenho económico das regiões, de modo a que possam ser identificados e aproveitados os pontos fortes e os ativos locais como forma de incentivar o seu desenvolvimento e estimular a sua competitividade.

2. Da Territorialização das Políticas Públicas às Políticas Territoriais de Desenvolvimento

Já em 1995, Barquero dizia que “as diferenças de linhas programáticas das políticas espaciais dos governos centrais e locais e a própria história política desses países são alguns dos fatores que podem explicar a forma como cada país trata as questões da iniciativa local” Barquero (1995:26). De facto, o processo de territorialização das políticas públicas não é uniforme e depende em grande medida do modelo de organização política de estado de cada país, pelo que não é indiferente se se trata de uma organização estatal do tipo federal, regional ou central. Nalguns países como a França, por exemplo, é a administração central, através dos diferentes ministérios, quem incentiva e dirige a política de desenvolvimento local. Já em Espanha essa iniciativa parte dos governos das comunidades autónomas. Na Alemanha, estado federado, são as autoridades dos *lands* que têm

competências governativas próprias, enquanto em Portugal, a política regional apresenta uma grande dependência relativamente ao poder central, pese embora o inegável contributo que as autarquias têm dado ao desenvolvimento regional.

No entanto, não há dúvida de que a territorialização das políticas públicas tem vindo a ganhar especial relevância, decorrendo esse processo, essencialmente, do reconhecimento, por um lado, da ineficácia das políticas públicas que não têm em consideração as especificidades territoriais e, por outro lado, da necessidade de se assegurar a mobilização dos atores locais para a definição e implementação dessas políticas. Significa isto que se assume a territorialização das políticas públicas, bem como o envolvimento dos atores locais e regionais, como requisito indispensável ao sucesso das dinâmicas de desenvolvimento territorial. Os processos de desenvolvimento devem assim ser ancorados em políticas públicas territoriais e em políticas públicas territorializadas que adotem como referencial as especificidades e os problemas de cada território em particular.

Por oposição às *space-blind policies*, políticas isomorfas que adotam formas semelhantes, se não mesmo iguais, em termos da sua formulação e independentemente das especificidades das regiões e dos locais, surgem as *place-based policies* (OCDE, 2011:34) que são políticas que têm em consideração a dimensão espacial do processo de desenvolvimento. As *place-based policies*, visando maximizar o desenvolvimento económico, são moldadas pelas necessidades, características e perfis dos territórios e assentam em mecanismos que promovem os valores locais, as ideias inovadoras e estimulam o intercâmbio de conhecimentos num quadro político multissetorial, tendo em conta a diversidade económica, social, política e institucional das regiões. Numa palavra, as políticas de desenvolvimento local deverão privilegiar o apoio às regiões na promoção do seu capital territorial, sendo, por isso, muito mais do que uma simples territorialização das políticas públicas.

As abordagens políticas de base territorial têm, pois, em “consideração a diversidade do conhecimento local, bem como as competências e capacidades institucionais em diferentes localizações geográficas que podem afetar os retornos potenciais das intervenções políticas territoriais” (Fernandez, 2011:173). Deste ponto de vista, as políticas devem ser concebidas a partir de um diagnóstico de necessidades de base local e ser adaptadas a essa realidade. Por essa razão devem ser territorialmente inscritas e definidas não de forma cega, numa lógica descendente, mas pensadas e espacialmente direcionadas numa lógica ascendente. Nesta perspetiva, o desenvolvimento está relacionado com a geografia económica e com o conjunto de aspetos sociais, económicos e institucionais de um dado território que, de forma integrada, configuram a sua marca identitária. Na verdade, são “os aspetos específicos de uma localidade e a sua capacidade para criar e fortalecer a sua vantagem comparativa [que] estão no centro do sucesso do desenvolvimento económico” (Barca et al., 2012:135). Esta é a razão pela qual muitos autores vêm afirmando que o sucesso económico de uma região depende daquela articulação, devendo as políticas ser desenhadas tendo em conta a especificidade e heterogeneidade dos territórios, o que requer uma abordagem diferenciada de base local/regional que integre múltiplos arranjos possíveis de desenvolvimento

económico, arranjos esses que não têm de ser necessariamente convergentes. Aliás, esse não deve ser o principal objetivo das políticas de desenvolvimento regional:

O ponto de partida das políticas de desenvolvimento de base local assenta na ideia de que a maior parte do conhecimento necessário para explorar o potencial de crescimento de um lugar e de projetar os investimentos à medida das instituições não está prontamente disponível e em poder do estado, das grandes empresas ou dos agentes locais, mas deve ser produzido de novo através de um processo participativo e deliberativo, processo que envolva todos os atores locais e externos (Barca et al., 2012:147).

Trata-se assim de uma nova visão das políticas públicas, que pressupõe que sejam tomadas em consideração as dinâmicas e especificidades dos contextos em que estas se inscrevem, que incorpore os seus valores e reconheça o papel dos atores e de modalidades particulares de cooperação/coordenação, fundadas em mecanismos de negociação e compromisso relativos aos processos de tomada de decisão, e que permita, para além disso, um verdadeiro espaço de participação democrática, isto é, um espaço de diálogo, de abertura à dissidência de opinião e a visões alternativas. Significa isto que, de acordo com Rodrik (2005, citado em Barca et al., 2012:148), o sucesso das políticas baseadas no local exige que os atores locais e regionais sejam estimulados a desempenhar um papel construtivo, de forma a que se promova o potencial associado ao envolvimento positivo desses atores no desenho e implementação das políticas. Este modo de proceder apresenta-se, sem dúvida, como mais adequado quer para a promoção do crescimento inclusivo dos territórios, quer para a sua coesão. Na verdade, ele permite:

(i) tirar partido das potencialidades específicas de cada território; (ii) a apropriação de estratégias locais, devido a uma maior participação de atores públicos e privados; (iii) a subsidiariedade, permitindo a adoção de estratégias mais adaptadas às realidades locais; (iv) a integração de políticas setoriais a uma escala territorial e o reforço de sinergias entre estas políticas (Feio e Chorincas, 2009:138-139),

e ainda favorece o envolvimento ativo dos principais destinatários das medidas políticas de que depende o sucesso político. Resulta daqui um modo novo de entender o desenvolvimento, concebido como um processo dinâmico e policêntrico que, assente em mecanismos de governança multinível, deve atravessar as tradicionais linhas de demarcação estritamente hierárquica entre governo local, regional e nacional, bem como as linhas que separam áreas jurisdicionais, isto é, os setores público, privado e a sociedade civil.

Efetivamente, com a territorialização das políticas públicas, com o reforço do papel dos atores locais e com a necessidade de se estabelecerem mecanismos de cooperação, emerge a relevância do processo de governança territorial, que traduz um novo olhar e uma nova maneira de encarar o papel das organizações, dos cidadãos e das autoridades públicas nos processos de tomada de decisão, e isso de tal modo que “a governança territorial se converteu no instrumento em que se encontram depositadas as esperanças de uma mais efetiva gestão e governo das políticas de desenvolvimento territorial” Dasi (2008:11) e se torna num fator fundamental da eficácia das políticas públicas.

Em síntese, o desafio atual é o de fazer convergir o esforço de territorialização das políticas públicas com as políticas de natureza territorial, utilizando o território como matriz integradora e os processos de governança como elemento de ação pública que torna possível essa ligação.

3. Governança Territorial e Ação Pública

Dado que não existe uma definição única de território, e sabendo-se que não é indiferente o conceito que se adote, uma vez que dele resultarão diferentes concepções e interpretações relativamente à forma como ele é entendido, toma-se aqui como referência a concepção de Davoudi et al. (2008), para quem o território é visto como “um conjunto complexo de valores e de recursos; um bem comum de ativos fixos, materiais e imateriais; um recurso esgotável; um ‘facto’ económico e político; ou uma ‘construção social’ decorrente da ação coletiva de grupos, interesses e instituições” (Davoudi et al., 2008: 34-35). De acordo com esta perspetiva, o território é concebido com um “bem comum”, de recursos finitos, sobre o qual, e com base em princípios e valores económicos, políticos e sociais, se exerce a influência coletiva dos indivíduos e de grupos de interesse, de cuja ação resulta que o território se apresente não apenas como um espaço geográfico e físico, mas como um constructo social e político.

Mas a esta concepção, de base eminentemente sociológica, falta-lhe a dimensão económica, uma vez que o território é também, em grande medida, moldado por aquilo que é a sua especialização produtiva historicamente consolidada e pelo conjunto de relações sociais que, decorrentes dessa estrutura de produção, se estabelecem. Isto quer dizer que o padrão histórico de especialização imprime nos territórios a sua marca e influencia as relações entre os atores (Lopes, 2001:230).

Esta concepção de território remete-nos para o conceito de capital territorial, entendido como a marca identitária de um local, que encerra o seu potencial endógeno e o conjunto de recursos (ativos fixos materiais e imateriais), que vão das características puramente físicas ou espaciais inerentes à sua localização (inserção geográfica, dimensão, recursos naturais), às características imateriais, como a sua história e tradições, os capitais cultural, cognitivo, social e humano, a qualidade de vida que proporciona, a sua especialização produtiva e ainda os fatores intangíveis que facilitem a criatividade e a inovação.

O conceito de capital territorial foi introduzido na bibliografia internacional pela OCDE, através do Outlook Territorial de 2001 e, mais recentemente, foi adotado pela Comissão Europeia para traduzir a ideia de que cada região possui um “capital territorial” específico que, associado a determinado tipo de investimentos, pode gerar rendimentos diferenciados, se se souber utilizar o seu potencial e os seus ativos de forma eficaz, pelo que as políticas de desenvolvimento territorial devem, em primeiro lugar, apoiar as regiões no desenvolvimento do seu capital territorial (CE, 2005: 1, citado em Camagni, 2008:31).

É também neste sentido, através da utilização de uma taxonomia que envolve a articulação das dimensões da concorrência e da materialidade, que Camagni (2008) define capital territorial. A

concorrência inclui os bens públicos, privados e semi-públicos. A materialidade inclui os bens tangíveis, intangíveis e mistos. Da articulação entre estas duas dimensões resulta uma matriz que, indo da baixa à alta concorrência e dos baixos aos altos níveis de materialidade, cruza os bens tangíveis e intangíveis com os bens públicos, privados e semi-públicos. Desta combinação obtém-se uma multiplicidade de cambiantes nas quais se inclui um conjunto dimensões que envolvem diferentes tipos de recursos de natureza pessoal (empreendedorismo, criatividade, conhecimento, etc.), social (cooperação, redes de relações, confiança, reputação, associativismo, ação coletiva, etc.) e física (recursos naturais, paisagísticos, tecnológicos, rede de equipamentos, infraestruturas, etc.) (Camagni, 2008:32-34).

Assim, o capital territorial traduz-se por uma ampla variedade de ativos territoriais, tangíveis e intangíveis, de natureza privada, pública ou mista que, conjugados, geram uma multiplicidade de dimensões que conferem características e especificidades únicas aos territórios e constituem a base do desempenho das regiões. É na dinâmica e na interação desses ativos que assenta o crescimento económico e o desenvolvimento local devendo, por isso, o capital territorial ser maximizado no sentido da valorização do seu potencial. É por essa razão que “o papel económico do capital territorial reside na melhoria da eficiência e produtividade das atividades locais” Camagni (2008:41) e pode, por isso, ser intencionalmente gerido (no caso dos recursos naturais e culturais) ou intencionalmente produzido (no caso dos bens públicos e privados), exigindo uma forte componente relacional e de cooperação, isto é, de governança dos processos de desenvolvimento local.

Deste modo, para que o território possa ser assumido como bem comum, deve haver capacidade de envolvimento e mobilização dos atores desse território em torno de um “referencial estratégico de alcance coletivo” (Lopes, 2001:7), que seja apreendido por todos e vise a construção de um projeto comum que se afirme como ponto de interseção de relações e de processos de tomada de decisão em parceria ou em rede. No fundo, está aqui presente o conceito de ação coletiva, entendida como “as ações empreendidas por um conjunto de agentes que estão relacionadas com a solução de um problema coletivo” (Bagnasco e Le Galès, 2000, citados em Davoudi et. al., 2008:35), e em cujo processo se joga a mobilização de interesses organizados, podendo obter-se resultados diferentes conforme se estabeleçam entre eles formas de cooperação, de confronto ou de negociação.

Não são, por isso, indiferentes a conceção política e de ação governativa que se tenha dos territórios. Com efeito, o modelo clássico de ação política, em que as políticas sobre setores e áreas bem definidos eram desenhadas e decididas, unilateral e verticalmente, por um estado centralizado, está ultrapassado. Hoje, as escalas espaciais da ação política exercem-se em diferentes direções (na horizontal, de forma ascendente e descendente) e podem incorporar dimensões diversas: internacional, nacional, regional ou local, pelo que não é possível ignorar o papel que os vários intervenientes (políticos, cidadãos, organizações não governamentais ou outros), a diferentes níveis, têm neste processo. No fundo, trata-se agora de saber quais os problemas públicos de que as autoridades políticas se devem ocupar e de que modo deverão ser abordados e solucionados. Esta

conceção de ação pública (entenda-se coletiva) no exercício da ação política remete-nos para o conceito de governança, porquanto ela resulta da mobilização de atores públicos e privados com interesses definidos e organizados em torno de intenções determinadas.

O conceito de governança territorial, inspirado no conceito de governança anteriormente definido, deve ser entendido como o processo de organização territorial da multiplicidade de relações que caracterizam as interações entre diferentes atores públicos e privados e que se traduz na sua capacidade para:

- (i) construir um consenso organizacional que envolva diferentes atores, a fim de definirem objetivos e tarefas comuns; (ii) reconhecerem o contributo de todos os parceiros para atingir os objetivos previamente definidos e (iii) acordarem sobre uma visão comum para o futuro do seu território (Davoudi et. al, 2008: 35).

Desta perspetiva resulta que a governança territorial é um modo de organização da ação coletiva em torno de uma visão comum e partilhada, que tem por base o reconhecimento e a valorização do capital territorial e no âmbito da qual os atores e as relações que entre eles se estabelecem constituem o elemento chave do seu sucesso.

Ferrão (2010), para além da dimensão da coordenação das políticas, acentua o papel dos atores, ao considerar que a governança territorial constitui um instrumento essencial aos modelos de governação que requer uma visão estratégica, colaborativa e coordenada das políticas de base territorial e pressupõe uma efetiva cooperação entre atores. De facto, segundo o autor, uma cultura de cooperação que se traduza no envolvimento dos atores relevantes e que seja marcada por relações de confiança mútua e de coevolução (no sentido da maturação das relações), é essencial para que se cumpram os requisitos básicos da eficiência, justiça e democraticidade, inerentes aos processos de governança (Ferrão, 2010: 134-137).

De um outro ponto de vista, Reis (2007, citado em Feio e Chorincas, 2009: 140), entende a governança territorial segundo a perspetiva do “*problem solving*”, considerando que é essencial que os atores procedam a uma adequada seleção dos problemas a solucionar, aspeto que, segundo o autor, é mais importante do que a segmentação ou compartimentação das responsabilidades/áreas de atuação ou da lógica de repartição aritmética de recursos financeiros a afetar.

Dasi (2008:23-14, citado em Ferrão, 2010:134), entende a governança territorial segundo dois pontos de vista: como mera aplicação dos princípios da boa governança às políticas públicas territoriais e urbanas; ou como processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais numa ótica inovadora, partilhada e colaborativa.

Nesta mesma linha, a Carta Europeia da Cooperação em Matéria de Apoio à Governança Local coloca a ênfase no papel das autoridades locais, na descentralização e nos processos de decisão política, ao considerar que a “governança democrática local favorece o respeito pelos direitos da sociedade e o desenvolvimento adaptado às suas necessidades ao implicar todas as partes interessadas na elaboração, aplicação e avaliação das políticas locais” (UE, 2008 a:1-2). Nesse

documento utiliza-se, por conseguinte, o conceito de governança local para designar os processos de tomada de decisão e execução das políticas públicas por parte dos governos locais (eleitos em contexto de descentralização), que fomentam uma participação equilibrada do conjunto dos atores de um território (estado, sociedade civil e setor privado), reforçam a responsabilidade perante os cidadãos e favorecem a resposta às questões sociais procurando o interesse geral. Naquele texto, reconhecendo-se o papel central das autoridades locais como catalisadores do desenvolvimento local – pelo facto de deterem legitimidade democrática, pela sua proximidade aos cidadãos e pela sua maior capacidade de mobilizar os atores locais para o diálogo político – considera-se que o princípio da subsidiariedade e as políticas de descentralização dotaram as autoridades locais das competências e dos recursos necessários para o reforço do autogoverno de nível local. Neste contexto, a “governança democrática local” integra-se também no marco institucional do estado, contribuindo para a sua reforma e para fortalecer a legitimação da sua ação pública.

Numa outra perspetiva, a Agenda Territorial da União Europeia de 2007 entendia governança territorial no quadro do processo de coesão territorial da UE, como um objetivo e como uma competência partilhada que só poderia ser conseguida “através de um diálogo intenso e contínuo entre todos os intervenientes do desenvolvimento territorial”, referindo especificamente, entre outros, o papel dos atores locais e regionais, do setor público e privado, da comunidade científica e das organizações não-governamentais no processo de cooperação coletiva com vista a uma melhor utilização dos investimentos cruciais nas regiões da União Europeia (UE, 2007:1). É também no 1.º Programa de Ação, definido no âmbito da Agenda Territorial da UE, que pela primeira vez aparece expressa num documento oficial a ideia de uma governança territorial multinível na UE, apresentada aí como “uma ferramenta fundamental para um desenvolvimento espacial equilibrado da União Europeia” (UE, 2007:2).

Se bem que na Agenda Territorial da União Europeia reportada a 2020 (TA2020), o conceito de governança territorial não apareça explicitamente referido, o seu sentido é-nos dado a partir da definição de governança multinível, segundo a qual se deve “garantir uma contribuição equilibrada e coordenada dos atores locais, regionais, nacionais e europeus” (UE, 2011:4). Isto implica a manutenção da coerência e das sinergias necessárias aos processos de tomada de decisão, bem como a criação de mecanismos verticais e horizontais de coordenação, uma vez que as relações de interdependência regionais são cada vez mais importantes e exigem uma cooperação contínua e em rede que permita a integração das várias regiões da UE aos diferentes níveis considerados territorialmente relevantes (UE, 2011:3).

É precisamente neste âmbito que se entende que a governança territorial, entendida na perspetiva de Faludi (2012:207) como multinível e geograficamente flexível, desempenha um papel de crucial importância, uma vez que pressupõe uma visão meta-geográfica dos territórios que vai para além dos seus limites físicos. Para Faludi (2012:205), a meta-geografia refere-se a estruturas

espaciais que têm subjacentes percepções que conferem uma outra dimensão que não se cinge às fronteiras geográficas definidas no mapa das regiões ou dos estados soberanos.

Em síntese, o ponto de convergência de todas estas concepções é o de uma visão estratégica comum e inovadora sobre um dado território, construída a partir da ação concertada entre atores públicos e privados e desenvolvida num clima de cooperação e partilha de responsabilidades, pressupondo, para tal, mecanismos de coordenação horizontal e vertical, tanto de atores como de políticas.

Davoudi et al. (2008) consideram que os fatores que permitem descrever, analisar e avaliar a governança territorial são o contexto, as políticas e as ações. Por contexto os autores entendem as condições estruturais gerais, as características e as dinâmicas do território, tais como a densidade institucional, o ambiente inovador e o capital territorial. As políticas descrevem os quadros institucionais das políticas territoriais, os instrumentos e os procedimentos para a governança, ou seja, os modos de “governar a governança”. Finalmente, as ações de governança territorial propriamente ditas são definidas a partir das experiências, dos projetos e dos programas cuja execução estimula uma abordagem de governança territorial (Davoudi et al., 2008: 37-38).

Um bom exemplo da aplicação desejável, porque com vantagens evidentes, dos modelos de governança territorial é o caso do ordenamento do território, na medida em que envolve uma multiplicidade de atores que, numa lógica de rede, têm de cooperar a diferentes níveis. Na verdade, o conceito de território mobiliza diferentes áreas do conhecimento, exige uma articulação com diferentes domínios de intervenção política (por exemplo, ambiente, urbanismo, paisagem, recursos naturais, etc.) e ainda a conjugação de diferentes interesses coletivos, públicos e privados, nem sempre consensuais. Com esta conjugação de atores e domínios de intervenção, que implica processos complexos de mediação e negociação (e também de coordenação estratégica de políticas), visa-se a concertação coletiva em busca de soluções que satisfaçam, tanto quanto possível, os interesses de todos.

Os processos relativos ao ordenamento do território passaram a ser encarados numa lógica de governança por esta se revelar como o modelo mais ajustado à pluralidade de atores e à complexidade de interesses e valores em presença. Nesse sentido, Ferrão (2011) adota a expressão anglo-saxónica “*spatial planning*”, por oposição a “*physical planning*”, para definir uma concepção do ordenamento do território

mais abrangente, integrada e estratégica, assente na interação e cooperação entre diferentes atores (planeamento participado, colaborativo e deliberativo) e na coordenação de diferentes políticas de base territorial e setorial (governança territorial) em torno de uma agenda territorial comum de natureza prospetiva (Ferrão, 2011:39).

Esta concepção reflete, no fundo, uma visão da gestão e do planeamento do território enquanto espaço de vivência coletiva que se estrutura, constrói e recria segundo um referencial estratégico comum (que tem em consideração as especificidades e os valores culturais e sociais de cada região

ou território), que congrega as diferentes políticas de base territorial e setorial. É em torno de tal referencial que se estabelecem os compromissos e se estruturam soluções numa lógica de governança multinível (Ferrão, 2011:48). De facto, o principal objetivo da governança é a obtenção de compromissos tão alargados quanto possível, a partir dos quais se definam quadros de ação e se efetivem responsabilidades que permitam a sua concretização.

Outro exemplo de governança territorial é-nos dado por Mendez et al. (2012) quando, ao nível das políticas de coesão e no que concerne ao objetivo da cooperação territorial europeia, propõe uma abordagem estratégica e integrada feita a partir de intervenções localizadas que, com base na arquitetura do planeamento e do desenvolvimento local, assente em contratos de parceria. Assim, na arquitetura do novo quadro comunitário para 2014-2020 são apresentados novos instrumentos de intervenção territorial (Instrumentos Territoriais Integrados) que assentam numa lógica de *place-based policies* e estratégias de desenvolvimento local lideradas por comunidades locais (*Community-led Local Development*) nas quais se desenvolvem ações coordenadas de grupos responsáveis pela identificação, implementação, acompanhamento e avaliação dessas estratégias (Mendez et al., 2012:13)⁸. Neste sentido, acentua-se a dimensão do envolvimento das comunidades e dos atores locais e, por conseguinte, as políticas de desenvolvimento local e de coesão territorial adotam a governança territorial como referencial de enquadramento da ação política, cuja estratégia assenta numa lógica ascendente e tem uma natureza multissetorial.

A governança territorial supõe, assim, um novo entendimento da ação pública e das suas estruturas organizativas, bem como da forma como os territórios são administrados e as políticas aplicadas, assumindo-se como um elemento cada vez mais incontornável para se alcançarem os objetivos políticos dos territórios.

4. Condições de Sucesso e Limitações dos Processos de Governança Territorial

Apesar de não existir um modelo universal de parceria, verifica-se que a crescente tendência para o estabelecimento de parcerias, que funcionam em lógicas de governança territorial, sugere que os mecanismos de cooperação que se estabelecem entre diferentes tipos de organizações visam dar corpo a uma missão global que, segundo a OCDE (2001), se estrutura em torno de quatro eixos: (i) prosseguir um objetivo de intervenção pública, por exemplo estimular o desenvolvimento económico, promover a coesão social, melhorar a qualidade de vida, etc.; (ii) esforçar-se por atingir esse objetivo principalmente pelo aumento do grau de coordenação entre as políticas e os programas

⁸ Estas propostas constam do projeto legislativo para UE da Reforma da Política de Coesão após 2013, apresentado em outubro de 2011 pela CE ao Parlamento Europeu e foram extraídas de um estudo requerido pelo Comité de Desenvolvimento Regional, que visava analisar essas propostas e, ao mesmo tempo, apresentar recomendação com o objetivo de habilitar o Parlamento Europeu para o processo de negociações.

através dos diferentes serviços e níveis de administração, adaptando-os aos contextos locais; (iii) criar novos projetos e serviços sempre que os resultados da coordenação não forem suficientes; (iv) trabalhar a um nível local a fim de fazer participar os atores locais, especialmente a sociedade civil, na definição das prioridades e no desenvolvimento dos projetos, na exploração dos recursos e das competências locais OCDE (2001:21).

Naturalmente que, do nosso ponto de vista, para a consecução daquela missão, o relacionamento entre os parceiros, para além de ser orientado para objetivos específicos, deverá assentar: (i) num quadro de confiança, abertura e transparência; (ii) na cooperação e coordenação (horizontal e vertical) dos atores que garanta a integração e a coerência entre visões, competências e responsabilidades distintas; (iii) em lideranças capazes de mobilizar recursos e implementar dinâmicas de intervenção; (iv) num sistema de subsidiariedade mais ou menos explícito (tendo em consideração que o nível local pode ser mais eficiente na promoção e desenvolvimento de políticas se a esse nível se atribuir a mesma capacidade para a implementação de ações de governança territorial que aos níveis supralocais); (v) em diferentes modalidades de definição e implementação de políticas, que serão moldadas e adaptadas em função da estratégia concertada e do referencial comum estabelecido; (vi) na admissão de diferentes escalas espaciais dentro do mesmo território, visando-se, dessa maneira, a redução das disparidades e a coesão territorial.

