

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Governança Territorial e Administração Periférica: uma (re)visão a  
partir dos Planos Regionais de Ordenamento do Território**

**Fernanda Maria Rosa do Carmo Julião**

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

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

outubro, 2013



## **Resumo**

A atividade de planeamento no domínio do ordenamento do território é, eminentemente, uma função administrativa que assimila as inerências da ordem político-institucional e organizativa da administração pública e dos processos de formação e partilha de poderes. Em Portugal, o planeamento estratégico territorial configura um espaço aberto à intervenção concorrente do Estado e das autarquias locais, onde se confrontam os diferentes interesses sectoriais de âmbito nacional e regional e os interesses de âmbito local e onde é necessário modelar soluções em função das circunstâncias e das contingências dos territórios, dos vários interesses públicos e privados em jogo e das configurações e margens de decisão das diferentes entidades competentes pela sua prossecução. O espaço de intervenção assim configurado apela à adoção de processos de governança territorial, principalmente ao nível regional, onde se conjuga a ocorrência de uma grande intensidade de fluxos relacionais verticais e horizontais com a natureza estratégica da figura de planeamento aplicável. Neste contexto, a figura do Plano Regional de Ordenamento do Território emerge como um elemento fundamental no quadro do sistema de gestão territorial e do exercício administrativo. A sua elaboração e implementação é uma atribuição das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e pode ser uma razão e uma oportunidade para a melhoria organizacional destas entidades e para o estabelecimento de novas práticas de governança que incrementem a cultura territorial.

*Palavras-chave: Governança Territorial; Planeamento Estratégico; Cultura Territorial; Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional; Plano Regional de Ordenamento do Território.*

## **Abstract**

The spatial planning activity is an administrative function that assimilates the inherence of political-institutional and organizational order of the public administration and of the training processes and power sharing. In Portugal, the spatial planning configures an open space for both State and local authorities action, where different sectorial interests at the national and regional level, and local interests meet, and where it is necessary to model solutions depending on the circumstances and the contingencies of the territories, of the various public and private interests at stake, and the arrangements and decision margins of the appropriate competent authorities for their pursuit. The resulting intervening space calls for adoption of territorial governance processes, especially at the regional level, where there is a conjunction of intensive vertical and horizontal relational flows between entities and actors with the nature of strategic planning figure applicable. In this context, the figure of the Regional Spatial Plan emerges as a key element within the system of territorial management and of the administrative order of the country. Since its development and implementation is an assignment of the Regional Coordination and Development Commissions, the regional plan may be one reason for the institutional strengthening of these entities along with the establishment of new governance practices that enhance the territorial culture.

*Keywords: Territorial Governance; Spatial Planning; Territorial Culture; Regional Coordination and Development Commission; Regional Spatial Plan;*



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>I. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ROSTO DO ESTADO</b> .....	5
1. DIREITOS SOCIAIS E RACIONALIDADE BUROCRÁTICA .....	5
Administrar prestações sociais .....	5
Organização burocrática .....	8
2. APOGEU SOCIAL E REFORMA GESTIONÁRIA .....	12
Gerir o fornecimento de serviços públicos .....	12
Nova gestão pública .....	14
3. CIDADANIA E GOVERNAÇÃO PÚBLICA .....	19
Governar políticas públicas .....	19
Novo serviço público .....	21
4. GEOGRAFIAS E TRAJETÓRIAS DA REFORMA .....	24
Reforma e modernização .....	24
Geografias da reforma .....	25
<b>II. GOVERNANÇA TERRITORIAL: UM IMPERATIVO DO PLANEAMENTO</b> .....	29
1. GOVERNANÇA NUMA ADMINISTRAÇÃO EM RECONFIGURAÇÃO .....	29
Requisitos de governança .....	31
2. GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E PLANEAMENTO ESTRATÉGICO .....	34
Territórios de governança .....	35
Cultura de planeamento e aprendizagem organizacional .....	37
3. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL E PLANEAMENTO .....	40
Alicerces e fundamentos da administração territorial .....	40
Estrutura e função administrativas .....	41
Autarquias locais .....	42
Administração periférica do Estado .....	44
Atribuições de planeamento territorial .....	45
4. COMISSÕES DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	46
Emergência democrática e reforço do poder local .....	47
Europeização das políticas públicas .....	49
Reestruturação da administração central .....	51
Redução da administração central .....	53
<b>III. PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – PROT</b> .....	55
1. COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E CONCERTAÇÃO .....	55
Os PROT no contexto do sistema de gestão territorial .....	55

Desafios do planeamento regional e da administração .....	58
2. DO PLANO AO PROCESSO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL .....	61
Modelo de análise .....	61
3. O PLANO COMO OPORTUNIDADE DE MELHORIA ADMINISTRATIVA? ...	64
Sistemas de governança territorial .....	65
Dimensões de governança territorial .....	68
Visões dos atores .....	72
Inferências da análise .....	73
<b>IV. CONCLUSÕES .....</b>	<b>77</b>
<b>FONTES .....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXOS</b>	

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1. - Administração Territorial e Planeamento: contextos e determinantes de evolução .....	54
Quadro 3.1. – Caracterização dos Sistemas de Governança Territorial dos PROT .....	66
Quadro 3.2. – Dimensões de Governança evidenciadas nos PROT .....	69

## **GLOSÁRIO DE SIGLAS**

AC – Administração Central

AL – Administração Local

CCR - Comissão de Coordenação Regional

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CRP - Constituição da República Portuguesa

IGT - Instrumento de Gestão Territorial

LBOTU - Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

MPAT - Ministério do Plano e da Administração do Território

NGP - Nova Gestão Pública

NSP - Novo Serviço Público

NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PDM - Plano Diretor Municipal

PP- Plano de Pormenor

PS – Planos Setorial

PU – Plano de Urbanização

PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PROT - Plano Regional de Ordenamento do Território

RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REN – Reserva Ecológica Nacional

SMAG – Sistema de Monitorização Avaliação e Gestão



## INTRODUÇÃO

A atividade de planeamento no domínio do ordenamento do território é, por natureza, uma função administrativa, assimilando, nesta sua condição, as inerências da ordem político-institucional e organizativa da administração pública e as decorrências dos processos de formação e partilha de poderes e de definição dos territórios de racionalidade das decisões em matéria de políticas públicas.

Uma melhor compreensão dos contornos conceituais e práticos da atividade de planeamento implica que se conheçam os quadros de referência políticos, institucionais, sociais, económicos e culturais que moldaram a configuração da administração pública ao longo do seu processo evolutivo de modernização e reforma e que se tenha uma noção da relação entre as teorias, os discursos propositivos e as práticas efetivas.

Assumimos o entendimento que a compreensão holística da atividade de planeamento, suportada num melhor conhecimento dos quadros de referência gerais que balizam a ação dos vários atores que nela participam, pode impulsionar a adoção de configurações e métodos de trabalho mais eficazes e eficientes, que tenham em conta as circunstâncias e contingências do ambiente organizativo administrativo e não apenas as do processo de planeamento consideradas isoladamente.

Esta reflexão estruturou a decisão sobre a linha de investigação da dissertação a apresentar no âmbito do Mestrado em Administração Pública, entendendo-se como útil e socialmente relevante desenvolver uma pesquisa que nos permita olhar as problemáticas do planeamento territorial e do ordenamento do território a partir de uma leitura das organizações da administração pública que promovem e desenvolvem esta atividade e das suas culturas e práticas administrativas.

Sendo este um campo de estudo vasto optámos por centrar a investigação no processo de governança territorial desenvolvido pelos serviços periféricos do Estado responsáveis pela promoção da articulação das políticas com expressão no território regional – as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), no âmbito da gestão dos instrumentos de desenvolvimento territorial de natureza estratégica – os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

A escolha do tema e do caso de estudo partiu da constatação de que os programas que direcionam a vida social, como é o caso dos PROT, é hoje o resultado da interação de muitos e diversos atores e da conciliação das suas diferentes posições e interesses no contexto de processos de governança territorial, e do reconhecimento que, em Portugal, a organização político-administrativa de base regional, os défices de cultura administrativa em matéria de avaliação das políticas públicas e a fraca consideração do território como um valor criam obstáculos estruturais e contingenciais à condução de processos estruturados de governança territorial.

Os desafios de governança que se levantam à coordenação territorial de políticas públicas, à cooperação das entidades responsáveis pela sua conformação e execução, à concertação dos vários interesses públicos e privados em presença e à congregação de organizações e cidadãos interessados nessas políticas são múltiplos. A governança territorial assume-se como uma condição do exercício

dos poderes públicos, contudo, em nome da legitimidade da ação não se pode dispensar a governação, ou seja, instituições legitimadas, organizadas, capacitadas e reconhecidas que garantam a condução das políticas públicas no quadro do interesse público e a equidade da ponderação de interesses.

As CCDR prosseguem atribuições nos domínios das políticas de desenvolvimento regional, de ordenamento do território e de ambiente e conduzem processos de planeamento estratégico de base territorial. No passado recente estas entidades iniciaram algumas experiências de governança territorial associadas à elaboração e gestão da implementação dos PROT que são ainda pouco estudadas, entendendo-se que o aprofundamento do conhecimento destas experiências é um importante contributo para que possam consolidar-se, evoluir e tornar-se mais efetivas.

A pergunta de partida encadeada que enunciamos para a condução da pesquisa é a seguinte:

*Têm os PROT contribuído para o desenvolvimento de processos de governança territorial promovidos pelas CCDR? E estarão as potencialidades desses processos a ser plenamente aproveitadas?*

Para precisar os objetivos da investigação e orientar a busca de respostas identificámos três pressupostos que nos serviram de referenciais na estruturação teórica e empírica:

- i) parte dos constrangimentos do planeamento estratégico territorial alicerçam-se em dificuldades de exercício administrativo;
- ii) o planeamento estratégico regional no seu ciclo completo apela a motivações e ações que extravasam a gestão circunscrita dos instrumentos de planeamento;
- iii) essas motivações podem transformar-se em razões ou oportunidades para adotar procedimentos e condutas que induzam melhorias administrativas globais.

Consideramos que esta pesquisa contribui para melhorar o conhecimento nos domínios da administração pública, da organização administrativa territorial, da governança territorial, do planeamento estratégico e do ordenamento do território e, sobretudo, para o conhecimento integrado e aplicado destes domínios. Sendo as matérias do ordenamento do território e da administração pública transversais e diretamente interferentes com a sociedade no seu todo o tema apresentou-se como de interesse social e contributo para a tomada de decisão pública, para além de deter um interesse particular do ponto de vista profissional e pessoal.

Pretende-se evidenciar as relações entre as funções do Estado, a configuração da máquina administrativa que as suporta e as formas de exercício dos poderes públicos, melhorar a compreensão das inerências entre a atividade administrativa e o sistema de gestão territorial, sistematizar algumas questões fundamentais para a eficácia, eficiência e qualidade das prestações da administração pública desconcentrada, em particular, na coordenação das políticas públicas de base territorial, e inferir da pesquisa empírica possibilidades de aprofundamento de práticas administrativas recentemente iniciadas e que encerram risco de se perderem no atual contexto de incerteza e de vulnerabilidade dos referenciais, quando se anuncia uma alteração generalizada do quadro legal ligado ao sistema de gestão territorial e se prolonga uma indeterminação quanto ao efetivo papel dos PROT.

O plano de trabalho da dissertação estrutura-se em três capítulos e conclusões.

No capítulo I, com base nas análises dos autores de referência na área de estudo da administração pública, apresentamos uma abordagem geral da relação entre a administração pública e o Estado, numa perspetiva histórica e geográfica. Este capítulo constitui o enquadramento teórico geral da investigação, serve o objetivo de evidenciar o papel da administração ao longo do tempo e de contextualizar, numa escala macro, os desafios que se lhe colocam atualmente, e nele incluem-se: i) a caracterização evolutiva da relação entre Estado e administração, evidenciando conceitos e princípios fundamentais e analisando os principais sistemas de administração pública e os seus modelos de organização e funcionamento; ii) a apresentação das geografias e trajetórias dos processos de reforma administrativa mais marcantes das últimas três/quatro décadas, posicionando Portugal no contexto global dos movimentos reformistas.

No capítulo II junta-se uma abordagem teórica específica da governança territorial como processo de decisão e de execução de políticas públicas, com uma abordagem contextual das problemáticas que envolvem o caso de estudo. Este capítulo dá-nos o enquadramento teórico específico e o enquadramento contextual considerado necessário para o passo seguinte, de recolha e análise de dados, e inclui: i) a análise do conceito de governança e das especificidades da governança territorial, nas óticas concetual e operativa, com um desenvolvimento sobre a relação da governança territorial com o planeamento estratégico; ii) a análise da organização administrativa territorial em Portugal e da missão e atribuições das CCDR na sua qualidade de serviços periféricos do Estado, posicionando estas entidades no contexto da administração portuguesa e do sistema de planeamento, numa perspetiva territorial, através de uma análise comparada com as autarquias locais, e numa perspetiva temporal, analisando a evolução das suas atribuições e as expectativas de desempenho inerentes.

O capítulo III é dedicado ao caso de estudo a partir de uma análise dos PROT, incluindo: i) a caracterização deste tipo de planos enquanto instrumentos de desenvolvimento territorial de natureza estratégica, evidenciando os requisitos e objetivos da sua elaboração e implementação; ii) a análise dos sistemas de governança territorial previstos para a implementação dos PROT, com base na análise documental dos conteúdos dos vários planos em vigor ou pós discussão pública – Norte, Centro, Oeste e Vale do Tejo, Área Metropolitana de Lisboa (em vigor e proposta de alteração), Alentejo e Algarve, e dos conteúdos dos documentos administrativos produzidos pelas respetivas comissões de acompanhamento - pareceres finais e atas de reuniões.

A conclusão integra o registo dos resultados da pesquisa desenvolvida ao longo de todo trabalho, nas suas componentes teórica e empírica, e foi orientada para identificar os desafios que se colocam à administração periférica nas suas práticas de governança territorial no âmbito da implementação dos PROT e formular algumas pistas de melhoria organizacional e processual.



## **I. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ROSTO DO ESTADO**

A administração pública garante o funcionamento do Estado e suporta a operacionalização da governação política. A administração concentra conhecimentos e competências essenciais para a conceção e configuração das políticas públicas, executa essas políticas em prol do interesse público, presta e assegura a prestação de serviços públicos, estabelece interfaces entre o Estado, as organizações económicas e sociais e os cidadãos e representa a imagem do Estado perante a sociedade. A administração pública é indissociável do Estado e condição da sua existência. Evoluiu, ao longo da história, em função dos contextos políticos, económicos, sociais e culturais que marcaram os diversos Estados em cada época e espaço geográfico e conformou-se em modelos organizativos e funcionais que refletem o relacionamento entre o Estado e a sociedade que representa e a que responde.

Não foram no passado e não são atualmente pacíficas ou uniformes as visões sobre o papel da administração pública e as perceções sobre o seu desempenho. Na generalidade dos países, sobretudo nas últimas três / quatro décadas, tem sido uma constante o questionamento das missões e funções da administração e as iniciativas de mudança das estruturas e das práticas administrativas, no âmbito de processos de reforma e de modernização mais ou menos estruturados e profundos, contextualizados pela evolução dos referenciais ideológicos e das circunstâncias políticas dos Estados.

Num momento em que muito se fala, em Portugal, de reduzir a intervenção do Estado e de circunscrever a atividade administrativa tendo em vista a diminuição da despesa pública, mas em que pouco se discutem os referenciais e os objetivos de melhoria do serviço público orientadores da mudança, julgamos interessante iniciar este trabalho abordando sinteticamente a relação evolutiva entre as conceções de Estado e os modelos de administração pública e evidenciar as grandes trajetórias de reforma, enunciando os quadros histórico-geográficos e político-culturais que as contextualizaram, bem como, os principais marcos da mudança e os entendimentos que, em cada período, foram tidos do papel do Estado e da configuração estrutural e funcional da administração pública.

### **1. DIREITOS SOCIAIS E RACIONALIDADE BUROCRÁTICA**

#### **Administrar prestações sociais**

A administração pública moderna consolidou-se com o surgimento do Estado de Direito de inspiração liberal. Antes, no longo período de consolidação dos Estados que perdurou até ao século XVIII as incipientes organizações administrativas<sup>1</sup> do Estado foram uma extensão dos soberanos, alinhadas com a lei absoluta e a defesa do bem comum, concebido um valor coletivo, supremo e incontestável, fora do alcance da sociedade e sobreposto a qualquer ordem de interesses que não os do próprio Estado que ditava a lei e a noção desse bem comum (Strayer; 1969).

---

<sup>1</sup> A administração estruturou-se sob influência de instituições pré-existentes e fortemente enraizadas no território como as estruturas militares e jurídicas romanas e as estruturas da igreja católica e, gradualmente, foi criando uma racionalidade institucional e administrativa própria que, primeiro, serviu de suporte à formação dos Estados modernos e, depois, consolidou-se em paralelo com a afirmação destes (Mozzicafreddo, 2011; Strayer 1969).

As revoluções liberais das últimas décadas do século XVIII, em Inglaterra, nos Estados Unidos da América e na Europa continental, com expoente na revolução Francesa, marcaram de forma indelével a definição dos direitos e liberdades dos povos e alteraram definitivamente a configuração político-institucional anterior, fazendo emanar os Estados modernos. Sob a égide da burguesia o mercado afirmou-se na organização dos direitos privados e, sob o primado do indivíduo e dos seus direitos civis, ergueu-se uma barreira entre as esferas privada e pública.

Formou-se uma nova racionalidade, determinada pela imposição da realidade política e social e formatada pelas exigências de um sistema assente na noção de Estado de direito. Um Estado alicerçado nos cânones do direito constitucional ou do direito consuetudinário, em que a lei absoluta, pilar da justiça e móbil da reprodução do Estado ao longo de séculos, perde o seu carácter sagrado para passar a ser uma convenção acordada entre os homens, em nome de um interesse geral e de acordo com regras de expressão da vontade coletiva, deixando-se de alicerçar o poder e os valores morais em princípios exteriores à sociedade (Gomes, 2007). Afirma-se o Estado de direito que age na primazia da lei, concebida com base numa autoridade legal legítima, concedida pela sociedade e assente no princípio da separação dos poderes executivo, legislativo e judicial.

Desenvolveram-se, neste contexto, novos processos de formação da vontade legítima dos indivíduos, progressivamente assumidos como cidadãos e novos referenciais para a institucionalização do poder do Estado e para a configuração da sua administração. A ação política da governação orientase para a gestão dos diferentes e antagónicos interesses dos indivíduos em torno de um denominador comum representativo do interesse geral, concebido como um interesse suficientemente forte para que os cidadãos a ele adiram, obtendo uma satisfação pessoal que supera os seus estritos interesses particulares. O Estado consolida-se na defesa do interesse geral e da coesão do tecido social em torno deste e, nesta base, expande a sua própria legitimidade. A harmonização de interesses “será feita em função do interesse geral, conceito que se torna estruturante da ação pública, à qual confere legitimidade e determina os fins” (Gomes, 2007: 40), existindo uma hierarquia entre público e privado que legitima o Estado a exercer os seus poderes de autoridade para fazer prevalecer o interesse geral sobre os interesses particulares (Gomes, 2013).

A administração pública constituída em unísono com a consolidação dos Estados modernos respondeu aos princípios ideológicos e aos vetores da legitimidade liberal. A concetualização e a organização da administração obedeceram a uma ideia de limitação da interferência do Estado na sociedade, cumprindo os desideratos da liberdade individual e da separação de poderes. A administração pública é concebida como autónoma do Estado, cabendo-lhe atuar no quadro do interesse geral definido por este e agir em subordinação à lei, separada dos cidadãos que encontram a sua autorregulação social no âmbito das relações entre privados, no contexto do mercado.

A lei é aplicada como o regulador da ação do próprio Estado e do seu aparelho administrativo e garante a moderação do poder público sobre a esfera dos particulares, assegurando-lhes direitos legais. Nos países seguidores do modelo francês o primado da lei impulsiona um quadro legal e normativo

específico aplicado à atividade administrativa, distinto do direito comum aplicável ao setor privado. Começa a formar-se o direito administrativo e separa-se a função administrativa da função jurisdicional (Estorninho, 2009).

Na transição para o século XX, com a progressiva concentração dos meios de produção e difusão da industrialização a par da afirmação dos movimentos associativos laborais, os Estados, foram compelidos a assumir novas responsabilidades, até aí, da esfera estrita das relações laborais privadas. Tendo em vista reduzir a conflitualidade existente, gerir a incerteza e o risco associados ao trabalho fabril e garantir a paz e a justiça social, produziram-se no centro da Europa as primeiras leis sobre proteção social, destinadas a garantir o apoio aos operários da indústria em caso de acidente de trabalho, mais tarde ampliadas a outras áreas da vida laboral (Mozzicafreddo, 2000).

Os esquemas de proteção social foram a resposta da sociedade, através do Estado, à pressão de grupos sociais com interesses antagónicos que não encontraram resposta para os seus problemas no quadro do mercado e das relações bilaterais privadas. Essa resposta foi encontrada por via de uma socialização regulada das responsabilidades individuais que deu, mais tarde, origem à matriz institucional do Estado-providência, formada no quadro de “um processo complexo e evolutivo de múltiplas dimensões condicionantes da forma política do Estado e de mecanismos de complementaridade e interdependência com o desenvolvimento das relações económicas” (Mozzicafreddo, 2000: 7), ou seja, os modelos Estatais vão evoluindo de forma a dar respostas funcionais aos requisitos necessários à reprodução da sociedade e da economia (Silva, 1997). Como salienta este autor, o processo de industrialização tornou as políticas sociais não só necessárias como possíveis, pois, na ausência das tradicionais formas de estruturação e proteção social que caracterizavam o mundo pré-industrial e face à inaptidão do mercado para as suprir, o Estado foi compelido a apropriar-se desta nova função.

Aos direitos civis e políticos juntam-se os direitos sociais marca civilizacional das funções do Estado do século XX, passando a noção de interesse geral a contemplar esta dimensão acrescida. O Estado, preservando a existência de uma esfera privada, passa a exercer uma autoridade legítima ampliada com base numa contratualização social com indivíduos detentores de liberdades e direitos civis. Os cidadãos concedem ao Estado a defesa da ordem pública e o exclusivo da execução da lei, exercidas, se necessário, coercivamente, reclamando que o Estado providencie os serviços e bens públicos necessários para garantir a harmonia e o desenvolvimento social (Offe, 1996; Silva, 1997).

Os vetores que estruturam a administração passam a ser, cada vez mais, marcados pelas exigências de uma sociedade que reclama a interferência do Estado na esfera dos relacionamentos privados, fora do âmbito estrito do funcionamento do sistema político e da defesa dos direitos individuais dos cidadãos, quebrando-se a distinção rígida entre a esfera pública e privada, “... dum lado relações de interação que ligam indivíduos e grupos com fundamento na livre iniciativa individual e, do outro lado, relações de autoridade e de constrangimento, integrando o conjunto das funções de direção e gestão da coletividade.” (Gomes: 2007: 42).

No desenvolvimento da sociedade industrial, e em particular depois da grande guerra e da profunda crise económica dos anos 30, o *New Deal* promoveu o Estado-providência fortemente prestador de bens e serviços públicos aos cidadãos. Respaldo em programas de apoio económico, o Estado, passa a intervir diretamente na economia, a par das suas funções de regulação da atividade económica privada para minimizar efeitos sociais negativos. “Dá-se assim uma passagem de um modelo de Estado predominantemente protetor – cuja função é em grande parte garantir direitos civis e proteger bens adquiridos – para um modelo previdencial, cuja ação visa igualmente medidas de regulação de sentido positivo e redistributivo” (Silva 1997: 43). O Estado torna-se mais interventivo na vida dos cidadãos, regula a economia, tributa o capital e os salários e redistribui a riqueza, realizando investimentos e providenciando bens e serviços sociais, tentando equilibrar a economia e amenizar as dificuldades e injustiças sociais. De acordo com as funções que o Estado chamou a si, as políticas públicas passam a organizar-se em dois grandes grupos: as políticas de serviços sociais e bens públicos e as de regulação e estímulo à atividade económica (Mozzicafreddo, 1997).

A ampliação das funções do Estado determinou o crescimento e alteração de funcionamento da máquina administrativa que além do controlo e regulação geral aumentou a sua intervenção no fornecimento de bens e serviços e na prestação de assistência, envolvendo-se nos assuntos financeiros e sociais dos cidadãos e intensificando as suas relações com os particulares. Nesta linha, as organizações administrativas ampliaram-se em dimensão, reforçaram-se em autoridade e tiveram de alterar os esquemas e as formas de com a sociedade.

As funções administrativas de índole prestadora geraram a necessidade de introduzir uma nova racionalidade organizativa e funcional na administração pública. A teoria da burocracia desenvolve-se neste contexto, dando origem ao modelo da administração burocrática que foi generalizadamente adotado pelos vários países, em variantes matizadas pelos diferentes enfoques históricos e culturais<sup>2</sup> (Pitschas, 1993; Rocha, 2009). As máquinas administrativas estruturaram-se com crescente autonomia e independência guiadas pelos princípios e valores da burocracia que lhes deu suporte e legitimidade e que com naturais mutações se manteve como guia incontestado até ao final anos 70 e, depois, como referencial, criticado mas não totalmente substituído.

### **Organização burocrática**

Max Weber desenvolveu os fundamentos da teoria da burocracia com base no estudo das formas de dominação dos grupos sociais relacionadas com a autoridade e de estudos desenvolvidos por outros

---

<sup>2</sup> O modelo de organização burocrática foi construído como um “tipo ideal” a partir das realidades do continente europeu, em particular da alemã, fortemente marcadas pelo direito administrativo. Os países anglo-saxónicos têm nas suas raízes uma forte tradição de partilha do poder e uma necessidade de legitimação associada a um forte envolvimento da comunidade nas decisões, situação muito distinta da que se verifica nos países continentais onde impera a influência francesa, assente no direito administrativo e numa forte separação entre administração e sociedade (Pitschas, 1993). A estruturação da administração na Europa continental, por influência do individualismo liberal, deu maior preponderância ao direito administrativo, nos países anglo-saxónicos, o maior enraizamento da relação do Estado com a sociedade, centrou as atenções no campo socioeconómico (Rocha, 2009).



autores, como os de Wilson no domínio da administração científica e os trabalhos de Taylor e Fayol<sup>3</sup>, nos campos da organização e da produtividade do trabalho no mundo da produção fabril.

O modelo burocrático de organização da administração pública de Weber, conhecido por administração burocrática ou tradicional e por administração profissional, traduz, na sua origem, uma conceitualização da administração pública baseada na autoridade racional, legitimada na razão universal (trazida pela ciência) e na lei (base do Estado de direito) e consagra uma organização profissionalizada e independente do poder político, corporizando uma mudança estrutural no entendimento deste universo organizativo: “... os funcionários deixam de ser funcionários do Estado para se tornarem funcionários públicos” (Rocha, 2009: 13). Esta legitimação pela razão e pela lei assentou, em primeira linha, no dever de obediência às leis regularmente aprovadas e, em segunda linha, num conjunto de princípios organizativos a que Weber chamou de burocracia (Caupers, 2002).

A burocracia consiste basicamente num processo organizado e racional, balizado por um conjunto de princípios que enformam um modelo de organização ideal para as instituições públicas e conduzido por profissionais conhecedores, estáveis e autónomos. O modelo Weberiano responde a uma teorização sobre a melhor maneira de fazer um trabalho, incluindo os procedimentos para o alcançar e os perfis mais aptos para concretizar cada uma das etapas dos mesmos, num contexto em que, como vimos anteriormente, a administração encetava um período de crescimento e da ampliação das suas funções como fornecedor e prestador de bens e serviços.

A teoria de Weber e a construção do tipo ideal de funcionalismo profissional burocrático assenta nos seguintes princípios: i) o primado da norma legal abstrata, fundada no direito e à qual é devida obediência pela organização e por todas as pessoas dentro da esfera de autoridade desta; ii) o primado do interesse geral, cerne de toda a ação administrativa, concebido pela lei e interpretado pelos princípios éticos que guiam a conduta do funcionário; iii) o primado do processo e do procedimento administrativos formalizados e documentados, enquanto formas de organizar a resposta em obediência ao interesse geral; iv) a supremacia da autoridade impessoal, escudada na lei e associada ao cargo exercido, obedece-se à lei e não à pessoa que detém o cargo e a obediência tem uma esfera delimitada pela aplicação da lei; v) a supremacia do conhecimento especializado, técnico e administrativo, dos funcionários e a prevalência da sua profissionalização, baseada no recrutamento por mérito e na

---

<sup>3</sup> No final do século XIX, Wilson influenciado pelos movimentos iniciados em Inglaterra a favor da distinção entre política e administração e da moralização no recrutamento de dirigentes e funcionários, desenvolveu um pensamento teórico sobre a organização e os métodos de governo com base na aplicação da lei como fundamento e suporte da atividade administrativa, detalhando as bases de uma administração enquadrada pela lei, orientada para a execução da lei e distanciada da política, embora controlada pelo poder político. Este ensaio foi determinante nos trabalhos de Max Weber, tal como, os trabalhos experimentais de Taylor, desenvolvidos no início do século XX, no campo da organização industrial americana, centrados na busca científica da melhor maneira de fazer um trabalho e nas formas de planear, preparar e controlar a realização de tarefas da cadeia de produção e de motivar os trabalhadores para a sua realização, seguindo princípios de separação da conceção e da execução do trabalho e, também, os trabalhos de Fayol que, na mesma época, na Europa, a partir do campo da organização administrativa, teorizou sobre os princípios da estrutura e da forma da organização como um todo, no sentido de demonstrar que com previsão científica e com métodos adequados de gestão aumentava a produtividade (Caupers, 2002; Rocha, 2009)

integração em carreiras duradoras, de dedicação exclusiva e de progressão assente na antiguidade e no mérito que dão estabilidade e independência (Pitschas, 1993; Rocha, 2009; Weber, 1971).

Segundo Weber “a administração burocrática significa fundamentalmente o exercício da dominação baseada no saber” (Weber, 1971: 27), um saber que advém do conhecimento especializado da substância das matérias técnicas e dos procedimentos administrativos rotinados que só o funcionário domina. Defende o autor que a burocracia permite, numa perspetiva técnica, atingir o mais elevado grau de eficiência de uma organização, sendo indispensável para atender às necessidades de uma administração de massas, na medida em que: garante regra, precisão, rigor disciplinar e confiança; possibilita decisões rápidas e unívocas, sempre fundamentadas; permite estabilidade e continuidade, pois a máquina burocrática profissionalizada funciona por si e independente das alterações do contexto externo.

Como modelo, a administração burocrática trouxe racionalidade, procedimento e ética à prática administrativa e suportou-a, não obstante, foi evidenciando fragilidades e insuficiências, algumas intrínsecas e identificáveis à partida, relacionadas com a fraca valorização do papel dos indivíduos na organização e com a estrita focagem do modelo no universo interno das organizações, outras posteriores e contextuais, relacionadas com a dificuldade de resposta de estruturas rígidas burocráticas a situações mutáveis e complexas que exigem flexibilidade de análise e rapidez de solução.

No sentido positivo, é reconhecido que a estrutura organizacional e o procedimento administrativo asseguraram a uniformidade e o controlo da ação, que o conhecimento assente na especialização técnica e no profissionalismo introduziram produtividade e eficiência e que a impessoalidade garantiu o tratamento dos assuntos com imparcialidade e juízos mais objetivos. O modelo burocrático permitiu a ampliação das funções do Estado e deu suporte ao aumento da máquina administrativa e ao crescimento dos funcionários públicos, garantindo que estes profissionais obedeciam a uma ordem e a um código próprios e que se submetiam a princípios e valores fundamentais, garantindo a boa administração em prol do interesse geral (Pitschas 1993; Rocha 2009).

As principais críticas surgiram das correntes contestatárias da desvalorização das iniciativas individuais dos funcionários na melhoria do funcionamento da organização, das que viam a centralização do processo de decisão, baseada numa hierarquia vertical da base para o topo, como desmobilizadora da responsabilidade e empenho nos níveis mais baixos e afastados da decisão final e das que identificavam a especialização funcional extremada como um obstáculo à articulação intra e interdepartamental e uma barreira à comunicação externa (Pitschas, 1993). Com o aprofundamento dos sistemas democráticos juntaram-se-lhes as críticas de correntes civilistas, a favor da participação dos cidadãos na resolução dos problemas e na definição das linhas de atuação da administração, para estes, a especialização funcional e a impessoalidade dos relacionamentos entre a administração e os administrados não permitem valorizar a satisfação do cidadão, dando lugar a uma reprodução de atuações que privilegiam o funcionamento da máquina administrativa independentemente dos seus resultados externos (Denhardt e Denhardt, 2003).

Numa outra dimensão de análise registamos que o modelo assentou numa administração orientada e controlada pelo poder político mas formalmente autónoma e independente deste, através do seu corpo de funcionários profissionais, seguido a regra de que à administração compete apenas implementar as políticas, cabendo aos políticos a formulação e decisão sobre essas políticas (Rocha, 2009). Este entendimento foi, em parte, colocado em causa com o aprofundamento dos direitos dos cidadãos e o desenvolvimento das políticas públicas, pois, por um lado, veio a evidenciar-se que não é clara a separação entre política e administração não sendo esta totalmente neutra - administração não se limita a implementar políticas, no mínimo, contribui para a sua formulação, tendo, por isso, uma visão política do serviço público - e, por outro lado, verificou-se que esta estanquicidade fazia recair toda a carga de justificação da legitimidade das políticas, bem como o reporte e prestação de contas dos seus resultados sobre os governos, enquanto únicos portadores de legitimidade democrática, conferida por eleição, deixando a administração fora de um conjunto de mecanismos de responsabilização essenciais para o esforço de melhoria do seu desempenho.

O modelo da administração burocrática, embora fiel aos seus princípios e valores iniciais registou uma evolução concetual e mudanças de abordagem. Rocha (2009) refere que até meados da década de 40 predominou a administração científica e a partir daí a administração profissional, devendo-se esta marca evolutiva à significativa ampliação das funções prestadoras da administração no contexto do Estado-social do pós guerra, ao crescimento dos orçamentos para as suprir e, conseqüentemente, ao aumento do poder dos profissionais da administração pública, nomeadamente através de corporações e códigos profissionais. A administração profissional, através dos seus burocratas de topo, passou a responder, não só em função da racionalidade e da responsabilidade, mas também, numa base de incrementalismo e pluralismo da ação e de reforço do seu próprio poder.

Também Denhardt e Denhardt (2003), noutras dimensões e a partir da realidade americana, se referem a uma evolução, refutando que na sua fase mais tardia o modelo mantivesse a neutralidade pura e o isolamento da política e da sociedade defendidos pela cientificidade da administração clássica. Salientam os autores que na última fase podemos defini-lo como um modelo normativo da conduta das administrações, no âmbito do qual os profissionais fazem escolhas racionais a pensar na eficiência e nos resultados, e não apenas na responsabilidade, seguindo, nesta leitura, as abordagens que defendem que a eficiência é base de todos comportamentos racionais, incluindo, portanto, os da burocracia e as que negam o afastamento entre administração e política quando está em causa a prossecução dos interesses das coletividades.

Apesar da resiliência demonstrada, o modelo de organização burocrática sofreu a erosão do tempo e da complexificação da sociedade. Aos regulamentos e normas em que assenta a organização burocrática foram assacadas disfuncionalidades inerentes à sua dificuldade de resposta atempada a questões exigentes de agilidade e inovação, instalando-se um conflito latente entre as virtualidades da regra e as ineficiências da sua rigidez e aos burocratas foram apontadas incapacidades de adaptação a que se associaram imputações de corporativismo e reprodução de poder.

A evolução dos contextos político-institucionais levaram ao surgimento de alternativas organizacionais seguidoras das lógicas gestonárias das organizações privadas e a uma quebra profunda, pelo menos no discurso, com o modelo anterior, deixando uma carga de sentido muito negativo na expressão burocracia, e as sociedades democráticas exigiram do Estado partilhas de poder na gestão das políticas públicas e da administração maior colaboração e proximidade na decisão.

Todavia, a burocracia que tão comumente a sociedade confunde com ineficiência administrativa não deixou, ainda, de ter uma racionalidade intrínseca a valores éticos essenciais à administração pública e ao interesse coletivo das sociedades que não foram arredados pelos modelos posteriores, e alguns desenvolvimentos teóricos mais recentes inspiram-se na organização burocrática para temperar os modelos posteriores e, nessa medida, encontrar novas vias para a organização administrativa (Peters, 1996). O modelo da organização burocrática, não na sua forma inicial, mas nas suas significativas mutações, não foi integralmente substituído por outro, e ainda domina em lógicas de atuação de num universo significativo de organismos ou de unidades orgânicas, em coexistência com princípios, lógicas e práticas determinadas por modelos de gestão mais recentes.

## **2. APOGEU SOCIAL E REFORMA GESTIONÁRIA**

### **Gerir o fornecimento de serviços públicos**

A reconstrução da Europa, no pós II guerra, veio reforçar ainda mais o papel do Estado-providência, em consequência da realização de grandes obras públicas de apoio à reconstrução dos países e da urgência de fomentar o crescimento económico global, como resposta política às aspirações e reivindicações das populações. Sob influência das doutrinas económicas de Keynes e da social-democracia europeia trilhou-se o caminho para uma intervenção crescente do Estado no setor económico e social. As funções do Estado floresceram para que este pudesse construir infraestruturas e equipamentos e providenciar serviços generalizados à população, em especial nas áreas da saúde, da educação e da segurança social e, também, para que conseguisse regular o mercado, angariar rendimentos e redistribuí-los na sociedade, tendo em vista o maior grau de bem-estar geral. As políticas sociais passam a ser um elemento essencial de estruturação da sociedade e do Estado moderno, ficando reunidos os elementos chave da cidadania, que se traduzem nos direitos dos cidadãos nos domínios civil, político e social (Silva, 1997).

O cidadão conquistou direitos sociais amplos e é assumido como um beneficiário de serviços públicos que lhe garantem esses direitos, afirmando-se o conceito de interesse público como guia da intervenção da administração. Este interesse público que encarna o coletivo é construído, já não apenas no quadro da lei abstrata que dá expressão ao interesse geral, mas, principalmente, no quadro das políticas públicas, a propósito das quais o Estado faz escolhas e decide em função de interesses sociais e do maior bem-estar da sociedade em geral. No mundo ocidental podemos falar de uma evolução do Estado liberal de direito para o Estado social de direito (Estorninho, 2009) em que a democracia é uma dimensão fundamental para a estruturação do Estado. "... o regime democrático,

além de estar na base da consolidação deste modelo, é igualmente um desafio às potencialidades do Estado para a resolução, neste quadro de referência, dos problemas, necessidades e exigências que a seleção de preferências coletivas atualizam” (Mozzicafreddo, 2000: 14).

O crescimento exponencial das missões da administração pública, operado durante os anos de crescimento do Estado-providência, sobretudo a partir dos anos 50, foi acompanhado por uma expansão generalizada do número de serviços e de funcionários públicos. Contudo, o crescimento da máquina administrativa nem sempre conseguiu corresponder de forma ajustada às necessidades e anseios de sociedades com direitos acrescidos e cada vez mais exigentes, gerando-se focos de tensão e crítica, acentuados, nos anos 70, pela crise dos preços da energia, pela quebra generalizada do desempenho das economias e pela consequente retração de excedentes redistributivos.

No desajuste entre a maior dimensão da máquina administrativa e a não correspondente melhoria da resposta cruzaram-se as dificuldades do cumprimento de missões em áreas completamente novas, amplas e complexas, com a natureza e características matriciais dos modelos burocráticos tradicionais (ainda que progressivamente adaptados), assentes em hierarquias, regras procedimentais e rotinas rígidas que exigem longos tempos de ajustamento e de reação à mudança.

A elevada autonomia das organizações burocráticas face ao poder político tornou-as distanciadas de um dever de execução mais ativo, e a especialização e profissionalização desligaram-nas da pressão dos cidadãos, não sendo, por essa via, fomentado o empenho e a motivação necessários para uma rápida adesão a novas responsabilidades que exigiam mudança. Em sentido contrário, acionaram-se reações de autoprotecionismo e defesa de direitos estatutários impulsionadores de derivas expansionistas de serviços e funcionários num quadro de economias em debilidade.

Na transição dos anos 70/80 iniciou-se um movimento de reforma das administrações públicas, encetado pelos países anglo-saxónicos no contexto de políticas agressivas de promoção do crescimento das suas economias estagnadas, de adesão à globalização dos mercados e de redução das despesas públicas. Estes movimentos reformistas, marcados pelo ambiente de crise e de reestruturação económica, pelo envelhecimento da estrutura demográfica e pelas falhas de sustentabilidade financeira das despesas, funcionaram como bandeiras de uma nova ordem económica e social e fizeram emergir uma profunda discussão em torno do papel do Estado, nas suas relações com mercado e com a sociedade, das funções que este deve assegurar e das vinculações com que o deve fazer. Daí resultaram conceções defensoras da busca da eficiência máxima, num quadro de redução da intervenção do Estado, inspiradas no funcionamento do mercado, aceitando as suas leis como ideais e passíveis de extensão à ordem social não económica e passando o cidadão a ser visto segundo uma condição de cliente (Giauque, 2003; Peters, 1996; Rocha, 2009).

Nos Estados Unidos e em Inglaterra, num ambiente marcado pela crise e com a chegada de Reagan e de Thatcher ao poder, afirmaram-se alternativas num quadro político neoliberal. Partindo de ideologias do pensamento económico contestatárias do modelo *Keynesiano*, construiu-se um quadro ideológico defensor de que a solução económica é melhor para resolver alguns problemas do que a

solução política, e confiou-se que a “mão invisível” do mercado cumpriria a missão de resolver o conflito dos vários interesses particulares em presença guiando a sociedade para o interesse geral.

Neste contexto, fez-se uma forte crítica e oposição aos modelos burocráticos que caracterizavam a administração tradicional, apontando-se-lhe comportamentos ineficientes, contrários aos princípios de boa gestão e prejudiciais ao bom desempenho do Estado, geradores de custos financeiros elevados, motivadores de descontentamento e do afastamento entre a sociedade civil e os governos.

Tendo por suporte as teorias da escolha pública e da gestão, desenvolveu-se como nova resposta organizativa, contraposta à administração burocrática, um modelo gestor operacionalizado através de estruturas privadas ou públicas onde se privilegia o modelo de gestão privada suportado por instrumentos e técnicas manageriais e controlado através das escolhas feitas pelo cidadão-cliente, na sua liberdade individual. Neste contexto a legitimação das políticas públicas é dada pelas escolhas dos consumidores, enquanto manifestação da sua satisfação. (Araújo, 2000)

Neste quadro, assistimos a uma forte desvalorização da administração pública tradicional e ao recuo do Estado da vida pública com enfraquecimento da legitimidade da burocracia clássica e do sector público, difundindo-se a convicção de que, tal como para a economia, o mercado era um bom instrumento para alocar recursos públicos (Peters, 1996), competindo aos políticos conseguirem um melhor uso deste, em benefício dos cidadãos individualmente e da sociedade em geral.

Passou-se de uma administração promotora de serviços para a administração que garante que os serviços são produzidos e de um Estado intervencionista para um Estado regulador (Peters, 1996; Rocha, 2009). Esta alteração do paradigma político de enquadramento das administrações públicas em países de referência, contextualizada por uma crise económica com expressão global, encontrou eco num conjunto muito alargado de países que sentiam problemas similares, assistindo-se a uma difusão e aceitação generalizada dos princípios do modelo gestor, embora com graus muito diversos de adesão ideológica à teoria da escolha pública e de operacionalização das técnicas de gestão.

Efetivamente, muitos países não detinham as bases de participação e escrutínio cívico existentes nos países anglo-saxónicos, nem as bases do direito se conformavam com igual maleabilidade, nem os perfis socioeconómicos se ajustavam a reformas tão exigentes de descentralização, desregulação e responsabilização. Mesmo nos países anglo-saxónicos o modelo puro da escolha pública foi suavizado, seguindo-se-lhe derivações mais moderadas. De uma forma geral imperou a difusão dos modelos de gestão managerial, o enfoque nos indicadores de gestão, enquanto instrumentos de controlo do desempenho das organizações e dos funcionários e a alteração dos regimes de emprego público, mais do que adoção de modelos competitivos de mercado livre (Pollitt e Bouckaert, 2004).

### **Nova Gestão Pública**

Em rutura discursiva com a administração burocrática e a coberto das teorias da escolha pública e da gestão managerial desenvolveu-se, a partir dos anos 80, o modelo da *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP) como referencial das administrações eficientes sustentáveis.

O modelo da NPG no seu tipo ideal assentou em princípios de retração da intervenção direta do Estado na vida social e económica da sociedade, através da privatização de funções do Estado, em diversas modalidades de contratualização da prestação do serviço ao cidadão, e de mimetização dos modelos de gestão privada, através da reestruturação global da administração, que passa a constituir-se como um sector público administrativo, agregador de entidades de diferentes naturezas com autonomia de gestão, tendencialmente auto-suficientes de receitas e em ambiente de competição.

Tendo por pressuposto geral que o mercado, por via da concorrência, garante a melhor qualidade do serviço ao mais baixo custo, os defensores da NPG recomendam a privatização de serviços públicos, a incorporação de elementos concorrenciais na gestão e a criação de cadeias de valor nas organizações públicas. Nesta lógica, os cidadãos são os principais reguladores da qualidade da prestação dos serviços, por via do seu comportamento de clientes que fazem escolhas em função da satisfação obtida com os bens e serviços oferecidos.

A lei, sendo um pilar fundamental do Estado de direito democrático perde, proporcionalmente, relevância a favor das forças de mercado e da gestão e desenvolve-se numa linha de regulamentação da descentralização. Quer nos países de influência do direito administrativo, onde foi preciso desenvolver fórmulas jurídicas específicas para o direito público / privado (Estorninho, 2009), quer nos países de forte tradição constitucional, onde o direito contratual teve de garantir que o setor privado cumpria os princípios constitucionais na promoção das políticas públicas (Bumgarner e Newswander, 2009), o direito centrou-se na construção de quadros jurídicos de conformação e contratualização da devolução de poderes e da privatização e empresarialização funcional. Desenvolveram-se quadros legais para enquadrar as entidades empresariais que prosseguem fins públicos, fez-se a aproximação entre a legislação estatutária dos funcionários públicos e a do mercado de trabalho privado, tendo por base o fim dos vínculos e avaliação do mérito baseado no desempenho.

Por outro lado, embora com diferenças substanciais consoante as tradições político-administrativas dos vários países, alterou-se o entendimento sobre a separação entre política e administração, dando-se um reforço da intervenção política, através dos instrumentos de devolução de poderes, da coordenação centralizada da execução de políticas confiadas às agências e do controlo da administração, por via de procedimentos de escolha de dirigentes com base na confiança política<sup>4</sup>.

O modelo da NGP assentou nos seguintes princípios: i) profissionalização da gestão nas organizações públicas, através de gestores com autonomia, poder e responsabilidade que definem os objetivos da organização e controlam a sua execução; ii) orientação da organização para atingir resultados, previamente definidos de forma rigorosa e mensurável; iii) desvinculação da carreira de

---

<sup>4</sup> A interferência ente a política e administração é marcada pelas culturas de influência dos vários países liderantes: nos Estados Unidos já existia uma tradição de politização dos funcionários através do recrutamento seletivo orientado para a função; no caso Inglês mantém-se uma blindagem oferecida pelo corpo de altos funcionários especializados e de grande competência técnica; na Alemanha permanece a figura do funcionário com competência técnica e lealdade política; e no caso de França permanece uma separação alicerçada nos funcionários de carreira e no enraizamento do modelo burocrático (Schmidt, 2008)

funcionário e aproximação ao modelo de contrato de trabalho privado, associando a segurança, progressão e benefícios à avaliação do desempenho; iv) especialização por produtos e descentralização com autonomia, focando as organizações no serviço que prestam e no cliente (Hood, 1991).

A coberto deste modelo foram encetados processos reformistas para substituir as lógicas de administração por lógicas de gestão, centrados em quatro dimensões, que passamos a sistematizar recorrendo às análises de vários autores Hood (1991), Pollitt e Bouckaert (2004), Peters (1996).

Na gestão orçamental, tendo em vista equilibrar os orçamentos, introduziram-se restrições ao crescimento da máquina administrativa (com flutuações em função dos ciclos económicos) e impôs-se maior exigência no desempenho e performance das organizações. As variáveis da eficiência, da eficácia e da qualidade foram assumidas numa lógica similar à do sector privado, orientando os serviços para uma resposta individualizada ao cidadão-cliente, prestada com o menor custo para o Estado e a maior satisfação para aquele. Neste enquadramento, os orçamentos das organizações deixaram de ser um instrumento de gestão para passarem a comandar o planeamento, a gestão operacional e a medição da performance.

Na gestão de recursos humanos as tendências reformistas manifestaram-se, em primeiro lugar, em funcionários mais flexíveis e mais responsáveis, mais focados nos resultados e detentores de maior variedade de competências funcionais, menos numerosos e menos dispendiosos, em segundo lugar, na criação de carreiras menos seguras e profissionalizadas, alterando-se a proporção entre funcionários de carreira e prestadores externos e havendo um recrutamento de dirigentes de topo do setor privado, em terceiro lugar, a criação de uma associação forte entre resultados de desempenho e progressão na carreira, por via de contratualização objetivos e metas individuais, e em quarto lugar, numa tendência para a adoção de práticas de gestão de recursos humanos centralizadas.

Na gestão organizacional criaram-se organizações especializadas e descentralizadas, relacionadas por meio de esquemas de coordenação e de funcionamento em rede, mais ou menos formais e complexos, associando organizações públicas tradicionais e modalidades muito diversas de unidades privadas competentes por fins públicos, quebrando-se a dicotomia público e privado, havendo desregulamentação como condição de flexibilidade e de adaptabilidade e recurso ao direito privado.

A gestão do desempenho – nesta dimensão inclui-se a criação de medidas de desempenho das organizações como um todo, mediante instrumentos de avaliação baseados na definição de objetivos e metas de realização, mensuráveis através de indicadores e parâmetros que medem o desempenho face a padrões de referência e controlam a execução.

A NGP foi desde o início alvo de críticas do ponto de vista da dupla racionalidade pedida aos vários atores envolvidos na formulação e execução das políticas públicas. Efetivamente, este modelo parte da racionalidade das escolhas individuais, formadas no contexto de um mercado organizado em função da oferta e da procura de serviços públicos para chegar a uma racionalidade coletiva, norteadas pela satisfação e maximização do interesse público global. A questão colocada pelos críticos é como é que se pode atingir o objetivo da satisfação do interesse público, quando se pretende formar as



decisões sobre as políticas públicas a partir dos *inputs* das escolhas individuais, em contextos em que não está, nem garantida a completa racionalidade dessas escolhas (a qual exige conhecimento completo das alternativas possíveis e informação), nem a capacidade de perspetivar o seu resultado. Por outro lado, não fica garantida a racionalidade da oferta dos serviços públicos, uma vez que a competitividade e sustentabilidade das entidades empresariais passa por angariação de recursos, sendo que as suas necessidades podem não coincidir com as do público-alvo do serviço (Lane, 2009).

Contesta-se que da escolha dos múltiplos e isolados consumidores no mercado possa nascer o interesse público, pois os cidadãos têm comportamentos diferentes quando fazem escolhas para si individualmente ou quando fazem escolhas a pensar na sociedade como um todo e defende-se que o interesse público deve ser o valor superior e não o mero resultado do somatório de escolhas isoladas (Denhardt e Denhardt 2003; Pitschas 2003). Formando-se o interesse público no confronto das múltiplas escolhas dos cidadãos, assumidos como clientes ou consumidores, questiona-se como evitar que o interesse geral não resulte dos interesses mais poderosos, com acesso e influência no mercado, e depois como controlar este efeito em termos de utilidade (Gomes, 2007).

Com a NPG diluem-se as fronteiras entre público e privado e a administração perde muito do seu cariz original, das suas especificidades e das suas capacidades de atuação (Pierre 2000). Sobre os efeitos destas diluições registam-se divergências de opinião, de um lado os defensores do modelo que consideram que o valor mais alto é obter os melhores serviços ao mais baixo custo com a qualidade e, do outro, os que entendem que existem perdas irreparáveis nesta substituição, na medida em que as lógicas de organização e funcionamento do mercado e das empresas pouco tem a ver com as lógicas do interesse do serviço público, que devem satisfazer necessidades sociais globais e responder a políticas públicas determinadas por decisões políticas, sendo que não é suficiente o papel do Estado e das organizações públicas de natureza reguladora para acautelar a salvaguarda de todos os interesses básicos da sociedade. Servir é diferente de orientar, é o proclamado por Denhardt e Denhardt (2003) na definição do seu modelo de novo serviço público. Também Hood (2001) salienta que a prevalência que a NGP coloca nos valores da eficiência colide com valores intrínsecos à administração e que enformam a sua ética muito própria de atuação, nomeadamente nos domínios da equidade e justiça.

Mas apesar dos discursos extremados, na realidade, nem a administração pública tradicional está isenta dos valores da eficiência nem atua numa esfera fechada segundo o tipo ideal da administração burocrática, nem o cidadão se oferece perante a administração apenas na condição de recetor de serviços (Mozzicaffreddo 2001). A pluralidade das abordagens é ampla de parte a parte, e fora dos exercícios mais radicais da escolha pública e das agências em mercado competitivo, na generalidade dos casos, as organizações constituídas na lógica da NPG herdaram muitas das responsabilidades e obrigações de serviço público, aproximando-se dos valores da administração pública. Boyne (2002) identifica como principais diferenças as políticas e práticas de gestão dos recursos humanos, a gestão das questões éticas, os processos de decisão e os estilos de gestão estratégica, e não tendo por

inconciliáveis as práticas da gestão privada e pública, refere que não existe um corpo estabilizado de conhecimento em estratégias de gestão de sucesso no privado que possam ser aplicadas ao público.

Noutra dimensão, também se levantam críticas face à excessiva preocupação com os indicadores desempenho e ao inerente descurar de outras dimensões essenciais da prestação do serviço, e ao foco nos resultados de gestão ao invés do foco nos resultados das políticas, ou seja sobre os seus efeitos na vida dos cidadãos (Moreira e Alves, 2010). Veio, aliás, a demonstrar-se que as baterias de indicadores produzidos pela globalidade das organizações, na verdade, pouco elucidam sobre resultados efetivos e com interesse para uma avaliação das prestações, com evidenciam vários estudos (Pollitt 2013).

Também a eficiência e eficácia gerais, vistas de um ponto de vista global das opções de reforma gestonária, podem ser questionadas, pois a fragmentação da administração introduzida pela descentralização de funções e, em alguns casos, pela replicação de serviços e redundância de atuações, inerente à especialização funcional, levou a encargos financeiros acrescidos com estruturas administrativas e a um défice de coordenação de áreas de atuação (Pitschas, 2007).

Amplamente difundido mas não isento de críticas, o modelo da NGP não foi concretizado nos seus pressupostos ideais de regime de mercado com base na escolha dos cidadãos-clientes. O que nos dizem os estudos é que são escassos esses casos, não obstante a ampla assimilação dos instrumentos e técnicas gestonárias (Araújo; 2000; Pollitt e Bouckaert, 2004; Peters 1996).

Baseada nos trabalhos de Osborne e Gabler (1992) a iniciativa de reforma e modernização da administração pública americana protagonizada pelo governo de Clinton e Gore, no início dos anos 90, designada por reinvenção da administração pública, embora defensora dos modelos de gestão empresariais suavizou o modelo da NPG. Nesta reforma a atenção centrou-se na responsabilização dos gestores públicos, na avaliação de resultados e na medição do desempenho das organizações. Partindo de uma análise das deficiências e patologias da administração, focou-se a acção na definição de conjunto exaustivo de medidas, destinadas a implementar uma administração de cariz empresarial e pendor tecnológico e a enfatizar os conceitos de cidadão com direitos e deveres de cidadania (não apenas cliente de bens e serviços) e de servidor público que conhece, interpreta e aplica com ética o primado do interesse público (com margem de iniciativa e discricionariedade e com interação direta com o cidadão). Nesta variante propõe-se uma administração pública empreendedora, inovadora e de lógica empresarial, mais eficiente – que “funcione melhor e gaste menos” (Gore, 1996) – e mais eficaz – com melhores efeitos na vida dos cidadãos – mas alicerçada nos valores e orientações para o serviço público a partir de uma forte regulação das agências e de medidas de cidadania participativa.

Também em Inglaterra, no final dos anos 90, com o governo de Tony Blair, encetou-se um novo ciclo de políticas que, embora, mantendo o sentido reformista anterior, moderou a ênfase na privatização plena, substituindo-a pela ênfase nas parcerias público-privadas e por uma aposta muito mais forte na coordenação horizontal dos agentes e das políticas (Pollitt e Bouckaert, 2004).

Peters (1996) ajuda-nos a compreender as múltiplas dimensões e variantes do modelo da Nova Gestão Pública. Nega a ideia de um único modelo adaptado a todas circunstâncias e figurinos e

sistematiza quatro declinações que podem ajudar-nos a conceptualizar a governação no quadro da reforma: i) o modelo do mercado, como contraponto à administração burocrática e destinado a romper o seu monopólio, que parte da ideia que os métodos empresariais são por natureza melhores que os administrativos, que aposta na descentralização, na avaliação de desempenho e noutros instrumentos gestionários, que defende políticas que respondem a incentivos de mercado e à redução de custos; ii) o modelo participativo, que busca mais política e mais democracia como mecanismos coletivos de sinalização da ação do governo e que visa contrariar a hierarquia e apostar na organização horizontal, com base equipas qualificadas de gestão e na negociação de políticas no âmbito de procedimentos de envolvimento e consulta; iii) o modelo flexível, menos claro nas suas apostas, porque mais empenhado em cada momento em dar resposta eficaz a novos desafios e em sobreviver à mudança, assente em organizações virtuais, numa gestão intermitente de políticas e na experimentação e coordenação; iv) o modelo desregulado, um aprofundamento do managerialismo com maior autonomia dos agentes, apostado na privatização e na redução do controlo e da regulação do Estado, com uma intenção de remover restrições à ação empresarial, libertar energias e promover a criatividade e o ativismo.

Nas suas várias variantes e expressões, a adoção dos modelos da NGP levou, por um lado, à constituição de um setor público plural que agrega múltiplas entidades privadas e mistas em substituição e em complemento das entidades administrativas públicas tradicionais, e por outro, à introdução de alterações significativas no modo de funcionamento das organizações, colocando em primeiro plano a eficiência, a eficácia e a qualidade e induzindo significativas e importantes mudanças culturais no sentido de uma maior sustentabilidade financeira e de uma melhor prestação de serviços.

Estas reformas, vistas numa perspetiva geral, introduziram melhorias significativas na prestação de serviços públicos e em algumas situações foram mesmo determinantes para a viabilização e sustentabilidade dessa prestação, todavia não conseguiram responder às exigências de maiores níveis de envolvimento e participação dos vários atores económicos e sociais e dos próprios cidadãos na formulação e gestão das políticas públicas.

No cômputo geral, os críticos do modelo da NGP centram-se em aspetos concretos não o colocando totalmente em causa, uma vez que os valores da eficácia, eficiência e qualidade do serviço público foram plenamente assimilados. Não obstante, críticas mais propositivas em termo de alternativas ao modelo gestionário expressaram-se a partir do virar do século, em correntes organizadas do pensamento teórico que recuperam a noção de interesse público balizado pelo Estado no âmbito da definição das políticas públicas e que reforçam a necessidade de fomentar o envolvimento dos cidadãos na formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

### **3. CIDADANIA E GOVERNAÇÃO PÚBLICA**

#### **Governar políticas públicas**

Ao longo do tempo, tornou-se evidente que no contexto das democracias avançadas e das sociedades globais, constituídas por cidadãos cada vez mais informados e formados, a noção de cidadão com

prerrogativas de cliente no quadro de forças tipo mercado, defendida pelo modelo gestor (em contraponto com o cidadão passivo da administração burocrática), não respondia cabalmente às aspirações e necessidades sociais nem ajudava os governos a afirmarem-se perante sociedades com maior capacidade de auto-organização e em crescente afastamento dos políticos.

Em muitos países, o nível de confiança e apoio dos cidadãos aos governos está a decair desde há muito tempo e as reformas encetadas não permitiram melhorar a situação. Apesar de ser reconhecido que as reformas ligadas à NPG trouxeram incrementos de eficiência e de cordialidade na relação entre o prestador do serviço público e o cidadão, estas não conseguiram, como era esperado, restaurar a confiança perdida e reaproximar os cidadãos da administração e do governo, independentemente do nível de satisfação obtido com os serviços oferecidos. Trata-se, como refere DeLeon (2005), de uma insatisfação de fundo por parte dos cidadãos que se alienam de um governo que os pode tratar bem como clientes mas que os mantém à distância do processo de decisão, não promovendo a participação nem fomentando outro tipo de relacionamento no quadro dos instrumentos da democracia deliberativa. Como afirma o autor, os mercados podem gerar equilíbrios mas não geram interesse público.

No virar do século surgiram novas propostas teóricas que colocam o cidadão num plano diferente, o plano da cidadania, onde é participante ativo e influente na formulação e execução das políticas públicas. As teorias civilistas, não negando as preocupações gestórias relativas à sustentabilidade e qualidade da administração da NPG, e assumindo, também, a importância da descentralização, trazem-nos uma abordagem diferente no que concerne ao cidadão, colocando-o, no quadro dos seus exercícios da cidadania, no centro da definição do serviço público e afastando a perspectiva de cliente a favor da perspectiva de coprodutor do “valor público”. Parte-se de uma noção de cidadão que transcende o plano individual, o cidadão é guiado por valores de ética coletiva, posiciona-se numa perspectiva global, ultrapassa a manifestação do seu interesse individual e participa na definição das políticas, defendendo opções que dão expressão ao interesse público (Denhardt e Denhardt, 2003).

Efetivamente, nos últimos anos, em muitas áreas da atividade pública a definição das políticas e dos programas que direcionam a vida social deixou de ser o resultado simples de um processo de decisão governamental, para passar a ser a consequência da interação com muitos e diferentes grupos e organizações de cidadãos e da concertação das suas diferentes opiniões e interesses. (Denhardt e Denhardt, 2003; Moreira e Alves, 2010; Pitschas 2007). Os atores públicos deixaram de se centrar apenas na gestão e controlo da agenda política pré-definida, para se preocuparem com a construção da própria agenda, trazendo os demais atores para esse processo, fazendo a mediação e promovendo a negociação e a conciliação entre atores públicos, privados e da sociedade civil (Rocha, 2010).

No quadro desta participação social ativa, o interesse público deixa de ser definido unilateralmente pelo Estado, como corolário do processo burocrático ou de ser formado por lógicas de mercado, como consequência das múltiplas escolhas dos cidadãos. Esta nova abordagem remete-nos para um processo de codecisão partilhado pelos atores sociais e participado ao longo de todo ciclo das políticas públicas. Emerge, desde logo, nesta construção teórica o conceito de governança, entendido

como um processo de interação de vários interlocutores, públicos e privados e da sociedade civil, que visa identificar objetivos comuns e prosseguir o seu alcance de forma partilhada.

Não podendo ser entendida como um referencial único de toda a ação administrativa, a governança constitui um processo de grande importância na melhoria da conformação das políticas públicas às necessidades das sociedades e, logo, à melhoria da governação, tema a que voltaremos no capítulo seguinte. O modelo do Novo Serviço Público aprofunda as bases de uma atuação administrativa focada no cidadão e nos princípios da democracia participativa.

### **Novo Serviço Público**

Quando falamos de Novo Serviço Público (NSP), tendo por referência as teorias e os modelos anteriores, falamos mais de uma nova abordagem teórica e prática da administração pública, a partir de um novo conceito de serviço público e de uma nova perspectiva de encarar o cidadão e o exercício da cidadania na construção do interesse público e das políticas e ações que o expressam e concretizam, do que de um novo modelo tipo que pretende substituir integralmente os anteriores.

A nova abordagem parte de uma reflexão sobre o valor público e sobre a forma de melhor proporcionar valor para a sociedade e assume a divergência entre racionalidade da atividade privada e a da atividade pública. A ação de governar é mais rica do que a ação de regulação de relações de natureza mercantil, pois governar tem um valor acrescentado de natureza propositiva que uma gestão baseada na busca do melhor equilíbrio entre oferta e procura, ainda que num quadro de maximização da qualidade e de minimização do custo, não pode ter. Como tal, conduzir a ação da administração através de instrumentos de racionalidade pura da atividade privada não se ajusta a um conjunto importante de situações (Deleon 2005, Denhardt e Denhardt 2003). Nesta abordagem a governação implica uma aproximação entre administração pública e política balizada pela participação dos cidadãos que aduzem garantias de legitimidade e fundamentam o reforço desta relação.

Existe, assim, uma crítica ao modelo da NGP, tendo por base a ideia de que os cidadãos não podem ser vistos como meros consumidores e devem ser chamados a envolverem-se no processo de governação e a comprometer-se com a definição e a defesa do interesse público, não obstante, admitem-se formas variadas de o fazer. Como refere Deleon (2005) podemos considerar que a gestão pública é fundamentalmente uma forma de coordenar as atividades ligadas à implementação de políticas públicas e, nesse caso, podem identificar-se três alternativas para coordenar atividades e articular a administração e o sistema político: hierarquia; mercados e redes, desde que o intuito seja o de aliar eficiência do serviço, reforço dos processos democráticos e exercício da cidadania.

O modelo do NSP, assenta em princípios distintos da administração tradicional e da NGP, uma vez que, na primeira, o cidadão é chamado a manifestar os seus interesses de forma indireta e afastada da esfera de decisão, na segunda, a expressar as suas posições individuais através de manifestações de preferência e de escolhas ou de opiniões e contributos, cabendo ao Estado e aos agentes das políticas

fazer a síntese dos interesses individuais em jogo e definir o sentido do interesse público, e nesta abordagem, passa a assumir-se o cidadão como coprodutor ativo da definição das políticas públicas.

Os princípios basilares do NSP são: i) serviços públicos orientados pela ideia de servir, ao invés de dirigir ou orientar sociedade; ii) primazia do interesse público como valor em si mesmo, interiorizado coletivamente; iii) processos colaborativos e promoção da confiança, em democracia deliberativa; v) ética dos funcionários na condução dos processos colaborativos de definição e execução de políticas públicas; vi) foco nos processos e não nos serviços (Denhardt e Denhardt, 2003).

Estes autores defendem a ideia de que o envolvimento dos cidadãos na vida da comunidade e nos processos de decisão política e administrativa que conformam o interesse público, tem, para além de satisfações de ordem moral, um retorno pessoal, na medida em que este envolvimento beneficia a sociedade como um todo, e nessa linha, acaba por beneficiar cada indivíduo por si. E que a cidadania encerra uma função de integração em dois planos, capacita os indivíduos para integrarem os vários papéis que desempenham e promove a sua integração na sociedade.

Na essência, temos uma reafirmação do interesse público, enquanto expressão das vontades da coletividade, com procedimentos próprios de escolha das opções de intervenção. Nega-se uma noção de interesse público delimitada pelo Estado baseada, apenas, na legitimidade democrática dos governantes sufragados pelo voto e depositado nas organizadoras prestadoras de serviços públicos, ou, com base na formulação de necessidades a partir do universo dos clientes, para reposicionar a formação da noção de interesse público em processos de governação que incluem a participação ativa dos cidadãos e dos atores que representam os vários planos de interesses (Stocker, 2008). A legitimidade das opções é inerente a uma descentralização da decisão, não através da criação de entidades mais próximas do cidadão, mas sim através da partilha da decisão com atores da sociedade e cidadãos em geral, o que, por um lado, dá maior consistência ao interesse público e à formação das políticas e, por outro torna mais objetiva e transparente a prestação de contas.

O NSP releva a forma como as várias organizações estabelecem relações de articulação, visando atingir resultados mais ajustados aos objetivos traçados, em função das expectativas dos cidadãos e dos vários atores implicados, acentuando uma lógica de funcionamento em rede. A concetualização do modelo tem por referência a complexidade da sociedade atual, num modelo aberto e globalizado, a pluralidade de atores e a consciência que a formação de cultura cívica em determinado domínio é o principal garante da concretização dos objetivos das políticas públicas nesse domínio. Para Stocker (2008) a formação da cultura cívica manifesta-se em duas dimensões essenciais: a consciencialização e possibilidade de escolha do interesse público, fora dos momentos de voto; e a assimilação concetual e a aprendizagem partilhada dos atores e cidadãos, com tradução na sua ação quotidiana.

Para a governação no quadro do NSP interessa, não só o resultado, mas sobretudo o processo utilizado para atingir esse resultado e as utilidades que dele resultam. Para o desempenho desta missão requerem-se organizações com conhecimento específico e técnico nas matérias de participação e

prestação democrática de contas, seguidoras de uma conduta ética que garanta a legitimidade dos atores participantes e do processo de participação e partilha da decisão.

Dos princípios do novo NSP emerge o conceito de governança<sup>5</sup> como um processo essencial da condução das políticas públicas em complemento do governo. A governança, no fundo, traduz uma capacidade de conduzir a sociedade a envolver-se na formulação e execução de políticas públicas e de conduzir a economia e a sociedade a alcançarem objetivos comuns (Peters, 1996). A governança, no quadro do reposicionamento e da revitalização do papel do Estado, traduz novas perspetivas dos governos face às mudanças do seu papel na sociedade e na sua capacidade de prosseguir interesses coletivos debaixo de severos constrangimentos internos e externos.

Na governança a forma como as decisões são tomadas e os processos através dos quais os vários atores interagem têm grande importância em si mesmos. Atendemos ao conceito de governança trazida por Bovaird (2004) e Peters (2000b) nas suas análises comparadas: enquanto a NGP coloca o seu foco de atenção nos indicadores de desempenho das organizações, tendo em vista medir resultados, a governança pública coloca o foco nas formas de interação das organizações e dos atores, tendo em vista medir o seu alcance em termos de efeitos nos cidadãos e nos próprios atores.

Na linha do NSP vários autores têm vindo a propor desenvolvimentos teóricos no domínio da cidadania e da governança, materializados, por exemplo, no sentido de uma “revitalização do serviço público” (Peters, 2000b) e de uma “nova administração pública” (Bourgon, 2007). Partindo dos referenciais teóricos dos modelos clássico e gestor e dos contributos do NSP, apontam-se configurações híbridas alicerçadas no reforço dos valores da cidadania, da democracia e do interesse público e sublinha-se a necessidade de incrementar os níveis de confiança dos cidadãos nos governos e na administração para que estes possam cumprir o seu papel determinante.

Na sua proposta para uma nova administração pública Bourgeon (2007) refere que a confiança nos governos, nas instituições públicas e na justiça das decisões é o teste último do bom governo “trust is both a pre-condition for, and the result of government actions”. Mantaining public trust between governments and citizens is an essential element of democracy and a prerequisite for good government, It is also a constant work in progress” (Bourgeon, 2007: 23). A autora defende a necessidade de recuperar valores da administração clássica e o interesse de aproveitar instrumentos manageriais e apresenta como novos desafios: flexibilidade de abordagens, o que exige conhecimento, capacidade de interação e discricionariedade; interação entre política e políticas tendo em conta que as políticas públicas extravasam o espaço político e carecem de processos de governança; novas formas de prestação de contas e de controlo, num quadro de responsabilidade partilhada e transparência; reforço dos valores da cidadania, da democracia e do interesse público, enquanto conceitos em evolução que tem de ser construídos para reforçar a confiança entre governo, organizações e cidadãos.

---

<sup>5</sup> Utilizamos o termo governança (a que alguns autores portugueses se referem como governância) como tradução de *governance*.

Moreira e Alves (2010); (Pitschas 2007) e Stocker (2008) falam de gestão do valor público como um desafio colocado aos governos, às organizações e aos funcionários públicos, salientando a necessidade de voltar a equacionar o papel do Estado e as formas de prestação do serviço público numa leitura ampla, que deixe de se centrar na dicotomia burocracia *versus* gestão managerial para se centrar na valorização da cidadania, na recuperação de valores específicos do serviço público, no fomento da cooperação institucional e no reforço da governação.