Nos processos de governança de estruturas em rede, cuja função primordial é mediar as relações entre atores, importa também salientar o papel da confiança mútua e da forma como esta se reflete nos processos de liderança. Em termos gerais, a confiança é o ingrediente vital que regula as relações interpessoais e torna possível a vivência em comunidade, uma vez que permite reduzir as incertezas, a dimensão de risco e garantir a coerência necessária às dinâmicas interrelacionais. Hidle e Normann (2013) salientam que na economia regional e no âmbito dos sistemas de redes de governança, níveis elevados de confiança contribuem para reduzir custos de transações entre diferentes tipos de atores, bem como para a transferência de conhecimento e inovação. Mas os autores sublinham também que “a governança em rede não é apenas uma questão de confiança” (Hidle e Normann, 2013:116-118), uma vez que a liderança desempenha também, nesse processo, um papel de fundamental importância. Assim estudarem em que medida os contextos de confiança são importantes para a construção social do papel político e da institucionalização do poder, concluíram que altos níveis de confiança no sistema político, por parte de agentes externos a esse sistema, são geradores de diferentes e mais amplos espaços de ação por parte dos decisores políticos, sendo de relevar neste processo a forma como é interpretada a qualidade da democracia local. Decorre daqui que a liderança política das redes é diferente consoante o nível de confiança conseguido por parte dos atores sociais. Essa confiança incide não só sobre o sistema político, como também sobre aquilo que é considerado “confiável”, facto que pode criar espaços de ação política diferentes e conduzir ao desempenho de papéis diversos por parte dos vários atores. Para além disso, nos contextos políticos de governança territorial a confiança constitui em elemento essencial da

dimensão da compreensão da construção social dos papéis políticos e da sua importância para a escolha das estratégias de desenvolvimento regional (Hidle e Normann, 2013:117-118).

Para além dos aspetos acabados de enunciar, constitui também fator fundamental para a eficiência e eficácia dos processos de governança territorial, o estabelecimento de parcerias no quadro da cooperação institucional, entendida esta como o conjunto de esforços desenvolvidos por parte dos diferentes atores públicos e privados que, unidos em parcerias, procuram a realização de ações conjuntas que visam resultados coletivos, através da partilha de recursos (materiais e imateriais) de que resulta um conjunto de vantagens que Ferrão (2010) identifica como: (i) a troca e partilha de informações, bem como os conhecimentos e processos de aprendizagem coletiva propiciados pela rede de parceiros; (ii) uma maior partilha de riscos pelos intervenientes (públicos, privados, associativos), sobretudo se houver ligação a investimentos críticos, quer em dimensão, quer pelas características inovadoras que comportem; (iii) a obtenção de economias de escala, através da mobilização de recursos e competências que se complementem entre si; (iv) o reforço da cultura de parceria e de cooperação institucional, nomeadamente ao nível local, baseada na confiança, no diálogo e na concertação de interesses; (v) a maior possibilidade de disseminação de boas práticas e de ações de *benchmarking* (Ferrão 2010: 135).

Porém, a este conjunto de vantagens que se colocam à governança territorial, Ferrão (2010) contrapõe obstáculos ou dificuldades como: (i) as disparidades ao nível do envolvimento, da capacidade e da disponibilidade das diferentes entidades para se envolverem em soluções inovadoras deste tipo; (ii) a desproporção entre o esforço inerente à construção de parcerias e de estruturas em rede, os objetivos visados e os resultados obtidos; (iii) a natureza oportunista de constituição de algumas parcerias e de estruturas em rede, visando apenas cumprir os requisitos formais exigidos por candidaturas e avaliação de projetos; (iv) e, finalmente, a dificuldade de uma gestão sustentável de soluções de governança em contextos marcados pela persistência de culturas institucionais e organizacionais setorializadas, centralizadas e com um forte pendor hierárquico, bem ainda como pelo nível de representatividade dos atores e da sua efetiva capacidade de decisão traduzida por poderes e motivações excessivamente desiguais (Ferrão, 2010:135).

Outros autores chamam igualmente a atenção para constrangimentos que dificultam o desenvolvimento de soluções de governança territorial. Assim, Huggins et al. (2012), por exemplo, colocando a tónica no funcionamento das redes inter-organizacionais, destacam os seus potenciais benefícios a partir do acesso, da difusão e da internalização do conhecimento como meio privilegiado de inovação, mas realçam, também, os impactos negativos para as organizações resultantes de uma má gestão do funcionamento das redes se se permitir uma difusão não filtrada da informação que, assim, se pode constituir como bloqueio à inovação (Huggins et al., 2012:205-206). Tendo presente este entendimento dos autores, somos levados a concluir que a grande proximidade, as relações de forte confiança pessoal e cumplicidades entre os atores geradas em redes de longo prazo, podem reduzir a heterogeneidade e inibir o desenvolvimento das organizações, havendo, por

isso, necessidade de, por vezes, se proceder à renovação das redes com novos atores, novos projetos, novas dinâmicas e novas configurações.

Também a OCDE (2001) vem chamar a atenção para o facto de não se conseguirem identificar ou avaliar os mecanismos subjacentes ao funcionamento das parcerias locais. Estas são comparadas a “caixas negras”, porque “se os recursos utilizados e os resultados obtidos são visíveis, já os mecanismos pelos quais os resultados foram conseguidos, a partir dos recursos utilizados, não o são” (OCDE, 2001:19). Este facto, que torna complexo o estabelecimento de uma ligação entre resultados e recursos utilizados, dificulta a avaliação da eficácia das parcerias e o estabelecimento de uma comparação pertinente com outros instrumentos da governança. Com efeito, o grau de utilização dos diferentes recursos financeiros, a repartição de responsabilidades, o papel dos diferentes atores locais e o grau de participação das diferentes instituições não se pautam por parâmetros comuns comparáveis entre si, pelo que seria necessário que se estudassem a “atividade”, o desempenho e os mecanismos de funcionamento das parcerias, a fim de se compreender o seu contributo para concretização dos objetivos da intervenção pública em diferentes domínios.

A um nível mais geral, Davoudi et al. (2008) salientam as dificuldades relativas aos mecanismos de coordenação (horizontal e vertical) dos vários níveis da governança, das políticas setoriais com impactos territoriais e dos atores (governança multicanal e relações entre os atores e os territórios) (Davoudi et al., 2008: 35-36). Neste mesmo sentido, já a OCDE (2001) chamava a atenção para o facto de as parcerias locais terem um ponto fraco: a sua estrutura. “Falta-lhes legitimidade institucional e democrática e são confrontadas com problemas de coordenação tanto no plano horizontal (entre os parceiros) como vertical (entre os parceiros e a administração central)” (OCDE, 2001:17), considerando que para ajudar os parceiros a definir o seu papel e a preservar a sua capacidade de inovação, seria preciso implementar um quadro de ação mais estável e reforçar a sua imputabilidade pelos resultados, continuando, ao mesmo tempo, a deixar-se-lhes uma margem de manobra importante na gestão das atividades locais. O mesmo documento sugere que se poderia aí chegar por um processo de experimentação, de comparação e de avaliação dos diferentes modelos de coordenação e de combinação de relações utilizadas à escala local (processo designado por “experimentalismo democrático”).

Uma outra dificuldade que importa salientar nos processos de governança territorial, prende-se com o facto de não ser ainda muito claro o papel dos territórios. Com efeito, “é muito difícil definir o papel do território e do seu capital territorial, principalmente porque raramente é considerado como uma questão importante que precisa de ser destacada” referem Davoudi et al. (2008:48). Esta limitação é tanto menos complicada quanto mais amplo for o âmbito territorial, uma vez que a este nível as definições do quadro de ação são suficientemente abrangentes. Pelo contrário, num nível micro esta questão é mais problemática porque pode suscitar um incorreto delineamento do território. A este propósito, Faludi (2012) chama a atenção para as conceções subjacentes à governança multinível no que concerne à forma como o espaço ou o território são vistos. Assim,

considera o autor que o foco deve incidir sobre a “meta-geografia”, por contraponto ao “territorialismo”, que “vê o mundo como um conjunto de territórios fixos”, agrupados em unidades territoriais equivalentes. Mais ainda, acrescenta o autor que “existe uma visão alternativa do território, segundo a qual este deve ser visto não como algo fixo, mas como uma construção social, maleável, com implicações que vão para além do seu planeamento” (Faludi, 2012:198) e isso porque, apesar da maior parte das redes se situar a nível local, muitas vezes os seus limites não coincidem com as delimitações administrativas dos territórios.

Decorre daqui que, ao nível do discurso e da *praxis* política, a assunção do território como elemento estratégico não está ainda suficientemente interiorizada, pelo que há que desenvolver esforços no sentido de uma maior coordenação dos atores e das políticas, apoiando os processos de descentralização, de governança territorial e dando maior enfoque ao desenvolvimento local a partir de uma visão integrada dos territórios que permita encontrar soluções articuladas e coerentes com as políticas setoriais.

Assim, para que os processos de governança territorial sejam bem-sucedidos, há que respeitar, a um nível mais geral, alguns dos seus princípios basilares como o da subsidiariedade, o da proporcionalidade, o da coerência, o da lealdade institucional e, ao nível da sua *praxis*, cumprir um conjunto de procedimentos que passam pelo apoio à implementação de sistemas de acompanhamento de reformas a favor da descentralização e da governança territorial, em particular mediante o reforço do intercâmbio de informação e do acompanhamento da relação entre os níveis central, regional e local. Importa, igualmente, garantir a implementação e a avaliação da aplicação dos princípios da cooperação, comprometendo-se os atores a intervir em processos comuns de aprendizagem e de troca de experiências. É também importante o fomento de uma cultura de responsabilidade, de confiança, de previsibilidade e de transparência, bem como o estímulo da flexibilidade e da reciprocidade nas interações entre os parceiros de cooperação. Por outro lado, como o refere (Gill,2011:177), as *place-based policies*, requerem mecanismos eficazes de governança territorial, o que implica um profundo engajamento entre os governos regionais e locais, bem como o reforço do diálogo entre os setores público e privado e organizações não-governamentais.

Importa, no entanto, ter presente que se o reforço da governança territorial passa por uma maior descentralização, isso não significa, como a experiência vem demonstrando, que a descentralização conduza, só por si, a uma maior flexibilidade ao nível das interações e das políticas locais. “Certamente que transferir a tomada de decisão de um nível de administração para outro mais próximo da população pode facilitar a adaptação ao contexto local” (OCDE, 2001:18). Mas a flexibilidade deve ser acompanhada por um controlo da performance, tendo em vista uma maior ligação entre os resultados conseguidos e os objetivos fixados.

Com efeito, a promoção do desenvolvimento territorial no quadro de uma gestão descentralizada passa, de acordo até com o princípio da subsidiariedade, por uma maior transferência

de competências, de poderes, de recursos e também de responsabilidades. Naturalmente que este não é um processo nem simples, nem mecânico. Trata-se de criar e enraizar novos modelos de ação política e novos modos de proceder que exigem tempo, maturação, esforço e aprendizagem, tendo sempre como contrapartida maiores níveis de responsabilidade e de responsabilização. E isso até porque ao nível do poder local há muitos interesses instalados e jogos de pequenos poderes que, sem cuidado e sem controlo podem resvalar para situações indesejáveis de compadrio e corrupção. Trata-se assim de um processo progressivo, que exige pedagogia, aprendizagem, e que deve ser acompanhado de mecanismos efetivos de *accountability*.

Em síntese, o novo modelo de governança dos territórios baseia-se na participação, na cooperação e na coordenação visando a coerência entre as diferentes políticas (Dasi, 2008:25-26) para as quais se requer descentralização, liderança política, compromisso institucional e uma participação cidadã informada e responsável.

CAPÍTULO III – GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS EM TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE

Acompanhando as dinâmicas de transformação dos espaços rurais, a tradicional visão do mundo rural essencialmente agro-produtivista tem vindo, nas últimas décadas, a ser substituída por uma outra, onde pontifica a fruição do espaço e da paisagem. Esta nova visão que se traduz na valorização da originalidade dos lugares e da diversidade do seu património natural e histórico-cultural, estimula o potencial inerente a estas dimensões do espaço e estimula a promoção da sua capacidade empreendedora e competitiva. Assim, em ligação com esta nova imagem do mundo rural foi ganhando força a consciência coletiva da necessidade de preservar aquilo que passou a ser entendido como um bem comum se bem que, como diz Dasi, “para que a produção do espaço seja uma tarefa coletiva é necessária a existência de uma cultura política, individual ou coletiva, e fórmulas para poder traduzir estes desejos em políticas, planos, programas e projetos concretos” Dasi (2008:23), de modo a poderem ser geradas respostas efetivas às solicitações dos territórios, mobilizando os recursos e as competências mais adequadas e propondo soluções suficientemente abrangentes que possibilitem a consolidação dos processos e das políticas de desenvolvimento territorial.

Neste capítulo pretende evidenciar-se que abordagens integradas de desenvolvimento territorial assentes em políticas de base local reforçam a coesão social e territorial. Defende-se a coordenação e articulação das políticas com incidência num mesmo território como forma de obtenção de ganhos de eficácia. Acentua-se também o papel da governança territorial, uma vez que esta se apresenta como o meio que melhor possibilita este tipo de abordagens, porquanto permite a cooperação em rede e a adoção de soluções de compromisso por parte de atores tendo por base as necessidades específicas de cada unidade territorial. Ora, os territórios de baixa densidade, por não disporem dos recursos, meios e competências necessários para, por si só, assegurarem a sua competitividade, poderão beneficiar desses modelos de intervenção e, através deles, encontrar uma oportunidade de afirmação e de valorização das suas potencialidades.

Defende-se assim uma visão plural dos territórios, construída a partir da diversidade das suas características e particularidades, bem como as ideias de articulação, complementaridade e conectividade funcional, com base nas quais se podem desenhar diferentes trajetórias de desenvolvimento.

1. Desenvolvimento Territorial: Competitividade, Coesão e Capital Social

As regiões não se desenvolvem de forma uniforme. As características que encerram, os recursos materiais e imateriais de que dispõem, o perfil das pessoas que as habitam e das organizações que

nelas existem, assim como as dinâmicas de interação que estabelecem, conferem-lhes especificidades únicas que determinam percursos individualizados de crescimento e de desenvolvimento. Por essa razão, só é possível interpretar de forma rigorosa e seletiva o desenvolvimento territorial se se admitir um mosaico muito variado de histórias regionais, sendo que o reconhecimento e a valorização dessas particularidades e diferenças pressupõem políticas pensadas à medida das necessidades de cada território.

A excessiva dependência face aos mercados externos decorrente da globalização, que impõe elevados padrões de concorrência, obriga a que as estratégias de incremento da competitividade territorial, passem pelo reforço da autoconfiança das comunidades locais, das pessoas e das organizações, valorizando as suas potencialidades e as produções específicas – incluindo a cultura, o saber e a forma própria de, localmente, se fazerem as coisas, ou seja, aquilo que Dasi (2011:16) designa por “cultura económica” – transformando-as em recursos disponíveis para o desenvolvimento territorial. Trata-se, afinal, da afirmação da competitividade territorial a partir do reconhecimento do capital endógeno de cada território enquanto fator de oportunidade e vantagem competitiva.

Neste sentido, a promoção de modelos de desenvolvimento territorial equilibrados pressupõe a combinação articulada de políticas que adotem como matriz as necessidades dos territórios e atendam às suas características, à sua geografia social e económica e aos fatores de oportunidade que cada um encerra. Isso implica: (i) que as políticas de desenvolvimento regional e local devem proporcionar condições para intervenções integradas de base territorial; (ii) que as políticas de natureza territorial terão de ser concebidas a partir da identificação do perfil de competências e necessidades do território a que se destinam e iii) que se criem condições para que as políticas setoriais possam ser adaptadas a essa realidade. Estes modelos, que visam uma maior flexibilidade tanto na conceção como na implementação de políticas com incidência num mesmo território, impõem, desde logo, a adoção de mecanismos de coordenação (horizontal e vertical) dessas políticas e devem ser apoiados por processos de governança territorial multinível que envolvam os atores locais, no pressuposto de que são estes quem melhor é capaz de identificar as suas necessidades.

A este propósito, Curry (2010) apresenta um estudo emblemático. O autor, procurando avaliar as posições dos diferentes Departamentos do Governo inglês em relação às políticas de desenvolvimento económico rural por ele preconizadas, concluiu que existem divergências entre essas políticas e as aspirações das populações dos meios rurais, incongruências ao nível das escalas espaciais de referência, bem como alguma incompatibilidade e conflitualidade entre os objetivos visados pelas políticas promovidas pelos diferentes departamentos. Isso é resultado quer da forma desarticulada como tais políticas foram concebidas, quer da falta de coordenação horizontal e vertical tanto entre os níveis nacional, regional e local, como entre as diferentes autoridades que os integram. Essa desarticulação tem gerado problemas na definição de prioridades políticas, na sua

operacionalização e ainda na avaliação do seu grau de concretização (Curry, 2010:116). Por exemplo, ao contrário dos Departamentos de Inovação Empresarial e Competências e do Tesouro, que dão primazia ao crescimento económico tendo por base o incremento da produtividade, o Departamento das Comunidades, do Poder Local e das Agências de Desenvolvimento Regional é a favor de objetivos que assentem na promoção do crescimento sustentável a partir de modelos de desenvolvimento endógeno, facto que leva o autor a propor que:

but rather than deciding which kind of economic development policy is most appropriate for rural areas, it is perhaps more pressing to seek greater clarity from within Central Government over which kind of economic development policy is most appropriate at different times in different rural places and at different spatial scales (Curry, 2010:116).

Considera também o autor que os critérios ligados à produtividade não são os mais adequados para avaliar o desempenho destas regiões, porque hoje em dia têm vindo a ganhar cada vez mais força os fatores do crescimento económico sustentado e a designada economia em busca da felicidade⁹, que promove os valores da qualidade de vida como alternativa aos modelos produtivistas. Curry considera ainda “lamentável” que as autoridades locais classifiquem 44 destas regiões como “atrasadas”, baseando-se apenas nos critérios da produtividade e ignorando indicadores mais relevantes no que diz respeito à qualidade ambiental e ao bem-estar (Curry, 2010: 114). Também em Portugal, por exemplo, dados de 2010 relativos ao índice de desenvolvimento regional, avaliado nas dimensões da competitividade, da coesão e da qualidade ambiental, evidenciam que há uma correlação positiva entre os índices da competitividade e da coesão com o índice sintético de desenvolvimento regional, enquanto no que respeita ao índice da qualidade ambiental essa correlação é nula (INE, 2013), facto que denota a inexistência de uma associação deste indicador com o desempenho das regiões.

Os resultados do estudo de Curry constituem um excelente exemplo para a reflexão que aqui se pretende fazer. Por um lado, chamam a atenção para o facto de que a definição das políticas deve ser articulada a diferentes níveis, domínios e setores, de forma a prevenir eventuais situações de conflitualidade entre elas, assim se evitando o desgaste e os custos de ineficiência e eficácia, que poderiam comprometer a sua execução. Por outro lado, sabendo-se que cada território é único e tem necessidades próprias, as políticas devem ser territorialmente inscritas e possibilitar a implementação de projetos de desenvolvimento que sejam integrados, diferenciados e, se necessário, multi-escalares. É precisamente neste contexto que a governança territorial multinível parece ser a melhor via para a conceção de políticas territorialmente adaptadas e para a definição de estratégias de desenvolvimento ajustadas ao perfil de cada território, uma vez que, como refere Barca (2009:2),

⁹ Conceito desenvolvido por Richard Layard (2005), que consiste na ideia de que o aumento da riqueza não nos tem feito mais felizes, pelo contrário, tem tornado as nossas sociedades mais individualistas e competitivas, o que nos torna mais infelizes. Fundador do “*Happiness Movement*”, o autor defende os valores da cooperação e da solidariedade como forma de se promover o aumento dos níveis de felicidade na sociedade.

toda a política de desenvolvimento deve aliar preferências e conhecimento local e ser adaptada aos lugares. Nos territórios de baixa densidade esta questão é particularmente pertinente, uma vez que, conhecidas as limitações da sua capacidade competitiva, os responsáveis locais correrem o risco de mais facilmente serem afastados dos processos de negociação e definição das políticas que lhes digam respeito. Ora, através da governança territorial multinível aqueles territórios podem ganhar espaço de afirmação e, por essa via, vir a beneficiar de projetos integrados de desenvolvimento.

Para a correção dos desequilíbrios regionais e a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das regiões mais pobres, a União Europeia dispõe de um poderoso instrumento: a Política de Coesão que, visando a promoção da convergência ao nível económico e social, o estímulo à competitividade regional e ao emprego, bem como a cooperação territorial europeia, se assume como um “quadro estratégico-chave por meio do qual a UE pode enfrentar os desafios do desenvolvimento territorial e ajudar a desencadear o potencial territorial a nível local, regional, nacional e transnacional” (UE, 2011:3).

A coesão territorial, entendida como “fator de conversão da diferença em vantagem” (UE 2008b:3-4), pretende, através do desenvolvimento harmonioso dos territórios, garantir a sua sustentabilidade e facultar às populações a possibilidade de poderem tirar o melhor partido das características de cada um deles. É no quadro desta visão da coesão territorial como fator de oportunidade que as políticas públicas podem contribuir para: (i) a potenciação dos recursos dos territórios; (ii) a partilha de respostas para desafios comuns; (iii) o estímulo ao desenvolvimento de competências de criatividade e inovação; (iv) a facilitação da obtenção de massa crítica e de valor acrescentado a partir da realização de atividades conjuntas; (v) a exploração de complementaridades e sinergias que contribuam para a ultrapassagem de barreiras físicas, institucionais ou espaciais.

A inclusão no Tratado de Lisboa (em vigor desde 1 de dezembro de 2009) da dimensão da coesão territorial a par das dimensões da coesão económica e da coesão social, evidencia o importante significado político que passa a ser atribuído ao território. Tal significado, decorrente do estatuto de princípio transversal à ação política comunitária que aquele documento lhe confere, poderá determinar uma importante viragem qualitativa na forma como na UE têm sido assumidas as políticas de coesão e ordenamento do território, possibilitando a adoção de efetivas “competências partilhadas” que permitam a criação de uma “verdadeira cultura territorial europeia” (Ferrão, 2011:78) que prossiga o desígnio do desenvolvimento sustentável de uma Europa alargada.

Com a assunção pelo Tratado de Lisboa deste objetivo, ficam criadas as condições para que nos novos programas relativos à Política de Coesão seja atribuído especial ênfase às questões relacionadas com o papel dos meios urbanos e rurais, das geografias funcionais, das áreas que enfrentam problemas demográficos específicos e das estratégias de desenvolvimento integrado de base territorial.

É precisamente neste âmbito que no quinto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial se recomenda, para o futuro da Política de Coesão, uma maior assunção da dimensão da coesão territorial. As conclusões desse Relatório, transpostas para a Agenda Territorial 2020, traduzem os compromissos assumidos pelos ministros responsáveis pelas áreas do ordenamento e desenvolvimento territorial, que a adotaram como quadro de referência de ação política até 2020. Nela, para além da importância da dimensão local e da necessidade de se atender à sua diversidade, acentua-se a importância de, no próximo pacote legislativo dos Fundos Estruturais, se considerar a dimensão territorial, preconizando-se o estímulo a abordagens de carácter experimental para a implementação e o desenvolvimento da Política de Coesão, consagrando seis prioridades para os territórios: (i) promover um desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado; (ii) estimular o desenvolvimento integrado das cidades e do meio rural enquanto áreas específicas; (iii) integrar territorialmente as regiões funcionais transfronteiriças e transnacionais; (iv) assegurar a competitividade global das regiões baseada em economias locais fortes; (v) melhorar a conectividade territorial entre indivíduos, comunidades, instituições e empresas; (vi) gerir de forma integrada os valores ecológicos paisagísticos e culturais das regiões (CE, 2011: 6-8).

Do enunciado destas prioridades ressalta, por um lado, uma nova conceção de espaço, já não assente na tradicional visão dicotómica rural/urbano ou global/local mas enquadrada numa visão plural, construída a partir das ideias de diversidade, complementaridade e conectividade funcional. Por outro lado, aquelas prioridades, que deverão ser reflexo da governança territorial, traduzem a consciência e o empenho das instâncias europeias em dar corpo a abordagens políticas territorializadas tendo por base os princípios da subsidiariedade e da cooperação.

No entanto, e apesar deste reconhecimento recente da coesão territorial como um dos objetivos da política formal da UE, esta dimensão não surge plenamente assumida nem na Estratégia “Europa 2020” nem na Política de Coesão, nomeadamente no que respeita aos objetivos de convergência e competitividade. Com efeito, se “a cooperação territorial se tornou no principal mecanismo de referência quando se trata de assuntos territoriais, já quando se trata da implementação de outros objetivos da Política de Coesão não é dada suficiente atenção aos ativos territoriais específicos das diferentes áreas funcionais, nem à melhor maneira de os aproveitar” (Böhme et al., 2011:65). A concretização dos objetivos preconizados pela Estratégia “Europa 2020: uma Europa mais inteligente, sustentável e inclusiva” implica que não se subestimem o potencial e a necessidade da assunção clara e inequívoca, ao nível da Política de Coesão, do papel e da importância dos territórios como base para um crescimento inteligente, equilibrado e sustentado de toda a Europa. Efetivamente, o carácter transversal da Política de Coesão oferece condições ideais para a implementação de uma abordagem integrada do desenvolvimento territorial.

Todavia, do nosso ponto de vista, para que tal se verifique é necessário que: (i) o objetivo da coesão territorial, a par do desenvolvimento sustentável e dos objetivos da coesão económica e

social, seja assumido pelas diferentes instâncias da UE e dos Estados-Membros de forma muito clara; (ii) se reforce a dimensão territorial das políticas e se considerem políticas territorialmente diferenciadas; (iii) se verifique uma maior coordenação das políticas, explorando as sinergias com as fontes de financiamento; (iv) se garanta uma mais plena integração da dimensão territorial na política de desenvolvimento, tanto ao nível dos conteúdos como dos processos de tomada de decisão.