#### **4. GEOGRAFIAS E TRAJETÓRIAS DA REFORMA**

##### **Reforma e modernização**

O termo que usamos comumente como reforma da administração pública encerra diferentes significados e alcances. O enunciado e as expressões do processo de mudança que designamos por reforma variam em função de condicionalismos políticos, de fatores institucionais e culturais de base e de circunstâncias que em cada fase afetam os países que encetam esse processo. Mesmo no caso de países alinhados e seguidores do mesmo quadro concetual, os arquétipos finais podem divergir significativamente, quer porque as condições de contexto externo são diferentes, quer porque, a discursos idênticos não correspondem, necessariamente, práticas similares, quer porque, em matéria de administração pública as mudanças são incrementais e lentas e as estruturas existentes condicionam fortemente os processos e os resultados da mudança preconizada.

A reforma é na sua essência um movimento de rutura com conceitos e práticas instaladas, tendo como objetivo último conseguir que a administração pública obtenha um desempenho mais elevado e contribua para um melhor desenvolvimento da sociedade. As reformas podem concretizar-se através de processos índole mais reativa, configurados como uma resposta às necessidades e exigências da sociedade reconhecidas pelo Estado ou através de processos de índole mais estratégica e proativa, configurados como instrumentos indutores de mudança de um determinado contexto social.

Em qualquer das situações o processo de reforma é por natureza evolutivo e incremental e, em função da sua abrangência, profundidade e alcance, é possível fazer-se uma distinção que nos ajuda a perceber a evolução dos sistemas administrativos: a distinção entre reforma e modernização. O conceito de reforma, propriamente dita, encerra processos mais profundos e fraturantes de mudança enquanto o conceito de modernização diz respeito a processos mais superficiais e graduais, muitas vezes no quadro de inovações tecnológicas e de simplificação procedimental e de alterações e melhorias das práticas administrativas. Nesta leitura “a reforma integra simultaneamente os processos político, técnico e comportamental e inclui o conjunto de ações especificamente projetadas para induzir mudanças fundamentais no sistema administrativo” (Araújo, 2000: 39), afetando a estrutura institucional, alterando valores e crenças e, como tal, induzindo resistências.

Esta análise ajuda-nos a compreender a variabilidade dos processos de mudança. Embora se diga que os movimentos de reforma administrativa foram contínuos ao longo das últimas três décadas, constata-se que a sua intensidade e profundidade não foi uniforme, alternando entre períodos de



mudança progressiva no sentido da melhoria das práticas e dos processos existentes e períodos de substituição de estruturas organizacionais e funcionais.

### **Geografias da reforma**

Na evolução dos referenciais conceituais e dos modelos organizativos da administração pública a assunção da NGP marcou os movimentos mais fraturantes e mais generalizados. As geografias desta reforma serão, no entanto, tanto mais compreensíveis quanto tivermos em devida conta os referenciais e contextos de cada país.

Na comparação entre países mais empenhados em reformas, uma primeira distinção pode ser evidenciada entre a Europa Ocidental e a América do Norte. Na Europa a administração tem o cunho do longo e conturbado período de formação e consolidação dos Estados, uma vez que a administração pública surgiu como uma criação do Estado e como uma forma de organização da sociedade, refletindo os esquemas de relacionamento entre ambos e traduzindo modelos diversos e permanentemente evolutivos, enquanto, nos países onde o Estado tem uma história muito mais recente foi a administração pública que suportou a formação deste, fornecendo as bases para a sua autonomização. Para Stillman (1997) as questões centrais da diferenciação de trajetórias entre a Europa e América têm esta herança e podem ser entendidas a partir da linha de fronteira entre burocracia e democracia, sendo esta linha mais definida quando o Estado formou a administração e mais imbricada na situação inversa.

No conjunto dos países da Europa ocidental também se identificam diferenças de fundo na conceitualização e nas práticas administrativas que decorrem da génese da formação dos Estados e da forma como ao longo dos séculos conceberam a lei e promoveram a sua aplicação. Os pioneiros na definição da lei e na estruturação da administração foram Estados com circunstâncias de partida muito diferentes, quer quanto à dimensão e inserção geográfica do seu território, quer quanto ao enraizamento das instituições antecedentes ao Estado moderno, realidade que os levou a desenvolverem modalidades distintas aplicação da lei e de estruturação das instituições judiciais e administrativas em geral. Estes arquétipos organizativos, que distinguem em primeiro lugar a Europa continental da insular foram, posteriormente, reproduzidos e adaptados dentro e fora da Europa, em função das influências dos países originários, gerando formas de estruturação da administração do Estado e de relacionamento desta com o cidadão com traços distintivos que ainda se mantêm.

Enunciado este pano de fundo genérico recorremos a Pollitt e Bouckaert (2004) que nos seus estudos de análise comparativa das trajetórias de doze países investigaram os modos de implementação das reformas, com base nas visões enunciadas e nos modelos gestionários adotados, chegando à identificação de quatro variantes tipológicas, sendo representativas a segunda e a terceira.

A primeira tipologia inclui os países mais conservadores, nos quais as reformas tiveram um impacto menor e onde as transformações se deram com base em medidas suaves e dirigidas no sentido de reduzir a formalidade burocrática e simultaneamente os custos de operação mediante

desregulamentação e melhoria processual. Identificam neste grupo a Alemanha, embora, apenas, num período inicial, pois, numa segunda fase, migrou para o segundo grupo.

Na segunda tipologia identificaram o grupo de países mais modernizadores, onde se incluem os que defenderam a necessidade de introduzir grandes mudanças estruturais no sistema administrativo e que adotaram medidas de gestão orçamental ligadas à melhoria do desempenho, medidas de gestão organizacional tendentes à descentralização e diminuição da hierarquia e praticaram a privatização baseada no modelo das agências. Neste grupo encontram-se dois subgrupos: países do norte da Europa – Finlândia, Suécia e Holanda – que dão maior enfoque à vertente da modernização relacionada com a participação e envolvimento dos cidadãos; países do centro e sul da Europa – França, Itália e Alemanha – mais focados na modernização da gestão.

Uma terceira tipologia aglutina os países alinhados com o mercado e que aplicaram a globalidade das medidas reformistas, no sentido de aproximarem os modelos de gestão pública dos modelos da gestão privada. Estão neste grupo – Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia.

A quarta tipologia integra os países defensores do Estado mínimo que enunciam visões de privatização generalizada. Neste grupo extremo os autores não referenciam países na atualidade mas salientam que em períodos anteriores os países do terceiro grupo defenderam esta visão, embora, sem que a tenham aplicado por completo.

Ficaram por classificar os Estados Unidos da América, porque apesar de terem uma visão de mercado, apresentaram um perfil híbrido, onde se registavam fortes elementos de modernização a par com os fortes impulsos de privatização e adesão à lógica do mercado. E também o Canadá que durante os anos 80 aderiu ao discurso do mercado mas não foi longe na implementação. Nestes países houve grande abertura às ideias de mercado mas as divisões federais e os serviços públicos centrais independentes moderaram o âmbito e passo das mudanças, configurando-as modernizações.

O estudo conclui que o padrão distingue dois grupos: o dos alinhados com o mercado, que inclui os híbridos, e sintonizados com o modelo da NGP, e o dos países da Europa continental que sendo modernizadores dão grande ênfase ao Estado considerando-o integrador das forças da sociedade e insubstituível, detentor de personalidade legal e um sistema de valores que não pode ser reduzido ao discurso do sector privado sobre eficiência, competitividade e satisfação de consumidores.

Apesar das diferenças internas nos percursos e estádios do grupo de países da Europa continental, Pollitt e Bouckaert, salientam que estes países tem um modelo de reforma distintivo a que dão a designação de *Neo-Weberian State* na medida em que: assumem a reafirmação do papel do Estado como facilitador de soluções; e do papel da democracia representativa como legitimadora; reconhecem o papel da lei (modernizada) para garantir princípios básicos do relacionamento do Estado com os cidadãos (igualdade, segurança, escrutínio); e defendem a ideia de serviço público com um estatuto e cultura distintiva; juntando dimensões novas como: a mudança de uma orientação do plano interno (burocrático) para o externo, ao encontro das necessidades e desejos dos cidadãos; o complemento (não substituição) do papel da democracia representativa por deveres de consultas e de representação

direta dos cidadãos; a orientação da gestão de recursos para resultados (mais do que para corrigir procedimentos); e a profissionalização da gestão orientada para as necessidades dos cidadãos.

Complementamos esta análise com os estudos de Gualmini (2007) que, também fez uma análise comparativa onde conclui que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha estão mais próximos do modelo empresarial embora por diferentes razões e com diferentes pontos de partida. No primeiro, temos uma administração pública mais jovem e descentralizada em agências, desde sempre relacionada com o setor privado do qual absorveu estilos e práticas de gestão. Por esta razão, as inovações de gestão não tiveram de quebrar tradições e as políticas de mudança consistiram em processos de contínuo ajustamento, como as reformas de Clinton e Gore que trouxeram inovação no planeamento e gestão por objetivos. Já a Grã-Bretanha desenvolveu uma reforma global que abarcou aspetos estruturais, estatutários e processuais, encetando uma mudança radical da burocracia hierarquizada *Weberiana*, na direção de um Estado organizado em agências e em mercado.

Quanto aos restantes quatro países, a Itália reformou substancialmente o seu quadro legal mas a subordinação das agências à tutela ministerial e a manutenção de diretores gerais enfraqueceram o grau de descentralização. Em França, as alterações foram sobretudo nos processos internos, havendo lugar a um gradual mas generalizado processo de descentralização em agências, no entanto, manteve a estrutura piramidal hierárquica. Na Alemanha, país fortemente descentralizado mas com uma cultura administrativa e jurídico-formal forte, as alterações, embora extensas afetaram, sobretudo, os processos e procedimentos. Em Espanha, a reforma foi seletiva e tardia, mantendo-se a cultura jurídico-formal e as tutelas que enfraqueceram o grau de descentralização. Em qualquer destes países foram generalizadamente adotados os instrumentos e as técnicas de gestão managerial.

Nas suas conclusões Gualmini refere que a filosofia da NGP mereceu um considerável acordo em termos das ideias de reforma e da adoção dos estilos e técnicas manageriais nos processos e comportamentos, com a generalidade dos países a adotarem modelos de gestão empresariais e a afastarem-se dos modelos legais burocráticos, mas salienta que na Europa continental a transição foi lenta e com menos ruturas, havendo menor convergência com as ideias de reforma ao nível dos arranjos estruturais e de organização do serviço público. Como fatores explicativos do desencontro entre discursos e práticas refere a estrutura formal, o estatuto do serviço público e a cultura organizacional e, em termos gerais, aquilo a que chamou o contexto situacional de cada país.

Em aproximação ao caso português recorremos à análise de Kickert (2008) que se debruçou com maior profundidade sobre a reforma nos países do sul da Europa. Partindo da afirmação que “Diferentes antecedentes histórico-institucionais de Estados e administrações afetam a forma e o conteúdo das respetivas reformas administrativas” (Kickert: 2008: 52), o autor apresenta uma análise comparativa geral que começa por fazer referência a duas clivagens. A clivagem norte/sul – países nórdicos / países mediterrânicos – os do norte conotados com o Estado-providência bem-sucedido e reconhecidos por serem bem geridos e terem um elevado nível de confiança pública, detentores de uma cultura igualitária e coletiva (corporativista legitimada) e os meridionais mais conotados com a

burocracia legalista, com a ineficiência, com o elevado grau de politização e espelhando uma cultura hierárquica e individualista. A clivagem este/oeste – países anglo-saxónicos e países europeus continentais – os primeiros conhecidos por serem seguidores das orientações da nova gestão pública que adotaram em larga escala, esvaziando relativamente o Estado, e os segundos onde as tradições estatais legalistas continuam presentes e onde as reformas foram mais modestas.

Comparativamente com a expressão da NGP nos países anglo-saxónicos, os países escandinavos apresentam uma visão mais pragmática da reforma e os países mediterrânicos têm dificuldade em levar a cabo as reformas. Centrando-se nos países do sul (Portugal, Espanha, Itália e Grécia) traça um paralelo entre eles e ressalvadas as diferenças podemos reter das conclusões da análise o seguinte: os países do sul partilham a tradição do Estado napoleónico francês que está ainda bem presente; o próprio modelo burocrático teve implantação tardia no sul e foi influenciado por Estados sob controlo de regimes ditatoriais; em Portugal não existe uma classe poderosa e profissional de funcionários de topo; nos países do sul mais do que reformas manageriais ainda se discutem reformas da organização do Estado em autonomias; as reformas introduzidas no sentido da introdução da racionalidade burocrática e da democratização da administração pública foram, por isso, recentes; nos anos 80 quando os outros países iniciavam uma retração, os do sul, por via da adesão à União Europeia e do acesso a pacotes financeiros, tiveram um forte crescimento da administração durante aquela década; existe no sul uma forte tradição de intervenção da política na administração o que pode subverter as reformas; constata uma sistemática falha de concretização das reformas enunciadas atribuindo isso a formas de clientelismo e politização tradicional das administrações públicas do sul.

Terminamos esta análise evocando uma abordagem recente de Pollitt (2013), onde o autor faz uma síntese sobre o que sabemos da reforma da gestão pública. Em primeiro lugar, quando colocada a questão sobre o que resultou ou não resultou dos processos de reforma da gestão pública encetados na generalidade dos países, constata que não há conclusões seguras nem universais. Medidas e técnicas que funcionaram bem num determinado setor, ou país, falham noutros contextos ou nos tempos de realização. Em segundo lugar, frisa que não existe informação estruturada e detalhada que nos elucide sobre os efeitos ou impactes das medidas da reforma sobre cidadãos e a sociedade no seu todo, não se sabendo, na maioria dos casos, se teve efeito positivo, negativo ou nulo. Existe muita informação sobre estruturas e processos de mudança e muito pouca sobre resultados ou efeitos.

Conclui o autor que os fatores contextuais tiveram forte influência nos destinos da reforma, fazendo parte da explicação das variações consideráveis registadas. Nos fatores contextuais identifica como determinantes; a cultura político-administrativa; a estrutura do sistema política (centralizada ou descentralizado); a consistência e permanência dos governos; o grau de capacitação administrativa; a complexidade das tarefas alvo da reforma (estandardizadas / profissionalizadas e discricionárias); bem como a força e papel dos *stakeholders*.

É a partir deste enquadramento teórico sobre a administração pública e as suas trajectórias de reforma e modernização que nos propomos refletir sobre o tema e caso de estudo.

## II. GOVERNANÇA TERRITORIAL: UM IMPERATIVO DO PLANEAMENTO

A governança territorial entendida como um processo de interação entre governos, entidades administrativas, atores económicos e sociais, representantes da sociedade civil e cidadãos que visa a definição e execução das políticas públicas, através da definição de objetivos comuns e de realizações partilhadas, previamente concertadas, tornou-se indispensável na legitimação da ação pública.

Para uma contextualização da presente pesquisa importa conhecer os contornos conceituais do processo de governança, bem como os seus requisitos, em particular, quando aplicada à gestão territorial no quadro de processos de planeamento estratégico, e também identificar os perfis e as características particulares das organizações envolvidas, principalmente das responsáveis por conduzir estes processos.

### 1. GOVERNANÇA NUMA ADMINISTRAÇÃO EM RECONFIGURAÇÃO

A difusão do conceito de governança, tal como o entendemos aqui, partiu de contextos macro, no quadro da ação de organizações internacionais de apoio e promoção do desenvolvimento ou de organizações supranacionais, tais como: o Banco Mundial, no âmbito dos seus trabalhos com os países menos desenvolvidos; a OCDE, no quadro dos seus programas de reforma estrutural; e a União Europeia, onde surgiu da necessidade de gerir as políticas públicas comuns a partir de patamares institucionais e territoriais distintos e de regular o exercício da autoridade ao nível da União.

Nas últimas décadas o conceito de governança ampliou-se e foi generalizado: a diferentes âmbitos territoriais, do internacional ao local; a diferentes setores da atividade pública, no quadro de iniciativas descentralizadoras; e a diferentes esferas de ação dos governos e das administrações, do mercado e da economia, das organizações privadas e da sociedade civil, dentro do seu círculo de ação específico ou em relacionamentos exteriores, verticais e horizontais, numa panóplia muito alargada de possibilidades de interação, apenas possíveis de caracterizar com especificidade em face das situações concretas. König (2005) traduz esta abrangência e diversidade referindo que a governança é um termo ubíquo, no sentido em que, nas suas múltiplas expressões, é “dependente do contexto” e conduzida por um “foco”. Outros autores (Crespo e Cabral 2010; Koiman, 2004; Peters e Pierre, 2000; Pollitt e Hupe 2009), dão-nos igualmente nota dessa abrangência, fazendo referência à amplitude do conceito de governança nos planos analítico e prático.

Oferece-se, aliás, interessante atender às análises de Pollitt e Hupe (2009) que exploraram o conceito de governança, a par de outros que lhe são diretamente relacionados (rede, *accountability*, inovação e *performance*), considerando-o um “conceito mágico”, com uma ampla abrangência conceitual e com uma aplicação prática quase universal, que entrou no vocabulário de académicos, profissionais e políticos e que detém um estatuto normativo positivo quase sem oposto – quem pode ser contra o conceito de *good governance*? Para os autores, a governança surge como um conceito pós moderno, sem ideologia, neutral e de grande abstração, designando-a como um “*one best way*”. Entende-se destas análises que, para além das valias intrínsecas, a governança foi apropriada como

uma saída processual que facilita a ultrapassagem de visões rígidas que opõem a administração burocrática à gestão pública ou que opõem as escolhas públicas, formadas na lógica do mercado, à democracia participativa, defendida pelas abordagens alinhadas com o novo serviço público. Deixam, todavia, a nota de que, por si, e em aberto, a governança não resolve dilemas prévios, nem fornece receitas detalhadas para a ação, carece de especificação, operacionalização e aplicação sistemáticas.

Para a administração pública, a governança emerge como um processo que viabiliza e dinamiza as novas dimensões de participação e de relacionamento do Estado com a sociedade. Os cidadãos deixaram de ser apenas fonte de legitimidade, através do voto, para serem participantes nos processos de governação, tornando-se fonte de legitimação de decisões, de processos e de procedimentos e, também, de formas organizativas e modos de funcionamento. As questões chave da governança colocam-se num plano abrangente, pois, muito para além das dimensões jurídica e formal, associadas à participação dos particulares nas decisões que lhes digam respeito e ao relacionamento entre administração e administrados, no quadro da lei e das estruturas estabelecidas, as relações de governança incluem um amplo conjunto de interações (formais e informais) no quadro de processos de negociação e de obtenção de compromissos.

No contexto dos processos de governança, a administração encontra motivações para novas configurações e novas formas de exercício das suas competências mas também novas exigências e responsabilidades. “A administração pública surge, nos nossos dias, como o lugar por excelência vocacionado para a composição de interesse públicos e privados no “espaço público” democrático, onde se afirma o “interesse geral” a partir da identificação e conseqüente participação nos procedimentos dos múltiplos interesses particulares em causa” (Gomes, 2001: 79). Como salienta o autor, esta atuação no palco dos interesses públicos e privados confere à administração pública uma legitimidade democrática própria, adicional à que decorre da sua obediência ao poder político legítimo, conseguida através do envolvimento da sociedade na formação de determinadas decisões, no quadro de processos participativos. Temos, assim, uma conjugação entre legitimidade e legitimação, associando-se à primeira a natureza legal e subordinada da administração pública e à segunda as formas de participação que procuram assegurar a flexibilidade necessária para responder em função de contextos e necessidades.

A governança, mais do que um novo modelo de administração pública ou uma substituição da ação de governar, identifica um processo e expressa uma forma de ação adequada para singrar nas necessidades e condicionalismos da governação. Num contexto em que o Estado perdeu protagonismo como decisor executante, em que as organizações económicas e sociais são atores indispensáveis na definição e prossecução das políticas e em que essas políticas carecem de maior legitimação pelos cidadãos, a governança como conceito e como processo e método de trabalho torna-se incontornável na administração pública. A governança, sendo uma conseqüência da evolução do Estado, da administração e da sociedade, é, simultaneamente, um móbil para novas formas de pensar e de agir em grupo que possam contribuir para a resolução de velhos problemas.

Entendida a vastidão do tema, interessa-nos contextualizar e focar a análise das questões conceituais e operacionais dos processos de governança tendo em vista uma aproximação ao objeto de estudo: a atividade administrativa de planeamento estratégico no domínio das políticas de desenvolvimento e ordenamento territorial.

### **Requisitos de governança**

Considerando que a governança é um processo que pode abarcar uma infinidade de configurações e de dimensões, dentro e fora da ação governativa e administrativa e que carece, em cada circunstância, de balizamento e objetivação, afigura-se importante identificar alguns dos requisitos básicos da sua formulação, que identificamos em dois grandes grupos:

*A governança é um processo de construção do valor público em rede. Exige: motivação e legitimidade de decisão fora dos circuitos formais e hierárquicos; equilíbrio e representatividade dos atores; e prestação de contas<sup>6</sup> em moldes de responsabilização objetiva.*

A formação do valor público está no cerne do conceito de governança: “o valor público é construído coletivamente por meio da discussão e da deliberação, envolvendo membros eleitos e não eleitos das estruturas de governo e outros atores chave” (Stocker, 2008: 32). A força do processo de governança é motivacional, sendo mais dependente do estabelecimento de redes e parcerias e dos relacionamentos fundados no respeito mútuo e na aprendizagem partilhada em função de objetivos comuns, do que de regras de funcionamento. Segundo o mesmo autor: “a construção de relações de sucesso é a chave para a governança em rede, para a *accountability* democrática a ela associada e é também o objetivo central da gestão necessária para a suportar” (Stocker, 2008: 32), desde logo, identificando quatro pressupostos do processo de governança: as ações guiam-se pelo alcance do valor público enquanto objetivo final; é reconhecida a legitimidade dos atores pertinentes e estes são chamados e apoiados para colaborar ativamente no processo; a ética pública e a *accountability* são o suporte da forma colaborativa de construção do valor público; a flexibilidade e aprendizagem são duas dimensões essenciais do sucesso do processo.

A construção do valor público em governança, tendo muito de motivacional e uma parte de informal não pode preterir mecanismos que garantam a legitimidade das decisões, a proporcionalidade e a equidade na escolha dos atores chamados ao processo, nem escamotear modelos de controlo que garantam a transparência e o escrutínio dos assuntos a diversos níveis de compreensão, como é próprio das democracias. Sobre este aspeto, Ferrão (2011), nas suas várias reflexões sobre o tema da governança dá-nos nota destas mesmas preocupações frisando que “...a resolução de conflitos em torno de interesses legítimos mas contraditórios ou até antagónicos não pode assentar exclusivamente em análises de conformidade legal e técnica (visão moderna), e muito menos em decisões arbitrárias decorrentes exclusivamente de preferências e interesses particulares (visões individualista e

---

<sup>6</sup> Utilizamos o termo prestação de contas como tradução do conceito de *accountability*

neoliberal). Pressupõe convicções éticas e valores definidos de forma explícita em relação tanto aos processos e procedimentos de decisão quanto aos resultados visados.” (Ferrão, 2011: 50).

Quanto à noção de responsabilização objetiva, recorreremos a Bovens (2007), que desenvolveu o tema da *accountability*, imputando-lhe os sinónimos de responsabilidade, transparência e confiança e alertando para a mutabilidade do conceito em processos de deliberação e participação. Neste sentido, interessa-nos particularmente assimilar a ideia de que a *accountability* deverá ser traduzida num processo em que os atores providenciam a um fórum específico a informação necessária para o enquadramento e compreensão do tema a explorar, incluindo não apenas indicadores de demonstração de resultados mas, sobretudo, evidências que explicam e justificam sua conduta e, a partir daí, promovem a reflexão e o debate, sendo que esse fórum deve ter a possibilidade de imputar consequências formais e informais aos atores (Bovens, 2007). Reforçando esta a ideia, diz-nos ainda que a transparência de informação não chega pois não envolve, só por si, escrutínio e que a responsabilidade e a participação não asseguram uma justificação, nem juízos de valor e consequências objetivas.

Queremos reter neste ponto que a prestação de contas, entendida como tradução de *accountability*, tem de ser preparada e dirigida a grupos organizados com diferentes graus de representação, de participação e de compreensão, exigindo processos colaborativos de aprendizagem coletiva e, sobretudo, predisposições e condutas que a promovam e não dispensa mecanismos de institucionalização processual que permitam objetivar a responsabilização dos atores.

*A governança exige capacitação institucional e social e não dispensa governação na condução do processo e na coordenação das políticas.*

Como refere Kirilin (1996), as grandes questões da administração pública em democracia identificam-se com a necessidade de incrementar a capacidade de aprendizagem social no contexto de sistemas complexos, em que os decisores são os criadores e conformadores mas não os executantes diretos, tendo em vista a devida compreensão dos assuntos e dos valores em causa no quadro de um julgamento público dos cidadãos.

Falar de desenvolvimento e capacitação social implica necessariamente falar de informação. A informação é a base do conhecimento e o conhecimento é a chave do desenvolvimento individual e coletivo que sustenta os processos de crescimento económico e de progresso social e cultural das sociedades. Do acesso à informação e da capacidade de a poder assimilar e processar de forma sistematizada e orientada, depende a possibilidade real de participação dos cidadãos nos processos de decisão que conformam a sua vida enquanto indivíduos e enquanto membros de organizações sociais. Logo, desse acesso depende o efetivo exercício dos direitos e deveres de cidadania. Acresce, ainda, que produzir conhecimento generalizado no domínio das políticas públicas, não exige apenas: informação; qualificações e competências; e tecnologias de suporte à informação e à comunicação mas, também, território, enquanto circunscrição com identidade física, humana e cultural (o



conhecimento, as capacidades e os poderes podem ser tendencialmente globais e imateriais, mas as políticas concretizam-se sempre num determinado território que lhes conforma o resultado e organizações, enquanto veículos de estruturação de processos e procedimentos, com a capacidade de geração de ambientes de trabalho mobilizadores e colaborativos.

Quanto à relação entre governança e governo, vários autores têm vindo a refletir sobre o tema e a definir posicionamentos. Ferrão (2012) sintetiza-os em três visões-tipo de governança: a visão crítica, que associa a emergência e multiplicação de formas de governança ao recuo e crescente desresponsabilização do Estado; a visão civilista, que encara a governança como o resultado das reivindicações de uma sociedade civil mais exigente e autónoma face ao Estado; e a visão reformista, em que as várias formas de governança surgem como uma solução para superar a rigidez e a burocratização do Estado *weberiano* moderno. Da análise relacional efetuada pelo autor sobre estas visões-tipo, que considera parciais e não exclusivas entre si, interessa-nos reter duas conclusões que se oferecem particularmente importantes no contexto da presente reflexão: a afirmação de que o foco da nossa atenção deve privilegiar a relação governo-governança e não a transição a favor da segunda; e a constatação de que a relação governo-governança é estruturalmente assimétrica a favor do primeiro, por questões de legitimidade democrática.

Sobre esta temática Ferrão frisa bem o seu entendimento ao referir que “a passagem de uma ótica de governo a uma ótica de governança não pode ser interpretada como um processo sequencial de natureza radical, em que a última substitui a primeira anulando-a” e que “...a excessiva focalização nas formas e sistemas de governança não tem favorecido uma análise mais dialética, centrada na relação que deve existir entre formas de governo e de governança” (Ferrão, 2012: 9-10). E desenvolve profundamente estas preocupações no quadro do que designa por institucionalização dos modos de governança, salientando, entre outros aspetos, que “as decisões tomadas no âmbito dos novos modos de governança – baseadas em relações voluntárias e não hierárquicas [...] devem ter alguma tradução em instrumentos e regras democraticamente consagradas (legitimidade política), de natureza juridicamente vinculativa [...] ou enquadradora de comportamentos e práticas institucionais e individuais (Ferrão, 2012: 20).

De tudo o já expandido ao longo desta reflexão sobre a evolução das instituições administrativas e processos governança, poderemos concluir que a governança é hoje uma das condições de governação, logo da possibilidade de exercício dos poderes públicos. Mas, no reverso, e em nome da legitimidade desses poderes públicos, a governança não dispensa o governo, ou seja, instituições com legitimidade, organizadas, capacitadas e reconhecidas que garantam as condições para a condução das políticas públicas. Como sublinhou Denhardt e Denhardt (2003), o governo e, subentendendo nós, a administração que o representa, sendo um ator entre outros, é um ator substancial, uma vez que lhe cabe estabilizar as regras legais e políticas que constituem os referenciais da legitimidade, decidir sobre a distribuição de recursos e desempenhar o papel de dinamizador e mediador dos processos participativos, garantindo os princípios da democracia e da equidade e o sentido de governação.

Explorando a relação governo-governança numa perspetiva territorial e fazendo a ponte com o ponto seguinte, queremos sublinhar, no quadro da dimensão governo, a importância da coordenação horizontal das políticas públicas. Esta coordenação é um aspeto chave do sucesso dos processos de governança territorial, pois se não houver um entendimento claro desta dimensão de governo, dificilmente se consegue ter eficácia nas coordenações verticais dos vários níveis de decisão e torna-se mais difícil estabilizar a relação governo-governança no ponto de equilíbrio mais adequado.

## **2. GOVERNANÇA, TERRITÓRIO E PLANEAMENTO ESTRATÉGICO**

Quando falamos em governança territorial, falamos necessariamente de atores e de um espaço de concretização do objeto do debate e da decisão, um espaço socioeconómico contextualizado, onde o território, nas suas dimensões materiais e imateriais, tem um papel central e preponderante. A ponderação dos requisitos do processo de governança, desde a legitimidade processual da decisão, ao equilíbrio e representatividade dos atores, às formas de responsabilização e prestação de contas, às exigências de capacitação institucional e social e à gestão do equilíbrio governo-governança nas relações de coordenação de atores e de políticas, é fortemente condicionada pelo território onde se configuram as políticas, nas várias escalas supranacional, nacional, regional ou local.

O entendimento do território no quadro das políticas de crescimento e desenvolvimento territorial evoluiu significativamente a partir dos anos 50 do século passado e é atualmente muito amplo (Lopes, 2001). O território, começou por ser encarado, essencialmente, numa lógica de suporte de recursos físicos, humanos, tecnológicos e culturais e tratado no quadro de políticas redistributivas do crescimento económico. Seguiu-se a ideia de valorização do seu potencial endógeno, enquanto espaço funcional e relacional com capacidades assentes em pessoas e atividades, no quadro de políticas de desenvolvimento endógeno, para, depois, ser assumido, no contexto da globalização dos mercados e das sociedades, como um capital territorial, um capital único e diferenciador, em construção permanente, numa base competitiva e através da interação de vários atores, no quadro de políticas de competitividade territorial, onde as redes territoriais - cooperar para competir – se afirmam como um paradigma de resposta aos desafios da globalização.

No contexto da globalização, da desmaterialização e das redes de informação e de conhecimento, depois de um primeiro momento de maior deslumbramento tecnológico, em que se antecipou que, tal como a tecnologia substituiria, em grande parte, o homem, as redes e os fluxos substituiriam, em idêntica medida, o território, a verdade é que tal não sucedeu e este, não só manteve, como acrescentou o seu papel central nos processos de desenvolvimento, amarrando opções e ações e, sobretudo, condicionando o seu efeito.

Este reforço do território refletiu-se na evolução do discurso e das práticas referentes às políticas de desenvolvimento regional, no quadro internacional global e, em particular, na União Europeia, onde estas têm uma forte expressão. A terceira geração de políticas de desenvolvimento regional da Europa comunitária é delineada na transição para o século XXI para dar resposta aos desafios da

globalização e, sendo marcada pelo paradigma da sociedade em rede, onde imperam os fluxos e as infraestruturas imateriais não desvaloriza o território, antes pelo contrário, neste contexto, o território reafirma o seu papel central enquanto base do desenvolvimento, agora entendido como um capital diferenciador e competitivo<sup>7</sup>.

### **Territórios de governança**

Sobre o território e sobre a governança territorial, Davoudi *et al* (2008), dizem-nos que o primeiro é um conceito complexo, que sobre ele recaem diferentes perspetivas e que, estas, influenciam a adoção de diferentes conceitos de governança, concluindo que as principais definições de território, aquelas que nos permitem abordar as questões sublinhadas atualmente pelo debate internacional, são as de território como uma construção política e social e território como capital territorial. São estas aceções que posicionam o debate sobre governança territorial.

Os processos de governança territorial emergem de uma construção política e social do território traduzida em relacionamentos de atores num território, e concretizam-se segundo lógicas e esquemas de organização e coordenação (Davoudi *et al*, 2008; Stocker, 2008). Recorremos a Davoudi *et al* (2008) para caracterizarmos algumas especificidades do processo de governança territorial. Partindo de noção de território como construção social e política, a governança territorial configura-se como um conjunto de relacionamentos entre atores para a resolução de um problema, em que a ação coletiva é impulsionada pela mobilização de grupos, interesses organizados e instituições territoriais, num processo em que a interação dos atores (cooperação e confrontação) pode levar a diferentes resultados, ou seja, a governança territorial é o processo que torna este comportamento coletivo possível de acontecer em determinado território. Nestes termos, a governança pode ser entendida como a capacidade de integrar e moldar organizações, grupos sociais e diferentes interesses territoriais, representando-os perante atores externos, e de desenvolver estratégias mais ou menos unificadas (e unificadoras) relativamente ao mercado, ao Estado, a outros territórios e a outros níveis de governo. Na sua definição de governança territorial, (Davoudi *et al*, 2008: 37) entendem-na como “the process of organization and co-ordination of actors to develop territorial capital in a non-destructive way in order to improve territorial cohesion at different levels.”

Entende-se que o conceito de governança territorial configura um campo particular dentro do conceito geral de governança, que adquire características distintivas em razão da natureza particular do seu objeto – o território - um objeto complexo, em si mesmo - e em razão do seu objetivo - regular, governar ou gerir dinâmicas territoriais através da condução de uma multiplicidade de atores. Assim, em função do território e dos atores, os significados, as abordagens e os efeitos da governança territorial são diferentes nos vários níveis territoriais e a importância das questões em apreço varia em consonância com esse nível territorial (Davoudi *et al*, 2008).

---

<sup>7</sup> Quer a União Europeia, quer a OCDE adotam nos seus relatórios da primeira metade do início da década de 2000 o conceito de capital territorial.

A governança territorial apresenta-se como um modo organizacional da ação coletiva territorial e um processo aberto e transparente, construído em cooperação e coordenação horizontal e vertical entre atores, segundo regras mais ou menos explícitas de subsidiariedade. Implica relacionamento entre esses atores, ponderação de interesses, acordos entre parceiros e acolhimento de modalidades diferentes de definição e implementação das políticas. Visa construir uma visão comum e partilhada do desenvolvimento nas suas diferentes escalas territoriais por forma a assegurar a coerência espacial das diferentes ações. Deste ponto de vista, os desafios principais da governança territorial colocam-se na criação de rotinas de cooperação e de coordenação vertical e horizontal entre: os vários níveis de governo; as várias entidades setoriais responsáveis por políticas com impacto territorial; e organizações governamentais e não-governamentais, em qualquer dos casos, no sentido da integração e coerência de responsabilidades, competências e visões comuns sobre o desenvolvimento territorial.

O relatório ESPON (2006) assume estas mesmas dimensões e desenvolve o conceito de ações territoriais, reiterando que estas não são simplesmente ações com uma localização espacial ou que ocorrem num determinado local, mas sim ações que decorrem de valorizações partilhadas sobre o desenvolvimento do território, apontando três características fundamentais dos processos de governança territorial: o território é assumido como um bem comum; o processo visa a identificação e valorização do capital territorial; o território de ação é definido durante o processo, de acordo com a negociação de interesses, a visão territorial e a construção de objetivos partilhados para a mudança.

Tendo por referência os autores e relatórios citados e as análises de Araújo (2007; citado por Chorincas e Feio, 2009: 137), podemos categorizar as políticas públicas territoriais ou de intervenção territorializada nas seguintes tipologias: i) políticas setoriais territorializadas (de articulação vertical e leitura territorial); ii) políticas específicas de base territorial (orientadas para territórios ou sistemas produtivos locais); iii) políticas de desenvolvimento territorial (territórios de planeamento territorial integrado); iv) e políticas de base local (construídas a partir das instituições locais). Entende-se que consoante a tónica do território - base da construção de políticas focadas ou preocupação de territorialização de políticas mais amplas - podemos identificar diferenças, nos pontos de partida dos atores, na construção de visões partilhadas e na identificação de necessidades e de recursos para a operacionalização, assim como requisitos distintos em termos de envolvimento de atores e de condução de processos de governança territorial.

Tendo por referência o relatório ESPON (2006) e Davoudi *et al* (2008), apontam-se as seguintes dimensões analíticas e operacionais das ações de governança territorial: i) coordenação vertical de atores e de políticas, onde se inscreve a coordenação de ações entre diferentes níveis da administração local, regional, nacional e europeia e a coordenação de políticas setoriais nos diferentes âmbitos territoriais; ii) coordenação horizontal de atores institucionais e de políticas setoriais, que inclui processos de cooperação e concertação de atores e políticas setoriais (compromissos de gestão territorial e coordenação intersetorial) ou de cooperação pró-ativa (parcerias auto-organizadas para a elaboração e execução de projetos); iii) envolvimento e participação da sociedade civil e dos interesses

organizados (parceria ou participação difusa); iv) definição do território matriz das ações de governança territorial (território político-administrativo ou território projeto).

Nestes termos registamos duas condições de partida que são determinantes para alcançar os objetivos da governança territorial e que devem ser tidas em devida conta na operacionalização do processo: os protagonistas da dinamização da coordenação vertical e horizontal e o tipo de envolvimento e participação dos atores e cidadãos.

No que se refere à coordenação vertical e horizontal, extraímos da análise efetuada, pelos autores citados, dois pontos fundamentais: em todos os níveis de governança as autoridades públicas continuam a ser atores chave dos processos; as relações hierárquicas determinam muitas das pré-condições e parâmetros dos processos de formação da decisão e de resolução de problemas e de gestão de conflitos. O nível nacional é um nível determinante para a resolução de conflitos, principalmente nos casos em que o Estado delega competências, determina a discussão de planos espaciais e decide sobre afetação de fundos diretamente ou através de delegação de competências. A coordenação horizontal é melhor alcançada aos níveis regional e urbano, pois é nestes níveis que os pacotes integrados de políticas precisam de ter coerência e exigem uma multiplicidade de processos e relacionamentos que só são alcançados através da coordenação horizontal dos atores e das políticas públicas.

No que diz respeito ao tipo de participação e envolvimento, tendo o território como matriz de atuação, anotamos que, sem desvalorizar as formas mais comuns de participação alargada que abrangem todos os interesses públicos e privados e cidadãos em processos formais de informação e consulta, as novas formas de governança territorial são cada vez mais baseadas em parcerias que envolvem determinados atores públicos, interesses privados e organizações da sociedade civil que vão desenhar e implementar o processo de governança. As duas formas de participação e envolvimento são fundamentais, sendo que a primeira, de âmbito difuso, responde a objetivos de democracia participativa e a segunda, de âmbito limitado a interesses organizados e orientada para a construção de consensos e a afetação de recursos para a ação, visa fomentar palcos de democracia deliberativa e cidadania ativa.

### **Cultura de planeamento e aprendizagem organizacional**

Enunciadas as questões gerais que se colocam atualmente à definição de território e à condução de processos de governança territorial, passamos a uma leitura das mesmas no quadro das políticas de ordenamento do território e dos instrumentos de planeamento estratégico territorial que conformam uma parte importante destas políticas.

Os planos estratégicos territoriais assumem-se como instrumentos de governança territorial que visam responder a necessidades de cooperação e coordenação vertical e horizontal de atores e de políticas e que apelam ao envolvimento e participação da sociedade organizada e dos cidadãos, tendo como matriz de atuação os territórios específicos e como objetivo o desenvolvimento territorial

sustentável e coeso, nesses territórios. Em Portugal, à semelhança de outros países, a promoção da elaboração e implementação destes instrumentos de planeamento desenvolve-se num determinado contexto legal e normativo, em obediência ao sistema de gestão territorial vigente, sob a lógica de políticas públicas oriundas de decisões políticas de âmbito territorial nacional, setorial e local e no quadro de configurações administrativas e organizacionais modeladas por sistemas políticos e sociais que condicionam a estrutura e o funcionamento da administração pública e que influenciam a sociedade civil, inserindo-se num sistema de ordenamento do território que tem vindo a evoluir por pressões internas e externas.

Sob influência do que Ferrão (2011: 45) designa como efeito Mundo – “conjunto de pressões comuns associadas, sobretudo, à globalização do conhecimento científico e técnico e à emergência de novos modelos políticos, económicos e sociais ...” e efeito Europa – “europeização de ideias, princípios, orientações e práticas no âmbito de políticas sob influência do processo de construção do projeto europeu”, o planeamento estratégico, na globalidade dos países, tem vindo, desde a década de 90, a ter uma convergência e afirmação face ao tradicional planeamento regulamentar da ocupação e uso do solo. O autor analisa trajetórias a partir de um conjunto de estudos sobre as diversas realidades nacionais europeias, e identifica alterações semelhantes em países com modelos sociais e culturas e sistemas de ordenamento do território contrastantes, no contexto de uma “...relação contingente entre o efeito potencialmente harmonizador das pressões comuns (dinâmicas de convergência) e a persistência de singularidades associadas a contextos políticos, institucionais e sociais particulares (dinâmicas de indiferença ou resistência)” (Ferrão 2011: 45).

Neste quadro de convergência afirmou-se o planeamento territorial estratégico. A expressão *Spatial Planning* “traduz uma conceção de ordenamento do território 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 sectoriais (governança territorial) em torno de uma agenda territorial comum de natureza prospetiva (visão estratégica partilhada) (Ferrão, 2011: 39). Extraímos da argumentação explanada pelo autor que nas suas formas puras: o *Land Use Plannig* obedece a uma racionalidade administrativa que se traduz em ações de natureza física e administrativa alicerçadas em ações de comando e controlo do Estado, mais adequadas e eficazes no contexto do projeto moderno de Estado, sociedade e economia; enquanto o *Spatial Planning* obedece a uma lógica de partilha do poder do Estado com outros atores, mais adequada à complexidade e pluralidade de atores, interesses e valores presentes nas sociedades pós modernas. Extraímos, igualmente, que a categorização é formal e analítica e que, na realidade, as duas formas não são claramente sucessivas e que podem coexistir em tipologias híbridas ou complementares.

Correndo-se algum risco de incorrer em modos mimetizados no contexto de uma trajetória acelerada e nem sempre devidamente interiorizada, assimilada e suportada por recursos, consideramos importante referir sumariamente algumas limitações e balizas do processo de governança territorial e

de planeamento estratégico. Salienta Ferrão (2011: 93) que “o processo de convergência de culturas e sistemas nacionais de ordenamento do território pressupõe modos de aprendizagem por parte dos indivíduos, organizações e comunidades envolvidos na formulação e realização de políticas”. Citando Sanderson (2009), desenvolve a argumentação de que os processos de formulação e realização de políticas públicas evoluíram de um conceito de *policy-making* para *policy-learning*, uma vez que no contexto de sistemas complexos, abertos a pressões e em constante mutação o sucesso das intervenções depende da capacidade de aprender e inovar através da experimentação, da comunicação, do diálogo e da argumentação e não, apenas, de mais informação e conhecimento, o que coloca a aprendizagem organizacional no centro das preocupações de condução dos processos de planeamento e de governança.

Também Madureira e Rodrigues (2006: 153-154), numa abordagem geral das questões que se colocam à administração pública no quadro de uma alteração dos seus procedimentos tradicionalmente normativos e burocráticos, colocam a tónica na aprendizagem organizacional, falam da necessidade de passar de um conceito de sociedade do conhecimento para o de sociedade do comportamento: “com efeito a velocidade exponencial da mudança e a adaptação (ou implicação) dos atores sociais e organizacionais, leva a que os mesmos não possam evoluir apenas nas suas competências e conhecimentos técnicos mas essencialmente nos comportamentais”.

Reconhecendo que a componente dos atores institucionais é determinante nos processos de planeamento, recorremos a um outro relatório ESPON (2013), relativo a uma pesquisa sobre capacidade institucional para o desenvolvimento territorial ainda em curso, que analisa a relação das políticas de capacitação com as melhorias da capacidade institucional e as políticas de desenvolvimento e que coloca a espessura institucional no grupo das variáveis estruturais. Na configuração do modelo de análise identifica quatro elementos chave que caracterizam a espessura institucional: forte presença institucional (representação coletiva e recursos materiais), alto nível de interações entre instituições (fomento de redes de trabalho, cooperação e troca de informação); estruturas de dominação bem definidas (construção de alianças e representação coletiva); e emergência de mapas cognitivos espaciais (perceção de agendas comuns).

A evolução dos conceitos e a afirmação dos processos de planeamento que se preocupam mais com a formulação do interesse público, a conformação territorial das políticas públicas e a construção de parcerias para a ação do que com conteúdo normativo do plano, levam-nos a dar particular atenção ao conhecimento dos contextos político-institucionais que nos enquadram nestes domínios, pois são eles que condicionam os sistemas legais e normativos de referência, as culturas institucionais, profissionais e cívicas sobre os valores do território, do planeamento territorial e da política de ordenamento do território e que estabelecem os modelos de organização, funcionamento e aprendizagem administrativos que podem impulsionar ou travar este movimento evolutivo.

### **3. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL E PLANEAMENTO**

Assimiladas as noções de território, governança territorial e planeamento estratégico, interessa-nos agora identificar na realidade específica da organização e funcionamento da administração portuguesa os contextos e contornos do exercício da atividade administrativa de planeamento, no sentido de evidenciar algumas condições de partida que influenciam os processos de governança territorial.

#### **Alicerces e fundamentos da administração territorial**

O Estado de direito democrático assenta na legitimidade dada pelo direito ancorado na Constituição e na legitimidade e legitimação do exercício do poder político, oriundas da soberania popular.

O princípio democrático do Estado assenta em três pilares formais: i) a soberania ou vontade popular que confere o poder político através de sufrágio universal, igual, direto e secreto; ii) a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais, sob variadas formas e instâncias; iii) a descentralização, por via da autonomia local e regional (Canotilho e Moreira, 2007).

Daqui resultam duas noções basilares que perpassam o texto constitucional e conformam a enunciação dos seus princípios fundamentais<sup>8</sup> em matéria de organização e funcionamento do Estado e da administração pública: a participação e envolvimento dos cidadãos na definição e na aplicação das políticas públicas (que visam a resolução dos problemas nacionais), como princípio básico; e a territorialização, traduzida nas suas várias formas de partilha de poderes e de definição de espaços de racionalidade da decisão pública, enquanto instrumento essencial da consagração daquele princípio.

As questões da participação dos cidadãos e da sua efetiva possibilidade de interferir na definição, execução e avaliação das políticas públicas, ou seja, as formas como essa participação pode processar-se e as expressões que pode revestir, estão no centro das reflexões sobre legitimação democrática do exercício do poder político e da ação administrativa e motivam a experimentação de novas fórmulas de envolvimento dos cidadãos e das suas organizações nas decisões públicas, sob a égide do conceito de governança.

No que se reporta à territorialização, o princípio da autonomia do poder local e os princípios da subsidiariedade e da participação, conjugados com os princípios instrumentais da descentralização e da desconcentração, estão na origem de sucessivos processos de reforma da organização territorial da administração do Estado e das configurações do associativismo municipal, nem sempre plenamente implementados e, por vezes, geradores de dúvidas e tensões que dificultam a condução das políticas públicas e a concretização de direitos e deveres fundamentais consagrados na Constituição.

---

<sup>8</sup> Consideramos nesta análise os seguintes princípios fundamentais: i) autonomia do poder local - “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia dos poderes locais e da descentralização democrática da administração pública” (CRP: 6º, 1); ii) interesse público - “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (CRP: 266º, 1); subsidiariedade e participação - “A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva... Para o efeito ... estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação...” (CRP: 267º, 1 e 2).



A administração pública cumpre a função administrativa, compreendendo, esta, a atividade desenvolvida em permanência para a satisfação das necessidades coletivas relevantes – as de interesse público, previamente identificadas pela coletividade política e conformadas pela atividade legislativa, no quadro da Constituição e sob influência dos contextos políticos, sociais e económicos.

No plano operacional, o Estado atua através de um poder político que prossegue um conjunto de fins, traduzidos nas funções administrativas desenvolvidas pelas entidades administrativas públicas estaduais e autónomas, onde se incluem entidades públicas e demais entidades coletivas que prosseguem fins públicos, podendo-se evocar dois sentidos principais para identificar a administração pública: o sentido orgânico e o sentido material ou funcional, como seguidamente explanamos, de acordo com Caupers (2009) e Sousa e Matos (2008).

### **Estrutura e função administrativas**

Em sentido orgânico, a administração pública estrutura-se em duas esferas. A esfera estadual integra: i) entidades constituídas por órgãos e serviços do Estado, na qualidade de administração direta e nas categorias de administração central, quando desenvolvem a atividade administrativa no todo do território continental e de administração periférica<sup>9</sup>, quando a desenvolvem em partes delimitadas desse território, em qualquer dos casos em situação de dependência hierárquica do governo e, como tal, com sujeição aos seus poderes de direção (supervisão e disciplina) e com dever de obediência; ii) outras entidades, distintas do Estado mas que prosseguem fins públicos que lhe foram atribuídos por este, através de atos de descentralização (devolução de poderes) que atuam na qualidade de administração indireta (agentes do Estado) no todo ou em parte do território, detentoras de personalidade jurídica própria e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e sujeitas a tutela do governo em matéria de legalidade e mérito. Na esfera autónoma podemos integrar i) entidades de natureza territorial, incluindo as que são constituídas pelos órgãos e serviços da administração autónoma territorial - as regiões autónomas, com um estatuto político-administrativo próprio, e as autarquias locais, apenas com autonomia administrativa; ii) entidades a quem a administração autónoma territorial atribuiu fins públicos da sua égide; iii) e entidades de natureza não territorial (embora possam atuar de forma territorializada) que integram pessoas coletivas públicas e privadas, independentes do governo ou dos órgãos representativos da autonomia territorial.

A função administrativa é exercida por pessoas coletivas de estatuto, natureza e âmbito territorial diversos, existindo em Portugal uma multiplicidade de realidades orgânicas e funcionais em resultado das tendências de empresarialização das atividades administrativas. Na última década e meia, sob influência dos modelos da Nova Gestão Pública adotaram-se modelos de externalização da função administrativa com o objetivo de libertar a administração pública tradicional de grande parte dessas

---

<sup>9</sup> No nível de atuação subnacional, em particular no âmbito da circunscrição administrativa regional converge no território a atuação de serviços periféricos do Estado, enquanto formas de desconcentração originária com estatuto idêntico ao das entidades da administração central, e de serviços que constituem unidades orgânicas de entidades da administração central, que são formas de desconcentração secundária, uma vez que dependem hierarquicamente daquelas e resultam apenas da desconcentração do exercício das suas funções.

tarefas, numa lógica de evolução da administração prestadora - em que o Estado responde às necessidades dos cidadãos prestando-lhes múltiplas utilidades, para uma administração conformadora - em que o Estado cria condições para que ocorra a prestação dessas utilidades (Caupers, 2009).

No sentido material ou funcional, a atividade administrativa concretiza-se em tarefas que respondem a várias categorias de interesses públicos: i) manutenção da ordem e da segurança públicas, uma das funções incontornáveis do Estado; ii) prestação de serviços aos particulares, traduzidos em benefícios individuais e fornecimento de serviços públicos à coletividade no quadro do Estado-social; iii) tarefas de direção da vida social ou de administração infraestrutural, com dimensões muito diversas e onde se incluem a definição e aplicação de instrumentos de regulação da atividade humana e a programação e incentivo de determinadas ações; iv) angariação e gestão de recursos materiais no campo da fiscalidade; v) gestão de meios materiais e humanos, destinada a assegurar a administração patrimonial e o próprio funcionamento do aparelho administrativo. (Sousa e Matos, 2008). Como salientam estes autores, o âmbito material da administração, ou seja as atividades e tarefas que desenvolve tendo em vista a prossecução dos interesses públicos, é mutável e intrinsecamente ligado à conceção e modelo de Estado.

O modelo de Estado vigente em Portugal pressupõe a conformação da vida coletiva nos setores económico, social e cultural e o desenvolvimento de tarefas ligadas à direção da vida social em vários domínios nomeadamente nos do ordenamento do território, urbanismo e ambiente.

### **Autarquias locais**

A Constituição, estabelece as autarquias locais como sede do exercício do poder local, na qualidade de pessoas coletivas de base territorial que visam a prossecução de interesses próprios das suas populações, diferenciadas por categorias e poderes que dão expressão aos princípios da autonomia e da descentralização e detentoras de um estatuto de autonomia administrativa.

As autarquias locais reúnem um conjunto de características que determinam a forma como exercem os poderes públicos que lhes estão cometidos e o modo como se relacionam com os outros níveis de poder – o Estado e/ou as Regiões – as quais passamos a enunciar: i) organizam-se de acordo com três categorias - as regiões administrativas (no continente), os municípios e as freguesias - admitindo-se o estabelecimento de outras formas de organização territorial autárquica, nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, em função de condições específicas; ii) estruturam-se com base em dois órgãos, uma assembleia deliberativa e um órgão executivo colegial, sendo os titulares dos órgãos eletivos eleitos por sufrágio universal, direto, secreto e periódico; iii) possuem atribuições próprias, modelos de organização e competências dos seus órgãos definidos por lei de acordo com o princípio da descentralização administrativa; iv) possuem autonomia financeira e patrimonial, aplicando-se-lhes um regime de finanças locais específico que estabelece a forma com é efetuada, entre si e o Estado, a repartição dos recursos públicos, com base em critérios de justiça e de correção de desigualdades entre autarquias; v) possuem quadros de pessoal próprios; vi) possuem poder regulamentar próprio, nos

limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias locais de grau superior e das autoridades com poder tutelar; vii) no quadro do seu estatuto de autonomia administrativa, sujeitam-se, meramente, a uma tutela administrativa de legalidade estrita, ou seja, uma tutela limitada à verificação da execução da lei por parte dos órgãos autárquicos, exercida nos casos e nas formas estabelecidos por lei e com limitações nas restrições de autonomia e nas sanções (DGAL: 2004).

Estas características determinantes conformam o quadro geral da instituição, organização e funcionamento das autarquias locais e fazem remeter para a competência, exclusiva ou relativa, da Assembleia da República a globalidade dos atos legislativos que interferem com poderes e autonomias das autarquias locais<sup>10</sup>.

Os poderes próprios das autarquias locais advêm dos princípios da autonomia do poder local e da descentralização administrativa e da legitimidade democrática dos seus órgãos, eleitos por sufrágio universal a partir das populações da respetiva área territorial. A conjugação destas duas variáveis, autonomia e legitimidade, associadas às raízes históricas do ideário municipalista que marcou a evolução do Estado em Portugal, tornam o município a principal instituição do exercício do poder local e dão-lhe uma conotação que, por vezes, transcende as próprias limitações da autonomia administrativa. Efetivamente, a descentralização territorial com prerrogativas de autonomia conjugadas com a legitimidade democrática dos órgãos autárquicos municipais confere ao exercício da função administrativa uma dimensão política.

Embora a Constituição preveja, desde 1976, a criação de regiões administrativas e apesar de várias iniciativas legislativas dirigidas nesse sentido - em 1982, a publicação dos princípios e opções da regionalização, em 1991, a lei-quadro das regiões administrativas, e em 1998, a lei da criação das oito regiões administrativas objeto de referendo, não foi até agora concretizada a criação efetiva das regiões, tendo a questão ficado arredada do debate político principal a partir de 1998, com o resultado negativo do referido referendo.

Foram, todavia, criadas outras formas de organização territorial autárquica, através do estabelecimento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, na qualidade de associações de municípios de tipo especial com estatuto administrativo próprio, e através de outros formatos de associativismo entre municípios, na qualidade de associações de fins múltiplos. Em qualquer dos casos, e apesar dos vários impulsos legislativos, estas entidades supramunicipais não alcançaram um papel determinante na organização administrativa do país ao nível local, nem pela assunção de poderes, nem pelo exercício de competências no quadro das atribuições já conferidas ou passíveis de transferir ao abrigo da lei que regula as transferências do Estado para os municípios.

Recentemente, em 2013, entraram em vigor novos diplomas que regem as autarquias locais estabelecendo o reforço do modelo de gestão intermunicipal a partir de uma reorganização territorial e da transferência de atribuições e competências para aquele nível de atuação.

---

<sup>10</sup> A Constituição coloca a autonomia das autarquias locais no plano dos domínios fundamentais abrangidos pela limitação material e obrigação de respeito em sede de revisões constitucionais.

## **Administração periférica do Estado**

Num plano distinto do das autarquias locais, na sua qualidade de entidades de população e território com poderes de autonomia constitucionalmente atribuídos, encontramos no escopo da Constituição as figuras da descentralização e da desconcentração administrativa, no quadro de um conjunto de princípios relativos à estruturação da administração pública e à forma como esta exerce a sua atividade, no sentido de um relacionamento mais próximo e direto com os cidadãos.

Estas duas figuras constituem-se como instrumentos para a operacionalização dos princípios da desburocratização, da aproximação da administração às populações e da participação dos interessados na gestão da administração pública e são entendidas como um meio para prosseguir da melhor forma o interesse público que ao Estado incumbe. A descentralização e a desconcentração não são, assim, fins em si mesmo, são meios para atingir os fins que se identificam como corolário dos princípios constitucionais. “... descentralização e desconcentração designam processos, designam fenómenos dinâmicos e relacionais, pressupondo a existência de estruturas administrativas com patamares mais elevados de descentralização ou desconcentração a par de outras comparativamente mais centralizadas ou concentradas” (Miranda e Medeiros, 2006: 583). A sua previsão “assenta no pressuposto de que as necessidades coletivas são melhor satisfeitas através de pessoas coletivas, órgãos e serviços administrativos próximos daqueles que as experimentam” (Sousa e Matos 2008: 144) num conceito de subsidiariedade que a Constituição associa às autonomias regionais e locais, mas que também aponta para a organização da administração do Estado.

Sem nos determos no instrumento descentralização<sup>11</sup> passamos a aprofundar o conceito de desconcentração, pois é este que se aplica na administração territorial do Estado no âmbito regional. A desconcentração administrativa comunga com a descentralização o princípio da aproximação às populações, através de uma repartição de competências por diversos órgãos, mas diverge daquela no grau de autonomia, uma vez que não detém atribuições próprias: os seus poderes são-lhe delegados num quadro de repartição de competências e o poder de direção é da entidade delegante. “A desconcentração territorial da administração do Estado consiste em exercer a nível local ou regional do território nacional um número maior ou menor de funções administrativas que incumbem ao Estado, instalando localmente ou regionalmente os respetivos serviços” (Moreira; Guedes, 2005: 2).

No quadro das várias modalidades de desconcentração existentes, as CCDR constituem entidades desconcentradas do Estado, formadas por desconcentração originária e tomando, por isso, a designação de serviços periféricos, sob direção direta do governo, com atribuições nos domínios do desenvolvimento regional, ordenamento do território, ambiente e autarquias locais expressas na lei orgânica do(s) ministério(s) de quem dependem. “A desconcentração que se traduz na criação de

---

<sup>11</sup> A descentralização institucional ou funcional faz-se a partir do Estado, ou das regiões e autarquias, e envolve a transferência das suas atribuições (devolução de poderes) para outras pessoas coletivas de natureza pública ou privada, territorializadas ou não, as quais passam a deter, como próprias, as atribuições transferidas, mantendo o delegante poderes de tutela e controlo em calibres diversos consoante as diferentes modalidades e formas jurídicas passíveis de adotar.

serviços periféricos do Estado, ao lado dos serviços próprios das coletividades territoriais autónomas, é própria do modelo de administração europeia continental, seguindo o exemplo francês, de *separação orgânica entre a esfera do Estado e a das coletividades locais*” (Moreira e Guedes, 2005: 4), sendo este o modelo que tem guiado a desconcentração do Estado em Portugal.

O princípio instrumental da desconcentração territorial está bem presente na origem e evolução das CCDR, tal como hoje as conhecemos. Todavia, a evolução destas entidades ao longo do tempo não foi linear, pois a sua existência e missão interligam-se com opções políticas de fundo em matéria de repartição de poderes entre o Estado e as autarquias locais, principalmente no âmbito das iniciativas de regionalização mas, também, do processo de transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais e, ainda, das decisões de organização territorial da administração setorial do Estado e de coordenação de políticas públicas numa base territorial.

### **Atribuições de planeamento territorial**

No quadro da função administrativa, a atividade de planeamento territorial tem particularidades próprias, chega a assemelhar-se, em alguns dos seus limites regulamentadores, com a função legislativa, pois, os planos, pela sua própria natureza, possuem características que o induzem: são instrumentos conformadores da vida social e de programação infraestrutural; projetam a realização do interesse público no futuro; têm um conteúdo orientador do desenvolvimento territorial sustentável (económico, social, ambiental e cultural); têm uma aplicabilidade dilatada no tempo, ao longo do horizonte temporal da sua vigência; apresentam uma formatação dirigida a relações duradoras e não determinadas com cidadãos; são conformadores dos próprios interesses públicos.

Estamos no campo dos poderes normativos de segundo grau que resultam de uma assunção pelo governo ou pelos órgãos das autonomias territoriais de funções normativas, em consequência da diversificação e alargamento da intervenção do Estado na vida coletiva e das crescentes complexidades e tecnicidades que a lei teria de adquirir se quisesse dar resposta a esse universo (Caupers, 2009).

Na atividade administrativa de planeamento territorial não está, apenas, em causa prosseguir os interesses públicos mas, também, configurar os interesses públicos, passando de enunciados gerais para uma tradução num território concreto e em presença de um conjunto de interlocutores específicos, competentes e participantes nessa configuração.

Por outro lado, os interesses públicos a considerar quando fazemos uma abordagem territorial são múltiplos e, numa perspetiva multisetorial ou multinível, muitas vezes antagónicos, ainda que enunciados pela administração setorial e local em nome do mesmo fim – o desenvolvimento territorial – tal como são múltiplos, e por vezes incompatíveis, os interesses privados que devem ser ponderados à luz dos princípios da participação e da proporcionalidade.

Centrando-nos nas entidades responsáveis pela atividade de planeamento, verificamos que em Portugal, esta atividade configura um espaço aberto à intervenção concorrente do Estado e das

autarquias locais, onde se confrontam diferentes interesses sectoriais de âmbito nacional e regional e os interesses de âmbito local e onde é necessário modelar soluções em função das circunstâncias e contingências dos territórios, dos vários interesses públicos em jogo e das configurações e margens de decisão das diferentes entidades competentes pela sua prossecução.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)<sup>12</sup>, em vigor desde o final da década de 90, vieram consagrar a estrutura e as formas de operacionalização do sistema de planeamento de base territorial em Portugal. O quadro legal assim configurado estabelece o referencial geral da política de ordenamento do território e de urbanismo, assente num sistema de gestão territorial, organizado em três âmbitos espaciais - nacional, regional e local - e concretizado através de um conjunto de instrumentos de gestão territorial da responsabilidade do Estado e das autarquias locais.

A LBPOTU estabelece que o Estado e as autarquias locais devem promover, de forma articulada, políticas ativas de ordenamento do território e de urbanismo, nos termos das suas atribuições e das competências dos seus órgãos, de acordo com o interesse público, respeitando os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, zelando pela efetiva consolidação do sistema de gestão territorial e acautelando os efeitos que as demais políticas possam ter no ordenamento do território e no urbanismo (LBPOTU: art.º 2º e art.º 4º).

Reforçando uma ideia da articulação de políticas e de planos e apontando para a necessidade de formalizar estruturas que o promovam, o RJIGT determina que o Estado e as autarquias locais têm o dever de promover de forma articulada entre si a política de ordenamento do território, no respeito pelas respetivas atribuições e no cumprimento dos limites materiais de cada entidade, garantindo: “A definição, em função das estruturas orgânicas e funcionais, de um modelo de interlocução que permita uma interação coerente em matéria de gestão territorial” (RJIGT: art.º 22º), ficando estabelecido que: “A coordenação das políticas regionais consagradas nos planos regionais de ordenamento do território incumbe às CCDR. A coordenação das políticas municipais consagradas nos planos intermunicipais e municipais de ordenamento do território incumbe às associações de municípios e às câmaras municipais (RJIGT: art.º 21º).

É este o contexto da atividade de planeamento, sendo indispensável que as entidades públicas conheçam o seu papel no processo e tenham a capacidade de o conduzir.

#### **4. COMISSÕES DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

As CCDR são serviços periféricos da administração direta do Estado, responsáveis por executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações. Nas suas atribuições inscrevem-se<sup>13</sup>: i) a contribuição para a definição das bases gerais da

---

<sup>12</sup> A LBPOU e o RJIGT definem as bases da política de ordenamento do território e urbanismo em Portugal e estabelecem o regime jurídico do sistema de gestão territorial.

<sup>13</sup> Nos termos do Decreto-Lei nº 228/2012, de 25 de outubro, que define o modelo organizacional das CCDR.

política de desenvolvimento regional, dinamizando e participando nos processos de planeamento estratégico de base regional, fomentando parcerias entre agentes regionais e elaborando programas integrados visando a coesão e a competitividade regional; ii) a execução, avaliação e fiscalização das políticas de ambiente e de ordenamento do território; iii) a elaboração, acompanhamento e avaliação de instrumentos de desenvolvimento territorial em articulação com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território; iv) a gestão no âmbito da política de coesão e de outras políticas da União Europeia; v) a dinamização da cooperação inter-regional e transfronteiriça; vi) o apoio técnico às autarquias locais; vii) a promoção e a garantia de uma adequada articulação intersectorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional, em termos de concertação estratégica e de planeamento das intervenções de natureza ambiental e económica e social, numa ótica de desenvolvimento regional; viii) a dinamização e promoção das necessárias políticas públicas com o objetivo de contribuir para a competitividade económica e social.

As CCDR tiveram origem na organização democrática do pós 25 de Abril, foram criadas com os objetivos principais de apoiarem a afirmação do poder local e de prepararem as bases para a constituição das regiões administrativas, e possuíram desde sempre competências de coordenação de políticas e de planeamento de base territorial. O seu posicionamento na ordem administrativa portuguesa reflete as contingências dos processos de consagração das autarquias locais previstas na Constituição e a condução da sua atividade de planeamento evidencia marcas da evolução do papel do Estado e da administração na formulação das políticas públicas territoriais e sectoriais territorializadas.

### **Emergência democrática e reforço do poder local**

A profunda transformação política e social ocorrida em Portugal a seguir à revolução de 1974 alterou a conceção do Estado e determinou uma reestruturação alargada da administração, com implicações na organização e no funcionamento dos serviços públicos. Contudo, as circunstâncias de conturbação e instabilidade registadas nos anos que se lhe seguiram induziram decisões mais imediatistas do que estratégicas e definidoras de uma nova ordem.

A urgência de eliminar estruturas do passado e a necessidade de evitar a conflitualidade e a desagregação social, de promover o equilíbrio dos vários grupos de interesses e de institucionalizar e legitimar grupos socioprofissionais, conjugada com a expansão das funções de prestação social e de coordenação e controlo e a par de uma organização mais descentralizada, decorrente das exigências de abertura e partilha do poder, marcaram globalmente a reorganização do Estado e da administração pública, nos anos pós-revolução e resultaram numa intervenção pouco estruturada, embora, com sinais de crescente racionalidade funcional e profissional (Mozzicafreddo e Gouveia 2011; Rocha, 2009).

No que se reporta à organização territorial administrativa, a Constituição de 1976 consagrou a autonomia do poder local e, nessa base, criou as autarquias locais, tal como hoje as concebemos. Desde logo, afirmaram-se os municípios e as freguesias, circunscrições com um forte enraizamento que remonta à formação do país e que obtiveram de imediato um estatuto de autonomia e uma nova

legitimidade de ação, dada pela eleição dos seus órgãos. Com igual estatuto mas com previsão de criação diferida no tempo, foram estabelecidas as regiões administrativas e admitidas outras formas específicas de autarquias, nas áreas metropolitanas e nos territórios insulares.

No planeamento territorial manteve-se o essencial das competências de planeamento urbanístico no âmbito municipal, tal como sucedia desde a década de 30, agora reforçadas com a autonomia do poder local e balizadas por uma partilha de poderes nos termos constitucionais. A Constituição estabeleceu como direitos e deveres sociais, a par de outros: a habitação e o urbanismo; o ambiente e a qualidade de vida, englobando nestes o conceito de ordenamento do território<sup>14</sup>, e criou um quadro de competências concorrentes entre as autarquias locais e o Estado visando a prossecução dos interesses públicos nestes domínios. O conceito de planeamento territorial no domínio do ordenamento do território foi, nesta fase, entendido num sentido meramente físico, uma vez que, no domínio da economia, a Constituição consagrou um quadro de planeamento específico para o desenvolvimento económico e social, destinado a dar continuidade aos trabalhos de coordenação setorial e de promoção do equilíbrio regional que vinham sendo realizados no âmbito das Comissões Regionais de Planeamento criadas com o III Plano de Fomento.

Próximo dos finais dos anos 70, estes comandos constitucionais foram transpostos por várias iniciativas legislativas. Em matéria de organização económica, foi criado o sistema de organização do planeamento que previu a figura do Plano Nacional e a criação de departamentos regionais de planeamento (a instituir em cada futura região-plano), competentes por preparar planos regionais de desenvolvimento. No âmbito da lei orgânica do Ministério da Administração Interna, criaram-se as Comissões de Coordenação Técnica Regional<sup>15</sup>, destinadas, principalmente, a prestarem apoio técnico às autarquias tendo em vista a concretização da descentralização de atribuições. O ordenamento do território, ainda com expressão muito incipiente, foi associado aos assuntos da administração local e implicitamente integrado na pasta do Ministério da Administração Interna, a quem coube promover o fortalecimento das autarquias locais e superintender às referidas comissões.

Efetivou-se, com estes diplomas, uma separação entre as matérias ligadas ao desenvolvimento regional e à coordenação das políticas sectoriais e as matérias ligadas ao ordenamento do território e às autarquias locais. A matéria do desenvolvimento regional ficou isolada na economia e acabou por não ter sequência, uma vez que as regiões-plano não foram efetivadas nos moldes previstos. A matéria do ordenamento do território à escala regional também não progrediu de forma substancial uma vez que o esforço de organização de meios humanos, técnicos e financeiros de apoio à autonomização do poder local foi o cerne da atividade das organizações.

No auge da afirmação do poder local, em 1979, foram criadas as Comissões de Coordenação Regional (CCR), com os objetivos de apoiar tecnicamente os municípios e de coordenar a nível regional as suas atuações atomizadas. O diploma de criação das CCR enuncia uma vontade de

---

<sup>14</sup> O planeamento urbanístico foi a primeira filiação da política de ordenamento do território (Ferrão, 2010b).

<sup>15</sup> herdeiras das antigas Comissões Regionais de Planeamento, criadas em 1969, com o III Plano de Fomento.



desconcentrar o sistema de administração e de desenvolver as atividades de coordenação<sup>16</sup> a par do fortalecimento do poder local.

Durante os primeiros anos da década de 80, as CCR mantiveram uma intervenção no domínio do ordenamento do território, essencialmente, por via da ligação às autarquias locais, uma vez que as matérias de ordenamento do território juntamente com as dos recursos naturais e ambiente foram, entretanto, atribuídas ao Ministério da Qualidade de Vida. São desse período os primeiros diplomas sobre Planos Diretores Municipais (PDM) e Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), bem como as restrições de utilidade pública das reservas ecológica e agrícola nacionais (REN e RAN).

Os PDM e os PROT foram concebidos, neste período, como planos prescritivos de natureza reguladora, enquadrados por uma cultura de planeamento focada na regulação do uso, ocupação e transformação do solo e baseada no entendimento de que ao Estado e à administração cabe definir o interesse público e aos demais atores conformarem-se com esta definição (Ferrão, 2012).

### **Europeização das políticas públicas**

A partir da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, na segunda metade dos anos 80, enceta-se uma reorientação do Estado no sentido do alinhamento com as políticas europeias, com implicações na lógica administrativa global do país. Esta reorientação ficou marcada não só pelas inerências funcionais trazidas pela gestão de políticas comuns mas principalmente pela aproximação aos modelos manageriais de gestão, que eram já dominantes na Europa, por influência da NGP.