Para além disso, e de acordo com Böhme et al. (2011), é ainda preciso que: (i) se defina de forma operacional o conceito de coesão territorial, de modo a permitir que se identifiquem questões concretas, de interesse para as políticas sectoriais da UE e para as políticas de desenvolvimento territorial; (ii) se reforce, ao nível da execução dos programas, a consciência territorial; (iii) se conceba e implemente um sistema de indicadores para o acompanhamento e avaliação dos impactos das políticas territoriais, e (iv) se transponha a “linguagem” da Agenda Territorial 2020 para a Política de Coesão e outras políticas de desenvolvimento territorial, de modo a que apareça traduzida nos diferentes instrumentos políticos, nos regulamentos dos programas operacionais, nos contratos e na legislação comunitária, em cujo âmbito a dimensão territorial deve ser considerada, não só no que concerne à definição dos objetivos dos instrumentos do financiamento, mas também nos respetivos requisitos relativos de acesso, devendo ainda constar dos critérios de seleção dos projetos, ao mesmo tempo que devem ser indicadas as entidades responsáveis pela sua implementação tanto ao nível europeu como aos níveis nacional e regional (Böhme et al., 2011: 65-67).

Pese embora os limites e as dificuldades apontadas e o muito que há a fazer a esse respeito, não há dúvida que a dimensão territorial tem vindo a ganhar reconhecimento e uma maior importância na agenda política dos países e da própria União Europeia, sobretudo pelo facto de se ter tornado num princípio explícito e transversal ao domínio da programação política. Não obstante este avanço, tal entendimento carece de operacionalização, uma vez que o compromisso para o prosseguimento de uma abordagem integrada para o desenvolvimento territorial é ainda vago. Requer esclarecimentos e uma maior robustez ao nível tanto da legislação comunitária e nacional como da sua efetiva concretização.

Barca (2009), por exemplo, considera que a Política de Coesão, que não deve ser vista como uma política de redistribuição de fundos, oferece os fundamentos que possibilitam à União Europeia a implementação de uma verdadeira estratégia de desenvolvimento de base local (Barca, 2009:2). Com efeito, segundo o autor, a Política de Coesão pode permitir a alavancagem de uma solução para a UE lidar com duas tarefas conflituantes. Por um lado, a Comissão Europeia, com a orientação do Parlamento Europeu e do Conselho, dispõe de autoridade para conduzir uma mudança institucional e política que vá mais ao encontro das expectativas dos cidadãos da UE. Por outro lado, pode proporcionar condições que possibilitem que seja concedida aos Estados-Membros, regiões e governos locais a oportunidade de implementarem a Política de Coesão de acordo com os seus

contextos específicos, a fim de que se possam mobilizar os recursos, o conhecimento e as preferências das pessoas, reforçando-se, desse modo, a competitividade territorial.

Este entendimento da Política de Coesão como uma política de desenvolvimento de base local e ainda o facto de ela visar a correção dos desequilíbrios regionais e a redução das disparidades revelam-se especialmente importantes para os territórios de baixa densidade, uma vez que estes necessitam de apoio externo para, numa lógica de valorização das suas especificidades e de afirmação das suas diferenças, poderem encontrar o seu próprio caminho do desenvolvimento e reforçarem a sua competitividade.

A competitividade territorial enquanto “realidade conceptual multifacetada e plurideterminada” e expressão relativa das performances económica e social conseguidas (Lopes, 2001:5-7) encontra-se associada a um conjunto diversificado de condições, entre as quais se incluem: (i) a capacidade de produção de riqueza; (ii) a eficiência relativa com que as dinâmicas económicas dos territórios geram essa riqueza; (iii) a capacidade de atração e fixação de populações e de criação de emprego qualificado, que se revele capaz de promover “dinâmicas de inovação propulsoras da competitividade”; (iv) a capacidade de mobilização de recursos e da sua valorização num mercado aberto e competitivo, que garanta a sua sustentabilidade e, ainda, (v) a capacidade de projeção para o exterior de uma imagem apoiada nas oportunidades e vantagens proporcionadas pela região (Lopes, 2001:153-154).

Para Camagni a competitividade de um local joga-se na confiança que esse local inspira, traduzida pelo sentimento de pertença, pela identidade, criatividade e qualidade das relações que aí se estabelecem:

Local competitiveness is interpreted as residing in local trust and sense of belonging rather than in pure availability of capital; in creativity rather than in pure presence of skilled labour; in connectivity and relationality more than in pure accessibility; in local identity, beyond local efficiency and quality of life (Camagni 2008:131).

Neste contexto, importa também salientar o importante papel que o capital social desempenha na promoção da competitividade e no sucesso dos projetos de desenvolvimento.

Na formulação de Camagni, capital social inclui, por um lado, o conjunto de normas e valores que governam e moldam as interações entre as pessoas e as instituições (onde estão incorporadas as redes de relacionamento criadas entre os diversos atores sociais) e, por outro lado, os ativos ou *stocks*, acumulados ao longo do tempo, que geram fluxos de benefícios. O capital social é a cola que mantém unidas as sociedades, pelo que deve ser considerado como um bem público que produz externalidades para todo o sistema económico, contribuindo para o aumento da eficácia de outros fatores (Camagni, 2008:36-37). Trata-se, portanto, de uma realidade dinâmica, de um processo que implica custos, investimento e esforço, quer em termos individuais quer em termos coletivos ou organizacionais. Existem, de facto, muitos canais através dos quais os diversos elementos que compõem o capital social podem afetar a atividade económica e o desenvolvimento local. Camagni

dá-nos bem conta disso, ao considerar que as diferentes dimensões, formas e papéis de que o capital social se pode revestir pressupõem uma rede de relações formais e informais, através das quais se estabelecem os mecanismos da cooperação, da negociação e da ação coletiva, contribuindo para a redução dos custos de transação e para a melhoria dos fluxos de informação e resolução de conflitos (Camagni, 2008:38).

Michelini (2013) fornece-nos uma boa ilustração dessa situação. Num estudo realizado sobre um projeto de desenvolvimento regional aplicado a uma região rural periférica da Argentina (Bacia do Alto Rio Colorado), onde foram desenvolvidos projetos de estímulo à captação de novos agricultores através da cedência de terrenos, o autor concluiu que o fracasso dessas políticas se deveu, precisamente: (i) ao não desenvolvimento do capital social entre os agricultores residentes e os colonos; (ii) à incapacidade do estado na promoção do capital social, uma vez que foram adotadas políticas paternalistas (oferecendo terrenos, habitação, equipamentos e até uma cooperativa) ao invés de se fornecerem os instrumentos necessários para a capacitação técnica e profissional dos agentes e os instrumentos institucionais de cooperação e manutenção de um controlo rigoroso sobre os processos de tomada de decisão; (iii) à ausência de um projeto de desenvolvimento territorial abrangente; (iv) à dificuldade de mobilização e criação de sinergias dos atores locais em torno de um projeto comum, em relação ao qual adotassem uma postura de compromisso; bem como (v) à falta de liderança. Na verdade, para além de se verificar um contexto institucional fraco e fragmentado, manifesto na falta de organização e na dificuldade de mobilização dos atores locais para a participação em projetos de interesse comum, o certo é que o ambiente não favoreceu a criação de laços sociais informais: faltaram condicionantes estruturais da vida social, como redes, papéis, regulamentos e histórias prévias de vida, que fomentassem o sentimento de pertença entre os colonos e os residentes; bem como uma dimensão afetiva que, assente na partilha de valores, atitudes e crenças, predispuesse as pessoas à cooperação de umas com outras (Michelini, 2013:106-107).

Entendido como o código normativo regulador da vivência e da rede de relações sociais, o capital social pode ser visto com um potente recurso para a ação coletiva e, nessa medida, considerado como um bem público que beneficia aqueles que para ele contribuem e com um efeito multiplicador potencialmente positivo para o desenvolvimento local e, até, para o desempenho das instituições. Donde se conclui que, tratando-se de um recurso valioso nos processos e políticas de desenvolvimento local, não pode ser descurado.

A este propósito, Putman e Goss (2002) referem que o capital social pode ser medido pela quantidade de confiança que existe entre os diferentes atores, funcionando, no contexto das redes de interação social, como elemento facilitador para a resolução dos dilemas de ação coletiva, encorajando as pessoas a agir de uma maneira confiável quando de outro modo o não fariam (Putman e Goss, 2002:7, citados em Hidle e Normann 2013:122). Desta forma, ao contribuir para o aumento da eficiência das organizações sociais e para a promoção de iniciativas coletivas, o capital

social deve ser visto como um recurso particularmente valioso para as comunidades rurais (Michelini, 2013:100).

2. Uma Perspetiva Sistémica e Policêntrica para o Desenvolvimento dos Territórios de Baixa Densidade

Portugal enfrenta desafios demográficos complexos. O envelhecimento da população e o despovoamento das zonas rurais resultante do crescente fluxo migratório do interior para o litoral e para os principais centros urbanos tem provocado graves impactos ao nível da coesão social e territorial e conduzido à polarização do território. Ora, numa altura em que o acréscimo de mobilidade e a rapidez de difusão da informação proporcionadas pela globalização alteram radicalmente os horizontes espaciais de referência e a geografia dos territórios, não fazem sentido, visões dicotómicas do território do tipo interior/litoral ou urbano/rural, devendo antes acentuar-se uma abordagem global e sistémica, que sublinhe a articulação entre estas realidades não esquecendo, contudo, os espaços que, situados em zonas mais remotas, representam um desafio maior às políticas de promoção da coesão social e territorial.

Hoje, a ideia de complementaridade e de interdependência entre os mundos rural e urbano tem vindo a ganhar cada vez mais consistência e são muitos os exemplos de políticas que têm procurado promover o desenvolvimento integrado das regiões, visando diminuir as disparidades e estimular a coesão territorial. É o caso, por exemplo, da criação das cidades-região, movimento recente que se tem difundido um pouco por toda a Europa e que veio reforçar a ideia segundo a qual as autoridades locais devem promover abordagens flexíveis, focadas em áreas económicas funcionais e não tanto em abordagens centralmente prescritas, de receita universal e que consideram apenas ou o rural ou o urbano. As cidades-região, enquanto espaços económicos integrados, sobre os quais se criam estruturas de governança territorial e onde o rural se articula com o urbano, são interpretadas por muitos como parte do redimensionamento territorial do estado e têm subjacente, por um lado, o objetivo de permitir encontrar respostas mais flexíveis, que facilitem os processos de decisão política em matérias específicas como, por exemplo, a habitação, os transportes, o emprego ou o desenvolvimento económico e, por outro lado, garantir uma maior equidade espacial, de modo a reduzir as disparidades regionais e minimizar as diferenças urbano-rural. A este modelo de organização territorial têm, no entanto, sido apontadas algumas críticas, nomeadamente no que respeita a uma certa falta de visibilidade das zonas rurais, que tendem a ser vistas “pelo governo central como ‘carruagens’ ou ‘apêndices’ puxados pela locomotiva da competitividade económica urbana” (Shucksmith, 2008:64, citado em Pemberton e Shaw, 2012: 443).

Um outro exemplo da complementaridade e interdependência entre os mundos rural e urbano é o da implementação, em Inglaterra, de acordos multi-área (MAA), que se traduzem em contratos

estabelecidos entre os governo central e local e que visam resolver, através de abordagens inovadoras, problemas relacionados com os desempenhos das regiões por eles abrangidos. Constituem uma forma particular de governança sub-regional ou multiescalar e foram entendidos como uma ferramenta fundamental para a promoção do trabalho colaborativo na gestão de questões de relevância estratégica para o funcionamento eficaz das cidades-região. Estes acordos foram, porém, como referem Pemberton e Shaw (2012: 446), objeto de críticas relacionadas quer com falta de planeamento, quer com questões ligadas a interesses político-partidários. Mais ainda, os autores demonstraram que as abordagens estratégicas subjacentes a estes acordos têm dado mais atenção aos problemas do mundo urbano, como a segurança, a competitividade e a regeneração económica, do que às necessidades dos espaços rurais (Pemberton e Shaw, 2012: 456). Para além disso, como evidenciou Curry (2010:114), os MAA deixaram de fora 25% dos distritos rurais pelo facto de, segundo o Departamento das Comunidades e do Poder Local, muitas áreas remotas se revelarem demasiado pequenas para serem abrangidas pelos sistemas económicos sub-regionais. Este facto denota bem que mesmo com políticas de desenvolvimento concebidas para a promoção da coesão territorial, os espaços rurais e, em especial, os localizados em zonas remotas, correm o risco de ficar afastados dos processos de decisão e, conseqüentemente, ficando votados a um maior isolamento e marginalização.

No entanto, reconhecendo os benefícios consideráveis do modelo de governança sub-regional em que os MAA assentam, Pemberton e Shaw (2012) consideram que estes devem procurar uma maior coerência funcional e territorial na promoção de estratégias de desenvolvimento integrado, respeitando os direitos dos espaços rurais, até porque estes desempenham um papel importante na economia sub-regional (Pemberton e Shaw, 2012: 456).

Assim, aquilo que agora está em causa é a promoção da competitividade dos espaços rurais e urbanos, valorizando as suas especificidades no quadro da sua articulação e complementaridade sem que, no entanto, sejam esquecidos os espaços rurais localizados em zonas mais remotas, em relação aos quais se revela particularmente importante a definição de estratégias específicas de desenvolvimento.

Nesta linha de raciocínio, foi introduzida na bibliografia internacional pela OCDE (2006:15, citado em Normann e Vasström, 2012:943), a expressão “novo paradigma rural” para estabelecer o contraponto entre a imagem tradicional do mundo rural e a nova visão que se tem vindo a impor e que considera que a sua finalidade já não passa pela simples rendibilidade agrícola, mas assenta na competitividade das zonas rurais a partir da valorização dos seus ativos locais e da exploração e utilização dos seus recursos, que incluem, para além das atividades agrícolas, o turismo e a indústria. Por sua vez, também os atores-chave não se reduzem ao governo e aos agricultores, mas incluem outros atores (públicos, privados e organizações não-governamentais) que se articulam a vários níveis de governação (supra-nacional, nacional, regional e local). Os instrumentos de política

também não se limitam à mera atribuição de subsídios, mas assentam essencialmente no apoio à implementação de projetos de investimento que se revelem estratégicos para a região.

Uma das mudanças mais significativas operada por este paradigma diz respeito à transição de fatores sobretudo exógenos e assistencialistas de desenvolvimento (redistribuição, apoios e subsídios estatais) para fatores endógenos, traduzidos na mobilização dos recursos locais e num investimento mais acentuado em abordagens territorialmente orientadas (Normann e Vasström, 2012:943-944).

As políticas de desenvolvimento rural aparecem assim cada vez mais associadas à utilização dos seus recursos endógenos, bem como a práticas que assentem em estruturas de redes locais que se afigurem mais adequadas para a promoção da sua competitividade. No entanto, a concretização desta visão integrada dos territórios não é um processo fácil. Desde logo, porque, os territórios de baixa densidade, estão à partida, em situação de maior desvantagem pois, não dispõem de massa crítica, recursos, competências e muitas vezes até de acessibilidades que lhes permitam ser competitivos. Por outro lado, como refere Ferrão (2000), a diversidade de contextos, características e necessidades é diferente de região para região, o que implica a definição de estratégias específicas e adaptadas a cada realidade. Ao mesmo tempo que a relação urbano-rural terá de assentar numa outra conceção do rural que passe: (i) pela substituição do tradicional relacionamento assimétrico e predador do mundo urbano sobre o rural, por um novo relacionamento de natureza sinérgica, que privilegie a proximidade e seja mutuamente benéfico; (ii) pela transformação das cidades em efetivos elos de ligação com as áreas rurais, produtores de externalidades positivas passíveis de internalização por parte do mundo rural (Ferrão, 2000:6).

Com base neste pano de fundo, compreende-se que os programas de desenvolvimento local que visam a promoção da coesão territorial e o reforço da diversidade devem passar por modelos de organização territorial multi-escalares (não só ao nível local, regional e inter-regional, como também ao nível transnacional), que assentem numa lógica de complementaridade, de cooperação, de especialização e de uma redistribuição mais equitativa a partir da rede de equipamentos públicos, de infraestruturas e de serviços de interesse geral disponíveis. Estes modelos de organização territorial têm subjacente o conceito de policentrismo, que vem marcando as conceções de políticas de desenvolvimento territorial, e tem sido apresentado como uma das propostas para a resolução dos problemas dos desequilíbrios regionais. Este conceito baseia-se na “ideia de que a organização do território assenta nas cidades e de que estas são os ‘nós’ com os quais se formará uma rede interurbana, devendo as políticas territoriais promover essa integração reticular” (Carmo, 2008:777). Esta rede de relações faz-se através de “ligações entre nós (infraestruturas), de fluxos (pessoas, bens, informações, capital) e de malhas (combinações múltiplas de ligações e de fluxos) e está associada a economias de escala, massa crítica e sinergias” (Pereira e Gil, 2010: 165), no pressuposto de que agindo articuladamente se conseguem melhores benefícios com menos custos, uma melhor rendibilização de recursos, a sua potenciação e a criação de valor acrescentado.

O que se pretende com esta perspectiva é a implementação, sobretudo nas cidades de menor dimensão, de uma estrutura de ligação interurbana que possibilite não apenas a melhoria dos índices de desenvolvimento socioeconómico ao nível regional. Contudo, esta integração/articulação não deve incidir apenas nas relações interurbanas, mas deve também, ter em consideração os territórios rurais e assentar em relações de complementaridade desenvolvendo mecanismos de cooperação que atendam às necessidades e promovam a sua revitalização.

Esta forma de organização e ordenamento do território comporta desafios difíceis de superar na medida em que, muito frequentemente, as regiões e as cidades procuram ser elas próprias “o centro” e, com base nisso, dotar-se dos serviços e das estruturas que permitam reforçar essa centralidade numa lógica de competição entre si. Ora, o que agora se preconiza é a mudança para um paradigma em que os modelos de desenvolvimento assentem na promoção de relações de complementaridade e de articulação no sentido da rendibilização de recursos e sinergias, bem como de um planeamento integrado que considere dimensões inter-regionais e não cada unidade territorial individualmente. Este aspeto é tanto mais importante quanto se trata de territórios de baixa densidade, em relação aos quais o acesso a serviços, infraestruturas e equipamentos coletivos constitui um ponto crítico, podendo a equidade territorial ser assegurada, a partir do provimento dos existentes, rendibilizando-os e garantindo o seu acesso universal. Importa, pois, que os meios urbanos possam externalizar serviços e competências, de modo a apoiar os mecanismos de animação e revitalização destes territórios, garantindo padrões mínimos de qualidade de vida e de sustentabilidade socioeconómica, contribuindo, assim, para a promoção de uma desejável coesão social e territorial.

Um dos mecanismos possíveis, talvez até o mais desejável, para a implementação de um modelo de desenvolvimento territorial policêntrico, tendo em vista a promoção do bem-estar económico e social a partir de uma melhor utilização dos recursos disponíveis e valorizando, especialmente, a integração territorial dos lugares onde as pessoas vivem, é, sem dúvida, a governança territorial, na medida em que esta tem subjacente a mobilização dos atores relevantes (inclusive os atores dos meios rurais) para que com eles se estabeleçam relações de compromisso, que passam pelo diálogo, pela negociação e pela reconfiguração das dinâmicas relacionais entre os vários territórios, também os territórios rurais devem ser capazes de afirmar as suas características distintivas e utilizar os seus recursos endógenos no sentido da promoção da sua competitividade.

3. Territórios de Baixa Densidade: Desafios e Oportunidades

Nas últimas quatro décadas, a realidade portuguesa modificou-se radicalmente. Os fluxos migratórios para os meios urbanos, especialmente para os localizados na zona litoral, conduziram ao despovoamento de muitas regiões do interior do país, levando a que estes territórios, caracterizados por uma baixa densidade física e relacional, se defrontem hoje com grandes dificuldades a diferentes

níveis para os quais, sob pena de perda irremediável da coesão nacional, há que pensar e implementar programas e políticas eficazes de desenvolvimento. Entretanto, há que deixar claro que quando falamos de “baixa densidade não nos referimos apenas à densidade populacional mas, sobretudo, à densidade de polarizações e de relações, quer dizer, à ultrapassagem dos limites mínimos de capacidade organizativa, de capitais, de saberes e de competências de agentes atuantes, de iniciativa institucional” (Baptista 1999:4-5). A baixa densidade territorial traduz-se, no fundo, por aquilo que Ferrão (2000) designa por “perda de centralidade económica, social e simbólica”, perda essa que se reflete na falta de “‘espessura’ social, económica e institucional necessária para suportar estratégias endógenas de desenvolvimento sustentadas no tempo” (Ferrão, 2000:2-5).

Na verdade, apesar de algumas cidades de média dimensão, localizadas no interior do país, terem conhecido algum dinamismo, este não foi suficiente para inverter ou, sequer, estabilizar as tendências mais marcantes de despovoamento humano e social (Carmo, 2008: 783). Do mesmo modo as políticas de desenvolvimento regional não têm produzido resultados satisfatórios e impactos positivos sobre os territórios de baixa densidade, o que sugere, no entendimento de Ferrão e Lopes (2003:139-141), a necessidade do reforço da capacidade individual, social e institucional nos processos de aprendizagem coletiva por parte das comunidades locais, visando a afirmação do mundo rural no que diz respeito à sua especificidade e autonomia relativa.

Os territórios de baixa densidade, frequentemente associados a uma imagem negativa, são assim marcados por constrangimentos específicos aos níveis sociodemográfico, económico e da sustentabilidade do emprego. Caracterizam-se pela baixa densidade de atores locais, institucionais, de serviços, de infraestruturas e, ainda, pela fraca dimensão populacional a que se associa a fragilidade do seu perfil funcional (em regra, uma população mais envelhecida e com baixos níveis de qualificação) e uma estrutura económica débil (atividades ligadas ao setor primário, especialmente as agrícolas, e negócios de baixo rendimento), o que faz com que estes territórios revelem maior dificuldade em se afirmarem como polos de desenvolvimento. Sendo que este, como o passado recente aí está para o comprovar, não passa pela multiplicação de serviços públicos e de infraestruturas, mas pelo aproveitamento das potencialidades do território e pelo estabelecimento de redes de proximidade que permitam a rendibilização de serviços e competências existentes.

De acordo com Pezzini (2001), em comparação com os centros urbanos, as zonas rurais ainda enfrentam, nos planos económico e demográfico, três tipos de desafios particulares: (i) as oportunidades de emprego no setor primário estão em declínio; (ii) o envelhecimento significativo da população devido tanto à emigração de jovens, causada quer pela falta de oportunidades de emprego quer pelo acesso inadequado a serviços educacionais e de lazer, como à migração de aposentados para estas zonas; (iii) finalmente, a maioria das áreas rurais têm dificuldade em criar a massa crítica necessária à instalação de serviços de produção e investimentos que apoiem o desenvolvimento económico. Porém, e pese embora o mundo rural enfrente ainda estes desafios, o

autor acrescenta que se têm observado em certas zonas rurais condições de desenvolvimento endógeno sustentado, facto que vem conduzindo a que “decisores políticos tenham vindo a reconhecer que a prosperidade económica não se restringe às áreas metropolitanas e que muitas zonas rurais podem cuidar de si´ no mercado global e de muitas maneiras” Pezzini (2001:135-136).

Numa palavra, as zonas rurais já não são necessariamente sinónimo de marginalidade, de declínio ou de isolamento. Tal facto deve-se, segundo o autor, a que, sobretudo a partir dos anos 80 e 90, por questões de custos e de espaço, algumas indústrias e serviços urbanos terem começado a mudar-se para zonas suburbanas e rurais. A disponibilidade de novas e mais diversificadas oportunidades de emprego assim criadas, serviram para gerar fluxos migratórios para áreas rurais, a que se associaram decisões de localização residencial em espaços rurais reforçadas por argumentos relativos a uma melhor qualidade de vida, livre de poluição e mais próxima do ambiente natural. Por sua vez, uma melhor rede de transportes e de acessos não só facilitou a mobilidade das pessoas, como tornou possível a recriação das zonas rurais, mostrando que, através da dinâmica dos *clusters*¹⁰, dos distritos industriais¹¹, do desenvolvimento de diferentes agroindústrias, da revalorização de setores tradicionais e do turismo rural, o sucesso económico e o desenvolvimento endógeno sustentado são possíveis tanto nas regiões intermédias como nas mais remotas.

Os Pactos Territoriais para o Emprego em Itália, apontados como uma boa prática pela Comissão Europeia, constituem um dos exemplos mais paradigmáticos da implementação de estratégias de desenvolvimento territorial de base local. Assim, a partir do reconhecimento do papel fundamental da dimensão local ou regional na luta contra o desemprego, aqueles pactos assentavam no estabelecimento de parcerias de base territorial que tinham como objetivo: (i) sublinhar a importância das iniciativas de natureza local no combate ao desemprego; (ii) identificar as dificuldades e as perspectivas de cada ator local e regional no domínio do emprego; (iii) mobilizar todos os recursos disponíveis a favor de uma estratégia integrada para a criação de novas oportunidades de emprego; (iv) e melhorar a integração e a coordenação das medidas a favor da criação e manutenção do emprego. Neste contexto, os projetos são decididos ao nível mais próximo do cidadão (abordagem dita ascendente ou *bottom-up*); implicam sempre parcerias; são

¹⁰ Os *clusters*, conceito desenvolvido por Michael Porter em 1990, são constituídos por concentrações de empresas e entidades com características semelhantes e objetivos e interesses idênticos que coabitam num mesmo local e estabelecem laços de cooperação de modo a tornarem-se mais eficientes.

¹¹ O conceito de “distrito industrial” foi descrito por Marshall em 1890 para caracterizar as concentrações de pequenas e médias empresas inter-relacionadas em microrregiões e localizadas em torno das grandes indústrias, nos subúrbios das cidades inglesas. Este conceito traduz um modelo de desenvolvimento assente nas potencialidades de uma determinada região, como, por exemplo, os recursos naturais e os traços históricos e socioculturais que lhe são característicos. Trata-se, portanto, de uma entidade socio-territorial caracterizada pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico (Becattini, 1992).

inovadores para o território em questão e além disso, são multissetoriais, abrangentes e estabelecidos com o acordo explícito de todos os parceiros (CE, 1997).