Em Portugal, onde a organização administrativa estava ainda a enraizar o modelo profissional e onde ainda se verificavam insuficiente organização do trabalho, procedimentos complexos, sobreposições de organismos e tarefas, fraca responsabilização e reduzida preocupação com custos e desempenhos, este alinhamento europeu trouxe alterações profundas. Regista-se uma desintervenção do Estado, traduzida em privatizações, contratações externas e descentralizações, a introdução de técnicas de gestão empresarial e de avaliação do desempenho nos serviços públicos, bem como melhorias na qualidade da relação com o cidadão, através de medidas de modernização tecnológica e de gestão da qualidade (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011; Rocha, 2009). Em sentido contrário ao da libertação de funções do Estado, a adesão trouxe obrigações de regulação e controlo em vários domínios, desde a atividade económica, ao ordenamento do território e ao ambiente, tendo como consequência ocorrido o reforço e aumento de serviços administrativos.

No que se refere especificamente à administração territorial, com a adesão concretizou-se uma reforma geral do aparelho do Estado com a criação do Ministério do Plano e da Administração do Território (MPAT) e reanimou-se o interesse pelas políticas desenvolvimento regional. O MPAT assumiu-se como um ministério central no planeamento e na coordenação de políticas, responsável

---

<sup>16</sup> “As CCR são os organismos incumbidos de exercer, no respetivo âmbito regional, a coordenação e compatibilização das ações de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respetiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e poder central”(DL 494/79, 21/12: 3º).

pela coordenação do desenvolvimento e planeamento regional numa perspetiva global (incluindo a matéria económica, entre outras), pela administração local, pelo ordenamento do território e pelos recursos naturais e ambiente, domínios que constituem o foro privilegiado da ligação entre o Estado e as autarquias locais.

As CCR são integradas no MPAT e recebem uma nova configuração e ambição, sendo identificadas como serviços de coordenação de políticas e competentes pelo planeamento regional, na qualidade de antecessoras das futuras regiões administrativas<sup>17</sup>. Em 1989, com a uma nova orgânica, as CCR assumem competências nos domínios do desenvolvimento regional, do ordenamento do território, do ambiente e dos recursos naturais e da administração autárquica, com o objetivo de “... reforçar a coordenação a nível regional, uma vez que este constitui o espaço privilegiado de síntese na formulação das diferentes políticas” e de aproximação dos serviços “... aos seus reais destinatários, as autarquias locais, os cidadãos e os agentes económicos” (DL 260/89, 08/07: preâmbulo) através da desconcentração funções do Estado do nível central para o regional.

No período da adesão dá-se, também, o início dos trabalhos de programação e gestão dos fundos comunitários, competindo às CCR contribuir para a formulação dos documentos de suporte à contratualização do pacote financeiro e sendo-lhes imputadas responsabilidades na gestão da sua aplicação no quadro das intervenções operacionais.

No contexto de pós adesão geraram-se dois entendimentos contraditórios em relação às CCR que ainda hoje têm reflexos na sua atuação. Por um lado, o reforço de capacidades e competências das CCR, através do desempenho de missões até aí do nível central e do seu contributo para a gestão de verbas avultadas; por outro, o questionamento da legitimidade da atuação de entidades desconcentradas em domínios que se considera pertencerem às regiões administrativas sucessivamente anunciadas. Este dilema acompanha a intervenção das CCR até ao referendo de 1998 e de alguma forma manteve-se depois dele.

A agravar este dilema operou-se, logo no início dos anos 90, uma cisão de atribuições e competências associada ao crescimento das preocupações no domínio do ambiente e à consolidação das políticas ambientais na esfera nacional, muitas delas por imperativo de diretivas comunitárias<sup>18</sup>. Assim, na sequência da publicação da Lei de Bases do Ambiente é criado o Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais e efetiva-se a criação das Direções Regionais de Ambiente e Recursos Naturais,

---

<sup>17</sup> As CCR passam a ser “organismos incumbidos de, no respetivo âmbito regional, coordenar e executar as medidas de interesse para o desenvolvimento da respetiva região, promovendo as necessárias ações de apoio técnico e administrativo às autarquias locais nela compreendida, em ligação com os serviços centrais envolvidos na sua realização” e são identificadas como os órgãos regionais de planeamento para efeitos do previsto no âmbito do sistema de planeamento (DL 130/86, 06/07: 46º-47º). Em consonância, em 1991, a lei-quadro do planeamento, em matéria de planos de desenvolvimento económico e social de médio prazo, veio estabelecer que “Até à instituição das regiões administrativas, incumbe às comissões de coordenação regional preparar e acompanhar a execução dos planos regionais incluídos no Plano” (Lei 43/91, 07/27: 12º).

<sup>18</sup> Sendo o ambiente um domínio da política comum (diferentemente do que sucede com o ordenamento do território que continuou a ser uma política apenas dos Estados) houve uma necessidade de crescimento e afirmação das instituições do ambiente.

para as quais são transferidas as competências das CCR no domínio do ambiente. E é na senda da afirmação e consolidação do ambiente como política fundamental que em 2000, já depois do referendo da regionalização, as CCR perdem, também, o domínio do ordenamento do território, para as novas Direções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território.

Concretamente ao nível do sistema de planeamento, durante os anos 90 registaram-se alterações legislativas de simplificação de conteúdos e procedimentos, a par de um forte incremento operacional para a concretização da elaboração dos PDM em todo o país, mas manteve-se a racionalidade do planeamento regulador e administrativo e foi exígua a expressão do planeamento de âmbito regional.

### **Reestruturação da administração central**

No final do século XX e primeira década do século XXI, quando já estavam em causa alguns dos princípios mais rígidos emanados das escolas que associamos à Nova Gestão Pública e se assumiam com maior clareza as necessidades de aproximar o Estado e a administração não só dos cidadãos, agora vistos como participantes ativos (e não como meros clientes), mas também de outros interlocutores privados interessados na definição das políticas públicas, começaram a afirmar-se preocupações de desburocratização, de racionalização de estruturas, de simplificação de procedimentos e de inovação nas formas de comunicação com o exterior, bem como preocupações de flexibilidade e autonomia gestonária das administrações, no sentido de uma revitalização do serviço público centrado no cidadão (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011; Rocha, 2009).

Estas influências fizeram-se sentir no planeamento territorial, operando-se uma integração geral do sistema de planeamento, orientada por princípios de governança territorial e de interação coordenada de entidades e de instrumentos de planeamento, efetuada a pensar nas regiões administrativas que se perspectivavam constituir num futuro próximo. Os resultados de sentido negativo obtidos no referendo à regionalização ditaram o fim do processo de criação das regiões administrativas mas a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU), aprovada em 1998, e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado em 1999, fixaram a arquitetura fundamental do sistema de planeamento em Portugal, separando a esfera dos planos de natureza estratégica da dos planos de natureza regulamentar operativa e colocando na administração periférica a atribuição de conduzir os processos de elaboração e implementação dos planos estratégicos regionais – os novos Planos Regionais de Ordenamento do Território. Estes planos, a partir daí, de natureza estratégia e programática, foram concebidos como um palco da governança territorial multinível e multisectorial para a coordenação de políticas e a concertação de interesses ao nível regional, cuja promoção, na ausência de regiões, foi cometida às CCR<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Pese embora durante os quase dez anos seguintes a LBOTU mantivesse a atribuição de competências às CCDR condicionada até à constituição das regiões administrativas.

É neste contexto que ganha fôlego a ideia do reforço da coordenação de políticas setoriais a partir dos serviços periféricos, sendo atribuídos aos presidentes das CCR poderes especiais de coordenação e de “Articulação dos serviços públicos regionalmente desconcentrados, sobretudo no que se refere à concretização de políticas públicas nacionais com incidência regional, em matéria de desenvolvimento económico e social” e de “dinamização e acompanhamento do processo de desconcentração administrativa de âmbito regional e de procedimento modernizadores da administração desconcentrada do Estado” (DL 265/2001, 09/28: preâmbulo). Para o exercício destas funções os Presidentes das CCR foram colocados na dependência do Primeiro-ministro, mantendo-se os respetivos serviços na dependência do Ministério do Planeamento.

Esta nova situação não se consolidou, pois logo em 2002, com a formação do XV governo extinguiram-se os serviços desconcentrados do Ministério do Ambiente e voltamos a ter, agora sob a égide do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, a integração dos domínios do desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente e autarquias locais nas CCR, recebendo estas a nova designação de CCDR. Como se pode ler no diploma da sua Lei orgânica (DL 104/2003, 05/18: preâmbulo), tinha-se por objetivo que as CCDR fossem um instrumento de dinamização da desconcentração regional da administração central e, simultaneamente, de descentralização das suas competências para a administração local autárquica. Efetivamente, neste mesmo período passa a dar-se grande ênfase à dimensão intermunicipal, nomeadamente através do reforço das atribuições e competências das associações de municípios e da promoção de novas formas de associativismo intermunicipal, como as novas áreas metropolitanas, as comunidades urbanas e as comunidades intermunicipais.

Chegados a este ponto poder-se-ia inferir que, afastada em referendo a regionalização e havendo uma ambição no papel das CCDR traduzida na adição do “D” de desenvolvimento na sua designação, estavam formadas condições para a afirmação do desenvolvimento regional e da coordenação das políticas públicas numa base regional. Todavia, mais uma vez sobrepuseram-se outras prioridades, neste caso o reforço associativismo municipal.

Em 2005, depois de uma sucessão de governos de legislatura incompleta, foi criado o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, ficando as CCDR na sua tutela, dando-se ênfase às políticas de ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional e prevendo-se o reforço da integração das preocupações ambientais e territoriais nas diferentes políticas setoriais.

Logo seguidamente foi lançado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), criado com o objetivo de reestruturar a administração direta e indireta do Estado em função das missões de cada ministério, visando a eliminação de sobreposições e redundâncias, a racionalização de funções técnicas, o reforço da externalização e dos serviços partilhados de funções transversais e, também, promovendo a reorganização territorial administrativa, reconduzindo, no nível

infranacional, as áreas de atuação dos serviços desconcentrados dos vários sectores às áreas de intervenção das CCDR<sup>20</sup>.

Este Programa realizou “...uma das mais importantes reformas da estrutura da administração central do Estado... (Mozzicafreddo e Gouveia 2011: 35) e criou condições para a existência de um espaço regional de formulação e implementação de políticas públicas.

No período pós 2005, as CCDR ganham particular relevância e legitimidade na condução das políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território por via da concretização dos instrumentos de desenvolvimento territorial da competência do Estado, previstos no sistema de planeamento criado pela LBOTU e pelo RJGT. Em 2007 foi aprovado o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), instrumento de topo do sistema de planeamento, que constitui a referência dos demais instrumentos e que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional. A decisão de elaborar os novos PROT do Oeste e Vale do Tejo, do Alentejo, do Norte e do Centro foi tomada em Março de 2006. Ainda em 2007 foi concluída a revisão do PROT Algarve, em 2008 entrou em vigor o PROT do Oeste e do Vale do Tejo e foi iniciada a alteração do PROT da Área Metropolitana de Lisboa<sup>21</sup> e em 2010 foi aprovado o PROT Alentejo.

A entrada em vigor do PNPOT e dos PROT veio consolidar o sistema de planeamento e impulsionar o funcionamento de um sistema coordenação e interlocução entre as CCDR, as entidades setoriais, os municípios e os atores regionais de grande valia no contexto administrativo de âmbito regional.

### **Redução da administração central**

O período que aqui designamos como redução da administração pública, em alusão ao Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), é um período muito curto e em curso. Pretendemos apenas sinalizar as suas implicações no quadro da afirmação das políticas de desenvolvimento e ordenamento regional.

O quadro geral deste período é marcado pela crise financeira e económica e pela intenção de redução da despesa do Estado. Neste contexto, procedeu-se à fusão e reestruturação administrativa de organismos públicos sem que a organização de base regional tenha sido afirmada, uma vez que a tendência aponta para a centralização funcional ou para organização subnacional que nem sempre obedece a esta base. No que se refere ao sistema de planeamento está em curso uma reforma geral da LBOTU que culminará numa nova lei de bases do planeamento e do solo e que, até agora, teve como efeito visível a paragem da dinâmica do planeamento regional, encontrando-se suspensos processos de elaboração ou alteração desta figura de plano até à fixação do novo regime.

---

<sup>20</sup> Que tinha como um dos objetivos reconduzir a territorialização dos vários serviços setoriais desconcentrados à configuração territorial das NUTS II (Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos, criadas em 1986 por obrigação comunitária de produção e reporte de informação e cujo nível II coincidiu com o território de atuação das CCDR).

<sup>21</sup> Em vigor desde 2002 e único existente com o figurino previsto na LBOTU.

Em 2012, a lei orgânica do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território manteve as competências das CCDR e a definição do seu modelo organizacional atribuindo-lhes “Promover e garantir uma adequada articulação intersetorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional, em termos de concertação estratégica e de planeamento das intervenções de natureza ambiental económica e social numa ótica de desenvolvimento regional” e “dinamizar e promover, na respetiva região, as necessárias políticas públicas com o objetivo de contribuir para a sua competitividade económica e social” (DL 228/2012, 25/10: artº2º). Por sua vez é dada relevância ao conselho de coordenação intersetorial (órgão da CCDR constituído por várias entidades) atribuindo-lhe competências para “Propor medidas de racionalização da administração desconcentrada, bem como de melhoria de procedimentos de articulação intersetorial, no sentido de reforçar a eficácia eficiência e proximidade da ação do Estado na região” (DL 228/2012, 25/10: artº6º), sendo que até à data estes conselhos não foram constituídos.

Já em 2013 as CCDR passaram a integrar a Presidência do Conselho de Ministros, a par com demais organismos ligados à programação ou gestão de fundos comunitários, ficando com superintendência e tutela conjunta do Ministro do Desenvolvimento Regional e do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e Energia (DL 119/2013, 21/08: artº10º e 16º-A)

E, também em 2013, entrou em vigor o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica novo (centrada na redução do número de freguesias) e a alteração do regime jurídico das autarquias locais, do associativismo autárquico e de transferência de competências do Estado para estas entidades. É neste contexto que virá, certamente, a discutir-se uma repartição de competências entre os serviços periféricos do Estado, as entidades intermunicipais e os municípios.

### Quadro 2.1. - Administração Territorial e Planeamento: contextos e determinantes de evolução

Contextos / Determinantes	Determinantes Políticas	Marcas Reformistas na Administração	Organização Administrativa Territorial	Sistema de Planeamento
<b>Emergência Democrática e Poder Local</b> (1974-1986)	Estado de Direito democrático Grupos socioprofissionais Políticas Sociais	Transição administrativa Modelo burocrático Profissionalização hierárquica	Afirmação do poder Local Pré regionalização	Planeamento económico Planeamento regulamentar e restrições do solo (PDM/PROT/REN/RAN) Competências concorrentes (AC/AL)
<b>Europeização das Políticas Públicas</b> (1986-2000)	Adesão europeia Políticas de coesão Políticas comuns	Referenciais da NGP Técnicas e ferramentas de gestão Descentralização	Reforço da coordenação territorial regional (MPAT - CCR) Referendo à regionalização	Integração do planeamento económico e territorial (Fundos estruturais) Difusão dos planos regulamentares Autonomização do Ambiente
<b>Reestruturação da Administração Central</b> (2000-2010)	Combate ao défice Reforma do Estado e da administração	Modernização desburocratização e racionalização Simplificação para o cidadão	Desconcentração por NUTS II Coordenação vertical / horizontal (Governança Territorial)	Sistema de gestão territorial LBPOTU/RJIGT Plano estratégico vs Plano regulamentar PNPOT/PROT/PDM
<b>Redução da Administração Central</b> (em curso)	Crise Financeira e Económica Retração de políticas públicas	Desintervenção do Estado Redução da Administração	Reforma da administração local e do associativismo municipal	Reforma legal e normativa (?)

### **III. PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - PROT**

Neste capítulo vamos centrar-nos no caso de estudo, começando por caracterizar os Planos Regionais de Ordenamento do Território no quadro do sistema de gestão territorial, evidenciando os seus requisitos e objectivos, para a seguir analisar os sistemas de governança territorial previstos para sua implementação, com base na análise documental dos conteúdos dos vários planos, em vigor ou pós discussão pública, e dos pareceres finais e atas de reuniões das comissões de acompanhamento.

#### **1. COORDENAÇÃO, COOPERAÇÃO E CONCERTAÇÃO**

##### **Os PROT no contexto do sistema de gestão territorial**

O quadro legal consagrado na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) e no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), estabelece o referencial da política de ordenamento do território e de urbanismo com base num sistema de gestão territorial que se organiza em três âmbitos espaciais - nacional, regional e local - e que se concretiza através de um conjunto de instrumentos de gestão territorial da responsabilidade do Estado<sup>22</sup> e das autarquias locais.

Este sistema de gestão territorial assenta em dois princípios fundamentais: a harmonização dos interesses públicos com expressão espacial; e a coordenação de intervenções em matéria de gestão territorial, os quais se operacionalizam por via de mecanismos de coordenação de políticas, de cooperação de entidades e de concertação de interesses e através de modelos de interação entre os vários âmbitos e tipos de instrumentos de planeamento, e de interlocução entre os atores que, nos vários âmbitos espaciais e nas distintas esferas de atribuições e de competências, atuam no território.

No quadro do sistema de gestão territorial, os PROT são tipificados como instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e de âmbito regional, e configuram-se como instrumentos de coordenação das políticas públicas territoriais e setoriais territorializadas, instrumentos de cooperação entre as várias entidades da administração nacional, regional (de atuação periférica e desconcentrada) e local e instrumentos de concertação de interesses organizados de natureza pública e privada, que têm como objetivo delinear e implementar estratégias de ordenamento e desenvolvimento territorial, partilhadas pelos atores envolvidos e reconhecidas pela sociedade.

No âmbito da elaboração dos PROT, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competentes por conduzir o processo de planeamento, tendo em atenção as determinações de elaboração emanadas do governo, os desafios territoriais que se colocam ao desenvolvimento regional e as ambições inerentes ao processo de planeamento a desenvolver,

---

<sup>22</sup> À Assembleia da República incumbe a aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Ao Governo a aprovação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), dos Planos Setoriais (PS) e dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT). Às autarquias locais a aprovação dos Planos Diretores Municipais (PDM), Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) e, ainda, dos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIOT), através dos órgãos municipais interessados ou intermunicipais.

convocam os representantes das entidades e serviços da administração direta e indireta do Estado que asseguram a prossecução dos interesses públicos relevantes no território, os municípios e os representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais e envolvem-nos na definição dos conteúdos do plano.

Estes conteúdos concretizam-se materialmente na definição de uma visão para o desenvolvimento territorial; na identificação das opções estratégicas de base territorial; na esquematização do modelo de organização do território; no estabelecimento de orientações e diretrizes para as iniciativas de planeamento e para as intervenções da administração; e na definição de um programa de execução que elenca medidas, ações e projetos a realizar, e apelam ao estabelecimento de sistemas de monitorização e avaliação da concretização do plano e dos seus efeitos.

O processo de construção dos conteúdos referidos pode ser muito diverso, em face dos territórios concretos, do grau de motivação dos atores envolvidos, das ambições colocadas no processo e das condições e recursos efetivos, mas passa, necessariamente, pelo desenvolvimento das opções constantes do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT); pela ponderação e articulação das políticas e dos planos setoriais com expressão territorial à escala regional; pela articulação entre as políticas nacionais e as políticas municipais; e pela definição do quadro de referência para a elaboração dos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território.

Como é perceptível, os requisitos de conteúdo e o desenvolvimento processual desta figura de planeamento colocam-no na charneira das relações horizontais entre os vários setores da administração responsáveis por políticas públicas nacionais com expressão no território regional e das relações verticais entre o poder central e local. E, por inerência, quer a sua elaboração quer a sua posterior implementação implicam redes e esquemas de relacionamento típicos dos processos de governança territorial e modalidades colaborativas de decisão relativamente novas e atípicas face aos tradicionais processos de planeamento regulamentar, nos quais as relações hierárquicas e de poder estão pré-estabelecidas e os processos de participação resultam mais em auscultação e defesa de competências do que em construções partilhadas.

Importa ainda entender que o posicionamento conferido aos PROT pelo sistema de gestão territorial, quer quanto ao seu âmbito espacial – a região, quer quanto à natureza – estratégica, quer ainda quanto à relação de forças entre o Estado e as autarquias locais em matéria de ordenamento do território – competências concorrente, coloca estes planos numa linha de fronteira entre os instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e orientadora, e os instrumentos de planeamento territorial, regulamentadores da ocupação e uso do solo, e numa esfera de conflitos sobre a definição de poderes e competências nos âmbitos nacional e local. Acrescem a esta conflitualidade natural fragilidades decorrentes de fatores contextuais mais vastos, ligados a uma ideia latente de regionalização, constitucionalmente prevista e não concretizada, e às perceções sobre o



papel e estatuto das CCDR na organização administrativa territorial, entidades a quem compete, em primeira linha, dirimir esses conflitos.

Neste pano de fundo, os PROT acabam por definir e legitimar a escala regional e podem esclarecer e objetivar os limiares da intervenção da administração central *versus* administração local, balizando o contexto dessa intervenção em função de opções estratégicas de desenvolvimento territorial partilhadas, assumidas e explicitadas, dando territorialidade, objetividade e transparência às orientações e diretrizes de ordenamento do território que ao Estado compete emitir por imposição e dever constitucional.

Acresce que, como se depreende do seu conteúdo, parte muito significativa do referencial estratégico delineado nos PROT só é passível de concretização e de execução através do desenvolvimento de outros instrumentos de planeamento e/ou mediante atuações administrativas e decisões e iniciativas de realização de natureza pública e privada. Ou seja, a plena eficácia dos PROT não se alcança com a sua entrada em vigor, passando, necessariamente, pela assimilação das suas orientações nos atos e nas ações da administração setorial e municipal e, também, em grande medida, pela incorporação dessas orientações noutros níveis de planeamento, sobretudo, nos Planos Diretores Municipais (PDM), aos quais compete dar forma objetiva e concreta às orientações e diretrizes e traduzi-las em regimes de ocupação e uso do solo que vinculam diretamente quer a administração quer os particulares, e nos Planos Sectoriais (PS), que concretizam políticas territorializadas.

O trabalho de planeamento inerente aos instrumentos de gestão territorial, e em particular no caso dos PROT, não se esgota, assim, com a sua aprovação e entrada em vigor, antes pelo contrário, reforça-se a partir daí. A implementação do PROT exige uma continuidade de ação por parte das CCDR e das demais entidades e organizações que participam na sua elaboração, no sentido da dinamização e do desenvolvimento de um conjunto de tarefas específicas em matéria de planeamento, programação, execução, monitorização e avaliação, quer do plano, quer dos instrumentos que o complementam, quer das próprias políticas que lhe são de interesse, ao longo de toda a vigência do plano e numa perspetiva dinâmica e adaptativa dos instrumentos de planeamento e das realizações.

Por esta via, os PROT motivam a adoção de novos mecanismos e instrumentos de gestão processual e territorial que aproximam interlocutores, quer durante a sua elaboração, quer, posteriormente, no decurso da sua implementação, no sentido do diálogo e da clarificação de fronteiras de ação e de assunção de responsabilidades num quadro de transparência e formação de decisões a partir da concertação de interesses e do estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de base territorial. E motivam, também, a formação de novas práticas de planeamento, mais consonantes com o equilíbrio entre flexibilidade e segurança, mais consentâneas com uma ideia de planeamento assente no processo e não no plano como fim último.

## **Desafios do planeamento regional e da administração**

Os PROT, no quadro do nosso sistema de ordenamento do território e do sistema de planeamento, são instrumentos recentes – a sua configuração como instrumentos de natureza estratégica surgiu com a criação do sistema de gestão territorial em 1998 / 1999, ainda incompletos - apenas em três dos territórios regionais de planeamento foram concluídos com aprovação e entrada em vigor, e frágeis – a sua assimilação e transposição para os instrumentos de planeamento municipal é muito exígua, dada a inércia da dinâmica do planeamento, e a sua aceitação como instrumentos de conciliação e conformação territorial de políticas e planos setoriais não é visível, uma vez que continuam a ocorrer decisões setoriais avulsas, mesmo nos territórios com planos regionais em vigor. Para além destes aspetos, os PROT atravessam atualmente um período de estagnação, inerente à falta de completamento da cobertura do país com este tipo de planos a que se junta uma indefinição face ao futuro, no quadro da reforma geral do sistema de gestão territorial, iniciada em 2011, e com mais de dois anos de curso.

Se associarmos a esta leitura as fragilidades intrínsecas da política de ordenamento do território em Portugal, poderemos inferir que a fraca valorização deste instrumento é uma consequência de problemas mais vastos que assolam a política e o sistema de planeamento mas, também é uma causa que contribui para a manutenção dos problemas detetados. Ferrão (2011: 26) aborda explicitamente os problemas da política de ordenamento do território referindo-a como uma política duplamente fraca: “fraca em relação à sua missão, dada a desproporção que se verifica entre a ambição dos objetivos visados e as condições efetivas para os atingir; e fraca em relação aos efeitos indesejados decorrentes de outras políticas, dada vulnerabilidade em relação a impactes negativos à luz dos objetivos e princípios do ordenamento do território”. E, como fundamentos da fraqueza da política, aponta, por um lado, a descredibilização precoce do sistema de ordenamento do território e a existência de uma comunidade técnico-profissional e científica fragmentada e, por outro, o predomínio de uma cultura político administrativa pouco favorável à coordenação intersetorial de base territorial e a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território robusta.

Também o PNPOP (Lei 58/2007, 04/09) identifica como problemas para o ordenamento do território: i) o défice de cultura cívica valorizadora do ordenamento do território, baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e agentes mais diretamente envolvidos; ii) o défice de coordenação entre os principais atores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial; iii) a complexidade, rigidez e centralismo e a opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial que afetam a sua eficiência e aceitação social. O registo destes problemas fundamenta objetivos estratégicos e operacionais assumidos pelo PNPOP que determinam a promoção da participação cívica e institucional nos processos de planeamento e desenvolvimento territorial e o incentivo de comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território.

Numa outra dimensão, o relatório ESPON (2006) aponta como principais pontos críticos para o caso de Portugal: i) em primeiro lugar, a afirmação de que a participação dos não eleitos no processo

de formação das decisões ainda é vista como uma ilegítima interferência e que os processos de participação são pouco consequentes; ii) em segundo, a referência a que ainda prepondera uma visão municipalista sem assimilação da lógica regional e que, em contraponto, prepondera uma centralização de recursos. Esta referência deu azo a uma recomendação de melhoria das conexões no plano regional e local.

Estas abordagens contribuem para reforçar a ideia de que os PROT, na sua configuração legal e formal, enquanto instrumentos de desenvolvimento territorial elaborados e implementados sob responsabilidade das CCDR, na qualidade de serviços periféricos do Estado responsáveis por executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional têm um potencial que não deve ser subestimado ou ignorado.

Atente-se que as CCDR têm como atribuições específicas: a dinamização e participação nos processos de planeamento estratégico de base regional, o fomento de parcerias entre agentes regionais e a elaboração de programas integrados visando a coesão e a competitividade regional; a promoção de uma adequada articulação intersectorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional, em termos de concertação estratégica e de planeamento das intervenções de natureza ambiental e económica e social, numa ótica de desenvolvimento regional; e a dinamização de políticas públicas com o objetivo de contribuir para a competitividade económica e social.

Muito para além do papel formal que preenchem no sistema de gestão territorial, os PROT, pela sua natureza estratégica, pelo posicionamento que ocupam entre os vários instrumentos de desenvolvimento territorial da competência do Estado e os instrumentos de planeamento territorial da competência das autarquias locais e pelos processos de governança que desencadeiam, constituem instrumentos cruciais para a atuação destas entidades públicas.

Os PROT têm a capacidade de fomentar processos orientados de governança territorial que contribuam para uma maior consistência e eficácia do sistema de planeamento, não só durante a sua elaboração mas, também, durante a sua implementação. O trabalho a desenvolver para a implementação dos PROT visa, em primeira linha, promover e sustentar o processo colaborativo de execução das orientações, medidas e ações do plano, no contexto das atuações das várias entidades e atores competentes em razão das matérias e domínios de ação. Mas para além deste desiderato, só por si da maior importância, este trabalho encerra, intrinsecamente, potencialidades de geração de dinâmicas colaborativas incrementais que podem adquirir um alcance muito superior ao do objetivo inicial e estender-se a novas abordagens para a coordenação de políticas públicas no espaço regional e para o fortalecimento da política de ordenamento do território.

Tendo presentes: o modelo de organização territorial que conforma a ordem político-administrativa do país, onde o nível de atuação regional compete ao Estado; o quadro jurídico que confere competências concorrentes em matéria de ordenamento do território ao Estado e às autarquias locais; e o sistema de gestão territorial, que define o conteúdo e objetivos dos PROT, considera-se que a gestão da elaboração e operacionalização destes planos pode constituir um palco abrangente para a

definição de novos processos e formas de trabalho que valorizem mais o capital territorial regional e afirmem a governança territorial como um processo organizado de promover o diálogo político e técnico fundamentado e de tratar a ponderação de interesses conflituais de forma mais estruturada e objetivada, assumindo-se como um veículo para uma evolução no desempenho administrativo.

Contudo, afigura-se que um processo evolutivo desta natureza não ocorrerá de forma espontânea, necessitando de uma condução orientada no quadro de um pensamento estratégico que reflita sobre o papel das CCDD e dos PROT que elaboram e dinamizam, não apenas como instrumentos de gestão territorial, mas como argumentos de reorganização das bases de atuação destas entidades e de construção de novas abordagens à formulação e execução das políticas territoriais e territorializadas, num quadro de ordenamento e desenvolvimento do território regional.

Partimos da ideia de que a implementação de novos modelos de gestão no período pós aprovação do PROT trará benefícios não só para a aplicação do mesmo mas também para a criação de uma cultura de ordenamento do território mais sólida, que permita aos vários interlocutores que tomam decisões sobre o território criar referenciais comuns, construídos a partir da gestão de divergências de interesses e de conflitos territoriais e do estabelecimento de compromissos, sedimentando os valores de uma política horizontal de base territorial à escala regional, congregadora dos níveis nacional e local.

A criação desta cultura implica, para além de novos modelos de interlocução entre entidades, novas formas de aproximação aos cidadãos e à sociedade civil organizada, fomentando a sensibilização e a capacitação para a criação de significados em torno das questões do ordenamento do território e induzindo a participação ativa e esclarecida que, por sua vez, legitime a atuação institucional.

A natureza e o conteúdo dos PROT e as singularidades inerentes à sua formulação e aplicação, designadamente o seu elevado grau de interação com outros instrumentos de planeamento, exigem a adoção de novos métodos e mecanismos de gestão processual, num quadro de governança territorial multissetorial e multinível protagonizado por entidades competentes pelas matérias e reconhecidas pelos vários interlocutores, quer durante a fase elaboração, quer, sobretudo, durante a fase de implementação ao longo do seu período de vigência.

A gestão da implementação dos PROT obriga a que as CCDD, enquanto serviços responsáveis pela coordenação e promoção da execução das políticas territoriais consagradas nos planos e, nessa qualidade, entidades dinamizadoras, promotoras e executoras de iniciativas, medidas e ações conducentes à efetiva concretização dos seus objetivos, adotem novas condutas de gestão processual, assumam a liderança e desenvolvam um conjunto de iniciativas e tarefas, em articulação com as demais entidades competentes por políticas públicas setoriais, em parceria com os municípios e envolvendo os atores privados e as organizações sociais.

Para isso, mostra-se fundamental que junto das CCDD e agregando as entidades sectoriais competentes e as autarquias locais isoladas ou em associação, sejam criadas estruturas destinadas à

monitorização e avaliação contínuas do PROT e das políticas territoriais e a propiciar a concertação de atuações da administração num quadro de governação de base territorial, de cooperação, de concertação e de parceria, minimizando diferendos de partida sobre tutelas, esferas de competências e interesses sem temer o debate em torno dessas questões.

A análise empírica que vamos desenvolver no ponto seguinte parte destas ideias e expectativas sobre o papel dos PROT na melhoria da atividade administrativa e procura conhecer e caracterizar as evidências de processos de governança territorial nos planos elaborados, concluídos ou em vigor.

## **2. DO PLANO AO PROCESSO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL**

Os referenciais teóricos e contextuais analisados nos capítulos I e II forneceram-nos o suporte concetual para a aferição dos contornos da problemática em estudo e para a definição da abordagem ao problema subjacente à pergunta de partida. Partindo do enquadramento concetual desenvolvido e tendo em conta o conhecimento experiencial que detemos sobre as características dos PROT - enquanto instrumentos estratégicos de planeamento, inseridos no sistema de gestão territorial nacional, e enquanto ferramentas de coordenação de políticas públicas e de operacionalização de plataformas de interlocução entre entidades, no âmbito desse sistema – concebeu-se um modelo de suporte à pesquisa, visando responder com objetividade, à pergunta inicial:

*Têm os PROT contribuído para o desenvolvimento de processos de governança territorial promovidos pelas CCDR? E estarão as potencialidades desses processos a ser plenamente aproveitadas?*

### **Modelo de análise**

O modelo de análise traduz uma estratégia de pesquisa que assenta numa componente teórica - conhecimento adquirido no âmbito do enquadramento teórico e contextual - e numa componente empírica – identificação de unidades de observação, definição de domínios de análise e seleção dos métodos e técnicas instrumentais de recolha e sistematização dos dados.

Nesta pesquisa, tal como na maioria das pesquisas em ciências sociais, em que se pretende interpretar um fenómeno social a partir uma análise aprofundada e interpretativa de informação, assumimos um método indutivo, que visa chegar a inferências gerais a partir de observações, e uma abordagem qualitativa, baseada na obtenção de descrições detalhadas e sistematizadas do caso em estudo para, depois, se chegar a uma interpretação de situação e de contexto.

No que se refere às técnicas de recolha dos dados da pesquisa, optámos por recorrer à análise documental, efetuada sobre documentos escritos - documentos oficiais publicados e não publicados - uma vez que esta técnica se afigurou como o procedimento operativo mais ajustado para recolher os dados considerados necessários para caracterizar a realidade questionada e para obter a informação de base à construção das respostas que constituem o objetivo final do trabalho.

Considerando as duas questões encadeadas da pergunta de partida, pretendeu-se:

- Responder à questão do contributo dos PROT para o desenvolvimento de processos de governança territorial ao nível regional, com base na análise dos conteúdos dos planos, complementada pela análise das posições assumidas pelos atores que participaram no processo;
- Responder à questão do aproveitamento pleno das suas potencialidades, com base na interpretação desses conteúdos, à luz de um conjunto de requisitos do processo de governança territorial, complementada por uma consulta dos relatórios de monitorização disponibilizados.

A informação foi recolhida, sistematizada e analisada de acordo com o seguinte fio condutor:

**A - Objetivos da recolha dos dados (o que quisemos saber)**

O que dizem os PROT?

- Identificar no conteúdo documental dos PROT as referências a matérias do domínio da governança territorial;
- Caracterizar as referências identificadas, através da definição de domínios de análise e da sistematização dos conteúdos com significado nestes domínios.

O que defenderam os atores?

- Identificar os entendimentos e as posições dos atores envolvidos na elaboração dos PROT em matéria de governança territorial.

O que está a ser feito?

- Identificar registos da operacionalização das orientações, directrizes, medidas e ações de governança territorial.

**B - Unidades de observação (o que observámos)**

- Os PROT, do território continental, incluindo planos em vigor e propostas concluídas e submetidas a consulta pública – componentes referentes às opções estratégicas, às normas orientadoras e aos programas de execução.

PROT Norte – proposta datada de julho de 2009;

PROT Centro – proposta datada de setembro de 2010;

PROT Oeste e Vale do Tejo – em vigor (RCM 64-A/2009, de 6 de agosto);

PROT Área Metropolitana de Lisboa – em vigor (RCM 60/2002, de 8 de abril);

PROT Área Metropolitana de Lisboa -Alteração - proposta datada de novembro 2010;

PROT ALENTEJO – em vigor (RCM 53/2010, de 2 de agosto);

PROT ALGARVE – em vigor (RCM 102/2007, de 3 de agosto).