Um exemplo de clusterização frequentemente apontado na bibliografia internacional é o caso de Silicon Valley, na Califórnia, conhecido por ser, nas últimas décadas, uma verdadeira Meca da inovação. Tudo começou pela implantação nesse espaço, a partir dos anos 50 do século passado, de um conjunto de empresas ligadas à indústria da eletrónica, das redes e dos sistemas da informação e pelo facto de aí se ter criado um ambiente de cooperação favorável à troca de informações indispensáveis aos processos de inovação, que acabaram por o transformar no maior parque de inovação tecnológica do mundo (Abramovay, 2000:10). Este “conceito” tem vindo a ser replicado em outros países, como é, por exemplo, o caso recente de Portugal onde se prevê a construção, em Paredes, de uma cidade tecnológica denominada *Planit Valley*, que deverá agregar “cerca de 12.000 parceiros, muitos dos quais pequenas e médias empresas da área da tecnologia” Steve Lewis¹² (2009).

Baptista (1999), referindo-se aos territórios de baixa densidade e sem negar a existência de fragilidades e ameaças que sobre eles pendem, realça a necessidade de estes serem considerados não como espaços marginais, mas como espaços de oportunidades radicadas nos seus recursos próprios (humanos, tecnológicos, naturais e de conhecimento), potenciadores de dinâmicas de competitividade, de inovação e de criatividade, devendo, por conseguinte, ser valorizados e postos “a render”, no sentido de gerarem acréscimos de mobilidade (Baptista, 1999:10-11).

De qualquer maneira, a baixa densidade física e relacional constitui, de facto, um dos principais constrangimentos que se colocam a estes territórios, uma vez que condiciona fortemente o acesso a serviços, a equipamentos e a fontes geradoras de conhecimento e competências, o que implica, como refere Ferrão (2000), uma atenção particular a todas as iniciativas que promovam o desenvolvimento de relações de proximidade assentes na articulação territorial (no sentido da coesão) e funcional (no sentido da integração) entre o urbano e o rural e sejam promotoras do estabelecimento de redes individuais e institucionais, da mobilidade de pessoas, de bens e de conhecimentos, bem como do desenvolvimento de soluções locais multiuso: “só assim a inexistência de limiares mínimos de funcionamento por escassez de recursos e de procura poderá ser, senão superada, pelo menos minimizada” (Ferrão, 2000:6). Aquilo que se defende é que os territórios de baixa densidade sejam integrados num sistema articulado e coerente que, respeitando as suas especificidades, promova a sua afirmação, dê voz aos seus atores e estimule o desenvolvimento de projetos a partir das externalidades positivas geradas pelas redes de proximidade com os centros urbanos e, assim, seja promotor de uma maior coesão territorial. Pretende-se, no fundo, um modelo de desenvolvimento integrado que seja capaz de, a partir dos recursos e potencialidades locais existentes, respeitar e tirar

¹² Presidente da empresa *Living Planit* que irá gerir a *Planit Valley* em Portugal, em entrevista ao Ciência de Hoje, em <http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=32105&op=all>

partido da diversidade como forma de afirmação dos territórios em tudo o que constitui a sua marca identitária. Numa palavra, defende-se a valorização e do seu capital territorial.

É imperioso, portanto, para os territórios de baixa densidade que, numa perspetiva de coesão territorial e de desenvolvimento sustentável, se promovam os seus principais recursos e se aposte em atividades emergentes e na modernização dos sectores tradicionais. É importante, também, que se adote para essas regiões uma visão estratégica que potencie o contributo relevante das atividades agrícola, pecuária, florestal e que se estimulem, em termos turísticos e comerciais, as diferenças sub-regionais, tornando esta zonas mais atrativas. Na verdade, “a valorização económica e social é indispensável ao revigoramento das zonas rurais, conjugando potencialidades locais com atividades tradicionais e soluções de modernidade, numa perspetiva de complementaridade entre territórios, favorável à diversificação, ao empreendedorismo e à sustentabilidade” (CCDR Alentejo, 2011:41).

4. Governança em Territórios de Baixa Densidade: Papel dos Atores e dos Líderes

Desprovidos dos meios necessários para enfrentarem a complexidade dos problemas que se lhes apresentam, os territórios de baixa densidade revelam fragilidades que obrigam à criação de estratégias específicas que os apoiem na busca de soluções para os desafios com que se defrontam. Tais desafios têm-se, porém, mostrado demasiado complexos para poderem ser solucionados por uma única instância e a um único nível de ação. É precisamente neste contexto que a governança em rede se pode revelar especialmente importante, na medida em que se constitui como ponto de interseção de relações e espaços de cooperação entre atores públicos e privados, propiciando processos de tomada de decisão democráticos, uma vez que assentes em mecanismos de negociação, bem a assunção de soluções de compromisso entre uns e outros a partir da identificação dos problemas e constrangimentos com que se debatem.

A experiência mostra que uma participação equilibrada de todos os atores na elaboração e implementação das políticas públicas é essencial para atender, de forma mais eficaz, às necessidades das comunidades rurais, e que estratégias eficientes na utilização das redes locais as podem ajudar a alcançar mais facilmente níveis de desenvolvimento sustentável. Esta é a razão pela qual se tem vindo a destacar o papel central dos atores locais como agentes principais nos processos de inovação económica e de desenvolvimento das comunidades rurais. E isso não apenas porque lhes assiste o direito democrático de influenciarem as dinâmicas de desenvolvimento local, mas também porque, através deles, o conhecimento e as estratégias necessárias à implementação de projetos para um desenvolvimento adequado e sustentável podem ser mais facilmente adaptados aos contextos rurais.

Segundo Sørensen e Torfing (2007), a governança em rede é um processo – capaz de autorregulação dentro dos limites estabelecidos por agências externas e visando contribuir para a satisfação do interesse público – caracterizado por uma articulação horizontal, relativamente estável,

de atores interdependentes mas operacionalmente autônomos que, num quadro regulador normativo, cognitivo e imaginário, interagem por via de processos negociais. Essa é a razão pela qual um dos princípios centrais das redes colaborativas é o da admissão de que a promoção dos processos de desenvolvimento, mudança e definição de estratégias se faz a partir da mobilização de recursos e do potencial criativo dos atores, tanto internos como externos às comunidades (Sørensen e Torfing, 2007:9, citados em Normann e Vasström, 2012:945).

Nos territórios de baixa densidade, o sucesso das dinâmicas de desenvolvimento local não passa apenas pela mobilização de atores e de recursos ou pela existência de políticas de desenvolvimento territorial devidamente integradas e articuladas mas exige, de uma forma especialmente importante, a presença de líderes empenhados, que funcionem como catalisadores de recursos e propulsores de iniciativas que conduzam à escolha de estratégias de ação que podem ser decisivas para o desenvolvimento local. A condução ajustada dos processos de governança, impõe, de facto, a presença de líderes reconhecidos e capazes de mobilizar os atores, de os congregarem em torno de um referencial comum, de identificarem as prioridades e os recursos, de exercerem influência, de traçarem os objetivos e de criarem ritmo para a resolução eficaz dos problemas. Ansell e Gash (2007), por exemplo, salientam que a governança colaborativa tem mais probabilidade de sucesso se houver um líder “orgânico” forte (um líder que, emergindo dentro da comunidade de interessados, comande o respeito e a confiança dos vários intervenientes desde o início do processo), do que quando o poder é mais assimétrico ou os incentivos à participação são fracos ou desiguais (Ansell e Gash, 2007:555),

Neste processo, os líderes municipais são muitas vezes os arquitetos centrais do desenvolvimento das comunidades rurais, desempenhando um papel especialmente importante como seus agentes promotores. Isso não só porque representam legitimamente os interesses das comunidades, mas também porque congregam um conjunto de competências muito diversificadas que lhes permitem, através das redes de governança, ser propulsores de dinâmicas estratégicas de articulação a vários níveis e em vários domínios com outros atores locais. Para além disso, dado que o exercício da atividade política assenta num processo de escolhas, os líderes municipais dispõem de um amplo espectro de alternativas de ação, nomeadamente quanto à forma como os processos de desenvolvimento podem ser concebidos, organizados e executados, encontrando-se, por isso, em condições privilegiadas para, de forma proactiva, poderem liderar e executar os processos de mudança.

Deste modo, se não basta ter políticas e estratégias bem definidas, e é necessário quem as lidere e concretize, é também fundamental que os atores se identifiquem com elas, as “adotem” e se comprometam em tomadas de decisão tendentes à sua implementação.

Acresce ainda referir que nos territórios em que os recursos são escassos poderá também haver necessidade da criação tanto de laços fortes de parceria que potenciem a utilização desses recursos,

como da capacitação das organizações e dos agentes territoriais para que as políticas possam ser implementadas com sucesso. Nesta linha de raciocínio, deve ter-se em consideração o conceito de *orgware*, desenvolvido por Barquero (1995), no âmbito dos estudos e trabalhos realizados sobre políticas de desenvolvimento regional, para designar as políticas que visam fortalecer a capacidade organizativa dos territórios e lhes permitam encontrar respostas eficazes aos problemas e desafios com que se defrontam (Barquero, 1995:29-32). Esta é, considera o autor, uma questão decisiva para a competitividade dos territórios. Com efeito, “um objetivo estratégico das políticas de desenvolvimento local é fomentar a capacidade empresarial e organizacional de caráter local e, eventualmente, a importação de *know-how* (...) procedente de outras áreas” (Barquero, 1995:227).

As economias locais devem, efetivamente, ser encaradas como um sistema de intercâmbio aberto, globalizado e cada vez mais competitivo, pelo que a discussão sobre o papel e a função das regiões na promoção do desenvolvimento económico e social, no quadro de uma gestão descentralizada e partilhada, deve pressupor objetivos que contribuam para o fortalecimento das instituições territorialmente inscritas, bem como para o reforço da ligação entre descentralização e desenvolvimento económico local, de modo a, por essa via, poder contribuir para a sustentabilidade da sua coesão e, a um nível mais vasto, para a reflexão sobre as estratégias e medidas de política a adotar.

Em suma, a capacidade de dar voz e de se mobilizarem os atores locais, a existência de líderes empenhados, determinados e confiáveis e de políticas pensadas e estruturadas em torno das suas especificidades, constituem aspetos fundamentais para que nos territórios de baixa densidade se criem dinâmicas propulsoras de desenvolvimento integrado que conduzam a uma maior coesão social e territorial.

5. Uma Estratégia para o Desenvolvimento Territorial: Síntese

A definição de estratégias passíveis de serem traduzidas em crescimento para cada cidade, região ou território é um processo complexo que, de acordo com Camagni (2008), deve ter em conta aspetos como os seguintes: (i) recursos locais e potenciais e sua plena e sábia exploração [conceito de capital territorial]; (ii) interpretação da competitividade como residindo na confiança que um determinado local inspira, bem como no sentido de pertença, ao invés da simples disponibilidade de capital; (iii) acento na criatividade mais do que na pura presença de mão-de-obra qualificada; (iv) valorização da conectividade e da interação relacional e não apenas das condições de acessibilidade e, ainda, (v) defesa da identidade local, para além das noções de eficiência e de qualidade de vida (Camagni, 2008:30).

Tendo igualmente presente a ideia de que maioria das políticas tem impactos territoriais e influencia, de diferentes maneiras, oportunidades de desenvolvimento dos territórios, importa

também prestar atenção às medidas de coordenação sectorial das diferentes políticas, de modo à otimização do seu impacto territorial e à maximização da sua coerência. Este aspeto da coordenação das políticas não é despiciente, uma vez que através dele é possível aumentar significativamente o sucesso daquelas e ajudar a evitar, em todos os níveis territoriais, os efeitos negativos de políticas conflitantes. O equilíbrio da sustentabilidade, da competitividade e da coesão social e territorial pode ser conseguido através de políticas coordenadas de desenvolvimento territorial.

Nos territórios desenrolam-se teias de relações historicamente enraizadas, configuradas social e politicamente e com uma identidade própria, que desempenham um papel fundamental nos processos de desenvolvimento. É, pois, notória, hoje, a existência de uma maior consciência da necessidade de as políticas territoriais serem concebidas com base em estratégias integradas de desenvolvimento que tenham em consideração essas teias de relações, as características específicas dos territórios, do seu capital físico, humano, social e organizacional, e ainda que a execução das políticas de desenvolvimento de base territorial não só deve ser ajustada a estas novas realidades, como deve ser processada no quadro de uma efetiva cooperação entre os diferentes atores. Na verdade, o carácter transversal de muitos dos problemas enfrentados pelos territórios e a procura de soluções adequadas para os mesmos a isso obrigam.

Neste sentido, e num quadro que não considere os territórios de baixa densidades como *ghettos* da ação política, defende-se uma abordagem de desenvolvimento que estimule complementaridades, partilhas e sinergias, e que aposte na afirmação da diversidade e no respeito pela diferença.

Assim, nos territórios de baixa densidade o repto para uma boa governança territorial passa, mais ainda do que noutros tipos de territórios, por: (i) criação de condições favoráveis à implementação de ações territoriais conjuntas, que se traduzam numa maior e mais comprometida participação dos diferentes atores que operam em diferentes níveis; (ii) articulação mais eficaz das políticas, tendo em vista uma maior coesão social, económica e territorial; (iii) melhor afirmação das especificidades dos territórios e o reforço do seu capital social e territorial visando, através de mecanismos de cooperação, facilitar a sua conectividade e integração com outros territórios e regiões; (iv) presença de líderes empenhados, que funcionem como catalisadores de recursos e propulsores de iniciativas que conduzam à escolha de estratégias de ação que se revelem decisivas para o desenvolvimento local.

CAPÍTULO IV – CASO DE ESTUDO: REDE SOCIAL

Neste capítulo, centrado em torno da Rede Social como exemplo de uma medida política que reúne as condições para a aplicação dos modelos da governança territorial, procede-se ao estudo de caso do Conselho Local de Ação Social de S. Pedro do Sul.

1. A Rede Social

A Rede Social (RS), criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro, e regulamentada pelo Dec. Lei n.º 115/2006, de 14 de junho, é uma plataforma de articulação de diferentes atores públicos e privados que assenta no trabalho de parceria alargada e visa o planeamento estratégico da intervenção social local tendo em vista uma maior eficácia no combate à pobreza e à exclusão social e na promoção do desenvolvimento social integrado.

De acordo com o responsável da administração central do estado, que esteve na génese da criação da RS, esta “nasce de uma ideia ambiciosa, da ideia de que em cada território e mobilizando os seus recursos e as leituras locais da realidade, é possível intervir sobre essa realidade transformando-a no sentido que for considerado o mais adequado”. Com esta ideia central que encerra em si os princípios que regem a RS, isto é, os princípios da subsidiariedade, da integração, da articulação, da transparência e da participação, segundo os quais as decisões devem ser tomadas a um nível tão próximo quanto possível das populações, através de um planeamento integrado, de uma cultura de parceria, de cooperação e de partilha de responsabilidades que congregue os recursos da comunidade e estimule a participação dos atores sociais e das populações, privilegiando-se a inovação nas práticas e nos modelos de atuação.

O seu funcionamento assenta na constituição de fóruns de âmbito concelhio ou de freguesia, denominados, respetivamente, por conselhos locais de ação social (CLAS) e comissões sociais de freguesia. Os CLAS são presididos por Presidentes de Câmara ou por Vereadores com competência delegada, os quais, para além disso, fazem também parte de uma plataforma supraconcelhia (PSC). As PSC estão implantadas regionalmente de acordo com as NUTIII e são presididas pelo Diretor do Centro Distrital da Segurança Social que, por sua vez, reporta todos os assuntos aos serviços centrais do Instituto da Segurança Social (ISS), a quem compete a coordenação, acompanhamento e avaliação da Rede.

Os CLAS são compostos, obrigatoriamente, por representantes da administração local (Câmara Municipal e Juntas de Freguesia) e de organismos do setor público das áreas do emprego, segurança social, educação, saúde, justiça, administração interna, obras públicas e ambiente, bem como instituições que desenvolvam respostas sociais mediante a celebração de acordos de cooperação com organismos públicos. Para além destas entidades, podem ainda integrar os CLAS um conjunto variado de entidades privadas, tais como instituições particulares de solidariedade social ou equiparada, organizações não-governamentais, associações humanitárias, de desenvolvimento local,

empresariais, sindicais, culturais e recreativas e outras instituições do setor cooperativo e social (ponto 1 do art.º 21.º do DL n.º 115/2006). Cada CLAS possui um Núcleo Executivo, que integra um representante da Câmara Municipal, um dos serviços locais da administração pública e ainda algumas outras entidades particulares escolhidas para esse efeito. Os representantes das entidades que integram o CLAS devem estar mandatados com poder de decisão para o efeito (n.º 3 do art.º 23.º do DL n.º 115/2006).

Organizada e estruturada a partir de uma base territorial, a Rede Social foi criada no contexto de um estado que reconhece nos seus diferentes interlocutores uma efetiva capacidade de intervenção, pelo que, reunindo as condições para a territorialização e articulação das políticas públicas, constitui um bom exemplo de governança territorial e multinível.

A metodologia de ação que propõe assenta na participação e coloca a ênfase no desenvolvimento de uma cultura de parceria e de troca de informações como forma de construção de plataformas de atuação colaborativas em obediência aos princípios da transparência e da subsidiariedade. Por outro lado, o facto da Rede Social estar regulamentada confere-lhe o quadro de legitimidade necessário a um processo de governança partilhada e de tomada de decisão, em acordo com o defendido pela UE (2008:3), quando refere que os processos de governança, para além de necessitarem de vontade política, precisam de um quadro normativo-jurídico que clarifique os papéis, funções e responsabilidades dos vários intervenientes. Assim, a Rede Social, em torno da qual um conjunto de atores relevantes, públicos e privados, se articulam entre si, constitui um palco privilegiado para a potenciação de sinergias, a mobilização de recursos, a articulação de instrumentos políticos, a troca de experiências e de informações pertinentes, a aprendizagem coletiva, a definição de estratégias de ação e de prioridades de intervenção.

A Rede Social é um “fórum de adesão livre”, na medida em que “todos” são chamados a “livremente participarem pondo em comum os seus recursos e capacidades de ação” tendo por referências os princípios de governação da transparência e da subsidiariedade, que visa contribuir para a “mitigação de incoerências, sobreposições e irracionalidades das diferentes políticas setoriais, conferindo coerência estratégica ao conjunto de iniciativas dos parceiros (ao reconhecimento das redes informais) e de atuações do estado central e local” (IESE, 2012: 10).

Na entrevista realizada no âmbito deste trabalho a um decisor político de âmbito nacional com responsabilidade na regulamentação da Rede, foi referido que o objetivo era, precisamente, o de procurar conferir “racionalidade e organização à participação dos atores de diferentes origens e trazer para a rede uma série de novos agentes para o desenvolvimento social local que estavam muitas vezes ausentes. A ideia foi a de tentar juntar estes atores de um modo efetivo e regular, com um papel definido e concreto na Rede”. Acrescenta aquele responsável político que “a partir dos Planos de Desenvolvimento Social Local, começámos a ter todos os atores institucionais a contribuir para o mesmo esforço, para o mesmo objetivo, para a tal integração de políticas (...) as políticas sectoriais têm que se encontrar ali e têm que procurar a coerência”.

De facto, aquilo que se pretende com a Rede Social é que cada comunidade tenha uma visão partilhada dos problemas sociais que existem na sua área de atuação, que defina em conjunto objetivos, prioridades, estratégias e ações e que utilize de forma racional os recursos disponíveis. Deste modo, a Rede Social não é apenas uma plataforma colaborativa, mas apresenta-se também como um “dispositivo de planeamento e execução de políticas públicas participadas (...) e um instrumento potenciador de sinergias e de uma ação coerente para o desenvolvimento de um estado social ativo” (IESE, 2012: 13).

Através do CLAS, e tomando como núcleo de ação as intervenções de natureza social, é possível um planeamento estratégico e participado que congregue pontos de vista, sinergias e recursos em torno de um projeto coletivo.

2. Caracterização do Concelho de S. Pedro do Sul¹³

O concelho de São Pedro do Sul, situado no distrito de Viseu, faz parte do conjunto de catorze municípios da sub-região Dão-Lafões (NUT III) e dista cerca de 25 km da cidade de Viseu. Atravessado pelo rio Vouga e pelo maciço composto pelas serras da Arada, Gralheira e Freita, estende-se por uma área de cerca de 348.96km², é habitado por 16.851 pessoas e tem uma densidade populacional de 48ha/km². Das 19 freguesias ainda existentes (5 serão brevemente agregadas) que compõem o concelho, 14 têm menos de 1.000 habitantes e destas, 7 têm entre 118 e 547. A sede concentra 22% (3.697) da população, que vai rareando do centro para a periferia e à medida que o declive serrano se acentua. Ao longo das duas últimas décadas o decréscimo demográfico tem vindo a aumentar, tendo sido de 4,5% entre os anos censitários de 1991 e 2001 e de 11,7% entre 2001 e 2011, justificado essencialmente por um índice de envelhecimento de 208% e uma mortalidade correspondente a 135 pessoas por 1000 habitantes, que é claramente superior à da natalidade (66).

Quanto à estrutura das qualificações da população, no concelho regista-se uma taxa de analfabetismo de 9% (a média nacional é de 5,23%), que afeta especialmente as mulheres (12,49%). A taxa de abandono escolar é de 1% (taxa nacional: 1,58%) e a taxa de sucesso escolar no ensino secundário é de 87%. Regista-se, igualmente, uma quebra significativa da população estudantil em praticamente todos os níveis de ensino.

Apesar de se tratar de um concelho com baixa densidade populacional, dispõe de um conjunto de serviços públicos que lhe garantem algum dinamismo. Assim, para além da câmara municipal e das juntas de freguesia, possui tribunal, notariado, registo civil e predial, finanças, posto de GNR, centro de emprego, centro de saúde, escolas básicas secundárias. Dispõe também de oito Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

¹³ Os dados constantes neste ponto foram extraídos do INE (Censos 2011) e do Diagnóstico Social do CLAS de S. Pedro do Sul.

Com uma população ativa de 6011 pessoas, 3698 enquadram-se no setor terciário e apenas 593 no primário. Vem-se assistindo a um decréscimo do sector primário, que corresponde a 10% da atividade económica, e a um crescimento acentuado do setor terciário, que na última década duplicou e é atualmente responsável por 62% da criação de riqueza do concelho, incidindo essencialmente na economia social, no comércio a retalho e na restauração e hotelaria. Por sua vez as termas balneares, que acolhem cerca de 20.000 aquistas por ano e constituem principal ponto de dinamização da economia local, conferem ao mercado de emprego o seu maior constrangimento: a sazonalidade.

As suas potencialidades assentam na paisagem natural (rural e serrana), no património histórico e cultural, na gastronomia, nas termas balneares e no artesanato.

As principais fragilidades são a baixa densidade registada na generalidade das freguesias; os elevados índices de envelhecimento da população; a diminuição da população residente; a falta de acessibilidade, nomeadamente ao nível da rede de transportes públicos, que não serve todas as freguesias nem todas as aldeias, e uma percentagem considerável da população, especialmente dos ativos desempregados, com baixos níveis de qualificação.

3. Objetivos Gerais e Dimensões de Análise

Com este estudo de caso procura-se:

- Compreender, à luz dos mecanismos da governança, o funcionamento de um Conselho Local de Ação Social num território de baixa densidade;
- Aferir em que medida a governança contribui para a articulação e integração territorial da intervenção pública;
- Perceber a influência da governança sobre os resultados das políticas públicas.

Foram consideradas as seguintes dimensões de análise:

- Articulação dos atores aos níveis horizontal e vertical (no seio do CLAS e deste com a PSC e com a comunidade e, ainda, da PSC com o Instituto da Segurança Social);
- Articulação de instrumentos de política aos níveis horizontal e vertical (formas de articulação, com que instrumentos e como se processa essa articulação);
- Articulação e integração territorial das políticas nos planos horizontal e vertical (como são elaborados e se interligam os principais instrumentos de ação do CLAS; como são definidas as prioridades e estratégias de ação e como se processa a articulação intersectorial de políticas públicas com incidência no território e identificar situações específicas de intervenção ao nível da Rede, concretamente ao nível da apresentação de propostas e da definição e avaliação de políticas);
- Papel da governança territorial na eficácia das políticas públicas (pretende aferir o valor acrescentado da rede ao nível do desenho da intervenção, da mobilização de atores, da

execução da estratégia, dos meios mobilizados, do contributo das entidades e dos resultados decorrentes da intervenção).

4. Metodologia

A metodologia adotada consistiu na:

- Análise documental que incidiu sobre os principais instrumentos de apoio à ação do CLAS: Regulamento Interno de funcionamento do CLAS, o Diagnóstico Social, o Plano de Desenvolvimento Social e o Plano de Ação;
- Aplicação *online* de um inquérito por questionário (anexo A) dirigido a todos os membros que integram o CLAS de S. Pedro do Sul, através do qual se procurou recolher um conjunto de informação de carácter qualitativo e quantitativa relativa às diferentes dimensões de análise;
- Elaboração de entrevistas semidiretivas (anexo B) a quatro atores-chave: decisor político de âmbito nacional; representante da administração central; representante regional da administração desconcentrada do estado; responsável local. Com estas entrevistas pretende-se conhecer a visão dos atores relevantes e aferir a coordenação vertical das políticas e dos atores.

5. Análise Documental

Procedeu-se à análise dos principais instrumentos de apoio à ação do CLAS de S. Pedro do Sul, mais especificamente, do Regulamento Interno, do Diagnóstico Social (DS), do Plano de Desenvolvimento Social (PDS) e do Plano de Ação (PA). Percebe-se da leitura dos mesmos que foram elaborados de forma participada e contaram com o contributo de alguns dos parceiros.

Não foi, no entanto, possível estabelecer a correspondência entre os PDS e PA, pelo facto daqueles documentos se reportarem ao período de 2009/2012 e o DS a 2013. Aqueles documentos irão, porém, ser revistos de modo a ajustarem-se ao Diagnóstico Social.