- Os pareceres finais das comissões de acompanhamento dos PROT acima identificados e, complementarmente, as atas das reuniões de acompanhamento realizadas durante o processo de elaboração.
- Os relatórios de monitorização e avaliação dos PROT em vigor.

### **C - Os domínios de análise (como observámos)**

A definição dos domínios de análise da informação teve por base: o enquadramento teórico e contextual, em particular as noções apreendidas sobre as condições e os requisitos dos processos de governança territorial e de planeamento estratégico regional; o nosso conhecimento experiencial das unidades de observação - os PROT, nas componentes de plano e de processo administrativo – e o tipo de respostas pretendidas. A análise dos dados foi estruturada em três linhas de trabalho, a primeira destinada a conhecer os sistemas de governança propostos, a segunda orientada para identificar as dimensões de governança presentes nesses sistemas, e a terceira visando perceber os contextos em que os sistemas foram propostos e sistematizar as preocupações subjacentes dos atores.

C1 – A primeira linha de análise visou a uma caracterização dos sistemas de governança estabelecidos em cada PROT, com base em três domínios analíticos:

- i) Objetivos – caracterização do que se pretende alcançar com o sistema proposto - monitorizar e avaliar? desenvolver componentes do plano? promover articulações entre entidades, planos e coordenação de políticas? promover estudos? fomentar parcerias para ação? fortalecer a ligação com a sociedade civil?
- ii) Estruturas – tipificação das estruturas de governança propostas nas suas vertentes orgânica e funcional;
- iii) Medidas e Ações - tipificação das realizações de suporte ao funcionamento das estruturas de governança e procedimentos inerentes, inscritos nos programas de execução.

C2 – A segunda linha de análise destinou-se a sistematizar as dimensões de governança presentes nos PROT, com base em nove domínios analíticos que correspondem ao que consideramos serem os principais requisitos do processo de governança territorial associada ao planeamento estratégico, cuja definição foi, primeiro, efetuada a partir da perspetiva teórica explanada nesta pesquisa e, depois, afinada, na terminologia e amplitude, de forma iterativa com a recolha dos dados em função dos conteúdos encontrados:

- i) Envolvimento de atores - identificação dos atores envolvidos nos sistemas de governança;
- ii) Tipo de interlocução - identificação do tipo de relacionamento entre atores, em função dos atores envolvidos, de preocupações expressas no envolvimento e de funções específicas;
- iii) Geometrias territoriais - identificação dos âmbitos territoriais em que se processa a articulação dos atores e dos relacionamentos verticais e horizontais inerentes;
- iv) Geração de motivação - identificação de fatores de motivação que possam levar os atores a reconhecer um interesse particular no seu envolvimento no processo de governança, nas suas componentes formais e informais;
- v) Formação de valores comuns - identificação dos objetos de discussão e de deliberação partilhada;

- vi) Legitimidade da decisão - identificação do papel dos atores nas estruturas criadas e nos processos e procedimentos de negociação e decisão em grupo;
- vii) Prestação de contas - identificação dos âmbitos e das formas em que se concretiza a prestação de contas, nas vertentes de disponibilização da informação e efetivação de escrutínio e de responsabilização;
- viii) Capacitação e aprendizagem - identificação de processos e/ou de medidas e ações de capacitação dos atores e de procedimentos de fomento de aprendizagem organizacional;
- ix) Participação dos cidadãos - identificação de incentivos à participação e envolvimento dos cidadãos no escrutínio sobre a implementação do plano.

C3 – A terceira linha de análise visou conhecer as posições dos vários atores envolvidos na elaboração dos PROT sobre o sistema de governança proposto, identificar as suas preocupações explícitas ou implícitas e inferir a sua aderência à realidade em execução.

#### **D – As fontes e o período de observação (onde e quando observámos)**

- i) Planos publicados - Consultados em Diário da República;
- ii) Conteúdos documentais dos planos que não estão em vigor e programas de execução<sup>23</sup>. Consulta na Direção-Geral do Território (DGT)<sup>24</sup> e nas plataformas colaborativas da elaboração de PROT, *on-line* quando existentes<sup>25</sup>;
- iii) Documentos administrativos relativos aos PROT, designadamente pareceres finais e atas das comissões de acompanhamento. Consultados na DGT;
- iv) Relatórios de monitorização e avaliação relativos aos PROT em vigor. Consultados nos *sites* das CCDR (disponíveis no caso do OVT e do ALGARVE).

O período de observação decorreu de junho a setembro de 2013

Da aplicação do modelo de análise resultaram três quadros que evidenciam os resultados das três linhas de análise, que se apresentam e comentam no ponto seguinte:

- I - Caracterização dos sistemas de governança
- II - Dimensões de governança
- III - Visões dos atores

### **3. O PLANO COMO OPORTUNIDADE DE MELHORIA ADMINISTRATIVA?**

Decorre da leitura global da documentação que serviu de base a esta análise empírica que os PROT foram, durante a sua elaboração, um móbil para a criação e ativação de sistemas de relacionamento e de sinergias de ação entre entidades responsáveis por diferentes interesses públicos e entre os níveis central, regional e local da administração e, também, em alguns domínios, entre representantes de

<sup>23</sup> Os programas de execução não são objeto de publicação em Diário da República.

<sup>24</sup> A Direção Geral do Território (DGT) é a entidade que, enquanto sucessora da extinta Direção Geral do Ordenamento do Território e do Urbanismo, acompanhou a elaboração de todos os PROT, na qualidade de presidente das respetivas comissões de acompanhamento, e é responsável pelo depósito dos instrumentos de gestão territorial.

<sup>25</sup> Estas plataformas são acessíveis através de <http://inescporto.pt>



interesses públicos e privados e, de uma forma geral, ainda que ténue, entre a administração e os cidadãos.

Este móbil traduziu-se no conteúdo dos PROT, sendo evidente que todos eles propõem sistemas de governança orientados para monitorização, avaliação e gestão do plano durante a sua implementação, com objetivos não apenas de relato da sua execução mas, sobretudo, de efetivação de esquemas de interlocução entre atores que representam políticas e interesses distintos e de organização do seu funcionamento regular. Estes conteúdos vão para além do regulamentarmente exigido e podem ser interpretados como uma iniciativa interna do próprio plano, promovida pelas CCDR e partilhada pelo conjunto dos atores que participaram no processo de elaboração.

Atente-se que o regime jurídico que regula o sistema de gestão territorial apenas prevê que as entidades responsáveis pela elaboração dos instrumentos de gestão territorial devem promover a permanente avaliação da adequação e concretização da disciplina nestes consagrada e que, em matéria de regulação do conteúdo material e documental dos PROT, o regime jurídico não prevê obrigações de conteúdo quanto a esta matéria. Embora seja de registar que o PNPOT, em 2007, veio referir que a elaboração do PROT deve constituir uma oportunidade para constituir um fórum de carácter intersetorial e interinstitucional e que algumas das RCM que determinam a elaboração dos PROT estabeleceram que estes planos deveriam definir mecanismos de monitorização e avaliação da execução das suas disposições, o facto é que os sistemas de monitorização, avaliação e gestão consagrados nos PROT extravasam significativamente as obrigações regulamentares que lhes são aplicáveis.

### **Sistemas de governança territorial**

Todos os PROT analisados prevêem sistemas de governança territorial focados na monitorização, avaliação e gestão da sua implementação, com designações aproximadas, a que passaremos a referir-nos por SMAG. Os conteúdos referentes à governança territorial em abstrato, e aos SMAG em concreto, são tratados, em geral, na parte introdutória do capítulo das normas orientadoras, segundo uma abordagem mais estratégica, contextual e discursiva, e depois, no final do plano, em pontos específicos dedicados ao SMAG, onde se apresentam e desenvolvem as suas componentes operacionais, segundo uma abordagem mais normativa. Quanto ao teor das matérias tratadas no âmbito destes sistemas, verificamos que os objetivos, os atores alvo, as áreas temáticas principais e as formas de organização da interlocução entre os atores são distintos nos vários PROT, sendo perceptível que as características específicas de cada território, as experiências de gestão das CCDR e determinados atores participantes no processo influenciaram a conceção e o desenho das soluções.

O Quadro 3.1. sistematiza a informação recolhida sobre os sistemas de governança dos PROT e caracteriza-os em três domínios de análise: os objetivos dos sistemas; as suas estruturas de operacionalização; e as medidas e ações inscritas em programa de execução.

No que se reporta aos objetivos, podemos registar que em todas os casos é objetivo dos SMAG a monitorização e avaliação da execução do PROT, no sentido da aplicação das suas orientações e da realização das suas medidas e ações e também dos seus efeitos sobre a evolução dos territórios onde incidem, incluindo o estudo de dinâmicas territoriais específicas, mas apenas alguns consideram a possibilidade de utilizar estes sistemas para desenvolver componentes abertas do plano, para interpretar os seus conteúdos de natureza indicativa ou para promover a adaptação de conteúdos específicos.

**Quadro 3.1. – Caracterização dos Sistemas de Governança Territorial dos PROT**

DOMÍNIOS DE ANÁLISE	PROT NORTE	PROT CENTRO	PROT OVT	PROT AML (em vigor)	PROT AML (alteração)	PROT ALENTEJO	PROT ALGARVE
<b>OBJETIVOS<sup>26</sup></b>							
Execução PROT	•	•	•	•	•	•	•
Efeitos territoriais	•	•	•	•	•	•	•
Interpretação, desenvolvimento	•		•		•		•
Adaptação de conteúdos			•		•		•
Estudo de dinâmicas	•	•	•	•	•	•	•
Articulação institucional	•	•	•	•	•	•	
Articulação interna CCDR		•				•	
Articulação outros IGT		•				•	
Articulação POR / QREN	•	•	•	•		•	
Parcerias c/ agentes privados					•		•
<b>ESTRUTURA</b>							
<b>Orgânica</b>							
Com. de Acompanhamento	•		•	•	•		
Núcleo Gestão: base/temáticos	•		•		•		
Observatório	•	•	•	•	•	•	•
<b>Funcional</b>							
Direção e gestão estratégica		•				•	
Gestão técnica		•				•	
Concertação intersetorial		•				•	
Articulação local		•				•	
<b>MEDIDAS E AÇÕES</b>							
Estrutura		•	•	•		•	
Sistemas indicadores		•	•				
Estudos e informação		•					
Pactos territoriais	•						

Fonte: Elaboração própria com base nos conteúdos dos PROT

A articulação institucional, entendida como uma forma de estruturação e fortalecimento do relacionamento entre as entidades mais importantes para o plano, está bem presente em todos os PROT. Todavia, as formas como essa articulação se expressa são distintas e traduzem-se de modo distinto no enunciar dos objetivos, nuns casos mais centradas no reforço da própria CCDR e dos seus órgãos, dando maior enfoque às articulações internas e baseadas nos instrumentos de gestão territorial, noutros, mais ligados à continuidade dos trabalhos da comissão de acompanhamento da elaboração.

<sup>26</sup> A “aproximação ao cidadão” foi inicialmente inscrita como subcategoria analítica dos objetivos do sistema de governança, mas tendo-se uma elevada inconsistência de informação, optou-se por não a considerar.

Um objetivo presente na maioria dos sistemas de governança é o de articulação dos PROT com a gestão dos programas de financiamento comunitário, manifestado na intenção de que o PROT sirva de enquadramento, quer para a definição estratégica das linhas de apoio financeiro, quer para a definição de requisitos regulamentares de acesso e de critérios de seleção de candidaturas, quer ainda para a contratualização da gestão com entidades intermunicipais.

Embora quase sempre presentes nos enunciados, a matéria das parcerias com atores privados, na sua componente operativa, é pouco desenvolvida e a exploração da participação e envolvimento da sociedade civil e dos cidadãos assenta na disponibilização de informação, não havendo uma consistência nas propostas que nos permita registá-las.

Quanto às estruturas de suporte dos SMAG, encontramos três situações distintas:

No caso dos PROT Centro e Alentejo identificámos uma estrutura delineada segundo uma perspetiva de melhoria funcional, que parte da ideia de reforço da integração do trabalho desenvolvido pelos serviços e órgãos das CCDR e dos mecanismos de articulação instituídos para a interação coordenada de planos (sistema de gestão territorial) e para a coordenação intersectorial e multinível (Conselho de Coordenação Intersectorial e Conselho da Região) para dar corpo a uma estrutura de governança. A estrutura é imaterial mas convencional, suportada pela definição de funções de direção e gestão estratégica, protagonizadas pelo presidente da CCDR, por funções de gestão técnica, conduzidas pelos serviços da CCDR, e por funções de concertação intersectorial e de articulação local, assumidas, respetivamente pelos conselhos antes identificados;

No caso dos PROT OVT e AML, em vigor e alteração, e, parcialmente, no Norte, identificámos uma estrutura desenhada numa perspetiva de inovação organizacional, que parte da ideia de valorização da dinâmica de trabalho e da proximidade e confiança de relacionamento geradas no seio da comissão de acompanhamento da elaboração destes planos, para institucionalizar uma estrutura de governança específica e não convencional, centrada na monitorização, avaliação e gestão da implementação do PROT. Esta estrutura é composta por uma comissão de acompanhamento de natureza consultiva, que dá continuidade à comissão de acompanhamento da elaboração, mantendo o nível de representação e valorizando as práticas de trabalho anteriores, por um núcleo de gestão operacional, com uma parte de composição fixa, agregando a CCDR e os municípios associados, e outra de composição variável, formando comissões temáticas, e ainda por um observatório destinado a monitorizar a execução do plano, os seus efeitos gerais e dinâmicas territoriais específicas. O PROT-Norte apresenta uma declinação desta estrutura tipo que se traduz na redução da comissão de acompanhamento às entidades públicas e num maior enfoque nos aspetos ligados à articulação interna.

No caso do Algarve previu-se uma estrutura de acompanhamento composta pelas entidades públicas representantes dos interesses mais relevantes e pelas autarquias isoladas e em associação intermunicipal, sendo que na sua concretização esta estrutura foi reconduzida ao observatório do

PROT-Algarve, criado por RCM<sup>27</sup> como entidade independente, com funções de acompanhamento, monitorização e avaliação do PROT e do sistema de turismo nele previsto. O observatório é composto pela CCDR, pela entidade nacional responsável pelo setor do turismo e pelos municípios, detendo competências de monitorização e avaliação geral do plano e dos seus efeitos e, também, competências específicas de concertação de interesses e de conciliação de posições das entidades que intervêm nos procedimentos de concretização dos núcleos de desenvolvimento turísticos, pressupondo também um relacionamento com o sector privado.

Embora com abordagens distintas, a previsão de observatórios regionais, articulados com o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, previsto no RJIGT, são uma componente central dos SMAG em todos os PROT.

Quanto a medidas e ações inscritas nos programas de execução dos PROT e destinadas à criação e funcionamento das estruturas ou ao desenvolvimento de componentes do SMAG, constatámos que as mesmas são exíguas. Na maioria das situações registam-se ações agregadas, sem detalhe de orçamento e prioridade e centradas na elaboração de estudos e na produção de informação.

### **Dimensões de governança territorial**

As dimensões da governança territorial, que identificámos com base nos principais requisitos do processo de governança, estão presentes no conteúdo dos vários PROT. Todos eles assumem a importância de princípios e objetivos de governança territorial no desenvolvimento dos trabalhos de implementação do plano e todos, com maior ou menor desenvolvimento, fazem referência aos domínios de análise pré-identificadas, como consta do Quadro 3.2.

Importa, no entanto, registar que o tratamento das matérias em análise assume nos vários PROT uma grande amplitude, incluindo partes de enquadramento teórico e declarações de princípio e de intenção abstratas, a par, e em sobreposição, com orientações e diretrizes balizadas. Nesta realidade, para a sistematização registada no Quadro 3.2. tivemos por base uma leitura global dos pontos específicos referentes à matéria em estudo, extraíndo, em primeiro lugar, as referências com natureza de orientação ou diretriz e, em segundo, complementando-as com a interpretação de referências mais amplas desde que relacionadas com o quadro de ação definido pelas orientações e diretrizes, não tendo sido consideradas referências presentes no enunciado mas para as quais não encontramos uma ligação perceptível com essas orientações e diretrizes.

Em matéria de representatividade dos atores no processo de governança territorial dos PROT pudemos verificar que ao nível das estruturas o envolvimento é, essencialmente, de natureza institucional e cariz público, centrado nas CCDR, nas entidades da administração setorial e nos municípios associados. Apesar de serem efetuadas várias referências à importância do reforço da interação público-privado, em concreto não existem operacionalizações desenhadas e passíveis de ser caracterizadas com objectividade, com exceção do Algarve.

---

<sup>27</sup> O observatório foi criado pela RCM que aprovou o PROT

**Quadro 3.2. – Dimensões de Governança evidenciadas nos PROT**

<b>Dimensões de Governança</b>	<b>PROT NORTE</b>	<b>PROT CENTRO</b>	<b>PROT OVT</b>	<b>PROT AML (em vigor)</b>	<b>PROT AML (alteração)</b>	<b>PROT ALENTEJO</b>	<b>PROT ALGARVE</b>
<b>Envolvimento de atores</b>	Institucional CCDR/DGT/S/EI	Institucional CCDR/CCI/CR	Institucional CCDR/DGT/S/EI/O	Institucional (s/ especificar)	Institucional CCDR/DGT/S/EI/O	Institucional CCDR/CCI/CR	Institucional CCDR/TP/M/P
<b>Tipo de interlocução</b>	Horizontal e Vertical	Horizontal e Vertical Interna e Externa	Horizontal e Vertical	Horizontal e Vertical	Horizontal e Vertical	Horizontal e Vertical Interna e Externa	Horizontal e Vertical
<b>Geometrias territoriais</b>	Regional Intermunicipal	Regional Intermunicipal	Regional Intermunicipal Inter-regional (fundos comunitários)	Área Metropolitana	Área Metropolitana	Regional Intermunicipal	Regional Intermunicipal
<b>Geração de motivação</b>	Plataforma de diálogo institucional Parcerias e negociação Articulação QREN	Plataforma de interlocução Divulgação boas práticas Articulação QREN	Plataforma de gestão Práticas de cooperação Parcerias estratégicas Articulação QREN	Articulação institucional Articulação QREN	Plataforma de gestão Novo desenho institucional Práticas inovadoras	Plataforma de interlocução Divulgação boas práticas Articulação QREN	Plataforma de decisão (turismo) Compromissos PP
<b>Formação de valores comuns</b>	Agendas prioritárias / pacto regional de competitividade Orientações e recomendações técnicas	Harmonização de procedimentos e critérios Procedimentos comuns/integrados	Projetos comuns Decisões conjuntas (gestão de limiares e reconheci/ interesse - turismo)	Base de dados para Fundamentação técnica de processos de planeamento	Contratualização Articulação de planos e decisões territoriais (equipamentos, infra. transporte etc.)	Harmonização de procedimentos e critérios Trocas de experiências	Contratualização (turismo) Programação da execução (turismo)
<b>Legitimidade da decisão</b>	Quadro de competências	Quadro de competências	Quadro legal e redes	Quadro de competências	Quadro legal e redes	Quadro de competências	Quadro de competências Quadro de decisão partilhada (turismo)
<b>Prestação de contas</b>	Relatório PROT -anual Análises -trimestrais	REOT regional –bienio	Relatório PROT -anual Relatórios intercalares REOT regional	Relatório PROT - trienal Relatórios de suporte à dinâmica de planos	Relatório PROT -anual Relatórios intercalares REOT regional	REOT regional - bienio	Relatório - anual
<b>Capacitação e aprendizagem</b>	Sistema de informação Redes de articulação	Sistema de informação Estudos de dinâmicas Projetos de investigação Discussão temática	Sistema de informação Estudos de dinâmicas Redes de articulação	Sistema de informação Acompanhamento de áreas piloto	Sistema de informação Estudos de dinâmicas Redes de articulação	Sistema de informação Discussão temática Estudos de dinâmicas Projetos de investigação	Sistema de informação Formação Gestão de redes
<b>Participação dos cidadãos</b>	Disponibilização de informação	Disponibilização de informação	Disponibilização de informação	Disponibilização de informação	Disponibilização de informação	Disponibilização de informação	Disponibilização de informação

CCDR- Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional; CCI- Conselho de Coordenação Intersectorial; CR- Conselho Regional; DGT- Direção-Geral do Território; EI- Entidade Intermunicipal; P- Privados; QREN- Quadro estratégico de Referência Nacional M- Município; O- Organizações de interesses privados e da sociedade civil; PP- Público-privado; S- Administração setorial; TP- Turismo de Portugal;

Fonte: Elaboração própria com base nos conteúdos dos PROT

No caso dos planos que preconizam estruturas de continuidade com as comissões de acompanhamento da sua elaboração, os representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais estão representados ao nível consultivo. No caso do PROT-Algarve, pode inferir-se com segurança a existência de uma participação dos agentes privados no sistema de governança, não ao nível da estrutura mas dos trabalhos a desenvolver por esta.

Este baixo nível de representação e de envolvimento dos atores privados na estrutura de governança deve ser lido tendo em conta a natureza do instrumento de planeamento que estamos a tratar. Primeiro, porque o seu posicionamento de charneira no quadro do sistema de gestão territorial, apela, como vimos nos pontos anteriores, a uma concentração de esforços na coordenação de políticas públicas e na cooperação dos atores por estas responsáveis, bem como na concretização da interação coordenada de instrumentos de planeamento da responsabilidade das entidades públicas. Segundo, porque, tratando-se de um instrumento de natureza estratégica, a concretização operativa das suas orientações e diretrizes carece, na maioria dos seus conteúdos, de desenvolvimento e materialização no âmbito dos planos reguladores da ocupação e uso do solo, ficando o PROT mais afastado da execução privada direta. Não obstante, em algumas matérias a participação das organizações representativas dos interesses privados é importante face aos objetivos enunciados pelos PROT, e seria possível prever um maior envolvimento das mesmas, atribuindo-lhes responsabilidades de monitorização e comprometendo-as com algumas esferas de decisão.

Os modelos de governança delineados no âmbito dos PROT são essencialmente modelos de governança horizontal, entre a administração do Estado, periférica e central desconcentrada, e modelos de articulação vertical, entre estas entidades e as autarquias locais, isoladas ou em associação, destinados a formalizar rotinas de articulação institucional. Os sistemas de governança de índole funcional, como os do Centro e do Alentejo, manifestam, a par das preocupações de articulação externa da CCDR, um grande enfoque na articulação interna, entre os serviços da CCDR. Noutra linha de preocupações, o PROT-OVT salienta a necessidade de estabelecer uma articulação específica com as CCDR Centro e Alentejo, tendo em vista garantir a aderência entre o PROT e os Programas Operacionais Regionais, justificada pela situação de descoincidência existente entre o território do OVT para efeitos de planeamento e gestão territorial e para efeitos de gestão de fundos comunitários<sup>28</sup>.

A geometria territorial predominantemente referida como base para o estabelecimento de redes de interlocução reflete os dois âmbitos territoriais administrativos existentes: o espaço regional, coincidente com o território de atuação das CCDR; e o espaço intermunicipal, coincidente com o território de atuação das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais. Pese embora, nos

---

<sup>28</sup> Para efeitos de afetação e gestão de fundos estruturais o território do OVT reparte-se entre as Regiões Centro e Alentejo para efeitos de execução das políticas de desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente integra-se na Região de Lisboa e Vale do Tejo.

seus conteúdos materiais de natureza técnica, os PROT desenvolverem orientações e diretrizes para espaços de atuação específicos e diversos das circunscrições administrativas (espaços problema, espaços funcionais, unidades territoriais, etc.), estas propostas não dão origem a desenvolvimentos particulares no âmbito do sistema de governança. Esta lógica denota a forte conotação da governança territorial com os mecanismos institucionais e com os moldes formais de atuação e uma menor adesão a outros espaços de articulação mais livre. As referências a compromissos de gestão territorial de áreas funcionais, parcerias para o desenvolvimento de projetos, construções de territórios de ação durante e em função do processo são ausentes ou abstratas.

Os fatores de geração de motivação não são identificados nos PROT enquanto tal. Por isso, foram identificados a partir de uma interpretação das intenções que perpassam os enquadramentos mais teóricos e das propostas do SMAG. Considerámos como referências passíveis de incluir neste domínio de análise realizações que possam motivar os atores a interessar-se por ter um envolvimento no processo de governança, desde a ideia de reforço do diálogo institucional, que referenciamos no PROT-AML em vigor, às ideias, algo vagas, de concertação estratégica e de parceria estratégica enunciadas nos PROT OVT e AML-Alteração, aos propósitos de definição de procedimentos comuns, trocas de experiências e divulgação de boas práticas, patentes nos PROT Centro e Alentejo, aos pactos territoriais/ agendas estratégicas do PROT-Norte e aos mecanismos de decisão partilhada no domínio do turismo consagrados nos PROT do Algarve e do OVT.

O domínio de análise da formação de valores comuns está intrinsecamente ligado ao da geração de motivação, uma vez que só muito pontualmente conseguimos referenciar processos de construção de valor público em rede por meio de discussão e deliberação, situação aplicável no caso do setor do turismo, nos PROT Algarve e OVT, este com menor expressão. Todavia, podemos considerar que existe uma formação de valores comuns em processos menos ambiciosos do ponto de vista teórico mas de grande importância na prática, como a harmonização de procedimentos e critérios técnicos, a formação de parcerias e redes e, no geral, o próprio processo de monitorização, avaliação e gestão dos PROT na sua globalidade.

A legitimidade da decisão é um requisito central dos processos de governança que poderia considerar-se neste contexto bastante relativizado, uma vez que predominam articulações horizontais e verticais de índole institucional e que os próprios PROT remetem para a atuações gizadas pelo quadro de competências das entidades e pelo quadro legal aplicável, com está patente no Quadro 3.2. Todavia isto não quer dizer que não haja margem para decisão e problemas de legitimidade e legitimação da decisão uma vez que a coordenação territorial de políticas setoriais e a intervenção concorrente da administração regional e das autarquias locais em matéria de ordenamento do território apresentam margens de decisão muito amplas, com zonas de conflito (como decorre do enquadramento contextual e de caracterização do instrumento PROT efetuados no capítulo II e ponto 1 do presente capítulo) e com necessidades de gestão desse conflito. As redes previstas no âmbito do SMAG e a publicitação da

informação do processo de monitorização e avaliação são procedimentos que visam assegurar a legitimidade e legitimação da decisão.

A prestação de contas é exercida, essencialmente, por via dos relatórios de monitorização, avaliação e gestão, onde prepondera a apresentação do sistema de indicadores de realização e de resultado e, em alguns casos, o relato do processo de implementação. Os relatórios periódicos são bienais nos PROT que preveem sistemas de índole funcional e anuais nos demais, e na generalidade pretendem-se articulados com os do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e contribuintes dos Relatórios de Estado do Ordenamento do Território, ambos previstos no RJGT e ainda não operacionalizados.

No segundo semestre de 2013 apenas o PROT-Algarve tem disponível para consulta livre um relatório, datado de 2009 e relativo apenas ao sistema de indicadores<sup>29</sup>, e o PROT-OVT que tem disponíveis dois relatórios, datados de 2011 e 2012, apresentando o sistema de indicadores e também a monitorização do programa de execução e o relato do próprio processo de gestão do PROT no âmbito do SMAG, numa ótica de aprendizagem organizacional. Os relatórios garantem as vertentes de publicitação e transparência da informação, sendo o escrutínio e a responsabilização, num primeiro nível, cometido às comissões de acompanhamento (nos casos em que estão previstas), que se pronunciam sobre os relatórios, e a um segundo nível à comunidades técnicas e científicas e aos cidadãos em geral, a partir da sua disponibilização pública *on-line*.

A capacitação e aprendizagem são também domínios de análise onde preponderam referências difusas, não se traduzindo em concretizações detalhadas. Todavia, é inegável que a constituição do sistema de informação e os estudos sobre as dinâmicas territoriais são ações no domínio da capacitação das instituições e das comunidades que a estes acedem. E é também inegável que as redes e esquemas de interlocução proporcionam aprendizagem organizacional.

A participação dos cidadãos nos SMAG é enunciada como uma componente importante da democracia participativa, mas a identificação de incentivos à participação e o envolvimento dos cidadãos no escrutínio da implementação do plano e do processo de governança é incipiente. A participação é motivada pela disponibilização de relatórios de monitorização nos *sites* das CCDR, pela consulta dos sistemas de indicadores ou de respostas a perguntas frequentes, também aí disponíveis, sendo exígua a oferta de facilitadores adicionais quer por via da produção de sumários executivos ou da disponibilização de dispositivos tecnológicos facilitadores da interação (p.e. plataformas colaborativas) para melhorar a comunicação a diferentes níveis de compreensão e interesse.

### **Visões dos atores**

A identificação da visão dos atores resulta da leitura dos pareceres finais e das atas das comissão de acompanhamentos, sendo que esta linha da pesquisa não revelou material assinalável, não obstante a

---

<sup>29</sup> Embora haja conhecimento que a CCDR Algarve tem vindo a produzir relatórios da actividade do Observatório no domínio do turismo, os mesmos não estão disponíveis ao público em geral.



extensa dimensão dos pareceres, que só por si nos remete para algumas conclusões explanadas no ponto seguinte.

Numa leitura geral do quadro síntese (Anexo III), constatamos apenas que no processo de elaboração dos PROT as comissões de acompanhamento demonstraram uma aceitação tácita dos SMAG e registaram preocupações, sobretudo, ao nível da concretização dos sistemas de governança em medidas e ações concretas, nomeadamente a inscrever nos programas de execução, e ao nível do envolvimento e participação das populações. Pode inferir-se, também, algum ceticismo sobre a efetiva operacionalidade dos SMAG nas suas componentes mais próximas da partilha de decisão, manifestadas através dos desafios apontados.

### **Inferências da análise**

A situação dos vários PROT é muito diferenciada em termos de tempo de aplicação e de relato da experiência entretanto adquirida. O PROT-AML, que foi o primeiro plano a ser elaborado na configuração de instrumento de natureza estratégica, apresenta um conteúdo menos desenvolvido e a estrutura nele prevista não foi operacionalizada. Os PROT Norte, Centro e AML-Alteração não estão em vigor, não existindo, portanto, condições de avaliação das virtualidades ou debilidades das estruturas previstas e dos resultados da sua operacionalização. Os PROT Algarve, OVT e Alentejo, respetivamente em vigor desde 2007, 2009 e 2010, desenvolveram as matérias da governança em moldes muito distintos e os dois primeiros apresentam já relatórios de monitorização.

É patente a existência de um elevado grau de discrepância entre os enunciados teóricos constantes das normas orientadoras e mesmo dos pontos específicos referentes ao SMAG e as concretizações. Os enunciados assumem um teor discursivo, declarando os princípios, as virtualidades e os objetivos da governança territorial com um grau de abrangência vasto mas as referências a procedimentos e formas de atuação, o envolvimento de atores e as competências atribuídas são diminutos face às expectativas geradas pelo discurso. Assim, no plano retórico enunciam-se instrumentos colaborativos, de debate, de concertação e de decisão partilhada, envolvendo atores públicos e privados, mas na prática não se identificam sedes, procedimentos e ferramentas para o realizar. Como evidências concretas de decisão partilhada, encontramos incumbências para o desenvolvimento de algumas componentes abertas do plano, para interpretar os seus conteúdos de natureza indicativa, para promover (propor) a adaptação de conteúdos específicos, ou para concertar posições em domínios concretos, como é caso do turismo, onde se inscrevem a gestão dos limiares de camas turísticas e as conferências relativas aos procedimentos concursais dos núcleos de desenvolvimento turístico do Algarve e de reconhecimento do interesse regional dos núcleos de desenvolvimento económico associados a turismo e lazer do OVT. Esta dualidade entre a ambição e a concretização é menos visível nos PROT que optaram por uma perspetiva funcional e mais alinhada com as competências das CCDR e dos seus órgãos.

A análise realizada tornou evidente o interesse que a matéria da governança territorial registou no contexto da elaboração e implementação dos PROT, denotando-se uma preocupação generalizada em

atuar sobre a melhoria das condições do exercício administrativo, sobretudo ao nível da coordenação das políticas públicas e dos instrumentos de planeamento no território regional e, em alguns casos mais restritos, de concertar interesses públicos e privados em torno de setores ou projetos específicos.

Efetivamente a leitura conjunta dos domínios de análise relativos ao envolvimento de atores, ao tipo de interlocução e às geometrias territoriais leva-nos a inferir que os sistemas de governança dos PROT estão ainda mais preocupados em concretizar adequados níveis de interação de planos e de políticas públicas e de interlocução entre entidades administrativas do que em partir dessa realidade construída para outras formas mais inovadoras de governança territorial. Esta conclusão, na nossa perspetiva, não menoriza os sistemas previstos nos PROT, antes pelo contrário, consciencializa-nos de um problema da função administrativa e da atividade de planeamento em particular, e apela à utilização destes instrumento de planeamento para melhorar as práticas existentes.

A exiguidade da afirmação de posições por parte do fórum de atores que acompanhou a elaboração dos PROT, face a um assunto que a todos eles diz respeito, leva-nos a inferir algumas explicações cumulativas: a mais direta é a existência de uma consonância de pensamento com as abordagens do assunto apresentadas pelas CCDR, na linha de pensamento de que “só se critica quando se discorda”; a segunda é a manifestação de um alheamento face a uma matéria que ainda é pouco apreendida e que está muito mais alinhada com os discursos do que com as práticas, segundo o pensamento de que “se está mencionado está tratado”; a terceira é a de que as preocupações de coordenação, cooperação e concertação de políticas, atores e interesses são principalmente das CCDR, e escapam, ainda, ao cerne das preocupações dos demais atores envolvidos, na linha de pensamento de que “a coordenação é um problema de quem coordena e não de quem tem de se coordenar”.

As abordagens dos vários PROT, sendo diferenciadas, denotam, na nossa leitura de contexto, preocupações comuns das CCDR quanto à necessidade de reforço da governança territorial, nuns casos impulsionando a ação da estrutura formal de serviços e órgãos constituídos, no sentido de dotar “velhos serviços com novas condutas” e noutros, promovendo a criação de estruturas novas, formais ou informais, no sentido de motivar “novas estruturas para velhos trabalhos”. Não tivemos, nesta pesquisa, condições para avaliar sobre soluções mais ou menos adequadas ou aprofundadas, nem tal se pretendia. Temos, sim, condições de registar as sintonias e divergências dos entendimentos de partida, as formas alternativas de concretização e alguns resultados demonstrados, considerando-se de interesse que a mesma seja continuada e desenvolvida.

A avaliação das práticas de governança territorial preconizadas nos PROT enquadra-se nas preocupações mais gerais de avaliação das políticas públicas e é uma obrigação da comunidade científica e técnica que trabalha nas áreas do ordenamento do território, não só numa perspetiva de gerar maior aderência dos discursos às práticas e de transformar o conhecimento em processos operativos, mas também numa perspetiva de contributo para a formação de cultura administrativa e cívica mais sólida das políticas territoriais. Consideramos, aliás, que as linhas de investigação na área da governança da implementação dos PROT são não só de interesse e utilidade evidentes, como

podem ser um impulsionador de uma maior aproximação entre as CCDR e a comunidade académica, fora dos esquemas tradicionais da consultoria próprios da elaboração dos planos, com efeitos positivos na transformação do conhecimento nos dois sentidos.

Seja por necessidades específicas ou por interesse mais geral, os PROT apresentam propostas de sistemas de governança e esquemas de interlocução horizontal e vertical com significado no panorama da atividade administrativa de planeamento no domínio do ordenamento do território. Independentemente da modalidade e do grau de operacionalização, estas propostas justificam uma análise continuada e sistemática que possa contribuir para um novo conhecimento e uma melhor ponderação destas matérias.



## CONCLUSÕES

A configuração atual da administração pública portuguesa é indissociável da evolução do Estado, nas últimas quatro décadas e denota marcas das circunstâncias e contingências particulares que, em cada período, formataram os referenciais políticos e os modelos organizativos.