Em todo o caso, a partir do DS e no qual se procede a uma caracterização exaustiva do concelho a partir de uma análise comparativa de indicadores estatísticos fornecidos pelo INE (Censos 2011/2001), foi possível perceber as linhas de força que poderão vir a ser consideradas nos próximos Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Ação que deverão centrar-se em torno das dimensões relativas ao: (i) problema do envelhecimento da população e da necessidade de se considerarem medidas que promovam a integração ativa dos idosos e de combate ao seu isolamento; (ii) resposta ao despovoamento do concelho através da criação de uma estrutura de apoio à formação e integração dos jovens no mercado de trabalho e/ou criação do seu próprio emprego; (iii) promoção do sucesso escolar através da criação de uma estrutura SOS de apoio pedagógico aos alunos, que faça a monitorização dos seus trajetos escolares e a ligação às famílias; (iv) apoio às famílias mais problemáticas através da criação da figura do gestor de caso e do desenvolvimento de competências

parentais e sociocognitivas; (v) promoção do arrendamento social apoiado para famílias mais carenciadas; (vi) apoio ao empreendedorismo através da criação de uma estrutura integrada de apoio ao investimento e à dinamização da economia local, que concilie as TIC com a produção endógena como fator de projeção das potencialidades do concelho; (vii) realização de ações que visem a promoção de hábitos de vida saudável (DS, 2013: 178).

6. Análise dos Resultados do Inquérito por Questionário

O CLAS de S. Pedro do Sul é constituído por 46 membros, 19 dos quais são presidentes de juntas de freguesia e os restantes, na sua maioria, dirigentes de serviços públicos e de entidades particulares. As entidades cujos representantes integram o CLAS são as seguintes: a Câmara Municipal, que preside; as 19 Juntas de Freguesia; o serviço local da Segurança Social; o Centro de Emprego; o Centro de Saúde; as Escolas Básicas e Secundárias e Agrupamento de Escolas; a Misericórdia; as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) do concelho; as Associações de Pais e Encarregados de Educação das Escolas; o Núcleo Local de Inserção; Cooperativas; a GNR; o Instituto da Droga e da Toxicodependência e a Associação Mutualista de Trabalhadores. Nesta Rede não figuram empresas, instituições de ensino superior, escolas profissionais, corporações de bombeiros, associações de desenvolvimento local, empresarial, sindicais e culturais.

O inquérito por questionário é composto por 26 questões distribuídas por quatro secções: caracterização do respondente; organização e funcionamento do CLAS; atividade do CLAS; e papel da Rede na definição e articulação de políticas. Com exceção de 5 questões que são abertas, todas as outras são fechadas e estão graduadas segundo uma escala de Likert.

O inquérito por questionário, respondido entre os dias 23 de julho e 13 de agosto de 2013, foi enviado via eletrónica a todos os membros da Rede, com exceção de um dos presidentes de Junta pelo facto de esta não dispor de correio eletrónico nem ter sido possível o contacto pessoal. Assim, dos 45 questionários enviados foram obtidas 28 respostas, todas válidas, a que corresponde uma taxa de resposta de 62%.

Trata-se de uma amostra significativa, que reflete as características gerais da rede. Assim, é composta por 12 dirigentes de serviços públicos e de entidades privadas, 11 políticos (1 Vereador e 10 Presidentes de Junta de Freguesia) e 5 técnicos, tendo a maioria formação de nível superior (20). 4 integram a Plataforma Supraconcelhia Dão Lafões e 7 o Núcleo Executivo. Dos elementos que compõem o Núcleo Executivo, 5 são dirigentes, 2 são técnicos e 1 é político (Quadro n.º 4.1.).

Quadro n.º 4.1. Caracterização da Amostra

QUESTÕES	RESPOSTAS	VA
	Dirigente	12
Q.1. Natureza da sua função principal	Político	11
	Técnico	5
	Total	28
Q.2. Integra o Núcleo Executivo?	Sim	8
	Não	20
	Total	28
Q.3. Integra a Plataforma Supraconcelhia?	Sim	4
	Não	24
	Total	28
	Superior*	20
Q.4. Habilitações académicas	Secundário	3
	< = 9.º ano	5
	Total	28

*(Inclui 1 Doutor; 3 Mestres e 3 Bacharéis)

O grau de autonomia de que os membros da Rede dispõem é significativo (19), o que garante uma boa capacidade de tomada de decisão no quadro do seu funcionamento e de comprometimento face aos objetivos traçados. Apenas 4 elementos (3 dirigentes e 1 político) afirmam não ter qualquer tipo de autonomia para tomar decisões no âmbito do CLAS (Quadro n.º 4.2.).

Quadro n.º 4. 2. Nível de Autonomia dos Membros da Rede

Q.8. No âmbito do CLAS tem autonomia para tomar decisões?	VA
Não tenho qualquer tipo de autonomia e tenho que reportar hierarquicamente todos os assuntos tratados no CLAS	4
Tenho autonomia para tomar todo e qualquer tipo de decisões, ainda que sujeita a ratificação dos órgãos próprios da entidade que represento	14
Tenho significativa autonomia, dentro dos critérios da razoabilidade institucional	10
Total	28

A adesão à Rede fez-se, essencialmente, por imposição legal (13) ou por convite por parte de um dos seus membros (7), tendo sido apenas 6 aqueles que referiram ter aderido espontaneamente (Quadro n.º 4.3.).

Quadro n.º 4. 3. Adesão à Rede

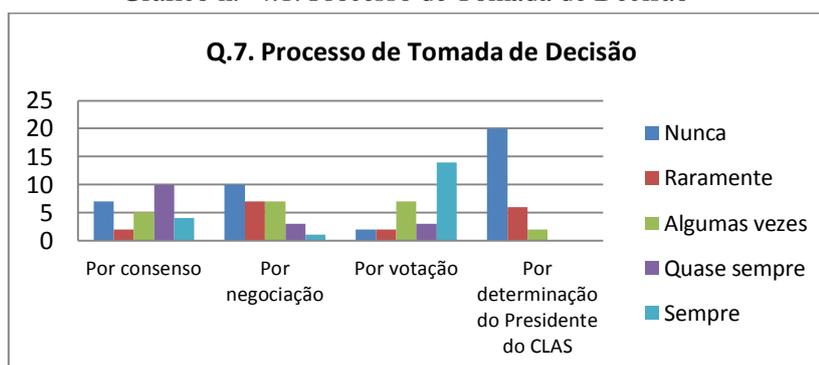
Q.5. Como é que a sua organização aderiu ao CLAS?	VA
Imposição Legal	13
Adesão espontânea	6
Convite por parte de um elemento do CLAS	7
Outras razões	1
Não respondeu	1
TOTAL	28

De acordo com o responsável local, não são utilizadas quaisquer estratégias para a dinamização da Rede, sendo referido por um dos inquiridos que “os novos elementos vêm voluntariamente porque necessitam de pareceres para que os seus projetos e as suas ações sejam integrados nos planos para não serem prejudicados em termos de pontuação”. De referir que, de acordo com a legislação, compete ao Núcleo Executivo do CLAS emitir pareceres sobre candidaturas a programas nacionais ou comunitários, bem como sobre a criação de serviços e equipamentos sociais (alíneas n) e o) do n.º 1 do art.º 28.º do DL 115/2006).

6.1. Organização e Funcionamento da Rede (CLAS)

A Rede funciona numa lógica de participação democrática justificada pelo facto de a maioria dos elementos (20) referir que as decisões nunca são tomadas por determinação do Presidente e 14 afirmarem que “quase sempre” e “sempre” são tomadas ou por consenso ou, “algumas vezes”, por negociação (7) (Q.7), como se pode constatar através do gráfico seguinte.

Gráfico n.º 4.1. Processo de Tomada de Decisão



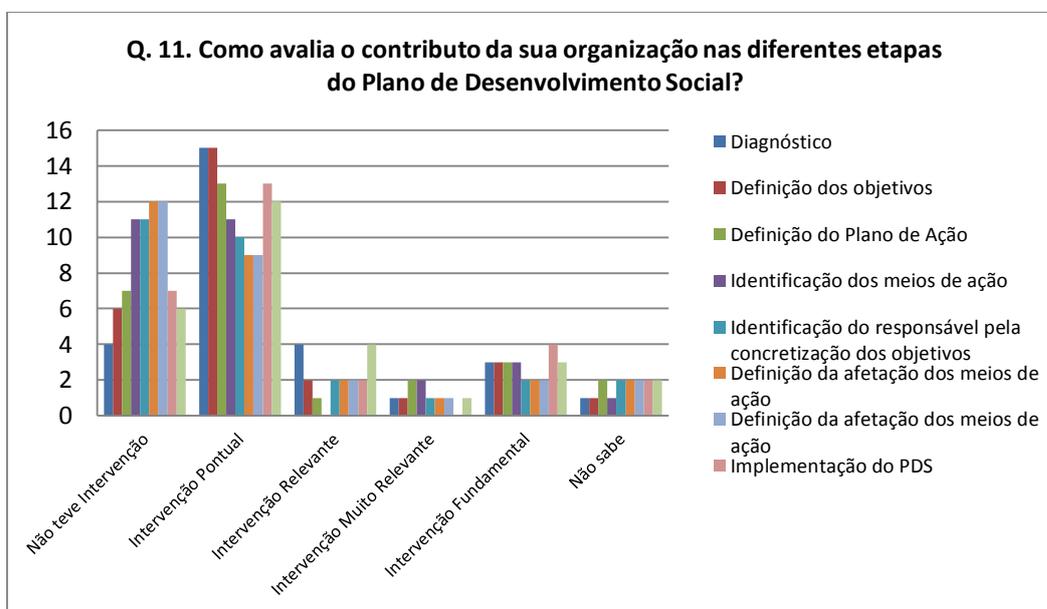
Apesar desta lógica de participação democrática (Q.7), a Rede evidencia uma dinâmica de tipo centralista polarizada no Núcleo Executivo, com 19 dos inquiridos a afirmar que “quase sempre” e “sempre” os assuntos são remetidos e geridos por este órgão (Q.13), e, principalmente, na Câmara Municipal, que assume um papel de liderança em todas as fases do processo de funcionamento da Rede, liderança essa que é reconhecida pela generalidade dos atores. Fica simultaneamente claro que a maioria das entidades tem pouca ou nenhuma relevância na Rede pelo facto de, especialmente, as que não integram o Núcleo Executivo, dizerem que só “pontualmente” intervêm nas diferentes etapas do PDS (Q.11).

Na verdade, 19 dos respondentes afirma que os assuntos são “sempre” ou “quase sempre” coordenados pela Câmara (Q.13), 14 diz que é a Autarquia que assume a maior parte da responsabilidade pela elaboração do Diagnóstico Social (DS), embora com contributos pontuais por parte de alguns membros da Rede, e 5 refere que aquele documento é elaborado por uma equipa constituída no âmbito do CLAS mas coordenada pela Autarquia (Q.9). Também no que diz respeito

à elaboração do Plano de Desenvolvimento Social (PDS), a esmagadora maioria (26) identifica a Câmara como a entidade que assume a maior relevância nesse processo (Q.12).

Por outro lado, como se pode verificar no gráfico seguinte, ao nível do contributo/participação dos membros da Rede nas diferentes fases do PDS (elaboração do DS; definição dos objetivos; definição do plano de ação; identificação dos instrumentos/meios de ação; identificação do responsável pela concretização dos seus objetivos; definição e afetação dos meios de ação; implementação do PDS e avaliação dos resultados) a generalidade considera que não tem intervenção ou tem uma intervenção pontual; 7, considera não ter qualquer papel na implementação do PDS e na definição do Plano de Ação; e algumas entidades não conseguiram identificar o contributo da sua organização neste processo (Q.11).

Gráfico n.º 4. 2. Participação dos atores no funcionamento da Rede



6.2. Autoavaliação da Rede

A autoavaliação da Rede é moderadamente positiva, porquanto a apreciação global que os atores fazem do seu funcionamento nas suas múltiplas dimensões é de que é “razoavelmente eficaz” (Q.14) (Quadro n.º 4.4.). Esta avaliação é claramente reforçada com a resposta obtida na Q.15, em que 20 dos inquiridos classifica o papel do CLAS na resolução dos problemas sociais existentes no concelho como sendo também e apenas “razoavelmente eficaz”.

Quadro n.º 4.4. Funcionamento do CLAS

Q.14 Como avalia o funcionamento do CLAS, ao nível da:	Circulação da informação	Difusão de boas práticas	Relação com a comunidade	Partilha de recursos	Mobilização de recursos entre os membros do CLAS	Articulação das várias entidades	Elaboração do Diagnóstico Social	Execução do PDS	Avaliação do PDS	Integração com outras políticas	Articulação c/ outros CLAS	Articulação c/ a PSC
Nada eficaz	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	1
Pouco eficaz	3	7	4	5	4	6	1	0	2	4	2	2
Razoavelmente eficaz	13	9	11	12	12	14	12	15	12	15	6	7
Eficaz	8	7	6	7	5	4	9	8	9	3	2	1
Muito eficaz	2	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Não sabe	2	4	5	4	6	3	5	5	5	6	16	17
Total	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28

Ao procurar avaliar-se a importância da Rede por contraponto a um cenário em que esta não existisse (Quadro n.º 4.5.), a avaliação dos resultados não é nada animadora. Com efeito, a resposta padrão às várias dimensões é “em parte”, e se agregarmos as respostas “muito” e “totalmente” o resultado obtido fica-se pela fraca magnitude de 6 a 8 respostas, com duas exceções: a identificação dos problemas, que regista o melhor resultado, com 11 respostas, e o grau de inovação das atividades realizadas, que não vai além das 3. Afigura-se particularmente significativo que relativamente a duas das dimensões críticas da razão de ser da Rede (articulação de políticas e reforço da capacidade organizacional) a resposta padrão seja “não sabe” (Q.16). Estes aspetos indiciam a grande fragilidade da Rede ao nível da participação e envolvimento dos seus atores.

Quadro n.º 4.5. Importância da Rede

Q. 16 Considerando um cenário em que não houvesse CLAS e comparando os resultados obtidos com o CLAS, em que medida acha que a existência da rede contribuiu para:	Uma melhor identificação dos problemas/necessidades dos benefic.	Melhor adequação dos objetivos e a estratégia seguida às necessidades sociais	A criação de novos canais de comunicação entre os membros do CLAS	Melhor articulação entre a intervenção social e as outras políticas/incidência no concelho	Aumentar a mobilização dos parceiros e instituições disponíveis	Aumentar a mobilização dos meios materiais e financeiros	A eficácia na concretização do PDS	A aprendizagem coletiva e a capacidade organizacional do concelho	Uma maior inovação
Nada	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Pouco	3	3	4	1	4	6	2	6	4
Em parte	8	9	13	10	11	6	11	5	12
Muito	10	8	5	6	7	6	5	8	2
Totalmente	1	1	4	2	0	0	1	0	1
Não sabe	6	7	2	9	6	9	8	9	9
Total	28	28	28	28	28	28	28	28	28

Relativamente à circulação da informação e à difusão de boas práticas, 13 e 9 dos inquiridos consideram, respetivamente, que a Rede é “razoavelmente eficaz” (Q.14). No que concerne à partilha de recursos por parte das entidades que integram a Rede e da sua mobilização, estas

dimensões são também avaliadas como “razoavelmente eficaz” (12), e isso apesar de 6 dos inquiridos não saber como são mobilizados esses recursos (Q.14).

Finalmente, quanto à percepção dos inquiridos relativamente às entidades que assumem maior protagonismo no âmbito do PDS, 26 considera ser a Câmara Municipal, 20 o Centro Distrital da Segurança Social, 16 as IPSS e 13 as Juntas de Freguesia. O Centro de Emprego, o Centro de Saúde e as Escolas e Agrupamento de Escolas aparecem referenciados por apenas 1/4 dos atores.

6.3. Articulação Multinível de Atores

Da análise dos resultados relativos às questões 14 e 18, é notório o desconhecimento dos inquiridos (avaliado pelas repostas “não sabe”) quanto às formas de articulação da Rede ao nível local, com outros CLAS [16 (Q.14) e 17 (Q.18)], ao nível supralocal com a Plataforma Supraconcelhia [20 (Q.14)] e ao nível nacional com Instituto da Segurança Social [14 (Q.18)]. Também no que concerne à articulação no seio da Rede (Q.14), a percepção é a de que esta é “razoavelmente eficaz” (7) e “pouco eficaz” (6), sendo esta ideia reforçada pelo facto de 13 dos inquiridos referir que “às vezes “ e “quase sempre” os assuntos são remetidos para cada elemento do CLAS que age e decide autonomamente (Q.13).

Quanto à articulação do CLAS com os cidadãos, a análise conjugada das questões 10, 14 e 18 sugere que existe alguma falta de consistência nas respostas dadas, porquanto metade (destes 9 são políticos) afirma que para a elaboração do Diagnóstico Social a comunidade é auscultada (Q.10), percebendo-se, contudo, que para esse efeito não existe qualquer estratégia definida, uma vez que as respostas são díspares e pouco precisas. Diz-se, por exemplo, que o envolvimento da comunidade se faz “institucionalmente e por intermédio dos seus representantes nas diversas entidades”, “nas diversas intervenções sociais” ou “através do Presidente da Junta que vai falando com a população e, assim, identifica os problemas que faz chegar ao presidente do CLAS tentando aí arranjar-se uma solução” (Q.10.1). Simultaneamente, 13 dos inquiridos “não sabem” como se processa essa articulação ou assume que “não há qualquer articulação” (Q.18) e isso apesar de 11 considerarem o funcionamento do CLAS como “razoavelmente eficaz” no quadro dessa articulação (Q.14).

O quadro em que assentam e a forma como se processam as relações entre os diferentes membros da Rede (Q.18) são claramente formais, com 17 dos inquiridos a referirem que são utilizados os mecanismos formais através de contactos institucionais em detrimento dos contactos informais (7). Por outro lado, se se agregarem as respostas “sempre” e “quase sempre” da Q.13, 19 dos inquiridos afirmam que esses contactos se estabelecem apenas durante as reuniões. Igualmente, de acordo com 15 dos respondentes (Q.18) ao nível da relação com outras entidades da comunidade privilegiam-se os contactos formais/institucionais.

As respostas obtidas na Q.17 estão em linha com as da questão anterior: a apreciação que os atores fazem da Rede, que é classificada como “importante” (com uma amplitude de respostas neste item que vai de 13 a 17, exceto no que concerne ao ponto relativo à “troca de experiências,

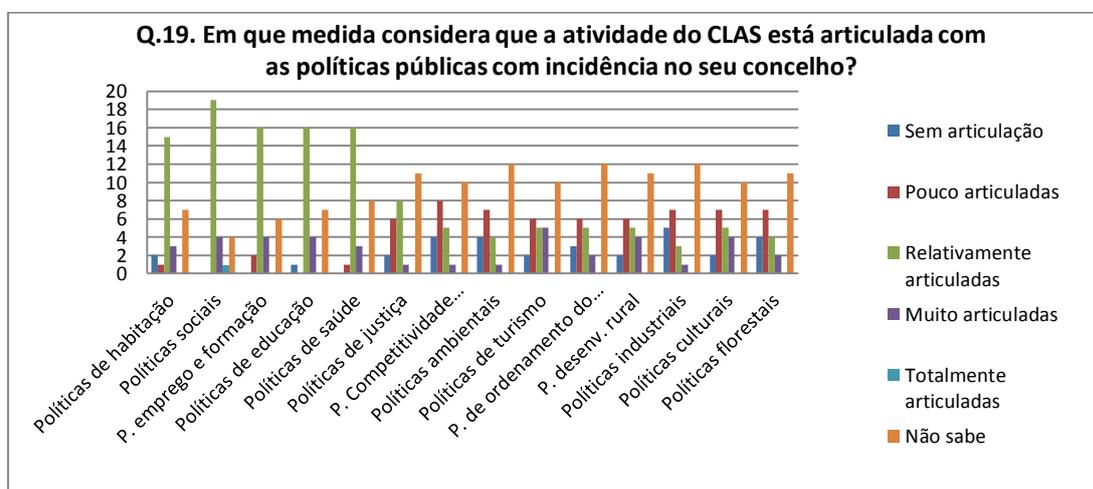
conhecimentos e processos de aprendizagem”, que obtém uma classificação de “muito importante” por parte de 15 atores). Nas restantes dimensões da análise, só uma minoria (que nunca ultrapassa os 7) considera o contributo da Rede como “muito importante” ou “determinante”. Nas respostas dadas a esta questão realça-se também a dimensão “não sabe” em relação à qual, e com exceção do ponto relativo à “interação dos múltiplos atores públicos” (com 5 respostas), todos os outros pontos obtém 6 respostas. Em causa estão aspetos centrais da dinâmica de articulação dos atores com intervenção no território que, como já foi referido, é avaliada por metade dos intervenientes como “razoavelmente eficaz” e “pouco eficaz”; a esmagadora maioria “não sabe” como se processam as relações interinstitucionais supralocais nem “com os cidadãos”. Quanto às relações entre os membros da rede ou da rede com outras entidades locais, por norma são usados os canais formais em detrimento do relacionamento informal.

6.4. Articulação de Políticas

As respostas obtidas à Q.19, que procura avaliar como é que através da Rede se articulam as políticas com incidência no território, revela-nos uma outra imagem, que é, no entanto, convergente com as anteriores. Assim, nos domínios que mais de perto se ligam com os objetivos centrais da Rede (habitação, políticas sociais, formação e emprego, educação e saúde) a grande maioria dos inquiridos limita-se a considerar que existe uma “relativa articulação” (com uma amplitude de respostas que se situa entre 15 e as 19), mas é marginal o número dos que considera existir uma forte articulação (com um intervalo que se situa entre as 3 e as 5 respostas).

Em relação às restantes políticas, predomina a resposta “não sabe” (com uma amplitude de respostas que se situa entre as 10 e as 13), merecendo realce o facto de nas políticas de natureza económica (competitividade empresarial, industrial, turismo e desenvolvimento rural), sistematicamente, mais de 2/3 das respostas ser “não sabe” ou considerar que existe pouca ou nenhuma articulação entre essas políticas e a atividade da Rede.

Gráfico n.º 4.3. Articulação da Rede com as Políticas Públicas



Tal desarticulação das políticas parece revelar-se desde logo no PDS. A este propósito a Q.23 tende a evidenciar como resposta-tipo o “não sabe” (com um intervalo que varia entre as 8 e as 15), a que acresce uma proporção significativa de respostas que considera não existir nenhuma articulação ou, quando existe, é de grau “muito fraco”. Excetua-se a Carta Educativa (com 13 respostas) e o Plano Nacional para a Inclusão (com 15 respostas).

Do mesmo modo, à Q. 21 apenas dois dos inquiridos afirmam que no âmbito da Rede foram apresentadas medidas específicas de política como “protocolos de cooperação, cantinas sociais e vários programas na área do emprego”, enquanto os restantes afirmam ou que “não sabe” (20) ou que “não” foram apresentadas quaisquer propostas de medidas de política (6). Um dos dois inquiridos acima referidos diz que a Rede já emitiu pareceres relativos a medidas políticas (Q.20), tendo dado como exemplo os programas PARES, POPH e PRODER, com todos os outros a referir que “não” (4) ou “não sabem” (23). Do mesmo modo que 21 dos atores “não sabem” se a Rede já participou na avaliação de medidas políticas e 7 refere que “não” participou (Q. 22).

A análise conjugada das questões deste ponto corrobora, de forma inequívoca, não só a falta de articulação multinível das políticas com incidência no território, como a fraca perceção das potencialidades e do papel da Rede no quadro dessa articulação. Aliás, 6 dos inquiridos “não sabem” de que forma é que a Rede se pode articular com outras políticas (Q.14), do mesmo modo que também apenas outros 6 refere que a Rede é “em parte” importante para melhorar a articulação entre a intervenção social e as outras políticas com incidência no concelho (Q.16) e 11 afirma que só “em parte” é que através dela pode ser aumentada a mobilização dos parceiros e dos meios institucionais disponíveis (Q.16).

Também a apreciação crítica que os elementos da Rede fazem quanto às suas fragilidades vem reforçar a ideia da fraca dinâmica de participação e articulação entre os vários atores. Assim, a baixa participação, a ausência às reuniões, a falta de interesse, a desmotivação, a dificuldade na mobiliação dos elementos e a pouca articulação entre eles são os aspetos que aparecem mais referenciados como pontos fracos do funcionamento da Rede. Houve quem afirmasse inclusivamente que “alguns elementos fazem apenas ‘figura de corpo presente’”; que os “parceiros são chamados apenas para as reuniões obrigatórias”; quem referisse a “pouca informação e *“feedback”* relativamente às ações implementadas”, bem como a “inexistência de divulgação de informações periódicas / não é enviada informação” e ainda quem assinalasse serem “frequentes faltas de quórum”. Sobre esta questão em particular, na entrevista feita ao representante local, este considerou que o maior problema com que se defronta é a falta de assiduidade às reuniões e “isso tem a ver com o facto de sermos um concelho constituído por 19 freguesias, o que faz com que sejam logo 19 os membros do CLAS e os presidentes das juntas de freguesia têm muita dificuldade em vir às reuniões em horário laboral porque não podem abandonar os seus postos de trabalho”.

A questão 24 transmite uma mensagem clara: à exceção dos sindicatos, todas as outras entidades referenciadas e que não estão representadas na Rede trariam valor acrescentado. De notar

que, apesar de ser com a dimensão económica que menos articulação tem existido (Q.19), na resposta a esta pergunta o potencial contributo das “associações de desenvolvimento local”, das “escolas profissionais” e das “associações recreativas e culturais” é mais valorizado do que o das empresas.

7. Análise das Entrevistas

Foram realizadas, nos meses de julho e agosto de 2013, entrevistas semidiretivas a quatro atores-chave, três dos quais com intervenção na área da segurança social: decisor político de âmbito nacional; responsável da administração central; responsável regional da administração desconcentrada do estado com funções de coordenação das PSC da NUTIII; e responsável local.

Estas entrevistas (anexo B) tinham como objetivo compreender de que modo é que, no âmbito da Rede Social, se processa a articulação vertical dos atores, das políticas e dos instrumentos. Foram estruturadas em torno de 6 blocos de questões, que foram ajustadas de acordo com o perfil e as funções do entrevistado. O primeiro bloco era constituído por questões relativas à criação da Rede e aos seus órgãos (Plataformas Supraconcelhias e CLAS); o segundo bloco incidiu sobre a organização e o funcionamento da Rede (PSC e CLAS); o terceiro bloco procurou avaliar a articulação multinível de atores; o quarto bloco integrou questões relacionadas com os instrumentos e as políticas públicas ao nível da sua conceção e articulação (níveis nacional, regional e local); no quinto bloco procurou conhecer-se a avaliação que cada um dos entrevistados faz da Rede Social; com o sexto bloco de questões procurou identificar-se os pontos fortes e as fragilidades da Rede Social. Finalmente, as questões relativas ao papel da Rede nos territórios de baixa densidade foram colocadas de forma transversal aos vários blocos.

7.1. Génese da Rede Social e dos seus órgãos (Plataformas Supraconcelhias e CLAS)

O decisor político é claro quando diz que a Rede Social surge da necessidade da congregação numa estrutura única do “esforço de desenvolvimento territorial”, pretendendo-se dessa forma evitar a dispersão de estruturas como, entre outras, as comissões locais no âmbito de domínios como o do então designado Rendimento Mínimo Garantido, da proteção de crianças e jovens, da saúde, os conselhos municipais de educação, que muitas vezes se traduziam numa multiplicação das intervenções territoriais e numa duplicação de esforço dos atores locais (quase sempre os mesmos), que, do ponto de vista do responsável da administração central, “nem sempre se traduzia em benefícios óbvios do ponto de vista dos resultados”.

No âmbito desta constatação o mesmo responsável considera que a RS padece de um “pecado original”, na medida em que entende que o CLAS deveria ter sido a primeira das parcerias

institucionais a ser criada, pelo facto de – como instância agregadora de organismos públicos (tanto de natureza local como central) e privados –, “ser capaz de, sob uma leitura conjunta dos problemas, dar sentido às intervenções setoriais”. Os CLAS, “que deveriam ser as estruturas enquadradoras de todas as intervenções num dado território, acabaram por ser, eles mesmos, mais determinados pelas estruturas existentes do que por determinar as estruturas que viessem a ser criadas”.

Mas o representante da administração central, que esteve ligado à criação da Rede nos anos 90, assinala ainda alguns momentos de tensão na sua afirmação ao longo deste percurso.

Em primeiro lugar, salienta o facto de se pretender que os CLAS se constituíssem como “parcerias chapéu” a partir das quais deveriam ser definidos os grandes objetivos e linhas de intervenção para um determinado território, de onde deveriam resultar ações específicas setorializadas. Ora, de acordo com este responsável, este objetivo não se conseguiu alcançar de uma forma consistente e continuada.

O segundo momento de tensão identificado prende-se com a questão da supraterritorialidade dos CLAS. É que, “quando se pensa numa perspetiva de desenvolvimento territorial, na criação de emprego ou de infraestruturas com dimensão para serem *drivers* de desenvolvimento económico, não chega pensar à escala do concelho. É daí que tem de partir o diagnóstico, mas depois, quando se trata de soluções, estas raramente obedecem à escala concelhia”. Para responder a este problema houve, numa primeira fase, a preocupação de envolver os governos civis, uma vez estes que correspondiam à “escala seguinte” e eram, no território, os representantes do Governo e, por isso, quem à partida poderia ter uma maior capacidade para mobilizar os atores públicos. Este objetivo, porém, “não resultou bem porque os governos civis nunca tiveram nem uma imagem nem uma prática de intervenção direta no território”. Chegou-se por isso, finalmente, ao modelo das Supraconcelhias ligadas também à definição dos grupos territoriais (NUTIII) e à própria regulamentação da Rede.

O terceiro momento de tensão resulta da regulamentação da Rede e do papel central que, por essa via, foi atribuído às câmaras municipais, que presidem ao CLAS. De facto, de acordo com o responsável nacional, esse papel “não poderia passar pela administração central”, pensando-se antes que as câmaras municipais é que deveriam ser os grandes condutores do processo. Esta opinião é secundada pelo representante local, que considera que de facto a autarquia é o órgão por excelência para presidir ao CLAS e coordenar todo o trabalho, e isso, acentua o entrevistado, “por uma questão de proximidade, de visão de conjunto, de equidade no tratamento dos problemas do concelho e ainda por ser o órgão que reúne as melhores condições quer em termos materiais, quer em termos de recursos humanos”. Esta situação acabou por gerar alguma tensão com as IPSS, uma vez que entendiam que o que se estava a tentar fazer era municipalizar a ação social e, portanto, a reduzir o seu papel nesta área. Foi preciso combater esta ideia. Por outro lado, não foi fácil a mobilização dos atores públicos não diretamente ligados às políticas sociais e que era importante “trazer para a Rede”.

O decisor político, por sua vez, expressa a ideia de que “a forma como se conseguiu efetivar a participação de atores públicos e privados pode e deve melhorar, devendo conseguir-se um maior envolvimento dos atores relevantes da sociedade civil”.

7.2. Organização e Funcionamento da Rede Social, da PSC e do CLAS

Sobre este ponto, resultou das entrevistas efetuadas a ideia, expressa pelo responsável local (criado em 2002, aquando da adesão da câmara municipal à RS), da importância dessa estrutura, referindo que é pelo núcleo executivo do CLAS que passam todos os processos de decisão relativos às políticas sociais do concelho, destacando a apreciação de candidaturas, a emissão de pareceres no âmbito das candidaturas ao POPH e a definição de planos de ação e dos meios.

Por seu lado, o responsável regional, pronunciando-se sobre as Plataformas Supraconcelhias, criadas em 2006 no âmbito da regulamentação da Rede, diz que estas tinham como finalidade o planeamento coordenado ao nível regional, considerado como garante da eficácia e da equidade na organização dos recursos, das respostas e equipamentos sociais, melhorando a articulação dos instrumentos de planeamento local com as medidas e ações de âmbito nacional. Segundo este responsável, as PSC permitiam, a partir dos Diagnósticos Sociais, estabelecer um referencial supraconcelhio que, tendo por base a identificação dos problemas sociais de cada concelho, possibilitariam a definição de prioridades, a melhoria da eficácia dos serviços, a transferência de conhecimento e a definição de cenários que “constituíssem fatores de coesão social e dos quais derivassem vantagens competitivas para os territórios”.

7.3. Articulação Multinível de Atores

A respeito deste tema, o responsável regional refere que as PSC, sem recursos financeiros próprios, só poderiam funcionar se fossem capazes de “concitar o interesse e a participação dos agentes de ação social do distrito através do estímulo para que se desenvolvesse uma visão partilhada dos problemas sociais do território, na busca da definição de objetivos, prioridades, estratégias e ações de que resultasse uma utilização racional dos recursos disponíveis”. E acrescenta que, “não obstante a conflitualidade que sempre existe quando ainda se percorre um caminho para uma visão partilhada para as soluções dos problemas sociais dos concelhos”, avalia, por conseguinte, como “muito positiva” a capacidade das instituições que integram a Rede de trabalharem de forma articulada e integrada, dando como exemplo a situação em que os CLAS foram chamados a emitir parecer sobre as prioridades das respostas sociais e dos correspondentes equipamentos no quadro do Programa Operacional Potencial Humano (POPH). Sobre esta questão reconhece que, por vezes, houve dissociação entre a posição dos atores locais e a decisão política.

Sobre este ponto, o decisor político esclarece que a necessidade da emissão de parecer por parte do CLAS foi introduzida por via da regulamentação da Rede, uma vez que se pretendia, precisamente, dar voz aos atores locais. A regra, diz, “determinava que só podíamos aprovar a

instalação de equipamentos sociais se houvesse um parecer favorável do CLAS”. Este facto constituiu, na opinião do responsável nacional, um “avanço muito grande, uma vez que as entidades locais passaram a sentir que a sua opinião era essencial e, sobretudo, que era útil, e isso obrigava-as a que fizessem um esforço muito grande de avaliação das circunstâncias dos investimentos, de análise e de afirmação”. Mas o decisor político fala, também, em “imperfeições da decisão local”, uma vez que, diz, “infelizmente o que aconteceu foi que na maior parte dos sítios atribuíam sempre parecer favorável”. Isto, do seu ponto de vista, significa que muitas vezes não havia “coragem”, por parte dos atores locais, para “decidir, priorizar e hierarquizar”. E isso “apesar de lhes ter sido dada a possibilidade para que essas escolhas partissem do local, até porque dispunham do poder de veto”.

O responsável local afirma, por sua vez, que, apesar de nunca se ter verificado nenhuma “contrariedade” face aos pareceres emitidos pelo CLAS, se trata apenas de “um parecer, mas não faz lei” e acrescenta “querem pareceres mas só por questões formais porque depois a realidade é completamente diferente (...) decidem sozinhos”. Neste ponto, o entrevistado referia-se ao caso concreto de, segundo ele, ter sido o Ministério da Educação a “violar” a Carta Educativa ao tomar decisões unilaterais que contrariavam o disposto no documento.

Uma vez que havia um grande interesse em conhecer melhor os mecanismos da governança a nível local, procurou-se aprofundar um pouco mais, o funcionamento do CLAS. O responsável local faz notar que uma das maiores dificuldades com que se debate se prende com a falta de comparência às reuniões por parte dos presidentes das Juntas de Freguesia. É que, do seu ponto de vista, a presença destes é “de uma importância extrema para o CLAS, porque eles conhecem a realidade social das suas freguesias e, portanto, têm um conjunto de informação que pode ser uma mais-valia para a definição das políticas a adotar quer pela Câmara, quer ao nível do enquadramento das políticas nacionais no nosso concelho”. Há, portanto, aqui “uma perda significativa pelo facto de a participação ser fraca”. Mas o responsável local faz notar que aquela falta de comparência é “perfeitamente justificável” em virtude de “os presidentes de junta terem os seus empregos”. Considera, no entanto, que este défice de participação no CLAS não implica que “os problemas não sejam solucionados”, uma vez que “o concelho está coberto pelas IPSS, que vão dando *feedback* das suas intervenções e além disso porque articulamos sempre com os Presidentes de Junta todas as situações sociais que nos chegam ao conhecimento”. Neste contexto, questionado sobre o papel e a utilidade do CLAS, o responsável local responde que esse órgão existe “por uma imposição legal e porque é condição *sine qua non* para que se viabilizem algumas candidaturas”.

Sobre a articulação do CLAS com a PSC, diz: “eu fui dos últimos políticos a desistir. Começou muito bem, com a participação de muitos políticos, depois foi perdendo força e praticamente, neste momento, está reduzida aos técnicos (...) não se vislumbravam grandes mais-valias da presença dos políticos naquelas reuniões. Na última a que fui, e já vai algum tempo (2011), só lá estavam dois políticos. Sente-se uma grande desmotivação. Agora vai a técnica”. E o responsável local conclui dizendo que a presença dos políticos nas reuniões seria importante “desde que fossem ouvidos”.

Em contraponto com a visão expressa pelo responsável local, o representante da administração central considera que “foi, globalmente, um processo que introduziu alterações muito significativas e profundíssimas na maneira de entender esta relação ao nível dos territórios e do papel de cada um dos atores”. Porém, e pondo a tónica na importância de uma participação ativa por parte dos vários atores, o este representante da administração central salienta o acento que, nas reuniões nacionais que regularmente se faziam, sempre punha na ideia de que “as RS só funcionariam se as entidades se mobilizassem e que era obrigação dos atores participarem, exporem os seus pontos de vista e lutar por eles”. Em todo o caso, este responsável não deixa de alertar para o grande risco de os CLAS “se poderem transformar em espaços de legitimação de decisões que não tivessem passado, de facto, pelo crivo da discussão participada entre as várias entidades presentes e em que os mecanismos democráticos sejam transformados numa forma de legitimar decisões que não eram tomadas de forma coletiva”.

7.4. Conceção e Articulação Multinível de Instrumentos e de Políticas Públicas

Sobre este ponto, o representante da administração central explica que a RS “passou de um formato muito mais ligado às vontades locais, para um outro mais ligado à condução de parte dos objetivos e prioridades nacionais para, a partir da concretização local, se atingirem esses objetivos nacionais”. Foi neste contexto que se procurou que os PDS passassem a acompanhar os ciclos de programação dos apoios comunitários e dos próprios planos nacionais, como, por exemplo, o Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI), de modo a que “houvesse ali uma harmonização dos prazos, para que, quer os objetivos, quer as metodologias, quer os próprios resultados fossem avaliados de uma forma conjugada”.

Na mesma linha, o representante regional afirma que “o principal contributo das PSC foram os Diagnósticos Sociais e os PDS dos concelhos, e essa contribuição foi importante para a concretização do PNAI e do Plano Nacional para a Igualdade (PNI), articulando e melhorando as políticas com as respostas para os problemas sociais dos concelhos.

Já o decisor político considera que – apesar de não dispormos de termo de comparação que nos permitisse “verificar se aquela integração poderia ter sido alcançada de outro modo” – se conseguiu fazer um caminho interessante, não só na articulação das políticas como na própria articulação de instrumentos diferentes ao serviço da mesma política. Mas foi sobretudo aos níveis local e intermédio das PSC que que essa articulação ganhou “alguma efetividade”, naturalmente “mais nuns sítios do que noutros”. No entanto, ao nível macro da integração das políticas que começou numa fase posterior dos trabalhos “ficou apenas no papel”. E isso prende-se, em sua opinião, com uma outra dimensão fundamental que tem a ver com a dificuldade de apropriação das políticas e dos instrumentos pelos atores relevantes, situados tanto ao nível local como ao nível da administração central e do próprio Governo. Para ilustrar essa situação, o responsável político entrevistado dá como

exemplo o que se passou com a definição da Estratégia Nacional para a Proteção Social e Inclusão Social (ENPSIS), através da qual se pretendia proceder à integração dos diversos planos nacionais (Plano Nacional de Inclusão, do Plano da Violência Doméstica, do Plano Nacional de Integração de Imigrantes, etc.). Apesar de claramente definido e estruturado – “a ideia era a de que também ao mais alto nível, ao nível nacional e do próprio Conselho de Ministros, os atores se apropriassem das redes sociais locais como elementos integradores das suas políticas setoriais (...) e a ENPIS seria o “dínamo” para a implementação daquelas políticas ao nível de cada território”. Foi criado um conselho coordenador da Estratégia que visava acompanhar a integração de todos os Planos –, este projeto “não foi executado devido, entre outras coisas, à mudança do Governo. Lá está, [diz] ” a questão da apropriação das políticas não resiste, a maior parte das vezes, a estas mudanças”. Apesar de tudo, o decisor político considera que a Rede permitiu alterar algumas políticas de âmbito local em determinados setores, “que não teriam sido alteradas se não fosse aquele espaço de integração e de discussão”. Foi o que se passou, por exemplo, com a articulação das políticas de ação social, em relação às quais foi dado um passo muito importante no sentido de evitar a duplicação de apoios e de metas, ou ainda com o caso de algumas autarquias, que passaram a recorrer aos núcleos executivos como suporte das suas decisões, obtendo com isso “uma maior racionalidade na utilização dos recursos que estavam ao serviço da comunidade”.

Também do ponto de vista do responsável regional a RS “constitui um salto qualitativo e inovador no quadro da articulação territorial das políticas, induzindo o planeamento estratégico participado, promovendo a intervenção articulada a nível concelhio e procurando soluções para os problemas que transversalmente afetam as famílias e pessoas em situação de pauperização”.

Sobre a questão da articulação multinível de instrumentos e de políticas, a opinião do responsável local é bastante mais cautelosa, porquanto considera que o órgão a que preside tem conhecimento das linhas de ação e objetivos políticos estratégicos da Câmara mas apenas “de uma forma genérica”, fazendo, para além disso, notar que há outras políticas que não se cruzam com a ação do CLAS (turismo, ambiente, floresta, etc.). Reconhece, apesar de tudo, e a título de exemplo, que “veria com bons olhos” uma possível articulação, por exemplo, com o Plano Diretor Municipal (PDM).

Apesar dos pontos de vista expressos, fica claro destas entrevistas que no período de 2005 a 2011 não se verificou a apresentação de quaisquer propostas políticas de âmbito regional ou local, nem nunca foi solicitado ao CLAS ou à PSC Dão Lafões a emissão de pareceres sobre uma determinada medida política definida pelo Governo, facto que leva a pensar que não se verificou a articulação vertical de instrumentos e de políticas.

Já quanto à adaptação das políticas e dos instrumentos às necessidades territoriais, o decisor político deu como exemplo as políticas relativas à rede de equipamentos sociais e os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), que surgem para completar e diferenciar as políticas sociais nos territórios, com o envolvimento total do CLAS e se traduzem na atribuição de recursos

técnicos e financeiros associados a políticas de desenvolvimento adaptadas às necessidades dos territórios, com algumas *guide-lines* nacionais quanto aos objetivos macro dessa intervenção.

7.5. Avaliação dos Resultados

Quanto à avaliação dos resultados, decorre da análise das entrevistas que tanto o decisor político como o representante da administração central fazem um balanço claramente positivo da RS, considerando, porém, ser ainda necessário aprofundar o processo e levá-lo mais longe. Mas o responsável nacional chama a atenção para um risco, considerando que “é facilímo matar a RS, sobretudo se do lado do poder central, especialmente naquilo que são as políticas que têm repercussão territorial, não houver esta vontade de fazer com que a Rede seja uma carta ativa a favor dos processos de decisão”.

Por sua vez, o responsável regional é da opinião de que ao nível da atividade desenvolvida pela PSC “houve um contributo sério e decisivo para dar visibilidade à economia social do distrito, dos seus agentes e beneficiários”. Avalia também de forma muito positiva a articulação dos atores e das políticas, considerando que a PSC “acabou por ser um instrumento, entre outros, de grande importância para a criação e organização dos CLAS, indispensáveis para a concretização da Rede Social no distrito”. Considera ainda que, ao nível central, o Instituto da Segurança Social “contribuiu para melhorar a comunicação e potenciar a divulgação do conhecimento das realidades concelhias”.

Também o representante local, embora reconhecendo dificuldades na mobilização dos parceiros, avalia como muito positivo o trabalho desenvolvido pelo núcleo executivo do CLAS.

7.6. Pontos Fracos e Fortes da Rede Social

Como pontos fortes da Rede Social, o responsável regional acentuou a articulação entre políticas sociais, cidadãos e famílias nos territórios. O responsável político, por sua vez, para além de salientar a importância do envolvimento das autarquias no processo, valoriza a perceção que se passou a ter, de uma forma mais clara, de que a política social local não está apenas confinada aos técnicos da segurança social e que há muitos outros atores (públicos e privados, nomeadamente do setor social) que podem influenciar e transformar as políticas locais. Já o responsável nacional valoriza ter-se conseguido o retrato fiel do país a partir dos Diagnósticos Sociais concelhios, e isso apesar de não deixar de chamar a atenção para o risco de esses documentos poderem ser “contaminados/enviesados em função das prioridades das autarquias, pelo que é importantíssimo que esses processos sejam muito participados”.

Como pontos fracos da Rede Social, o representante regional apontou os pequenos interesses que por vezes criam entropia nas respostas e nos projetos, e que perturbam a construção de uma visão supraconcelhia partilhada, e referiu, também, o ainda excessivo determinismo destas políticas por parte dos atores da administração pública desconcentrada e da administração local, de que decorre a necessidade de envolver muito mais os atores privados, especialmente nos territórios de baixa densidade. Na mesma linha vem a opinião do decisor político, quando refere não só que a

Rede não foi ainda suficientemente integradora das políticas que podem permitir o desenvolvimento social, uma vez que não só não se conseguiu “trazer os atores, os intervenientes críticos”, como se tem uma visão excessivamente voltada para as políticas sociais passivas, não se havendo conseguido em muitos casos, provavelmente em quase todos, dar o salto que lhe permitiria tornarem-se no instrumento de organização do crescimento económico e social dos territórios menos favorecidos em termos de desenvolvimento.

Mas o responsável político deixa mais um desafio para a Rede Social quando, a seu respeito, diz que “tem mesmo que ser mais do que só integradora de políticas sociais. Ela é a rede dos atores locais e, por isso, deve ser a Rede e não mais uma das 4 ou 5 ‘redzinhas’ existentes, cada uma delas a tratar da sua coisa, situação que conduz a que não haja a necessária apropriação por parte dos atores decisivos e as políticas permaneçam dispersas”. A “integração das políticas setoriais e dos instrumentos que tem ao seu dispor para o objetivo comum do desenvolvimento” é, diz, “o desafio grande que subsiste”.

7.7. Papel da Rede Social nos Territórios de Baixa Densidade

Finalmente, e com o objetivo de conhecer a opinião dos atores sobre o papel e a importância da Rede Social nos territórios de baixa densidade, o representante regional refere que ela é importante para a compreensão das situações sociais diferenciadas dos territórios e para a melhoria dos canais de comunicação, de modo a que “as respostas cheguem a tempo e horas. É também importante na planificação das ações sociais que possam conduzir ao desenvolvimento”.

O representante da administração central entende, por seu lado, que mais do que em outros territórios, é nos de baixa densidade que a dimensão supraconcelhia da Rede é particularmente importante, uma vez que não é possível haver planos de desenvolvimento centrados exclusivamente num território de baixa densidade. Sobre isso ser impossível, quer do ponto de vista das políticas de fixação não só de pessoas como de investimento, quer do ponto de vista da criação de estruturas de suporte e de apoio ao desenvolvimento. “Além do mais, o problema não se resolve com medidas isoladas, como muitas vezes se fez”, e deu como exemplo o apoio a casais jovens para se fixarem, medida que por si só não pode resultar pois se “não houver emprego, se não houver capacidade estrutural das escolas, dos infantários, de tudo aquilo que são elementos estruturantes da vida de uma comunidade, ninguém se fixa ou a fixação é puramente temporária. Neste tipo de territórios, portanto (e o país tem imensos), a intervenção supraconcelhia é ainda mais relevante”. É que, porque nestes territórios a mobilidade interconcelhia é baixa e as necessidades são muitas, os atores locais tendem a, na expressão do responsável nacional, “puxar muito mais a brasa à sua sardinha”, procurando concentrar no seu próprio local todos os investimentos. Ora, isto significa, na opinião do entrevistado, que “quanto menor a densidade, maior é a necessidade de juntar esforços porque é isso que permite escala de investimento, escala à atração de investimento e escala quanto à capacidade de negociação pública”.

Já o responsável político entende que devido a fatores como as distâncias, as fracas acessibilidades, a falta de qualificação das pessoas e o acentuado decréscimo da população jovem, o grande desafio que se coloca aos territórios de baixa densidade é o da sua sustentabilidade económica. E esta, do seu ponto de vista, depende da capacidade que exista de utilização dos recursos endógenos, uma vez que para poderem ter sucesso e evitar o despovoamento, estes territórios deverão ser inovadores, no sentido de serem “capazes de se diferenciar a partir dos recursos de que dispõem”. Com efeito, o decisor político confessa que tem “muita dificuldade em acreditar no investimento salvador que venha de fora, com algumas exceções, como é o caso da Embraer ou do Alqueva”. Significa isto, portanto, que a estratégia terá de passar por “ir à procura daquilo que os territórios têm de melhor e integrar de forma articulada, e daí o papel da Rede, atores e políticas num esforço de ação coletiva para o desenvolvimento que se pretende”.

8. Estudo de Caso: Principais Conclusões

A Rede Social foi concebida segundo a lógica dos modelos participativos da governança territorial, na medida em que confere aos atores locais relevantes a possibilidade de, através de processos deliberativos democráticos, construírem um referencial de ação no qual definam as suas prioridades, objetivos e linhas de intervenção. A articulação multinível está prevista através da ligação entre os CLAS, de base concelhia, e as PSC, que, organizadas de acordo com as NUTIII, deverão ficar ligadas, a nível nacional, ao Instituto da Segurança Social (ISS), o qual, por sua vez, articula com o Governo. Através desta estrutura e deste modelo de organização, bem como pelo facto de a Rede Social estar devidamente regulamentada, estão criadas as condições formais para que seja possível a articulação multinível de atores, de políticas e instrumentos, ficando “nas mãos” dos vários intervenientes a capacidade de “agarrarem” esta oportunidade através do estabelecimento de parcerias no quadro de uma verdadeira cultura de compromisso e cooperação institucional.

Ficou, de facto, claro, da intervenção do então representante da administração central, que os objetivos políticos que presidiram à criação da Rede Social assentam nos princípios da participação e da subsidiariedade, na exata medida em que se pretendia que os problemas sociais dos territórios pudessem ser resolvidos localmente, pelo envolvimento plural dos principais atores públicos e privados.

Através dos vários instrumentos de suporte (DS, PDS e PA) cada CLAS pode traçar o seu referencial de ação, eleger as suas prioridades, estabelecer os seus objetivos e identificar os meios de ação que permitam a concretização desses objetivos. O momento da construção desta estratégia de ação, que deve refletir a visão coletiva dos atores e ser expressão da vontade de “todos”, constitui um momento particularmente importante da vida do CLAS e exige dinâmicas de participação sérias e empenhadas, pois delas depende também o sucesso da sua implementação.

Das PSC, que não podem ser uma mera caixa de ressonância dos CLAS para o ISS, espera-se que, numa ótica de desenvolvimento territorial, sejam capazes de integrar todos estes referenciais de

ação, dar-lhe coerência e harmonizá-los com as prioridades nacionais, funcionando como verdadeiras plataformas de planeamento, de integração de instrumentos e de articulação e promoção do diálogo entre os diversos CLAS e entre os CLAS e o ISS. Este é o entendimento do representante regional e coordenador da PSC Dão Lafões, mas não é, no entanto, a opinião do responsável local, quando refere que a PSC foi perdendo a “força original” na exata medida em que foi sendo abandonada pelos vários presidentes dos CLAS (em regra presidentes de câmara ou vereadores), que, por desmotivação, foram, gradualmente, sendo substituídos por técnicos. Para além disso, e ainda nesta linha vertical de ligações, verificou-se que ao nível da PSC nunca foi apresentada qualquer proposta concreta de uma medida política ajustada às necessidades específicas de qualquer concelho, nem tão pouco essa estrutura foi auscultada para apreciar alguma medida política proposta pelo Governo.