Como nos evidencia a leitura das geografias e trajetórias da reforma, existem marcas históricas e institucionais profundas que não podem deixar de ser tidas em conta nos processos de reorganização e melhoria da atividade administrativa. Em Portugal existe um alinhamento tradicional com os referenciais dos países da Europa continental (segundo o conceito de *Neo-Weberian State*), vincado pelos traços culturais dos países do sul e pelo seu contexto situacional específico de cada período.

Os ideais reformistas neoliberais ganharam expressão no discurso político após a adesão europeia, em contraciclo com o desafogo financeiro decorrente da entrada de fundos comunitários e com a expansão das políticas públicas que lhes foi inerente, e manifestaram-se, essencialmente, na adoção de novos instrumentos e técnicas de gestão, nos sistemas de avaliação do desempenho, no reforço de autonomias administrativas e financeiras de organismos públicos, na empresarialização e privatização de setores do Estado e na criação de agências reguladoras nesses setores, mas sem significar uma reforma global, profunda e fraturante das estruturas e dos modelos organizativos e funcionais anteriores e sem associar ao discurso descentralizador sobre a administração do Estado um quadro de estabilidade duradoura para a organização administrativa territorial.

Não obstante a evidente valorização do cidadão no quadro das decisões de modernização gestonária, expressa na redução da formalidade burocrática, na desregulamentação processual e na simplificação administrativa associadas a novas tecnologias de comunicação, as preocupações mais amplas, do foro da democracia deliberativa e do incremento da cidadania ativa, que passam pelo efetivo envolvimento dos cidadãos na decisão, são recentes e enfermam de atrofias que são o reflexo de uma fraca cultura cívica de participação e da persistência de traços de rigidez comportamental da administração, que condicionam a adoção de novas condutas e práticas administrativas.

Numa leitura geral dos referenciais, contextualizada pelo objeto e pelos objetivos da presente pesquisa, identificámos como traços institucionais e culturais marcantes da estrutura, organização e funcionamento administrativos: a forte presença do Estado na vida da administração e da sociedade em geral; uma débil profissionalização dos quadros dirigentes da administração pública; a preponderância da cultura jurídico-formal na definição dos processos e procedimentos administrativos; uma estrutura de relacionamentos administrativos marcada pelo individualismo; comportamentos e posturas de relacionamento externo que não valorizam a prestação de contas e a confiança; e uma organização administrativa territorial ainda não estabilizada.

Num quadro geral em que o Estado perdeu protagonismo no seu papel de decisor executante e em que à administração já não basta a legitimidade que lhe advém da sua condição pública e da lei, os processos de governança, de maior ou menor latitude, são uma inevitabilidade na prática

administrativa e, em determinados domínios de atuação, uma condição indispensável para garantir a legitimação da formatação e execução das políticas públicas e para maximizar as realizações e o valor público gerado.

As obrigações externas portuguesas, designadamente no contexto da União Europeia, e as pressões internas obrigam o Estado e a administração a assumirem novas formas de relacionamento com a economia e a sociedade e a partilhar com um conjunto alargado de atores, públicos e privados, quer a definição das visões e dos objetivos comuns a alcançar com as políticas públicas que lhes dizem respeito, quer as realizações que dão execução a essas políticas.

A governança enquanto processo que viabiliza e promove novas formas relacionamento formal e informal entre uma pluralidade de atores, tendo em vista gerar compromissos e acordos para a formatação e execução das políticas públicas, é um conceito abrangente e pode corresponder a práticas muito diversas e multifacetadas, em função do contexto em que ocorrem e do foco com que são dinamizadas, carecendo, por isso, para manter e demonstrar a sua legitimidade, de uma adequada contextualização institucional, desenvolvendo-se no quadro de instrumentos, regras e práticas consagrados do ponto de vista político, legal e técnico.

Este tipo de processos, abertos a uma pluralidade de atores, apresenta uma lógica pouco familiar e comum para a organização administrativa portuguesa, sendo, crucial sinalizar os requisitos fundamentais da governança para que se possa garantir, por um lado, a sua viabilidade processual e, pelo outro, que não é colocada em causa a legitimidade dos valores públicos construídos em rede e a prevalência da ética e do interesse públicos.

Como requisitos fundamentais do processo de governança sinalizamos: a motivação e legitimidade de decisão fora dos circuitos formais e hierárquicos; o equilíbrio e representatividade dos atores; a prestação de contas em moldes de responsabilização objetiva; a capacitação institucional e social; e o reforço da ação de governação na condução do processo e na coordenação das políticas. No que diz respeito à dimensão territorial reforçamos a importância da criação de rotinas de cooperação e coordenação vertical e horizontal, entre os vários níveis de decisão política, as entidades responsáveis pela execução de políticas territoriais ou sectoriais territorializadas, as organizações económicas, sociais e a sociedade civil que tenham o território como matriz e que conduzam à identificação e valorização do capital territorial.

Os PROT, na sua qualidade de instrumentos de desenvolvimento territorial de natureza estratégia e âmbito regional, assumem-se como instrumentos de governança territorial alicerçados em processos de coordenação e cooperação vertical e horizontal e de concertação de interesses públicos e privados, que mobilizam os atores para a identificação e valorização do capital territorial, mediante a construção de visões, estratégias e agendas de atuação partilhadas.

Numa trajetória de convergência à escala europeia e mundial os instrumentos de planeamento de natureza estratégica têm vindo a afirmar-se face aos instrumentos de planeamento de natureza regulamentar, como consequência do maior alinhamento das práticas de planeamento participativo,

colaborativo e deliberativo com as necessidades de flexibilidade da resposta dos planos e dos processos de planeamento em contextos sociais de grande complexidade e mutabilidade e com a nova racionalidade de partilha do poder do Estado com outros atores, no quadro dos modelos político-institucionais contemporâneos.

Nesta linha de afirmação dos instrumentos de planeamento estratégico colocam-se grandes desafios a uma organização administrativa como a portuguesa, que tem raízes profundas no funcionamento hierárquico e individualista das instituições e no planeamento racional e regulamentar do uso do solo, sendo necessário percorrer um caminho de adaptação das culturas institucionais e organizacionais que passa pela mobilização e capacitação dos atores envolvidos e pela afirmação de protagonistas, sob a forma de instituições e instrumentos, que enquadrem, promovam e dinamizem processos de transformação, assegurando a manutenção dos referenciais fundamentais da ação pública.

Nos termos da Constituição a atividade de planeamento no domínio do ordenamento do território configura um espaço aberto à intervenção concorrente do Estado e das autarquias locais onde se confrontam os interesses nacionais e setoriais com os interesses locais, sendo necessário modelar soluções em função dos territórios e dos vários interesses em jogo, no quadro das configurações e margens de decisão das diferentes entidades competentes pelas várias políticas públicas.

Esta modelação não dispensa a participação de um conjunto alargado de atores no âmbito de processos de governança territorial, mas a governança, mais do que um novo modelo da administração pública ou uma substituição da ação de governar, identifica um processo e expressa uma forma de ação adequada para singrar nas necessidades e condicionalismos da governação, exigindo instituições legitimadas e capacitadas e instrumentos que formalizem as decisões e confirmem transparência ao processos de decisão em torno da configuração do valor público

Uma evolução dos procedimentos tradicionalmente hierárquicos e normativos para procedimentos de governança territorial, assentes na coordenação vertical e horizontal de políticas e de intervenções e na cooperação entre entidades, precisa que se olhe com atenção a organização da administração territorial, a capacitação institucional da administração e organizações envolvidas nos processos de planeamento estratégico e a aprendizagem organizacional, não só do ponto de vista da aquisição de competências e conhecimentos técnicos e comportamentais mas, também, do ponto de vista da geração de contextos de trabalho promotores de prestação de contas, com escrutínio e avaliação, e do estabelecimento de relações de confiança colaborativa entre instituições e pessoas.

As CCDR, enquanto entidades da administração desconcentrada do Estado, desde a sua criação em 1979, visaram a articulação e coordenação e de políticas públicas, primeiro com o objetivo central de apoiar a transferência de competências do Estado para os municípios e, depois, recebendo competências de execução das políticas de desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente e de articulação de políticas sectoriais com expressão territorial, no espaço regional.

As circunscrições territoriais em que atuam estas entidades têm servido de guia para o desenho da organização administrativa, no espaço continental, num nível intermédio entre o Estado e as autarquias

locais. Todavia, o papel e a imagem das CCDR, no contexto da estrutura administrativa do país têm oscilado em função do tempo histórico e das opções políticas, na charneira entre o reforço do poder local, a expectativa da regionalização, a promoção do associativismo municipal, a configuração do planeamento de natureza económica, a afirmação das políticas de ambiente e a articulação entre políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento regional.

Com a reforma administrativa concretizada pelo PRACE, avançou-se significativamente com a organização administrativa territorial de base regional, reconduzindo os territórios de atuação da administração periférica e desconcentrada a esta mesma circunscrição territorial e, simultaneamente, com a operacionalização do sistema de gestão territorial ao nível regional, através da elaboração dos PROT, encetaram-se processos consistentes de coordenação territorial das políticas públicas no quadro de uma cooperação alargada de entidades e organizações públicas e privadas.

Ao longo dos últimos dois anos, têm vindo a decorrer trabalhos que visam alterações legislativas no domínio da redução da administração central, do associativismo municipal e da descentralização de competências do Estado para autarquias locais e entidades intermunicipais e do sistema de gestão territorial e política de solos, todas elas fortemente impactantes nas matérias que estamos a estudar. Partimos, assim, de um quadro de indefinição quer quanto ao que se espera das CCDR, enquanto serviços periféricos do Estado a par das futuras entidades intermunicipais, quer quanto ao papel dos PROT no futuro desenho do sistema de gestão territorial.

Paralelamente decorre um período de intensa reflexão estratégica e programática sobre o desenvolvimento regional nas dimensões competitividade, sustentabilidade, inclusão e governação, ligada à negociação e programação financeira de fundos comunitários para o período 2014-2020 a decorrer à escala nacional, regional e supramunicipal, não sendo evidente o aproveitamento da relação desta reflexão com o trabalho de gestão dos PROT.

Numa época em que se discute o papel do Estado e o sentido da reforma da administração pública num conjunto alargado de domínios, importa que as políticas de ordenamento do território e, nesse âmbito, o planeamento estratégico territorial sejam devidamente considerados nesta discussão, pois, na nossa opinião, carecem de debate e esclarecimento adicionais, para que, no contexto complexo da organização do Estado e das autonomias locais, as instituições, os agentes socioeconómicos e os cidadãos as possam compreender e assimilar, enquanto parte da ordem social de direito e democracia e da cultura institucional e cívica.

Neste contexto interessa desenvolver um pensamento estratégico sobre as CCDR e as suas missões, modelos organizativos e formas de atuação, que tenha presente o percurso destes serviços periféricos ao longo do seu tempo de vida, que compreenda as vicissitudes desse percurso e que as posicione numa trajetória compreensível face ao futuro que se deseja configurar para a gestão dos processos de coordenação de políticas públicas e de desenvolvimento de base territorial.

As lições da experiência dizem-nos que as questões orgânicas e de enquadramento legal e formal são indispensáveis como base, mas não são suficientes para ativar alterações substanciais de condutas,



acreditando-se que é essencial encontrar argumentos estimulantes e, também, pretextos que impulsionem as entidades a reorganizar as práticas de coordenação, cooperação e concertação em torno de agendas de ordenamento e desenvolvimento territorial regional.

Nas experiências recentes das CCDR, inscrevem-se iniciativas interessantes, associadas à elaboração e gestão da implementação dos PROT. Mas como resulta da análise empírica, são ainda recentes e incompletas. Sendo evidente das inferências da análise efetuada que os PROT contribuíram para o desenvolvimento de processos de governança territorial promovidos pelas CCDR, não podemos concluir que as potencialidades destes planos estejam a ser plenamente aproveitadas.

O PROT é um instrumento com potencial enquadrador de uma esfera alargada de decisões baseadas em relações voluntárias verticais e horizontais, fornecendo uma moldura legal e legítima que garante o equilíbrio entre as formas de governo e governança, e pode ser um fórum que contribui para melhorar os desempenhos das instituições, tornando-as mais capacitadas e reconhecidas para a coordenação das políticas públicas

A coordenação das políticas públicas numa base territorial é hoje, simultaneamente, uma condição do desenvolvimento sustentável, bem espelhada na generalidade das análises e das orientações nacionais e europeias, um desiderato inegável e consensual para todos os atores públicos e privados, e uma dificuldade objetiva da administração portuguesa que há décadas se tenta resolver. Aproveitar e fomentar as dinâmicas de coordenação, cooperação e concertação estratégica, enquadradas e promovidas pelos PROT, integrar-lhes os objetivos de alcance de resultados e de efeitos das políticas públicas associadas ao novo ciclo de fundos comunitários e interiorizar práticas de monitorização e avaliação globais e partilhadas que congreguem atores, promovam a aprendizagem organizacional e aproximem a sociedade civil, merecem ser objetivos estratégicos evidenciados e condutores dos trabalhos parciais que vão sendo efetuados nas várias esferas de decisão.

Os PROT podem ser uma via para a institucionalização de processos de governança que garantam a coordenação das políticas de base territorial, que salvaguardem os necessários equilíbrios entre governo e governança e que melhorem o quadro geral da atuação das entidades que os promovem. A gestão organizada e participada da operacionalização destes instrumentos de planeamento pode dar uma renovada razão ao reforço de uma administração de âmbito regional, que entendemos como profundamente necessária, no quadro de um Estado de tradição centralizadora e com dificuldades de operacionalização dos princípios constitucionais da desburocratização, da aproximação da administração às populações e da participação dos interessados na gestão da administração pública, mas que pode ficar entorpecida num contexto de escassez de recursos públicos, de redução da administração pública e de incerteza quanto ao papel dos instrumentos de desenvolvimento territorial.

## **FONTES**

- Lei 75/2013, de 12 de setembro – regime jurídico das autarquias locais, do associativismo autárquico e de transferência de competências do Estado, e estatuto das entidades intermunicipais
- Lei 22/2012, de 17 de janeiro – regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica
- Decreto-Lei 119/2013, de 21 de agosto – orgânica do XIX Governo
- Decreto-Lei 7/2012, de 17 de Janeiro – orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
- RCM 53/2010, 2 de agosto – Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo
- RCM 64-A/2009, de 6 de agosto – Aprova o Plano Regional de Ordenamento do Território Oeste e Vale do Tejo
- RCM 92/2008, de 5 de junho - Determina a alteração do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa
- Lei 58/2007, 4 de Setembro – Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
- Lei 54/2007, de 31 de Agosto – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo
- RCM 102/2007, 3 de agosto – Aprova o PROT do Algarve
- Decreto-Lei 134/2007, de 27 de Abril - orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
- RCM 29/2006, 23 de março - Determina a elaboração do PROT Norte
- RCM 31/2006, 23 de março - Determina a elaboração do PROT Centro
- RCM 30/2006, 23 de março – Determina a elaboração do PROT-OVT
- RCM 28/2006, de 23 de março – Determina a elaboração do PROT Alentejo
- Decreto-Lei 46/89, de 15 de fevereiro, na redação dada pelo Decreto-Lei 244/2002 de 5 de novembro, Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos.
- RCM 68/2002, 8 de abril – Aprova o PROT-AML
- Decreto-Lei 127/2001, de 9 de agosto - orgânica das Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território
- DL 265/2001, de 28 de Setembro - dependência e competências dos Presidentes das CCDR
- RCM 126/2001, 17 de abril – Determina a revisão do PROT Algarve
- Decreto-Lei 224/2001, de 9 de agosto - orgânica das Comissões de Coordenação Regional
- Decreto-Lei 380/99, de 22 de setembro, na redação dada pelo Decreto-Lei 46/2009, de 20 de Fevereiro - Regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
- Lei 48/98, de 11 de agosto, na redação dada pela Lei 54/2007 de 31 de agosto – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo
- Lei 19/98, de 28 de abril – criação das regiões administrativas, submetidas a referendo
- Lei 27/96, de 1 de agosto - Lei da tutela administrativa
- Decreto-Lei 190/93, de 24 de maio – Lei das Direções Regionais do Ambiente e Recursos Naturais
- Lei 56/91, de 13 de agosto - Lei-quadro das regiões administrativas
- Lei 43/91, de 27 de julho – Lei-quadro do planeamento
- Decreto-Lei 260/89, de 7 de agosto – orgânica das Comissões de Coordenação Regional
- RCM 21/89, 15 de maio - Determina a elaboração do PROT-AML
- Decreto-Lei 130/86, de 7 de junho – orgânica do Ministério do Plano e da Administração do Território
- Decreto-Lei 494/79, de 21 de dezembro – criação das Comissões de Coordenação Regional
- Decreto-Lei 342/77, de 19 de agosto – orgânica do Ministério da Administração Interna
- Lei 31/77, de 23 de maio – sistema e orgânica de planeamento e composição do conselho nacional do Plano

## BIBLIOGRAFIA

- Araújo, Joaquim Filipe (2013), “Da nova Gestão Pública à nova governação Pública: pressões emergentes na Administração Pública”, em César Madureira e Maria Asencio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Ina Editora, pp. 75-102.
- Araújo, Joaquim Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa”, *Administração e Políticas Públicas*, vol. I, nº 1, pp. 38-47.
- Boivard, Tony (2004), “Understanding Public Management and Governance” em Tony Boivard e Elke Löffler (ed.), *Public Management and Governance*, London and New York, Routledge, pp. 3-12.
- Bouckaert, Geert (2005), “Technical and Cultural Perspectives on Good Governance”, em *The 2nd China-Europe Senior Forum on “Perspectives on Good Governance”* Beijing, s.n.
- Bourgon, Jocelyne (2007), “Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory”, *International Review of Administration Sciences*, vol. 73, nº1, pp. 7-26.
- Bovens, Mark (2010), “Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism”, *West European Politics*, vol. 33, nº 5, pp. 946-967.
- Bovens, Mark (2007), “New forms of accountability and EU-Governance”, *Comparative European Politics*, nº 5, pp. 104-120.
- Boyne, George A. (2002), Public and Private Management: What’s the difference?, *Journal of Management Studies*, 39, pp: 97-122.
- Bozeman, Barry (2002), “Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do”, *The American Review of Public Administration*, vol.62, nº 2, (mar.-apr.), pp. 145-161.
- Bumgarner, Jonh e Chad Newswander (2009), “The Irony of NPM: the inevitable extension of role of the American State”, *The American Review of Public Administration*, vol.39, nº 2.
- Canotilho, J.J. Gomes e Vital Moreira (2007), *Constituição da República Portuguesa-Anotada*, Coimbra Editora.
- Carvalho, Elisabete (2007), *Políticas de Reforma em Portugal*, Lisboa, ISCSP
- Caupers, João (2009), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora.
- Caupers, João (2002), *Introdução à Ciência da Administração*, Lisboa, Âncora.
- Caupers, João (1994), *A Administração Periférica do Estado*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Corte-Real, Isabel (2003), *Descentralização e Reforma Administrativa*, Oeiras, Celta Editora.
- Crespo, José L. e João Cabral (2010), “The institutional dimension of governance in the Lisbon metropolitan area”, *Análise Social*, vol. XLV, nº 197, pp. 639-662.
- Davoudi, S. et. al. (2008), “Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices”, *Boletín de la A.G.E.*, nº 46, pp. 33-52.
- Deleon, Linda (2005), “Public management, democracy, and politics”, em Ewan Ferlie et.al. (ed.), *Public Management*, New York, Oxford, University press, pp.103-130.
- Denhardt, Janet e Robert Denhardt (2003), *The New Public Service. Serving, not Steering*, Armonk, Londres, M. E. Sharpe.
- DGAL (2004), *Estrutura e Funcionamento da Democracia Local e Regional*, Lisboa.
- ESPON, (2013), *Insted Institutional capacity for territorial development*, inception report, s.l., Disponível em: [www.espon.eu](http://www.espon.eu)
- ESPON, (2006), *Governance of Territorial and Urban Policies from the EU to the Local Level*, final report, s.l., ESPON-Projet 2.3.2. Disponível em: [www.espon.eu](http://www.espon.eu)
- Esping-Andersan, Gosta et.al (2002) “Towards the Good Society, Once Again” em *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, University Press, pp. 1-25.

- Estorninho, Maria João (2009), *A Fuga para o Direito Privado*, Coimbra, Almedina.
- Faludi, Andreas (2012), “Multi-level (territorial) governance. Three criticisms”, *Planning Theory and Practice*, vol. 13, nº 2, pp. 197-211.
- Feio, Paulo e Joana Chorincas (2009) “Governança territorial e inovação das políticas públicas”, *Prospetiva e Planeamento*, vol. 16, pp. 137-157.
- Ferrão, João (2012), *Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos*, (no prelo).
- Ferrão, João (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, João (2010b), “Uma visão política da evolução da política de ordenamento do território”, em Juventude Socialista e Fundação Res Publica (orgs.), *Socialismo no Séc. XXI*, Lisboa, Esfera do Caos
- 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.
- Ferreira, António F. (2007), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, vol.69, nº4, pp.567-592.
- Gomes, João Salis (2013), “Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania”, em César Madureira e Maria Asencio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Ina Editora, pp. 15-34.
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Ed., pp. 39-48.
- Gomes, João Salis (2003), “A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 389-408.
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Administração e Política. Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp.76-102.
- Gore, Al (1996), *Reinventar a Administração Pública*, Lisboa, Quetzal Editores.
- Gualmini, Elisabetta (2008), “Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and Unites Sates”, *Public Administration*, vol. 86, pp. 75-94.
- Hood, Christopher (2010), “Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?”, *West European Politics*, vol. 33, nº5 (sep.) pp. 989-1009.
- Hood, Christopher (2001), “Public service bargains and public service reform”, em B. Guy Peters e Jon Pierre (ed.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge, pp. 13-23.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Administration for All Seasons”, *Public Administration*, vol. 69 nº1, pp.3-20.
- Offe, Claus (1996), “Democracy against the State” em *Modernity and the State*, Cambridge, Polity Press, pp.147-182.
- Lane, Jan-Erik (2009), “Policy models. How rational is public management?”, em *State Management. An enquiry into models of public administration and management*, Abingdon, New York, Routledge, pp. 36-46.
- Lopes, Raúl (2001), *Competitividade Inovação e Territórios*, Oeiras, Celta Editora
- Kickert, Walter J. M. (2008), “Características distintivas da reforma administrativa e estatal na Europa Meridional”, em José Manuel Moreira *et. al.*(coord.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma do serviço público*, Coimbra, Almedina, pp. 49-80.
- Kirlin, John J. (1996), “The big questions of public administration in a democracy”, *Public Administration Review*, vol.56, nº 5, pp. 416-423.

- Konig, Klaus (2005) “Multi-Level Governance”, s.l., s.n.
- Kooiman, Jan (2004), “Governar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº16, pp. 171-194.
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2006), “Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”, *Comportamento Organizacional e Gestão*, vol. 12, nº2, p.153-171.
- Moreira, José Manuel e André Azevedo Alves (2010), *Gestão Pública e Teoria das Burocracias. Entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*, Cadernos INA, 47, Oeiras, INA Editora.
- Moreira, Vital e Ana Guedes, (2005) Desconcentração Administrativa e Administração Regional do Estado - Documento de enquadramento preliminar, Porto.
- Moreira, José Manuel e André Azevedo Alves (2009) “Gestão Pública: Entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública”, *Revista Enfoques*, vol. VII, nº 11, pp. 11-36.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas da reforma na administração pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais, pp. 5-62.
- Mozzicafreddo, Juan (2009), “O Papel do Estado na Sociedade”, comunicação no colóquio *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, 16 de Fevereiro, Instituto de Defesa Nacional.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado. Dinâmica conflitual de mudança”, em Mozzicafreddo *et. al.* (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 9-30.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-15.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e Poder Político”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Administração e Política: Perspetivas da Reforma na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo *et.al.* (orgs.), *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora
- Peters, B. Guy (2009), “Still the Century of Bureaucracy? The roles of public servants”, *Public Policy and Administration*, nº 30, pp. 7-21.
- Peters, B. Guy (2001), “Civil Servants and Politicians”, em B. Guy Peters e Jon Pierre (ed.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge, pp. 27-57.
- Peters, B. Guy (2000b), “Globalization, Institutions and Governance”, em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (orgs.), *Governance in Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal e Kingston, Canadian Center for Management Development, pp.425-436
- Peters, B. Guy (2000), “The Future of reform”, em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (orgs.), *Governance in Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal e Kingston, Canadian Center for Management Development, pp. 425-436.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre (2000), *Governance, Politics and State*, Basingstoke, Macmillan.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms”, em *West European Politics*, Vol. 20, nº 4, London, Frank Cass, pp. 71-88.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas, University Press.

- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público: Um conceito de governação pública baseada no valor entre a economização e o bem comum” em Mozzicafreddo *et. al.* (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, pp: 49-67.
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, em Juan Mozzicafreddo *et. al.* (orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 31-46.
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber theory on the bureaucracy and new public management approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, vol. XXIX, nº 4, (out-dez), pp. 643-651.
- Pollitt, Christopher (2013), “What do We know About Public Management Reform? Concepts Models and Some Approximate Guidelines” *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público*, Lisboa, Banco de Portugal, pp. 34-40.
- Pollitt, Christopher e Peter Hupe (2009), “Talking governance: the role of magic concepts”, comunicação em *conference of the European Group for Public Administration*, 2-5 setembro, Saint Julian’s, Malta.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford, University Press.
- Rocha, J.A. Oliveira (2013), “Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: a história de uma disciplina”, em César Madureira e Maria Asencio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Ina Editora, pp. 75-102.
- (2010), *Gestão do Processo político e Políticas Públicas*, Lisboa, Escolar Editora
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA Editora.
- Rodrigues, Miguel (2013), “Do conceito de governança a uma conceptualização da governança em rede”, em César Madureira e Maria Asencio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Ina Editora, pp. 103-121.
- Savoie, Donald J. (2000), “Introducing de Topic”, em B. Guy Peters e Donald J. Savoie (orgs.), *Governance in Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal e Kingston, Canadian Center for Management Development, pp. 3-25.
- Silva, Pedro Adão (1997), “Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno”, *Revista Finisterra*, nº 24/25, pp. 37-59.
- Schmidt, João Pedro (2008), “Gestão de Políticas Públicas: Elementos de um Modelo Pós-Burocrático e Pós Gerencialista”, em Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal (orgs.) *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, Tomo 7, pp. 1988-2031.
- Sousa, Marcelo Rebelo e André Salgado de Matos (2008), *Direito Administrativo Geral*, Lisboa, D. Quixote.
- Stillman, Richard J. (1997), “American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration”, *Public American Review*, vol.57, nº 4 (jul.-aug.), pp. 332-338.
- Stocker, Gerry (2008), “Gestão do valor público. A administração pública orientada pela missão?”, em José Manuel Moreira *et. al.* (coords.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público*, Coimbra, Almedina, pp. 25-48.
- Strayer, Joseph R., (1969), *As Origens Medievais do Estado Moderno*, Lisboa, Gradiva.
- Vigoda, Eran (2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, *Public Administration Review*, vol.62, nº5, (sep.-oct.) pp. 528-540.
- Weber, Max (1971), “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal”, em Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editora, pp. 15-28.

## ANEXO I – SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO, AVALIAÇÃO E GESTÃO

### PROT NORTE

#### III.1 NORMAS GERAIS – GOVERNANÇA (pp. 120-122) e IV. SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO (pp. 221-223)

##### Orientações Estratégicas

A gestão do território, tal como está concebida na LBOTU e no RJGT, pressupõe a ideia de uma nova governança territorial, descentralizada e participada, com processos de decisão menos centralizados e hierarquizados, dando relevância ao estabelecimento de parcerias e formas inovadoras de organização em rede. Tal implica a partilha de responsabilidades entre os vários níveis da Administração Pública, seja central, regional desconcentrada ou local, mas também com outras entidades envolvidas, oriundas da sociedade civil, assente na circulação e transparência da informação em todos os sentidos, na divulgação dos estudos territoriais, no fomento de formas de participação e na assunção de um espírito de negociação, onde todas as partes sejam livres de expor e defender as suas propostas e em que a tomada de decisão, pertencendo embora a quem tenha essa competência, seja sempre justificada e pautada pelo “bem comum”.

Para a cabal concretização deste objectivo, há que atender ao papel das Comunidades Intermunicipais (CIM) recentemente instituídas com base nas Unidades Territoriais por NUTS III. Estas comunidades, assim como a AM Porto, elaboraram planos de desenvolvimento territorial intermunicipais, destinados à contratualização do QREN, e deverão constituir a base para governança territorial intermunicipal, nomeadamente no estudo conjunto de temáticas que extravasem os limites concelhios.

Este procedimento reforça a legitimidade e aceitação social das políticas territoriais adoptadas, garante uma maior eficácia às soluções propostas, mas exige, em contrapartida, uma coordenação forte e continuada entre as diferentes políticas sectoriais e territoriais e destas com os promotores e a população em geral. Para tal, é imprescindível promover e articular:

- A coordenação das políticas sectoriais e territoriais aplicadas na Região do Norte, assumindo como referencial o modelo territorial e as opções estratégicas do PROT-Norte, através da implementação de políticas transversais integradas;
- A interacção nos diversos níveis da Administração Pública – nacional, regional desconcentrada, intermunicipal e local – visando a promoção de uma política integradora de múltiplas valências e responsabilidades;
- A cooperação e concertação entre as entidades públicas e os actores privados, incluindo os promotores de acções territoriais, os residentes e a população em geral, maximizando a participação dos cidadãos nos processos de decisão;
- A monitorização e avaliação do PROT-Norte, em processo permanente, que constitua o suporte ao exercício da gestão territorial e ao processo de tomada de decisão, permitindo detetar, tempestivamente, eventuais desvios e promover as correcções que se mostrem oportunas;
- A divulgação dos estudos, planos e projectos estruturantes para o ordenamento do território da Região do Norte, nomeadamente através da Internet, em suporte digital georreferenciado.

##### Diretrizes - Operacionalização do Plano

Assumir o modelo territorial e as opções estratégicas que lhe subjazem, com especial atenção à estruturação do sistema urbano, do sistema de conectividades e do sistema de protecção e valorização ambiental e patrimonial, como o referencial regional para a conformação das incidências espaciais das políticas públicas, nomeadamente das políticas sectoriais, na dupla perspectiva da configuração espacial a adoptar para redes e sistemas e do estabelecimento das prioridades de intervenção.

- Integração Sectorial: Aprofundar permanentemente a integração e compatibilização mútuas das orientações de natureza sectorial aos vários níveis do ordenamento e da gestão territorial, dando especial atenção às que tenham incidência na protecção e valorização da água, da diversidade biológica, da eficiência energética, da sustentabilidade da floresta, da qualificação do património e, globalmente, da sustentação e reforço da Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental, mantendo para o efeito permanentemente actualizada a respectiva informação de referência.
- Diálogo Institucional: Estruturar sistema(s) de interacção e cooperação institucional entre municípios e entre estes e os organismos da Administração Central, através da dinamização de plataformas contínuas de participação e diálogo institucional entre as diferentes escalas de planeamento.
- Monitorização Regional: Reforçar a produção de indicadores e a qualidade e quantidade da informação sobre a evolução e coesão económica, social e territorial, o desempenho ambiental e o desenvolvimento da Sociedade da Informação, a nível regional e sub-regional, em articulação com o Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo e tendo em vista alimentar o sistema de monitorização da evolução da Região.
- Monitorização: Garantir a monitorização permanente da execução do PROT-Norte, em articulação com os demais instrumentos de gestão territorial.
- Papel da CCDR-N: Operacionalizar a execução do PROT-Norte constituindo a CCDR-Norte como entidade dinamizadora do desenvolvimento das acções da sua concretização, através de actuação própria ou da mobilização das entidades e agentes relevantes para cada caso; para o efeito, deve dotar-se dos instrumentos operacionais necessários, nomeadamente articulando tal actuação com as Agendas Prioritárias do Pacto Regional para a Competitividade da Região do Norte e constituindo por essa via o núcleo de uma estrutura interna permanente encarregada de dinamizar a execução do Plano.

A CCDR-N deve, nos casos pertinentes e para além das acções já previstas nas Agendas Regionais Temáticas ou no Programa de Execução do presente Plano, dinamizar e/ ou promover a produção de orientações ou recomendações técnicas para a concretização das Diretrizes do PROT-Norte.

A CCDR-N deve operacionalizar uma estrutura de acompanhamento da evolução do território da Região e da execução do PROT-Norte que incorpore a colaboração dos municípios e das entidades da Administração Central, competindo-lhe nomeadamente: monitorizar a evolução do território; monitorizar a execução do PROT-Norte com base no respectivo Programa de Acção; avaliar o desempenho da execução do plano e a sua adequação aos objectivos estabelecidos e às necessidades da Região.

Articular a execução do PROT-Norte com a gestão dos programas do QREN, nomeadamente com o ON.2 – O Novo Norte, integrando, nos casos relevantes, as opções do plano na conformação dos critérios de avaliação e selecção das iniciativas a apoiar.

### **Objetivos da Monitorização e Avaliação**

O processo de monitorização e avaliação do PROT – Norte corresponde a um acompanhamento permanente e sistemático da execução deste Plano ao longo do período da sua vigência, analisando a passagem das estratégias e propostas assumidas na sua conceção para a efetiva concretização dos projetos e ações correspondentes, bem como das eventuais dificuldades, atrasos ou desvios na concretização do mesmo. Este processo visa assegurar um conhecimento atualizado das condições de execução do plano, da concretização dos objetivos e resultados nele previstos, devendo incidir, em especial, nos seguintes aspetos:

- Concretização das medidas e ações propostas no Plano;
- Análise de eventuais desvios ou atrasos;
- Identificação de lacunas e interpretação de dúvidas, na observância do enquadramento legal;
- Conformidade da evolução do território com os objetivos do Plano;
- Avaliação do desempenho do Plano, em termos do desenvolvimento regional integrado.

Para a concretização do processo de monitorização e avaliação do PROT – Norte, deverão ser recolhidos, tratados e divulgados parâmetros territoriais, ambientais, socioeconómicos e institucionais, correspondendo a dados de origens diversas, de onde decorre a necessidade de colaboração estrita com a DGOTDU, o IGP, o INE e os municípios da região, para além de outros organismos e entidades produtoras de informação relevante.

Na sequência da recolha e tratamento dos dados de monitorização do Plano, será elaborado Relatório de Avaliação, com periodicidade anual, contendo a informação integrada sobre a execução das propostas do PROT – Norte, ponderação do grau de sucesso ou das dificuldades verificadas e avançando com medidas de curto / médio prazo para melhorar a implementação das propostas do Plano.

### **Estruturas de Monitorização e Avaliação**

A concretização do processo de monitorização e avaliação do PROT – Norte processa-se através de uma estrutura simplificada, compreendendo os seguintes órgãos:

- Comissão de Acompanhamento do PROT – Norte, constituída por representantes das Comunidades Intermunicipais (CIM) e da Área Metropolitana do Porto (AMP) e dos Ministérios envolvidos, com base na CMC, com a presidência da DGOTDU. A Comissão de Acompanhamento, com uma vocação essencialmente estratégica, reúne anualmente, para apreciar o Relatório de Avaliação do PROT-Norte e, extraordinariamente, sempre que tal for solicitado pela DGOTDU ou pela CCDRN;
- Núcleo de Gestão, organizado pela CCDR-N, com uma vocação essencialmente operacional, é estruturado no âmbito da Direção de Serviços de Ordenamento do Território, com a colaboração permanente da Direção de Serviços de Ambiente, da Direção de Serviços de Desenvolvimento Regional e da Administração da Região Hidrográfica do Norte, e com a colaboração eventual de entidades da administração central ou municipal, conforme a temática a tratar. Poderão ser constituídas secções temáticas permanentes, se e quando a evolução do acompanhamento o justificar. Este núcleo fará uma análise trimestral da execução do plano, reunindo ainda sempre que necessário e com a participação das entidades externas consideradas pertinentes, por convocação da CCDRN;
- Observatório Territorial, estruturado no âmbito do Centro de Avaliação de Políticas e Estudos Regionais (CAPER), como estrutura da CCDR-N responsável pela recolha e tratamento da informação de base regional, com a colaboração permanente da Direção de Serviços do Ordenamento do Território (DSOT). Este Observatório Territorial integrará a rede de Observatórios Regionais de Ordenamento do território e do Urbanismo, constituído na DGOTDU (DR nº 54/2007, de 27 de Abril).