Por sua vez, ao nível do CLAS de S. Pedro do Sul não se confirma que sejam os mecanismos da governança territorial que ditam as regras do seu funcionamento. Na verdade, evidenciam-se diversos constrangimentos em todas as dimensões da análise definidas no âmbito deste estudo, mais precisamente ao nível da articulação horizontal e vertical de atores, de instrumentos e de políticas públicas.

Embora o CLAS funcione de acordo com os princípios democráticos da participação, o que é facto é que, com exceção das entidades que integram o núcleo executivo – que para além de emitir pareceres sobre as várias candidaturas e projetos no âmbito do POPH, assume a coordenação na elaboração do DS, do PDS e do PA – e da própria Câmara Municipal, em torno da qual se centra a liderança da Rede, a generalidade dos outros atores manifesta muito pouco ou nenhum protagonismo. Isso confirma-se, desde logo, pelo facto de ser apontada como uma das principais fragilidades da Rede a falta de assiduidade às reuniões (palco privilegiado do debate, participação e consensualização de pontos de vista) e ser assumido que ou “não têm intervenção” ou “só pontualmente intervêm” nas diferentes fases de elaboração do PDS (desde a elaboração do Diagnóstico à avaliação dos resultados do PDS, passando pela identificação das prioridades, instrumentos, meios de ação e implementação). Isto significa que aquilo que aqui está em causa o grau de comprometimento por parte dos diversos elementos da Rede face aos objetivos, prioridades e quadro de ação definidos.

Por outro lado, a articulação horizontal e vertical dos atores faz-se essencialmente em sede de Núcleo Executivo e é percecionada pela generalidade dos atores como sendo “razoavelmente eficaz”. São privilegiadas relações formais entre os membros do CLAS em detrimento das informais e mais de metade dos inquiridos desconhece como se processa a articulação com outros CLAS, com a PSC e com o ISS (relembra-se que o responsável local “abandonou” as reuniões da PSC desde 2011). Não estão, também, previstos mecanismos de consulta e envolvimento dos cidadãos, aspeto que a generalidade dos autores considera como fundamental nos processos de governança.

Quanto à articulação multinível e intersectorial, existe somente uma “relativa articulação” das políticas com incidência no concelho, mas apenas das que mais de perto se relacionam com os objetivos da Rede (sociais, educação, saúde e emprego e formação), sendo de notar que é também

nestas áreas que a Rede tem representantes da administração pública e das IPSS. Não foi identificada nenhuma relação com outras políticas que, de alguma maneira, poderão ser importantes no desenho de uma estratégia integrada de desenvolvimento local. Ora, este é um dos aspetos fundamentais a ter em conta na promoção de todo o processo de desenvolvimento territorial. Com efeito, como refere o responsável político a respeito da “apropriação das políticas”, estas, quando devidamente “interiorizadas” e a partir de uma matriz de desenvolvimento local, podem dar origem a verdadeiros processos integrados de transformação e de progresso.

A nível vertical, tanto no plano ascendente como no plano descendente, pelo menos no período de 2005 a 2011, não se registou qualquer tipo de articulação consubstanciada na apresentação de propostas específicas ou na emissão de pareceres sobre medidas políticas. O mesmo se verifica no plano da articulação dos instrumentos de política, em relação aos quais só foi reconhecida uma “forte” relação com a Carta Educativa e com o PNAI.

Tendo a Rede Social sido concebida com o objetivo de promover a participação local, não deixa de ser curioso, no caso estudado, que é o ator mais próximo do local quem menos valoriza essa estrutura e as suas potencialidades, ao expressar a ideia de que conseguiria resolver os problemas sociais do seu concelho sem a intervenção do CLAS e articulando diretamente com as IPSS e Presidentes de Junta de Freguesia. Esta perceção da pouca importância da Rede é também sentida pelos diferentes membros que manifestam que só “em parte” reconhecem as suas mais-valias e a avaliam como “razoavelmente eficaz”. Quando confrontados com o cenário hipotético em que a Rede não existisse, menos de metade dos atores locais reconhece as suas múltiplas potencialidades que podem advir ao nível da mobilização de recursos, da partilha de experiências, da circulação da informação, da aprendizagem coletiva e do reforço mútuo da capacidade organizacional, condições que a generalidade dos autores considera serem fundamentais para o sucesso de todo o trabalho colaborativo e inovador.

Em contraste com esta posição dos atores locais, foi visível o grande entusiasmo expresso nas palavras do decisor político e do representante da administração central ao falarem da Rede Social, da sua importância e potencialidades, verificando-se que, mesmo quando reconhecem os seus riscos e fragilidades, não deixam de acreditar que o CLAS se possa vir a transformar na parceria das parcerias que “dite” as grandes linhas de ação relativas ao desenvolvimento integrado de um território, possibilitando também, por essa via, a territorialização das políticas públicas.

Em síntese, o CLAS revela debilidades ao nível da dinâmica do seu funcionamento coletivo, fraquezas essas que aparecem bem evidenciadas nos défices de participação, de presença às reuniões e envolvimento dos vários *stakeholders* nas diferentes fases do processo de definição e implementação do PDS, bem como no baixo valor acrescentado que as entidades nele incutem. Trata-se, porém, de vulnerabilidades que, à luz da bibliografia consultada, podem ser superadas com tempo, sensibilização e formação dos parceiros, lideranças fortes e democráticas, bem ainda como a construção de relações de confiança assentes na transparência, na cooperação e no estabelecimento de compromissos e entendimentos partilhados.

CONCLUSÃO

Procurando compreender de que modo é que os mecanismos da governança podem ser favoráveis à implementação e articulação de políticas públicas de base territorial que estimulem o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade, procedeu-se a uma abordagem do problema segundo três perspetivas. Assim, tomando a governança como referencial teórico de enquadramento, a primeira inscreveu-se no contexto do reconhecimento do papel dos territórios no quadro da formulação das políticas públicas e da sua influência nos processos de territorialização dessas políticas; a segunda abordagem procurou perceber em que medida a territorialização das políticas públicas pode contribuir para a promoção do desenvolvimento dos territórios e, em particular, dos de baixa densidade; finalmente, a terceira perspetiva pretendeu, a partir do exemplo da Rede Social, ilustrar as potencialidades da governança territorial no quadro da articulação multinível e intersectorial de políticas, de instrumentos e de atores.

Foi adotada como premissa a ideia de que o território é um bem comum de recursos limitados sobre o qual, e com base em princípios e valores económicos, políticos e sociais, se exerce a influência coletiva dos indivíduos e de grupos de interesse, de cuja ação resulta que ele seja entendido não apenas como um espaço geográfico e físico, mas como um constructo social, político e económico. Decorre deste modo de entender o território, que o seu ordenamento e a forma como é utilizado condicionam as possibilidades de desenvolvimento futuro, razão pela qual se deve procurar articulação e coerência no conjunto das intervenções que sobre ele se realizam. Para que isso se consiga é necessária uma atuação coordenada quer ao nível das políticas, nos planos vertical (multinível) e horizontal (intersectorial), quer ainda ao nível dos atores envolvidos na sua conceção, implementação e avaliação.

De facto, para que delas possam resultar efetivas mais-valias para os territórios, as políticas têm de ser coerentes, isto é, têm de ser vistas numa perspetiva integrada e de conjunto, implicando a sua implementação uma liderança política forte, um grande empenhamento das autoridades responsáveis a diferentes níveis e um compromisso efetivo por parte das instituições e dos *stakeholders* envolvidos com vista a obtenção de ganhos de eficiência e eficácia. Mas para além disso, e esta ideia vem sendo acentuada com crescente insistência, é ainda preciso um quadro de ação favorável à governança, o que supõe a existência de um clima de confiança mútua e de cooperação que sejam propícios ao estabelecimento de relações francas e abertas, que são indispensáveis a quaisquer processos de negociação e concertação de posições de onde resultem compromissos que possam ser verdadeiramente assumidos. É igualmente importante que nesse processo se criem mecanismos de envolvimento e consulta aos cidadãos, que são os principais destinatários das medidas de política e dos quais se espera uma participação séria e responsável.

A assunção dos territórios como espaços públicos de ação política – facto bem expresso no Tratado de Lisboa, onde a dimensão da coesão territorial aparece a par da coesão económica e da coesão social – tem conduzido a uma maior consolidação das abordagens que apontam para a territorialização das políticas que reconhecem, por um lado, a importância do capital territorial como fator-chave do desenvolvimento socioeconómico e, por outro, o papel dos atores locais e regionais nos processos de definição e implementação dessas políticas. A ideia central defendida é a de que as políticas devem ser de base local, não podendo, por isso, ser concebidas de forma cega, ignorando as necessidades e características intrínsecas a cada território. Nesse processo, a governança territorial, concebida como modelo de organização da ação coletiva em torno de uma visão comum e partilhada que assenta na valorização do capital territorial, desempenha um papel fundamental, uma vez que torna possível a congregação dos principais atores públicos e privados em torno de um quadro de ação que traduza a visão estratégica desses mesmos atores quanto aos ideais e ao modelo de desenvolvimento que projetam para o “seu” território.

A identificação das características intrínsecas dos territórios, isto é, do seu capital territorial, manifesto nas dinâmicas de interação que se estabelecem entre os recursos materiais e imateriais, onde se incluem os de natureza pessoal, social, organizacional e física, que constituem a base do seu desempenho e, por conseguinte, da sua competitividade, afigura-se como o quadro de referência-chave para a definição de políticas e estratégias de desenvolvimento.

Nesta conformidade, entendeu-se que os processos de desenvolvimento devem ser ancorados em políticas territorialmente orientadas, que tenham em consideração as especificidades, potencialidades e problemas dos territórios, uma vez que a promoção da sua competitividade terá de passar necessariamente pelo reforço do seu capital territorial. O desafio será então o de fazer convergir o esforço de territorialização das políticas públicas com as políticas de natureza territorial, utilizando o território como matriz integradora e os processos de governança como o elemento de ação pública que torna possível essa ligação.

Os territórios de baixa densidade, na medida em que são menos competitivos, se confrontam com mais dificuldades e enfrentam desafios complexos que dificilmente conseguem superar, poderão beneficiar em muito dos mecanismos da governança territorial, porquanto necessitam, muito especialmente, de abordagens integradas de base local e de políticas de desenvolvimento que passem pela valorização dos seus recursos endógenos e contribuam para a promoção do seu crescimento inclusivo e o reforço da sua coesão, através da afirmação das suas potencialidades e características diferenciadoras.

Este tipo de abordagem está em consonância com o conceito de “novo paradigma rural”, introduzido pela OCDE e segundo o qual a sustentabilidade dos espaços rurais já não passa apenas pela rendibilidade agrícola, mas assenta na valorização dos seus ativos, através de

políticas que promovam a e valorização dos diferentes recursos e atividades de natureza agrícola, cultural, industrial, turística, etc., isto é, de políticas que favoreçam a combinação das atividades emergentes com a modernização dos setores ditos tradicionais. Na verdade, cada vez menos hoje a expressão “ser rural” é sinónimo de marginalidade, declínio ou isolamento. São, aliás, vários os exemplos de sucesso, em termos de desenvolvimento, de territórios tradicionalmente empobrecidos e rurais apontados pela bibliografia internacional. O caso dos Pactos Territoriais para o Emprego desenvolvidos em Itália constitui uma situação de êxito paradigmática.

A investigação efetuada permitiu também perceber que, contra as visões setoriais e fragmentadas, aquilo que agora se preconiza são visões globais e sistémicas, que não se confinem aos limites político-administrativos dos territórios. Neste sentido, os modelos de desenvolvimento deverão, também, assentar na promoção de relações de complementaridade e de articulação de recursos e sinergias, através de planos integrados que considerem as dimensões inter-regionais e não cada unidade territorial individualmente. É nesta medida que a aposta na conectividade funcional com centros urbanos (ou sedes de concelho) que proporcionem condições de externalização e acesso a bens, serviços e competências desempenha um papel fundamental, não só ao nível da coesão territorial como do desenvolvimento dos espaços rurais.

Os instrumentos de política não devem, também, passar pela mera atribuição de subsídios (medidas assistencialistas de redistribuição passiva de apoios e subsídios estatais), mas antes visar a promoção e o apoio à concretização de projetos de investimento que se revelem estratégicos para a região, podendo ser complementados com medidas específicas de discriminação positiva que visem a sua revitalização e animação socioeconómica.

A implementação de modelos de desenvolvimento territorial pressupõe, pois, a combinação articulada de políticas que adotem como matriz as necessidades dos territórios e atendam às suas características, à sua geografia social e económica e aos fatores de oportunidade que cada um encerra. Isso implica: (i) que as políticas de desenvolvimento local devem proporcionar condições para intervenções integradas de base territorial; (ii) que as políticas de natureza territorial terão de ser concebidas a partir da identificação do perfil de competências e necessidades do espaço a que se destinam (iii) que se criem condições para que as políticas setoriais possam ser adaptadas a essa realidade; (iv) e que se proporcionem condições para uma efetiva apropriação dessas políticas por parte das comunidades a que se dirigem.

Estes modelos, que visam uma maior flexibilidade tanto na conceção como na implementação de políticas com incidência num mesmo território, comportam desafios complexos. Desde logo porque a diversidade de contextos é imensa. Depois, porque admitem histórias de desenvolvimento de geometria variável, em função do perfil de competências e necessidades de cada território, facto que torna mais exigentes os processos de coordenação e

articulação multinível de políticas, de atores e de instrumentos que garantam a necessária transparência e coerência a estes processos. Exige-se, por conseguinte, um forte comprometimento político, lideranças determinadas, uma grande capacidade de envolvimento e mobilização dos atores relevantes, bem como o estabelecimento de mecanismos de *accountabilty* e responsabilização face aos resultados conseguidos.

Para ver posto em prática o quadro teórico conceptual referido, tomou-se como caso de estudo a Rede Social, através da análise do funcionamento do Conselho Local de Ação Social (CLAS) de S. Pedro do Sul. Esta escolha deveu-se ao facto de aquela estrutura reunir as condições necessárias para a aplicação dos mecanismos de governança aqui preconizados e, por conseguinte, ilustrar as suas potencialidades no quadro da articulação intersectorial e multinível das políticas públicas, dos instrumentos e dos atores.

A análise dos resultados permitiu concluir que o CLAS, embora organizado de acordo com princípios democráticos, evidencia diversas fragilidades quanto às dinâmicas do seu funcionamento em rede, as quais se traduzem em défices de participação, de envolvimento e de comprometimento por parte dos atores e, sobretudo, no baixo valor acrescentado que as entidades incutem na Rede. Ora, sendo estes, precisamente, os aspetos apontados na bibliografia internacional como críticos para o sucesso dos modelos de governança territorial, isso significa que ainda há muito que melhorar no funcionamento daquela estrutura. Com efeito, a fraca dinâmica de cooperação institucional encontrada – entendida como o conjunto de esforços desenvolvidos por parte dos *stakeholders* que, unidos por parcerias, procuram a realização de ações conjuntas que visam resultados coletivos, através da partilha de recursos materiais e imateriais – compromete os processos de governança e, por conseguinte, a eficácia da ação coletiva.

Embora os atores entrevistados reconheçam as virtualidades da Rede Social e concordem com os seus princípios, a concretização dos seus objetivos não está ainda, neste caso particular, consolidada. É necessário um maior envolvimento por parte dos atores, sobretudo um maior comprometimento face aos objetivos visados pela Rede. O CLAS não deve existir porque se trata de uma imposição legal nem porque através dele se conseguem obter financiamentos para projetos, mas porque permite a construção de um modelo de desenvolvimento territorial que seja expressão de vontades e de uma visão coletiva. Deve existir enquanto espaço de articulação de atores, de congregação de esforços e sinergias, de mobilização e partilha de recursos, de troca de experiências e aprendizagem coletiva indispensáveis aos processos de desenvolvimento integrado e territorialmente enquadrado. Deve existir enquanto espaço plural de participação democrática que não dispensa ninguém, mas que só pode funcionar se todos e cada um se implicarem de forma empenhada e responsável.

No quadro da Rede Social, a integração das políticas e dos instrumentos que deveriam adotar como matriz de ação os Planos de Desenvolvimento Social, e cujo ponto de interseção territorial

deveriam ser os CLAS, não encontrou, pois, confirmação no estudo de caso efetuado, pelo que não foi, assim, possível a extração, a partir deste caso em particular, de conclusões seguras e válidas sobre o papel da governança territorial e das políticas públicas naquele território de baixa densidade, uma vez que essa relação não foi evidenciada em nenhuma das dimensões estudadas: articulação multinível de atores, políticas e instrumentos. Isso não significa, porém, que essa relação não se estabeleça no âmbito do funcionamento da Rede Social noutros territórios. Seria necessário proceder a um estudo comparado mais aprofundado através do qual fossem avaliados os impactos das políticas públicas em territórios de baixa densidade, relacionando-os com o papel da governança como variável independente.

Apesar das limitações apontadas, é possível, a partir do estudo realizado e das conclusões que dele decorreram, tecer algumas considerações de carácter geral sobre alguns dos principais fatores que condicionam negativamente a aplicação prática dos mecanismos da governança territorial: (i) os processos de cooperação, de coordenação de atores e de integração de políticas não são fáceis, porque dependem da conjugação de um conjunto muito variado de fatores (competências dos atores envolvidos; motivação; nível de comprometimento face aos objetivos traçados; nível de autonomia e capacidade de decisão; grau de responsabilidade assumida; nível de apropriação das políticas; capacidade de mobilização dos atores; tipo de liderança exercida, etc.); (ii) é importante que os representantes das diferentes entidades que integrem redes colaborativas nelas participem de forma ativa e empenhada e não que estejam presentes apenas porque a legislação a isso obriga. É que há que não confundir cooperação institucional, que implica, de facto, empenhamento ativo, dado que baseado num ato de vontade, “num querer estar presente e intervir”, com a mera representação institucional, baseada no simples cumprimento de uma obrigação. A participação que se deseja supõe envolvimento nos processos de tomada de decisão e pressupõe que os interessados troquem informação, discutam propostas e pontos de vista para que em conjunto possam decidir o que fazer; (iii) o facto de muitas vezes as expectativas que levam os atores a participar nas redes se encontrarem ligadas a possíveis benefícios (pessoais ou organizacionais) que podem advir dessa ligação, situação que nem sempre lhes permite a adoção de um comportamento suficientemente “descomprometido” e verdadeiramente implicado na construção de um projeto coletivo; (iv) a existência de diferentes níveis de autonomia e capacidade de decisão por parte dos atores envolvidos na rede (técnicos ou dirigentes com diferentes graus de representação institucional), facto que se traduz em formas muito diferenciadas e desniveladas de participação e de comprometimento face aos processos de negociação e decisão; (v) finalmente, emergiu das entrevistas realizadas uma situação que, sem fazer parte da agenda da investigação, se apresenta como uma questão crítica para os mecanismos da governança territorial. Trata-se dos efeitos perversos associados à presença de incentivos financeiros que frequentemente pesam sobre a definição de prioridades da intervenção política, como é o caso, por exemplo, de numa região marcadamente envelhecida

se priorizar a construção de estruturas de apoio à primeira infância ou equipamentos desportivos em detrimento dos de apoio à terceira idade.

A estes acrescem, nos territórios de baixa densidade, mais alguns aspetos críticos que importa considerar. Assim, o facto de nestas zonas os recursos serem escassos, haver menos atores e as organizações serem tendencialmente menos qualificadas (isto é, com menos diversidade de competências técnicas) obriga a uma maior seletividade nas apostas estratégicas a fazer e a um maior esforço de articulação dos atores das intervenções setoriais, no sentido da valorização das suas potencialidades. Neste contexto, as lideranças, assumem particular importância, porque devem ser capazes de reforçar a mobilização dos atores e criar sinergias como forma de compensação dos *handicaps* destes territórios.

Para finalizar, deve deixar-se a ideia de que seria importante que o interesse e o estudo em torno das questões do desenvolvimento e da governança territorial fossem objeto de renovada importância na agenda da investigação académica no nosso país, até pelo facto de no novo ciclo de programação de políticas associadas ao próximo quadro comunitário de apoio (2014-2020) se prever a criação de novos instrumentos de intervenção territorial (Investimentos Territoriais Integrados) e de estratégias de desenvolvimento local lideradas pelas comunidades locais (*Community-led Local Development*). É, por conseguinte, de extrema relevância que em Portugal não se descurem a reflexão e a discussão sobre os princípios que devem subjazer à estruturação e definição das políticas e estratégias de desenvolvimento regional que pugnem pelo desígnio de uma verdadeira coesão económica, social e territorial, em especial para os territórios de baixa densidade.

FONTES

Decreto-lei n.º 115/2006, de 14 de junho – consagra os princípios, finalidades e objetivos da rede social, bem como a constituição, funcionamento e competências dos seus órgãos.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro – cria a Rede Social

Câmara Municipal de S. Pedro do Sul (2013), *Diagnóstico Social do Concelho de S. Pedro do Sul*

Câmara Municipal de S. Pedro do Sul (2009) *Plano de Desenvolvimento Social* e Plano de Ação

Câmara Municipal de S. Pedro do Sul, *Regulamento Interno do CLAS de S. Pedro do Sul*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovay, Ricardo (2000), “O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural”, *Economia Aplicada*, Vol. IV, (2) pp.379-397, (online), disponível em:

http://fissuu.com/ricardoabramovay/docs/o_capital_social

Alexander Jeffery A., et al. (1998), “Governance in Public-Private Community Health Partnerships: A Survey of the Community Care Network: SM demonstration sites”, *Nonprofit Management & Leadership* (8), pp.231– 332, citado em Ansell, Chris e Alison Gash (2007), “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, (13), University Press, pp. 543-571.

Amaral, Diogo Freitas (1989), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, Almedina.

Ansell, Chris e Alison Gash (2007) “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, (13), University Press, pp. 543-571.

Araújo, J. Filipe (2007), *Avaliação da Gestão Pública: A Administração Pós-Burocrática*, (online) disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>.

Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, (1), pp. 38-47.

Bagnasco, A. e Le Galès, P. (2000), “Introduction. European Cities: Local Societies and Collective Actors?” em A. Bagnasco and P. Le Galès (eds.), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, Villes en Europe, La Decouverte, Paris, pp. 1-32, citado em Davoudi S. et.al, (2008), “Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices”, *Boletín de la A.G.E.*, Vol. 46, pp. 33-52.

Barca, Fabrizio et al. (2012), “The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches”, *Journal of Regional Science*, Vol. 52, (1), pp. 134-152.

Barca, Fabrizio (2009) “*The Union and Cohesion Policy – Thoughts for Tomorrow*” Transcript of the Presentation at the Conference for the 5th Anniversary of Poland’s Accession to the EU, Brussels, November 4 (online), disponível em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/2009_11_4_thoughts_tomorrow.pdf.

Baptista, A. J. Mendes (1999), *Políticas Para o Desenvolvimento do Interior: Um Contributo para o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006*, Estudos Regionais (2), Comissão de Coordenação da Região Centro.

Barquero, A. Vásquez (1995), “A Evolução Recente da Política Regional, A Experiência Europeia”, *Notas Económicas*, (6), Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Becattini, G. e E. Rullani (1995), “Sistema Local e Mercado Global”, *Notas Económicas*, (6), Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Böhme, Kai et al. (2011), *How to Strengthen the Territorial Dimension of ‘Europe 2020’ and the EU Cohesion Policy*, Warsaw, Report based on the Territorial Agenda 2020 prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union (online), disponível em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf

Bourgon, Jocelyne (2009), “New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis”, comunicação apresentada em Canberra, Austrália a 24 de fevereiro (online), disponível em: http://jocelynebourgon.com/documents/Governance%20Paper-Canberra%20Feb%2016_v21%20PMilley%20Edits.pdf.

Bourgon, Jocelyne e Peter Milley (2010), “The New Frontiers of Public Administration: The New Synthesis Project”, *A New Synthesis of Public Administration*, 6, Public Governance International, University of Waterloo, (online), disponível em:

http://nsworld.org/sites/nsworld.org/files/New_Frontiers_of_Public_Administration.pdf

Camagni, Roberto (2008), “Towards a Concept of Territorial Capital”, em R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini e U. Fratesi (Eds.) *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe*, Berlim,

- Springer, pp. 29-45, (online), disponível em:
http://www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/1855409/territorial_capital_masst.pdf.
- Carmo, Renato (2008), “Da Escala ao Território: Para uma Reflexão Crítica do Policentrismo”, *Análise Social*, Vol. XLIII (4), pp. 775-793, (online), disponível em:
<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1228400160T9ICIOqe1Ta92DV8.pdf>
- Cassese, Sabino (1985), “Le Transformazioni dell’Organizzazione Amministrativa”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, citado em Silva, Vasco P. (2003), *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Coimbra, Almedina.
- Castells, Manuel (2005), “A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política”, em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (Orgs.), *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Debates, Presidência da República, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Castells, Manuel (2000), “The Information Age: Economy, Society and Culture”, Vol. I, *The Rise of the Network Society*, (2.ª ed.), Oxford, Malden: Blackwell, pp.207-459,
- Català, J. Pratis I. (2005), *De la Burocracia al Management, del Management a la Governanza. Transformaciones de las Administraciones Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CCDR Alentejo (2011), *Observação das Dinâmicas Regionais: Políticas Públicas para os Territórios de Baixa Densidade, Comissão de Coordenação do Alentejo*.
- CE (1997), *Pactos Territoriais para o Emprego: Exemplos de Boas Práticas*, (online), disponível em:
<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000003001-000004000/000003364.pdf>
- Chevalier, Jacques (2003), “La Gouvernance, un Nouveau Paradigme Étatique? État et Gouvernance”, *Revue Française d'Administration Publique*, (105/106), pp. 203-217.
- Curry, Nigel (2010), “The Incompatibility of Economic Development Policies for Rural Areas in England”, *Local Economy*, Vol. 25, (2), pp.108-119, (online), disponível em:
<http://dx.doi.org/10.1080/02690941003741101>
- Dasi, J. Farinós (2008), *Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de La Cuestión y Agenda*, *Boletín de la A. G. E.*, (46), pp. 11-32.
- Davoudi, S., N. Evans, F. Governa, M. Santangelo, (2008), “Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices”, *Boletín de la A.G.E.* 46, pp. 33-52.
- Defarges, Philippe Moureau (2008), *La Gouvernance*, 3.ª edição, Paris, PUF.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The New Public Service, Serving, not Steering*, NY, M.E. Sharpe.
- OCDE (2010), *Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service Delivery*, (online), Paris, disponível em: <http://www.oecd.org/gov/publicsectorinnovationand-governance/buildinganopenandinnovativegovernmentforbetterpoliciesandservicedelivery.htm>
- Faludi, Andreas (2012), “Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms”, *Planning, Theory & Practice*, Vol. 13, (2), pp. 197-211.
- Feio, Paulo; Joana Chorincas, (2009), “Governança Territorial e Inovação das Políticas Públicas”, *Prospetiva e Planeamento*, (16), pp.137-157.
- Fernandez, John (2011), “Why Location Matters: The Terms of a Debate”, em OCDE (2011), *Regional Outlook*, Paris, OCDE, (online), disponível em:
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsonregionaldevelopment.htm>.
- Ferrão, João (2010), “Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática”, *Prospetiva e Planeamento*, Vol.17, pp. 129-139.
- Ferrão, João (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, João (2000), “Relações entre o Mundo Rural e Mundo Urbano: Evolução Histórica, Situação Atual e Pistas para o Futuro” *Eure* Vol. 26, (78), Santiago, (online), disponível em:
http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007800006&script=sci_arttext&tlng=pt
- Ferrão, João e Raul Lopes (2003), “Zones Rurales et Capacité Entrepreneuriale au Portugal: Pratiques, Représentations, Politiques”, *Géographie, Économie, Société*, (5), pp. 139-160.
- Gomes, João Salis (2007), “Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (2007) (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Gill, Indermit (2011), “Improving Regional Development Policies”, em OCDE (2011), *Regional Outlook*, Paris, OCDE, (online), disponível em:
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/publicationsonregionaldevelopment.htm>
- Gualmini, Elisabeta 2008, “Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and United States”, *Public Administration*, 86 (1) pp. 75-94.
- Hidle, Knut e Roger H. Normann (2013), “Who Can Govern? Comparing Network Governance

- Leadership in Two Norwegian City Regions”, *European Planning Studies*, Vol. 21, (2), pp. 115-130, (online), disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.722924>.
- Huggins, Robert; Andrew Johnston; Piers Thompson, (2012), “Network Capital, Social capital and Knowledge Flow: How the Nature of Inter-Organizational Networks Impacts on Innovation”, *Industry and Innovation*, Vol.19 (3), pp.203-232, (online) disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13662716.2012.669615>
- Kooiman, Jean (2004), “Governar en Gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, (16), pp. 171-194.
- Kooiman, J. (1993), “Social-Political Governance”, *Modern Governance*, ed. Kooiman, London Sage, citado em Peters, B-Guy (2000), “Globalization, Institutions, and Governance” em B. Guy Peters and Donald J. Savoie (orgs), *Governance in The Twenty-First Century – Revitalizing The Public Service*, Canadian Center for Management Development.
- IESE (2012), *Projeto Rede em Prática, Relatório Final da Avaliação do Programa Rede Social 2010*, (coords.) Godinho, Rui e José M. Henrique, Lisboa, Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- INE (2013), *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional 2010*, (online), disponível em: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=151588800&DESTAQUESmodo=2
- Meier, Kenneth J. e Gregory C. Hill (2005), “Bureaucracy in the Twenty-First Century”, em Ewan Ferlie; Laurence E. Lynn, Jr. e Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Hand Book of Public Management*, New York, Oxford University Press.
- Lopes, Raul (2001), *Competitividade, Inovação e Territórios*, Lisboa, Celta Editora.
- Michellini, José J. (2013), “Small Farmers and Social Capital in Development Projects: Lessons from Failures in Argentina’s Rural Periphery”, *Journal of Rural Studies*, (30), pp. 99-109.
- Mendez, Carlos; John Bachtler e Fiona Wishlade, (2012), *Cohesion Policy After 2013: A Critical Assessment of the Legislative Proposals*, Directorate General for Internal Policies; Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Parlamento Europeu, (online), disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
- Moreira, M. Belo (2001), *Globalização e Agricultura*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Oeiras, Celta Editora.
- Normann, Roger e Mikaela Vasström (2012), “Municipalities as Governance Network Actors in Rural Communities”, *European Planning Studies*, Vol. 20 (6), pp.941-960.
- OCDE (2001), *Des Partenariats Locaux pour une Meilleure Gouvernance*, Économie Territoriale.
- OCDE (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Paris, OECD Publishing, citado em Roger Normann e Mikaela Vasström (2012), “Municipalities as Governance Network Actors in Rural Communities”, *European Planning Studies*, Vol. 20, (6), pp.941-960.
- Offe, Claus (1996), “A Basic Income Guaranteed by the State: A Need of the Moment in Social Policy”, *Modernity and the State*, Cambridge, Polity Press pp. 201-221, citado em Silva, Pedro Adão (1997), “Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno”, *Finisterra* (24/25), pp. 37-59.
- Pecqueur, B. (1995), “Territorialisation et Qualification Territoriale - Le Produit et le Producteur”, *Séminaire, Qualification des Produits et des Territoires - INRA*, Toulouse, citado em Abramovay, Ricardo (2000), “O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural”, *Economia Aplicada*, Vol. IV, (2) pp. 379-397, (online), disponível em: http://issuu.com/ricardoabramovay/docs/o_capital_social.
- Pemberton, Simon e David Shaw (2012), “New Forms of Sub-Regional Governance and Implications for Rural Areas: Evidence from England”, *Planning Practice & Research*, Vol. 27 (4), pp. 441-458 (online), disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2012.682476>
- Pereira, Margarida e Daniel Gil (2010), “Cooperação Inter-Municipal em Sistemas Urbanos Policêntricos: Exemplificação em Territórios de Baixa Densidade”, *Prospectiva e Planeamento*, Vol. 17, pp. 165-195, (online), disponível em: http://www.dpp.pt/Lists/Pesquisa%20Avanada/Attachments/3213/Sistemas_Urbanos_Policentricos.pdf
- Peters, B-Guy e Jon Pierre (2003), (orgs.), *Administração Pública – Colectânea*, (2010), Brasília, UNESP editora.
- Peters, B-Guy (2000), “Globalization, Institutions, and Governance” em B. Guy Peters and Donald J. Savoie (orgs), *Governance in The Twenty-First Century – Revitalizing The Public Service*, Canadian Center for Management Development.
- Pezzini, Mario (2001), “Rural Policy Lessons from OECD Countries”, *International Regional Science Review*, Rural and Regional Programme Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, Vol. 24, (1), pp.134-145.
- Pitschas, Rainer (2003) “Reformas da Administração Pública na União Europeia: Porque Necessitamos d

- de mais Ética no Serviço Público?” em Juan Mozzicafreddo et al. (2003)(orgs), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Service*, 2.^a ed. Oxford, Blackweell Publishers, citado em Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”, *Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, (1), pp. 38-47.
- Putman, R. e Goss K.A. (2002), “Introduction” em R.D. Putman (Ed.) *Democracy in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-20, citado em Knut Hidle e Roger H. Normann (2013), “Who Can Govern? Comparing Network Governance Leadership in Two Norwegian City Regions”, *European Planning Studies*, Vol. 21, (2) pp. 115-130, (online), disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2012.722924>
- Reis, J. (2007), *Governança Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais. Observatório do QCA III*, citado em Paulo Feio e Joana Chorincas (2009) “Governança Territorial e Inovação das Políticas Públicas”, *Prospetiva e Planeamento*, (16), pp.137-157.
- Rocha, J.A. Oliveira (2010), *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora.
- Rodrik, Dani (2005), “Growth Strategies,” em Philippe Aghion and Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland: Elsevier Academic Press, (1A), pp. 967–1014, citado em Fabrizio Barca et al. (2012), “The case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches”, *Journal of Regional Science*, Vol. 52 (1), pp. 134-152.
- Rosenbloom, David H. (1998), “The Practice and Discipline of Public Administration: Competing Concerns”, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4^a ed. New York, , McGraw-Hill Companies.
- Rothes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, citado por Peters, B-Guy (2000), “Globalization, Institutions, and Governance” em B. Guy Peters and Donald J. Savoie (orgs), *Governance in The Twenty-First Century – Revitalizing The Public Service*, Canadian Center for Management Development.
- Segura, Jordi (2005), “Apresentação” em Joan Prats i Català: *De la Burocracia al Management, del Management a la Governanza. Transformationes de las Administraciones Públicas* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Shucksmith, M. (2008) “New Labour’s Countryside in International Perspective”, em M. Woods (Ed) *New Labour’s Countryside: Rural Policy in Britain Since*, Bristol, Policy Press, pp. 59-78, citado em Simon Pemberton e David Shaw (2012), “New Forms of Sub-Regional Governance and Implications for Rural Areas: Evidence from England”, *Planning Practice & Research*, Vol. 27 (4), pp. 441–458, (online), disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2012.682476>
- Silva, Pedro Adão (1997), “Estado-Providência: o Modelo Político do Estado Moderno”, *Finisterra* (24/25), pp. 37-59.
- Silva, Vasco M. Pereira (2003), *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Coimbra Almedina.
- Sørensen, E. e J. Torfing (2007), “Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation”, em E. Sørensen e Torfing (Eds.) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillian, pp. 1-21 citado em Normann, Roger e Mikaela Vasström (2012), “Municipalities as Governance Network Actors in Rural Communities”, *European Planning Studies*, Vol. 20, (6), pp.941-960.
- UE (2008 a), Carta Europeia da Cooperação em Matéria de Apoio à Governança Local, (online), disponível em: <http://www.localgovernance-coop-charter.eu>.
- UE (2010), *Conclusões do Quinto Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial: o Futuro da Política de Coesão*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento, (online), disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_pt.pdf
- UE (2008 b), *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial*, Comissão das Comunidades Europeias, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Conselho Económico e Social Europeu, (online) disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_pt.cfm
- UE (2007), *Primeiro Programa de Acção*, Agenda Territorial da UE, (online), disponível em http://www.dgotdu.pt/ue/VFF_Programa%20Ac%C3%A7%C3%A3o.pdf
- UE (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable of Diverse*, (online), disponível em:

http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content_id=6104C3A8-26A6-4434-A373-6EAAFAB62C76&field=file_src&lang=pt&ver=1.

Weber, Max (1964), *Economia Y Sociedad, Esbozo de Sociologia Comprensiva*, Johannes Winckelmann (ed.) México, Fondo de Cultura Económica.

ANEXO A – INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

ESTUDO – REDE SOCIAL DE S. PEDRO DO SUL

O presente inquérito, integrado no contexto da realização de uma dissertação de Mestrado em Administração Pública no ISCTE, IUL, subordinada ao tema “ Governança e Políticas Públicas em Territórios de Baixa Densidade”, visa recolher um conjunto de informações sobre o funcionamento do Conselho Local de Ação Social de S. Pedro do Sul, por forma a avaliar o contributo das redes sociais para o desenvolvimento local em espaços rurais.

As informações recolhidas serão utilizadas unicamente no contexto do referido trabalho universitário.

As questões deste inquérito reportam-se à organização e funcionamento do Conselho Local de Ação Social (CLAS), pelo que as respostas deverão ser dadas tendo por base a opinião que formou a partir da sua experiência como membro do CLAS.

I. CARACTERIZAÇÃO DA PESSOA QUE RESPONDE

1. No CLAS qual a natureza da sua função principal?

- Técnico
- Dirigente
- Político

2. Integra o Núcleo Executivo?

- Sim
- Não

3. Integra a Plataforma Supraconcelhia?

- Sim
- Não

4. Habilitações académicas (nº de anos de escolaridade concluídos)

II. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CLAS

5. Como é que a sua organização aderiu ao CLAS?

- Imposição legal
- Convite por parte de um elemento do CLAS
- Adesão espontânea
- Outras razões

6. Que estratégias são utilizadas para a mobilização de novos elementos?

7. Como são tomadas as decisões no CLAS? *(selecionar uma opção para cada uma das alternativas)

	Nunca	Raramente	Algumas vezes	Quase sempre	Sempre
Por Consenso	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Por negociação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Por votação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Por determinação do Presidente do CLAS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. No âmbito do CLAS tem autonomia para tomar decisões?

- Não tenho qualquer tipo de autonomia e tenho que reportar hierarquicamente todos os assuntos tratados no CLAS
- Tenho significativa autonomia, dentro dos critérios de razoabilidade institucional
- Tenho autonomia para tomar todo e qualquer tipo de decisões, ainda que sujeita a ratificação dos órgãos próprios da entidade que represento

9. Como é elaborado o Diagnóstico de necessidades (Diagnóstico Social)?

- É elaborado apenas pela Autarquia
- A Autarquia assume a maior parte da responsabilidade pela sua realização embora com contributos pontuais por parte de alguns dos membros do CLAS
- É elaborado por uma equipa constituída no âmbito do CLAS, mas sob coordenação da Autarquia
- É elaborado pelo Núcleo Executivo
- É elaborado por um consultor externo
- Não sabe

10. É auscultada a comunidade (cidadãos)?

- Sim
- Não

10.1. Caso tenha respondido sim, diga de que modo

11. Como avalia o contributo da sua organização nas diferentes etapas do Plano de Desenvolvimento Social (PDS)? (para cada uma das linhas selecionar uma opção)

	Não teve Intervenção	Intervenção Pontual	Intervenção Relevante	Intervenção Muito Relevante	Intervenção Fundamental	Não sabe
Diagnóstico Social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Definição dos objetivos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Não teve Intervenç ão	Intervenção Pontual	Intervenção Relevante	Intervenção Muito Relevante	Intervenção Fundamental	Não sabe
Definição do Plano de Ação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Identificação dos meios de ação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Identificação do responsável pela concretização dos objetivos do PDS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Definição da afetação dos meios de ação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Implementação do PDS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avaliação dos resultados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Das entidades do CLAS abaixo indicadas selecione por ordem decrescente de importância apenas as 3 que considera terem um papel mais relevante na elaboração do PDS.

	1. ^a (+ importante)	2. ^a	3. ^a (+ importante)
Câmara Municipal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juntas de Freguesia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Centro Distrital da Segurança Social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Centro de Emprego	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Centro de Saúde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Núcleo Local de Inserção Profissional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Escolas e Agrupamento de Escolas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações de Pais e Enc. de Educação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Direção Geral de Reinscrição	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cooperativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1. ^a (+ importante)	2. ^a	3. ^a (+ importante)
Inst. Particulares de Solidariedade Social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Misericórdia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associação Mutualista de Trabalhadores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inst. da Droga e da Toxicod dependência	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
GNR	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Para a implementação do Plano de Desenvolvimento Social como se estabelecem as relações entre os membros do CLAS? *(deve selecionar uma opção para cada linha)

	Nunca	Raramente	Às vezes	Quase Sempre	Sempre	Não sabe
Apenas durante as reuniões	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os assuntos são remetidos para cada elemento do CLAS que, de acordo com a sua competência, age e decide autonomamente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
São criados grupos específicos que, dentro do CLAS, assumem a responsabilidade de implementar determinado tipo de ações	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os assuntos são remetidos e geridos pelo Núcleo Executivo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os assuntos são coordenados pela Câmara Municipal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
São envolvidas entidades/pessoas externas ao CLAS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Como avalia o funcionamento do CLAS, ao nível da: *(à frente de cada linha indicar uma opção)

	Nada eficaz	Pouco eficaz	Razoavelmente eficaz	Eficaz	Muito eficaz	Não sabe
Circulação da informação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Difusão de boas práticas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relação com a comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Partilha de recursos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mobilização de recursos entre os membros do CLAS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Articulação das várias entidades	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elaboração do Diagnóstico Social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Execução do PDS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Avaliação do PDS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Integração com outras políticas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Articulação c/ outros CLAS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Articulação com a Plataforma Supraconcelhia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

III. ACTIVIDADE DO CLAS

15. De uma forma geral como classifica o grau de sucesso da CLAS na resolução dos problemas sociais existentes no concelho de S. Pedro do Sul?

- Nada eficaz
- Pouco eficaz
- Razoavelmente eficaz
- Eficaz
- Muito eficaz
- Não sabe

16. Considerando um cenário em que não houvesse CLAS e comparando os resultados obtidos com o CLAS, em que medida acha que a existência da rede contribuiu para: *

	Nada	Pouco	Em parte	Muito	Totalmente	Não sabe
Uma melhor identificação das necessidades dos beneficiários	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Melhorar a adequação dos objetivos e a estratégia seguida às necessidades sociais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A criação de novos canais de comunicação entre os membros do CLAS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Melhorar a articulação entre a intervenção social e as outras políticas com incidência no concelho	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aumentar a mobilização dos parceiros e dos meios institucionais disponíveis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aumentar a mobilização dos meios materiais e financeiros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A eficácia na concretização do PDS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A aprendizagem coletiva e a capacidade organizacional do concelho	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uma maior inovação nas atividades realizadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

17. Em que medida o CLAS contribui para: *(deve escolher uma opção para cada linha)

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Determinante	Não sabe
A interação dos múltiplos atores públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A convergência de atores públicos e privados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uma dinâmica de participação coletiva	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O reforço da cultura de cooperação institucional, baseada na confiança, no diálogo e concertação de	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Determinante	Não sabe
interesses						
A obtenção de sinergias, através da mobilização de recursos e competências que se complementam entre si	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A troca de experiências, conhecimentos e processos de aprendizagem coletiva	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. No âmbito das atividades desenvolvidas pelo CLAS, como é que este se articula com: (para cada situação escolha a opção que, do seu ponto de vista, melhor se adegue)

	Formalmente através do Presidente do CLAS	Formalmente através de contatos institucionais entre entidades	Informalmente e através dos contatos pessoais entre membros do CLAS	Nunca estabeleceu qualquer tipo de contacto	Não sabe
Os CLAS de outros concelhos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A Plataforma Supraconcelhia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O Inst. de Segurança Social a nível central	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entre os membros do CLAS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Outras entidades ou Instituições da comunidade	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os cidadãos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

IV. PAPEL DA REDE NA DEFINIÇÃO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS

19. Em que medida considera que a atividade do CLAS está articulada com as políticas públicas com incidência no seu concelho? *

	Sem articulação	Pouco articuladas	Relativamente articuladas	Muito articuladas	Totalmente articuladas	Não sabe
Políticas de Habitação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas Sociais	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas de Emprego e Formação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas de Educação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas de Saúde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Polít.de Justiça	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Polít. de Competitiv. Empresarial	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas Ambientais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas de Turismo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas de Orden. do Território	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas de Desenv. Rural	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas Industriais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas Culturais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Políticas Florestais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. O CLAS participa ou já participou na emissão de parecer sobre medidas políticas emanadas pelo Governo? *

- Sim
- Não
- Não sabe

20.1. Se respondeu sim à questão anterior dê um exemplo:

21. O CLAS participa ou já participou na apresentação de medidas políticas? *

- Sim
 Não
 Não sabe

21.1. Se respondeu sim à questão anterior dê, por favor, um exemplo:

22. O CLAS participa ou já participou na avaliação de medidas políticas? *

- Sim
 Não
 Não sabe

22.1. Se respondeu sim à questão anterior dê, por favor, um exemplo:

23. Assinale o grau de relação que existe entre o Plano de Desenvolvimento Social e os seguintes instrumentos de política pública: *

	Nenhum	Muito Fraco	Fraco	Forte	Muito Forte	Não sabe
Plano Diretor Municipal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Carta Educativa do Concelho	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plano Nac. de Ação para a Inclusão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plano Nac. de Desenv. Rural	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plano Reg.de Ordenamento do Território da Reg. Centro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plano Nacional de Saúde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plano Estratégico Nacional de Turismo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estratégia Nac. para a Proteção e Inclusão Social	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estratégia Nac. de Desenv. Sustentável	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estratégia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Nenhum	Muito Fraco	Fraco	Forte	Muito Forte	Não sabe
Europeia para a Inclusão						

24. As entidades a seguir indicadas não integram o CLAS. Tendo em consideração os objetivos do CLAS, como classifica a importância da sua possível participação? *(tem de selecionar uma opção para cada linha)

	Nada Importante	Pouco Importante	Importante	Muito Importante	Fundamental	Não sabe
Empresas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações desenv. local	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empresas públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações empresariais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instituições de ensino superior	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Escolas profissionais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações sindicais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Associações recreativas e culturais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bombeiros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25. Indique 3 pontos fracos do funcionamento do CLAS

26. Quer fazer alguma apreciação sobre a utilidade da Rede Social, CLAS?

Caso deseje acompanhar o resultado deste estudo, indique o e-mail para o qual lhe possa ser enviado um exemplar da minha dissertação

Terminou o preenchimento do questionário. Para as suas respostas serem registadas precisa de clicar no botão que se encontra um pouco mais abaixo que diz "ENVIAR" ou "SUBMIT".

MUITO OBRIGADA PELA SUA COLABORAÇÃO

ANEXO B – EXEMPLO DE GUIÃO DE ENTREVISTA

II. Guião de Entrevista – Responsável Regional

Tema: Governança e Políticas Pública em Territórios de Baixa Densidade

Blocos	Objetivos	Questões	Observações
B1. Composição e constituição da Plataforma Supraconcelhia Dão Lafões (PSC)	Recolher informações que permitam caracterizar a PSC e o modo como, no âmbito da Rede Social, foi constituída	Data de constituição da PSC. Periodicidade das reuniões. Quem integra a PSC? Considera que a PSC deveria integrar outras entidades?	Ponto prévio - informar acerca das finalidades da investigação Obter autorização para a gravação da entrevista Justificar
B2. Organização e funcionamento da PSC, com incidência nos processos de articulação multinível de atores	Identificar os pontos-chave da organização e funcionamento da PSC; Perceber como se estabelecem as interações entre os diferentes membros que integram a PSC; Compreender as dinâmicas de interação que potenciem a complementaridade das intervenções e dos	Qual o papel do Centro Distrital da Segurança Social no contexto da Rede Social? Que estratégias são utilizadas para garantir a harmonização e articulação das iniciativas desenvolvidas pelos diferentes CLAS da região? Como avalia a intervenção da PSC no contexto da	Enquadrar a articulação e coordenação multinível dos atores; Destacar os aspetos relacionados com um planeamento integrado e articulado, bem como a influência da PSC na: 1. identificação das áreas prioritárias de intervenção; 2. concretização de projetos de intervenção social; 3. facilitação do relacionamento entre instituições que integram a Rede Social. 4. circulação de informação 5. encaminhamento dos problemas colocados pelos CLAS que integram a Plataforma Identificar potencialidades e eventuais dificuldades nos processos de articulação, bem como na complementaridade das ações e na partilha e otimização

	<p>recursos.</p> <p>Identificar o modo como a PSC se articula com o nível nacional e com os CLAS que integram a plataforma</p>	<p>articulação entre os CLAS da região e o ISS a nível central?</p> <p>Como avalia a capacidade das instituições que integram a Rede Social trabalharem de forma articulada e integrada?</p> <p>Uma das competências da PSC é analisar e promover a resolução ou encaminhamento para o nível nacional dos problemas que lhe forem apresentados pelos diferentes CLAS. Em que moldes se faz esse encaminhamento?</p> <p>Identifica alguma situação em que no processo de decisão tenha havido dissociação entre participação dos atores territoriais e a decisão política?</p> <p>Do seu ponto de vista que importância tem a Rede Social para os territórios de baixa densidade?</p>	<p>de recursos aos níveis nacional, regional e local.</p> <p>Identificar instrumentos e meios utilizados</p>
<p>B3. Definição, integração e articulação de políticas públicas com incidência regional</p>	<p>Situar a Rede Social no quadro do PNAI, do PNI e da Estratégia Europeia para a Inclusão;</p> <p>Perceber o modo como, ao nível</p>	<p>Que relação existe entre os objetivos definidos no PNAI, no PNI e na Estratégia Europeia para a Inclusão e os objetivos visados pela Rede Social?</p> <p>Qual o papel da PSC na coordenação e integração das políticas públicas ao nível regional?</p> <p>Tem ideia se alguma vez a PSC apresentou propostas concretas de medidas políticas que considerasse serem mais ajustadas ao seu território?</p>	<p>Enquadrar com os objetivos da Política Nacional e Comunitária.</p> <p>Enquadrar a articulação e coordenação multinível das políticas</p> <p>Especificar</p>

	regional, se processa a articulação entre as políticas públicas	Foi alguma vez solicitado à PSC que elaborasse um parecer sobre uma determinada medida política definida pelo Governo?	Especificar
B5. Avaliação dos Resultados da PSC	<p>Compreender as vantagens da Rede Social no sucesso da planificação estratégica da intervenção social local</p> <p>Compreender o papel da Rede Social na integração das políticas públicas com incidência na região.</p>	<p>Como avalia a intervenção da PSC no contexto da articulação de atores (locais, regionais e centrais) e de políticas públicas?</p> <p>Como avalia o impacto das dinâmicas de funcionamento da PSC na concretização dos objetivos de promoção do desenvolvimento social local?</p> <p>A PSC contribui para a mobilização de competências e recursos estratégicos indispensáveis para o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade?</p>	<p>Papel da PSC na facilitação ou não da concretização de projetos de desenvolvimento social local e especialmente em territórios de baixa densidade.</p> <p>Indicar os instrumentos e meios</p>
B6. Pontos fortes e fragilidades da Rede Social	Identificar as vantagens e constrangimentos da Rede Social em termos gerais e da PSC em particular	Que pontos fortes e fragilidades e identifica no funcionamento da Rede Social e da PSC?	<p>Referir pontos fortes e fragilidades do funcionamento da PSC, no contexto da dinâmica de articulação:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.com o ISS a nível nacional; 2.entre a PSC e os diversos CLAS 3. ao nível da integração regional das políticas públicas 4. em territórios de baixa densidade