### **Sistema de Indicadores**

A monitorização do Plano apoiar-se-á num conjunto de indicadores que permitirão avaliar da concretização da estratégia do Plano e das suas propostas e que se sintetizam no quadro seguinte. O tratamento e análise dos dados de base, de origens diversas (INE, IGP, DGOTDU, etc.), visando a constituição de um sistema de indicadores de monitorização do PROT-Norte, deverá considerar: indicadores de realização; indicadores de resultado.

## **PROT CENTRO**

### **5. SISTEMA DE GESTÃO E MONITORIZAÇÃO** (pp. 171-175)

#### **Enquadramento**

Garantir o acompanhamento e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, nomeadamente o PROT, e garantir a sua articulação com o PNPOT é uma das atribuições das CCDRC. A construção do Sistema de Gestão e de Monitorização do PROT - Centro procura responder a esta exigência, tendo como missão fundamental assegurar a uma adequada monitorização e avaliação do processo de implementação do PROT e da sua articulação com os demais instrumentos de gestão territorial com incidência no território da região, definindo uma estrutura e criando os meios operacionais necessários para a concretização dessa missão.

O Sistema de Gestão e de Monitorização contribuirá, deste modo, para a melhoria dos processos de decisão da Administração Pública com impactes no ordenamento do território regional e para aumentar o conhecimento, por parte da Administração Pública e dos cidadãos, sobre a natureza e os impactos das dinâmicas territoriais em curso na região. O Sistema de Gestão e Monitorização do Plano será constituído, por um lado, pela estrutura orgânica de suporte ao seu próprio funcionamento, associada ao desenvolvimento de um conjunto de funções estabelecidas para cada um dos níveis da estrutura de gestão, e, por outro lado, pelos mecanismos de articulação institucional, cujo eficaz funcionamento é fundamental para o bom exercício da gestão e monitorização do Plano.

O Sistema de Gestão e de Monitorização é definido, assim, na perspetiva de uma adequada coordenação entre as diversas políticas sectoriais com incidência territorial na região e a política de ordenamento do território e urbanismo estabelecida à escala regional (coordenação interna). Por outro lado, o Sistema de Gestão e de Monitorização deve afirmar-se como o instrumento de suporte fundamental no diálogo da



política de ordenamento do território e de urbanismo de âmbito regional, com as políticas de ordenamento do território e urbanismo de âmbito nacional e as de âmbito municipal (coordenação externa).

A estrutura definida para o Sistema de Gestão e de Monitorização do PROT Centro procura garantir, assim, com base na atual estrutura orgânica da CCDRC, as condições orgânicas e instrumentais necessárias a uma produtiva articulação com os sistemas de gestão e de monitorização dos demais instrumentos de gestão territorial, particularmente, no que se refere ao sistema de âmbito nacional e aos sistemas de âmbito municipal. Pretende-se com esta perspetiva que o Sistema de Gestão e de Monitorização do PROT do Centro constitua, no âmbito regional, a plataforma de interlocução com os vários agentes públicos em matérias de ordenamento do território e de urbanismo, contribuindo, por esta via, para uma adequada coerência dos vários âmbitos territoriais do sistema nacional de gestão territorial.

### **Objetivos do Sistema**

São objetivos específicos do Sistema de Gestão e Monitorização do PROT os seguintes:

- Garantir a conformidade das ações de desenvolvimento e ordenamento territorial desenvolvidas pela CCDRC com as opções estratégicas e os modelos de organização territorial estabelecidos no PROT;
- Assegurar a compatibilização das políticas sectoriais com incidência territorial na região com as opções estratégicas e modelo territoriais do PROT;
- Estabelecer uma plataforma de interlocução permanente com as medidas e políticas de ordenamento do território e do urbanismo estabelecidas no âmbito nacional e no âmbito municipal;
- Garantir uma adequada articulação, de âmbito regional, entre as opções estratégicas e os modelos de organização territorial definidos ao nível municipal, nomeadamente, ao nível dos PMOT;
- Gerar um conjunto de indicadores ou informação de alerta sobre impactes/efeitos adversos produzidos pelas públicas ou pelas iniciativas de agentes privados;
- Produzir, tratar e divulgar informação sobre as dinâmicas de organização e transformação do território e das práticas de gestão territorial, assegurando um qualificado sistema de informação estatístico e geográfico de âmbito regional;
- Promover o conhecimento técnico e científico das dinâmicas de transformação territorial na região e dos modelos e práticas de gestão territorial.

### **Constituição e Funções do Sistema**

A CCDR Centro é a entidade responsável pela elaboração, acompanhamento e avaliação do PROT Centro, articulando-se para o efeito com outros serviços do MAOT e pessoas coletivas públicas tuteladas por aquele Ministério. A respetiva estrutura orgânica acolhe um conjunto de competências em matérias de definição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas nomeadamente as que têm impacto no ordenamento do território e de urbanismo. Desta forma, considera-se que a atual estrutura orgânica da CCDRC e as competências dos respetivos órgãos e serviços, permitem, com uma adequada eficácia operacional e com uma desejada economia de meios (nomeadamente organizacionais), implementar as funções necessárias à constituição e funcionamento do Sistema de Gestão e Monitorização do PROT. O esquema que se apresenta de seguida explicita a estrutura que se prevê para o Sistema de Gestão e Monitorização do PROT bem como a sua articulação com os níveis nacional e municipal responsáveis pela monitorização das políticas de ordenamento do território e do urbanismo.

Competirá à CCDRC, no âmbito da sua própria estrutura orgânica, assegurar a implementação e o funcionamento do Sistema de Gestão e de Monitorização do PROT, garantindo, para tal, o exercício das seguintes Funções:

- Função de Direção e Gestão Estratégica - compreende o desenvolvimento de ações de direção e de coordenação política do processo de gestão, execução e avaliação do PROT-Centro, de articulação com as políticas de ordenamento do território e do urbanismo de âmbito nacional, de compatibilização das políticas sectoriais com impactes territoriais, com a disciplina de ordenamento do território e urbanismo estabelecido no PROT e da articulação - no quadro regional - das políticas de âmbito municipal. Esta função é desempenhada pela Presidência da CCDRC;
- Função de Gestão Técnica e Monitorização Estratégica - compreende o desenvolvimento das ações regulares de gestão técnica e monitorização do PROT, da sua compatibilização recíproca com os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, regional e municipal e da sua eficaz assunção como quadro de referência na elaboração dos PEOT, PIOT e PMOT. Esta função é desempenhada pela equipa de projeto do PROT-C em estreita articulação com as funções desempenhadas, como ponto focal do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo;
- Função de Concertação Intersectorial - compreende a implementação de um processo de concertação e coordenação dos planos, programas e projetos com impacto territorial (existentes ou em elaboração), designadamente da responsabilidade da Administração Pública, com a política de ordenamento do território de âmbito regional. Esta função é desempenhada no âmbito do funcionamento regular do Conselho de Concertação Intersectorial, nomeadamente, no exercício das suas atribuições de promoção da coordenação técnica da execução das políticas da administração central e de dinamização da articulação intersectorial no domínio do ordenamento do território numa perspetiva de desenvolvimento sustentável;
- Função de Articulação com as Políticas Municipais e de Desenvolvimento Local - compreende as ações regulares com vista à afirmação do PROT como quadro de referência para a elaboração dos PIOT e PMOT, bem como, as ações de articulação das políticas municipais garantindo-lhes um quadro de coerência global no quadro das políticas de ordenamento do território e do urbanismo de âmbito nacional e regional. Esta função é desempenhada no âmbito do relacionamento regular da CCDRC com os municípios e com as associações de municípios, bem como, no âmbito do funcionamento regular do Conselho da Região.

No exercício das funções acabadas de enunciar, competirá aos órgãos e serviços da CCDRC indicados, assegurar um bom desempenho no prosseguimento das seguintes responsabilidades:

#### **Função de Direção e Gestão Estratégica**

- Promover, ao nível político e de orientação estratégica, a compatibilização entre os programas e políticas sectoriais com impacte na organização do território e as opções estratégicas de ordenamento do território definidas no PROT;
- Garantir a afirmação dos modelos territoriais estabelecidos pelo Plano como o quadro estratégico de referência territorial para a implementação das políticas sectoriais com impacte territorial na região;

- Promover, ao nível político e de orientação estratégica, a compatibilização entre a concretização das medidas do QREN (programas temáticos nacionais e programa operacional regional) com a estratégia de ordenamento do território e de urbanismo estabelecida no PROT;
- Garantir a criação de condições e os recursos necessários à constituição e funcionamento do Sistema de Indicadores e do Sistema de Gestão Geográfica do Plano;
- Estimular projetos de investigação científica no domínio da monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais da região e das práticas de gestão territorial, bem como dos projetos de inovação no domínio das políticas de ordenamento do território e do urbanismo;
- Propor medidas necessárias ao aperfeiçoamento do funcionamento do sistema de gestão territorial.

#### Função de Gestão Técnica e Monitorização Estratégica

- Garantir a afirmação do PROT como instrumento de referência estratégica na implementação das demais intervenções prosseguidas pela CCDRC com impacto na organização do território regional;
- Garantir a eficaz assunção da disciplina de ordenamento do território estabelecida no PROT como quadro de referência na elaboração dos PEOT, PIOT e PMOT, e assegurar a articulação intermunicipal dos principais sistemas e redes de organização territorial, nomeadamente, no contexto de elaboração dos PDM, Assegurar o regular funcionamento e a permanente atualização do Sistema de Indicadores e do Sistema de Informação Geográfica do PROT;
- Garantir a produção, o tratamento e a divulgação de informação relevante para o acompanhamento e monitorização do Plano, nomeadamente, com vista à elaboração do Relatório do Estado do Ordenamento do Território Regional e de outros documentos monitorização do ordenamento do território e do urbanismo;
- Promover a análise e a avaliação da articulação dos demais instrumentos de gestão territorial, nomeadamente dos PEOT, PIOT e PMOT, com a disciplina de ordenamento do território e as opções estratégicas estabelecidas no PROT;
- Promover a harmonização dos procedimentos e dos critérios técnicos aplicados, nomeadamente, nos PMOT da região, apoiar tecnicamente as práticas de gestão territorial e divulgar as boas práticas nomeadamente as que introduzam inovação no processo de planeamento;
- Promover a realização de estudos de avaliação das dinâmicas gerais de organização territorial da região, bem com estudos sobre aspetos de natureza sectorial ou de âmbito sub-região com importância relevante para um adequado conhecimento das dinâmicas territoriais regionais;
- Estabelecer contactos com outros serviços do MAOT e pessoas coletivas públicas tuteladas pelo Ministério a fim de promover procedimentos comuns e/ou integrados nas práticas de gestão, monitorização e avaliação dos PROT e das políticas sectoriais que emanem desses organismos.

#### Função de Concertação Intersectorial

- Assegurar um adequado conhecimento por parte dos sectores, nomeadamente, dos serviços desconcentrados de âmbito regional com relevante impacto na organização territorial, do quadro de orientação estratégica estabelecido no PROT, bem como da respetiva disciplina de ordenamento do território;
- Promover uma eficaz concertação entre as políticas de ordenamento do território e de urbanismo com as políticas e programas de desenvolvimento sectorial, nomeadamente, com aquelas com um impacto na organização e desenvolvimento do território;
- Promover para a integração da perspetiva do ordenamento e desenvolvimento do território e das cidades no quadro dos planos e programas de desenvolvimento sectorial da implementar na região.

#### Função de Articulação com Políticas Municipais e de Desenvolvimento Local

- Promover a avaliação permanente da gestão e implementação do PROT, a sua articulação com as políticas municipais de ordenamento do território e do urbanismo, e a articulação entre os demais instrumentos de gestão territorial na região;
- Incentivar os processos de articulação intermunicipal das políticas de ordenamento do território e de urbanismo e promover o recurso aos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território e aos Esquemas de Coerência Territorial;
- Promover as boas práticas de gestão territorial, e a disseminação de informação e conhecimento no domínio do ordenamento do território e da gestão urbanística;
- Apoiar a constituição e funcionamento de sistemas locais de monitorização do ordenamento do território e das dinâmicas urbanísticas;
- Promover a constituição de grupos de trabalho organizados por temáticas ou segundo configurações sub-regionais, com vista ao aprofundamento do conhecimento em aspetos particulares das dinâmicas territoriais e das práticas de gestão territorial e urbanística.

No âmbito do processo de gestão e de monitorização do PROT poderão ser constituídos grupos de trabalhos, organizados segundo temáticas de relevante interesse para o ordenamento do território da região, ou segundo agrupamentos de municípios, com vista à análise e discussão das dinâmicas territoriais específicas, das práticas e procedimentos de gestão territorial empreendidas, e da avaliação da adequabilidade das opções do PROT às evoluções identificadas.

#### Sistema de Informação de Apoio à Gestão e Monitorização

O processo de gestão e monitorização do PROT-C é suportado, do ponto de vista instrumental, por um Sistema de Informação do PROT-C, gerador de informação de gestão e de monitorização em matéria de sustentabilidade ambiental e paisagem, de prevenção dos riscos ambientais, naturais e tecnológicos, de desenvolvimento das infraestruturas de apoio às inovação e competitividade, de sistema urbano, de desenvolvimento de redes de infraestruturas e equipamentos, da qualidade de vida, e de gestão territorial. Para este efeito o Sistema de Informação estruturar-se-á em duas componentes de informação definidas e constituídas de forma articulada:

- Componente de indicadores de gestão e de monitorização;
- Componente de informação geográfica.

A componente de indicadores de monitorização, traduzida na constituição de um Sistema de Indicadores de monitorização do PROT-C, estrutura-se em dois domínios distintos: o domínio de monitorização estratégica e o domínio de monitorização do Programa de Execução. É função do primeiro domínio de indicadores produzir um conjunto de informação quantitativa na perspetiva de monitorização da

operacionalização da estratégia do PROTC, bem como das dinâmicas territoriais em curso na região, no sentido de permitir avaliar, nomeadamente, a capacidade de resposta do PROT-C às dinâmicas territoriais da região. Também o acompanhamento das práticas e processos de planeamento e gestão territorial devem ser objeto de abordagem por esta componente do sistema de indicadores, para o que deverá gerar informação quantitativa que permita caracterizar as dinâmicas de planeamento e gestão territorial prosseguidas na região. O segundo domínio do sistema de indicadores visa a monitorização da implementação do Programa de Execução, através de um conjunto de indicadores de execução física e financeira e de resultados associados à implementação das ações previstas no PROT-C.

A componente de informação geográfica, traduzida na produção de cartografia temática definida na perspetiva de gestão e monitorização do Plano, constitui uma segunda componente de informação a gerar pelo Sistema de Informação. Trata-se de um tipo de informação fundamental para uma análise e avaliação das dinâmicas regionais, dos impactes territoriais das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento sectorial, bem como para o acompanhamento da evolução do sistema de gestão territorial na região.

Para a constituição deste Sistema de Informação deverá ser estabelecida a devida articulação com a DGOTDU no sentido de se criarem efeitos de sinergia com o Sistema Nacional de Informação Território, bem como uma adequada articulação com o funcionamento do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

#### **Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT)**

Compete à CCDRC, no respeito pelo estabelecido na Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, a elaboração do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território regional (REOT – Regional). Este Relatório será elaborado no âmbito do funcionamento do Sistema de Gestão e Monitorização do PROT-C e terá uma periodicidade bianual. O Relatório consubstancia os resultados do processo de monitorização e de avaliação de gestão territorial. Neste sentido o Relatório apreciará a execução do PROT-C na sua componente programática e estratégica, avaliará os efeitos ao nível da articulação entre as várias políticas sectoriais e de desenvolvimento regional com o quadro de orientação estratégica do PROT-C (OEBT e Modelos Territoriais, nomeadamente), apreciará o efeito do PROT como quadro de referência para a elaboração dos PMOT, bem como o grau de articulação conseguido entre PMOT de concelhos vizinhos, nomeadamente, entre PDM e, procederá a uma apreciação das práticas de gestão territorial empreendida pelos municípios, bem como pelas entidades responsáveis pela implementação dos planos especiais.

### **PROT OVT**

**IV- Normas Orientadoras –Gerais (pp. 5118-(52-53)) e V- Sistema de Monitorização, Avaliação e Gestão (pp. 5118-(97-100))**

#### **Governança Ativa**

A governação do território assenta nos normativos legais e na definição e execução de planos de ordenamento territorial. Porém, os processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder público são matérias fundamentais para responder aos atuais desafios do ordenamento do território, e pressupõem a ideia de governança territorial, uma modalidade e tendência do processo de decisão menos centralizada e hierárquica, baseada em parcerias e formas inovadoras de organização em rede.

A afirmação desta nova forma de gestão implica partilha de responsabilidades entre a administração pública, central e local, e as outras entidades envolvidas. Se, por um lado, este tipo de organização beneficia de uma aproximação significativa da sociedade civil às instituições, reforçando a legitimidade e a eficácia das políticas territoriais, por outro lado, aumenta a visibilidade e os valores das políticas de ordenamento do território e, sobretudo, a coordenação entre políticas sectoriais com incidência espacial, bem como entre estas e as políticas de base territorial.

Responder aos desafios da governação regional foi considerada uma condição essencial para o sucesso da Estratégia Regional Lisboa 2020 (CCDR LVT, 2007), já que a crise da governabilidade, decorrente da diferenciação social, do alargamento da democracia, da integração europeia e da globalização, conduziram a dificuldades crescentes das estruturas convencionais de governo para responderem aos problemas que lhes são colocados. Argumentos para que outras forças e poderes surgissem na procura de respostas, na promoção de iniciativas e liderança de procedimentos, revelando a emergência de um novo modelo de cooperação, de participação e de concertação. Esta realidade revela as insuficiências em termos de governabilidade e a afirmação de dinâmicas de governança. A realidade referida remete, afinal, para a importância do imperativo da compatibilização da funcionalidade, atribuições e competências no seio da administração, bem como da articulação entre atores e instituições cujos procedimentos e práticas se traduzem em parcerias estratégicas e práticas de cooperação para assuntos tradicionalmente do foro do Estado. Emerge daqui uma nova cultura de governo que propicia uma organização diferente da sociedade e uma acrescida capacidade de resposta aos problemas e à realização de projetos comuns.

No território do Oeste e Vale do Tejo está patente a atuação de uma multiplicidade de sectores com prioridades, meios, competências e estruturas diferenciadas, refletindo, não poucas vezes, a descoordenação de metas e de objetivos, mas também, novos dinamismos e capacidades de iniciativa dos atores locais e regionais. Os desígnios da Visão e do Modelo Territorial deste Plano têm como corolário o empenho, cooperação e articulação entre as entidades da administração pública, mas também, entre estas e os diversos atores locais e regionais com impacto no território, na participação e construção de uma agenda de futuro e projetos comuns. Trata-se, na prática, da assunção de uma nova cultura de sociedade e de democracia participativa para assegurar os objetivos estratégicos do ordenamento do Oeste e Vale do Tejo.

A prossecução da Visão assumida pelo Plano para o horizonte 2020 ... requer um sistema de atores regionais atuantes na concertação estratégica de base territorial. Este sistema regional de atores deve explorar novas formas de organização, beneficiando de uma maior aproximação dos cidadãos às instituições, reforçando a eficácia das políticas e afirmando os valores de uma cultura de ordenamento do território assim contribuindo, decisivamente, para o sistema de governança regional.

#### **Estrutura de Monitorização Avaliação e Gestão**

A passagem da conceção do Plano à realização das suas prioridades e projetos exige novas modalidades e estrutura de concertação, decisão e monitorização para garantir a eficácia do planeamento territorial. As relações de proximidade e a legitimidade são decisivas para esta

mudança. Considerando o quadro de atribuições de coordenação da CCDR LVT no âmbito das determinações da Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo e da simplificação que introduzida pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro e, também, o papel fundamental das Associações de Municípios no desenvolvimento regional e na gestão territorial, a Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão do PROT OVT (EMAG PROT OVT) terá as seguintes Atribuições e Estrutura.

A monitorização e gestão do PROT OVT visa assegurar a sua execução em condições de alcançar os objetivos e resultados previstos no Plano, num processo de participação e concertação estratégica de base territorial entre as administrações central e local e os agentes associativos, económicos, sociais e culturais regionais, tendo como atribuições:

- Recolher, tratar e divulgar a informação sobre a evolução do território Oeste e Vale do Tejo e de realização do Plano.
- Analisar eventuais desvios e adotar medidas corretoras.
- Proceder ao preenchimento e lacunas, à interpretação de dúvidas e à revisão dos preceitos e soluções, com observância do enquadramento legal.
- Dinamizar as relações entre a comunidade e as instituições regionais e locais e a administração central.
- Monitorizar e aferir a avaliação da concretização das capacidades de alojamento atribuídas a cada NUTS III, propor a sua eventual redistribuição ou a alteração dos limiares da capacidade de alojamento turístico, em conformidade com os procedimentos previstos no RJGT.
- Reconhecer o interesse regional de projectos no âmbito do turismo e lazer

Os órgãos de monitorização e gestão são os seguintes: Comissão de Acompanhamento; Estrutura de Gestão; Observatório.

A Comissão de Acompanhamento (CA PROT OVT) da execução do Plano, de natureza consultiva, será constituída com base na Comissão Mista de Coordenação (CMC), com eventuais ajustamentos, e será presidida pela DGOTDU. A Comissão de Acompanhamento tem como atribuições:

- Apreciar e aprovar os programas e relatórios da estrutura de monitorização e de gestão;
- Emitir pareceres e recomendações específicas;
- Apreciar as orientações e decisões da gestão.

A Estrutura de Gestão será constituída por um Núcleo Base, integrado pela CCDR LVT e pelas três Comunidades Intermunicipais; e por Comissões Temáticas, de geometria variável, integradas pelas entidades do Núcleo Base e por entidades da Administração Central e Regional com competências relacionadas. Consideram-se desde já 3 Comissões Temáticas:

- Território
- Mobilidade
- Turismo

Às Comissões Temáticas compete:

- Apreciar a evolução da execução do PROT, na respetiva área, e propor medidas de otimização;
- Definir o preenchimento de lacunas e proceder a interpretações que clarifiquem normas de execução do Plano.

Sempre que estejam em causa competências próprias da administração central e regional, bem como matérias com elas relacionadas, designadamente as mencionadas no parágrafo anterior, as entidades da administração com essas competências são chamadas a intervir nos trabalhos destas comissões.

### **Observatório**

O sistema de acompanhamento apoia-se num conjunto de dados de origens diversas—tomando, nomeadamente, em consideração os recursos disponíveis— específicos para cada Eixo Estratégico. Produz indicadores que informam em tempo útil os atores de política pública e privados. O PROT OVT foi delineado partindo da análise das tendências de evolução recentes da região, concretizada na análise SWOT. Daqui decorre a necessidade de implementar um sistema de informação (SI PROT), em colaboração com a DGOTDU, o IGP e o INE, I. P., que permita fornecer dados/ indicadores estatísticos e cartográficos da evolução do contexto, de forma a assegurar um conhecimento atualizado das dinâmicas de transformação do território e do desenvolvimento regional e fornecer informações úteis aos gestores e avaliadores do Plano no processo de tomada de decisão.

O sistema de acompanhamento implica a criação de um Observatório responsável pela informação relevante para a avaliação da política de ordenamento do Oeste e Vale do Tejo.

Ao Observatório, incumbe assegurar a recolha, tratamento e divulgação de informação de carácter estatístico, técnico e científico relevante para a elaboração de Relatórios Periódicos e Documentos Intercalares ou Específicos de avaliação e monitorização das dinâmicas de organização e transformação do território regional e das práticas de gestão territorial.

O Observatório assegura a monitorização do território regional através da avaliação das referidas dinâmicas com base em estatísticas resultantes da produção de indicadores de realização e de resultados, e de eficiência e de eficácia e informação estatística e cartográfica regional específica sobre as dinâmicas de ocupação do solo.

O Observatório funciona no seio da CCDR LVT, está integrado no Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e insere-se numa Rede de Pontos Focais representados pela DGOTDU (SNIT), IGP (SNIG) e INE, I. P. (Estatísticas nacionais/regionais).

O Observatório do Oeste e Vale do Tejo integra a rede de Observatórios Regionais de Ordenamento do Território e articula-se com o Observatório OT/U. Prevê-se que o Sistema de Indicadores agora definido seja desenvolvido e aprofundado visando, simultaneamente, a eficácia do processo de gestão do PROT OVT e a garantia da adequada articulação com a rede de observatórios.

A monitorização do PROT OVT é um instrumento fundamental para assegurar a eficácia do processo de planeamento. As dinâmicas que afetam o sistema socioeconómico fragilizam as previsões e acarretam incerteza.

Neste contexto de instabilidade, a existência de uma estrutura de monitorização, capaz de assegurar o acompanhamento da execução do plano e que emita, em tempo útil, alertas para corrigir disfunções inesperadas, revela-se decisiva para o sucesso do Plano. Por conseguinte, a estrutura de monitorização, avaliação e gestão, bem como os indicadores de monitorização devem contribuir para aferir a concretização das estratégias e propostas do plano e apoiar a elaboração do Relatório de Estado de Ordenamento do Território (REOT) ao nível regional, fomentando a sua elaboração ao nível municipal, e traduzindo assim a execução dos respetivos Instrumentos de Gestão Territorial.

#### **Sistema de Indicadores**

A monitorização do PROT OVT, com base no Observatório assenta na definição de um sistema de indicadores de realização e de resultado.

#### **Articulação PROT OVT — QREN**

Até 2013 uma parte dos investimentos propostos deverá poder ser suportada por Fundos Comunitários, por recurso aos financiamentos previstos nos Programas Operacionais Temáticos e Regionais do QREN. No que se refere a esses financiamentos, o facto de a área territorial do Oeste e Vale do Tejo estar abrangida pelos Programas Operacionais da Região Centro (NUTS III do Oeste e Médio Tejo) e da Região Alentejo (NUTS III da Lezíria do Tejo), torna necessária uma articulação consistente entre as respetivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento regional/Autoridades de Gestão e as Comunidades Intermunicipais e os próprios Municípios da Região do Oeste e Vale do Tejo para a obtenção dos apoios financeiros necessários à concretização dos investimentos e ações do PROT OVT que são de sua responsabilidade.

### **PROT AML**

#### **IV NORMAS ORIENTADORAS Gerais (pp. 3312-3313) e Parâmetros de Acompanhamento e Avaliação (pp. 3327-3328)**

#### **Mecanismos Institucionais**

A aplicação das propostas do PROTAML, tanto ao nível do modelo territorial e das opções estratégicas como das normas orientadoras e do programa de execução, justifica a existência de uma estrutura de acompanhamento, monitorização e avaliação da sua execução e do conjunto de IGT que com ele se relacionam directamente, como é o caso dos instrumentos de planeamento territorial (IPT) e, nestes, em especial dos planos directores municipais.

Para garantir a validade e eficácia desta estrutura entende-se de particular importância a formação e desenvolvimento do observatório do território metropolitano, que promova a avaliação dos padrões de ocupação do solo e dos fenómenos emergentes, e o acompanhamento de áreas piloto identificadas pelos problemas e intervenções que lhes estão associados.

A articulação permanente entre os diferentes serviços das administrações central e municipal e a constituição de parcerias com os agentes privados são condições fundamentais para a implementação das propostas constantes do PROTAML, no respeito dos princípios e critérios qualitativos que lhes estão associados.

A aplicação do plano deve estender-se a outra vertente, igualmente importante, que se prende com a selecção, apreciação e valoração dos projectos candidatos aos diferentes programas operacionais decorrentes do Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), que devem adequar-se ao quadro normativo e programático definido no PROTAML. Com esta metodologia pretende garantir-se que os objectivos, propostas e normas contidas no Plano tenham tradução nos instrumentos de gestão territorial e na sua implementação, no sentido de assegurar a sua viabilidade e eficácia e contribuir para uma efectiva execução coordenada e programada do planeamento territorial.

#### **Parâmetros de acompanhamentos e avaliação do PROT AML**

No âmbito do processo de avaliação e monitorização do PROTAML assume particular importância a existência de um conjunto de indicadores ou parâmetros que permitam acompanhar e avaliar a evolução dos fenómenos territoriais e sociais, em especial os que se relacionam com as dinâmicas de alteração dos usos do solo e da sustentabilidade, bem como conhecer os níveis de execução das ações programadas.

Pretende-se que, tanto a estrutura de acompanhamento e avaliação do PROTAML, como os municípios, utilizem o mesmo conjunto de parâmetros neste processo contínuo de monitorização do planeamento da AML, aos níveis metropolitano e municipal, e que estas informações integrem uma base de dados de ordenamento do território metropolitano, que permita contribuir para:

- Avaliação global da evolução da AML;
- Análise comparativa das situações concelhias;
- Acompanhamento e monitorização da execução dos PDM e do PROTAML;
- Funcionamento do observatório previsto no artigo 144º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro.

O processo de revisão de cada PDM deve iniciar-se por uma ação de avaliação qualitativa e quantitativa do grau e sentido de concretização das propostas neles contidas e dos níveis de execução das ações ...os processos de revisão de cada PDM e os ajustamentos futuros do PROTAML devem incluir na fundamentação das suas opções os valores destes parâmetros, designadamente quanto a tendências provenientes do passado que interessa manter ou reforçar, quanto a tendências que o PROTAML pretende alterar ou mesmo inverter e quanto a perspectivas de curto prazo que se traduzam em oportunidades a potenciar, compatíveis com o esquema do modelo territorial, mas para as quais presentemente ainda não se dispõe de informação suficiente ou de condições favoráveis.

A natureza e o tipo de parâmetros poderão ser alterados, ou ajustados pela estrutura de acompanhamento e avaliação do PROTAML, de acordo com a evolução dos fenómenos sociais e territoriais na área metropolitana, devendo também definir as variações absolutas e relativas ao longo do tempo e os pesos relativos dos valores absolutos e das variações face à AML.

A atualização dos valores dos parâmetros de monitorização deve dar lugar a relatórios periódicos, com prazo não superior a três anos, que recomendem os correspondentes ajustamentos, alterações ou revisões.

## **PROT AML ALT**

**I Visão-Governabilidade e Governação (pp. 37-38) e IV – Sistema de Monitorização e Avaliação (pp. 300-303)**

### **Governabilidade e Governação**

A implementação das opções estratégicas enunciadas pressupõe a definição de políticas complementares de âmbito nacional e regional e, em particular, carece de um quadro de governação metropolitana suficientemente claro para articular os diferentes interesses locais, discutindo-os no contexto do objectivo prioritário de uma AML poli-nucleada e com um tecido socioeconómico mais equilibrado.

Perante os problemas de governabilidade com que se depara a Região, a experiência demonstra que devem ser introduzidas reformas progressivas no desenho institucional, em simultâneo com práticas inovadoras nos domínios do planeamento e da identificação com a escala metropolitana.

As principais transformações desejáveis neste Domínio fundamentam-se na Estratégia Regional Lisboa 2020 e assentam em três princípios:

- Coordenação política, de modo a assegurar uma maior coerência, consistência e complementaridade das acções levadas a cabo pelas entidades públicas no âmbito das suas competências respectivas;
- Participação cidadã e da cooperação entre particulares e entidades públicas e privadas, de modo a promover uma maior mobilização do tecido social regional na prossecução dos objectivos comuns;
- Simplificação administrativa, de modo a agilizar as interações entre os cidadãos, as empresas e a Administração Pública, no que constitui um contributo decisivo para a competitividade territorial, no qual o Governo Electrónico poderá desempenhar um papel importante, na simplificação administrativa, na transparência democrática e no aprofundamento da cidadania.

A implementação e concretização destes princípios decorrerá da assunção das seguintes medidas:

Em termos de enquadramento regulamentar e de mercado,

- Proceder à reformulação da fiscalidade que incide sobre o sector fundiário e imobiliário e à revisão dos códigos regulamentares das operações de urbanização.

Em termos de Coordenação a nível da Administração Central,

- Articular a elaboração dos planos de ordenamento com as principais decisões sobre os equipamentos e as infra-estruturas de transporte (Autoridade Metropolitana de Transportes) que influenciam claramente as dinâmicas territoriais, subordinando essas decisões a opções técnicas claras e consensualizadas relativas ao modelo de ordenamento pretendido para o território.

Em termos de Governação Metropolitana,

- Dotar a Junta Metropolitana com competências, poderes e recursos reforçados para o planeamento e para a gestão estratégica e operacional, que permitam uma racionalização integradora das diferentes opções municipais, bem como de competências reforçadas de contratualização, com a CCDR e a administração central, nos domínios chave da governação metropolitana.
- Reforçar o papel central da CCDR na integração de políticas sectoriais, para que exerça com eficácia as suas competências de coordenação, fiscalização e avaliação dos projectos, conferindo maior eficiência e celeridade aos processos e assegurando a sua realização em adequados termos técnicos e legais.
- No que concerne à melhoria da governança, as Câmaras Municipais devem reforçar o seu papel liderante, desempenhando uma função catalisadora e dinamizadora de projectos de impacto local / supramunicipal e assegurando também a articulação entre os esforços públicos e privados, em ordem à concretização de um efectivo desenvolvimento.

### **Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão**

A implementação do PROT AML justifica a criação de mecanismos institucionais para a sua monitorização, avaliação e gestão, alicerçados nos princípios de boa governança definidos na Estratégia Regional Lisboa 2020, e apoiados por um Observatório Regional e o correspondente Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Regional. Princípios:

- Princípio de coordenação: As dificuldades de articulação entre o importante número de entidades públicas com actuação na Área Metropolitana de Lisboa, identificadas na Estratégia Regional Lisboa 2020, devem ser ultrapassadas por uma coordenação de base territorial participada pelas entidades que tutelam os diferentes sectores de intervenção pública, de modo a assegurar uma maior coerência, consistência e complementaridade das acções levadas a cabo.
- Princípio de participação: A participação cidadã e a cooperação entre particulares e entidades públicas e privadas deverá ser encorajada no âmbito da implementação do PROT AML, de modo a promover uma maior mobilização do tecido social regional na prossecução dos objectivos comuns.

A Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão é uma estrutura de geometria variável que permitirá articular diferentes serviços das Administrações Central e Local e actores regionais, apoiando-se num Observatório do PROTAML que irá monitorizar os indicadores de realização e resultado.

A Estrutura de Monitorização, Avaliação e Gestão, bem como os indicadores de monitorização, devem contribuir para aferir a concretização das estratégias e propostas do plano e apoiar a elaboração do Relatório de Estado de Ordenamento do Território (REOT) ao nível regional, fomentando a sua elaboração ao nível municipal traduzindo, assim, a execução dos respectivos Instrumentos de Gestão Territorial.

A EMAG do PROT AML visa assegurar a sua execução em condições de alcançar os objectivos e resultados previstos no Plano, num processo de participação e concertação estratégica de base territorial entre as administrações central e local e os agentes associativos, económicos, sociais e culturais regionais, visando designadamente:

- Recolher, tratar e divulgar a informação sobre a evolução do território metropolitano e de realização do Plano;
- Analisar eventuais desvios e adoptar medidas correctoras, bem como avaliar os riscos identificados no Relatório Ambiental

- Proceder ao preenchimento de lacunas, à interpretação de dúvidas e à revisão dos preceitos e soluções, com observância do enquadramento legal;
- Dinamizar as relações entre a comunidade e as instituições regionais e locais e a administração central.

#### **Comissão de Acompanhamento**

A Comissão de Acompanhamento (CA PROTAML) da execução do Plano, de natureza consultiva, será constituída com base na Comissão Consultiva (CC), com eventuais ajustamentos, e será presidida pela DGOTDU.

A Comissão de Acompanhamento tem como atribuições:

- Apreciar e aprovar os programas e relatórios da estrutura de monitorização e de gestão;
- Emitir pareceres e recomendações específicas;
- Apreciar as orientações e decisões da gestão.

#### **Estrutura de Gestão**

A Estrutura de Gestão será constituída por um Núcleo Base, integrado pela CCDR LVT e pela Junta Metropolitana de Lisboa e, caso se venha a revelar oportuno, por Comissões Temáticas, de geometria variável, integradas pelas entidades do Núcleo Base e por outras entidades (designadamente da Administração Central) com competências relacionadas com os respectivos temas.

Caberá à Estrutura de Gestão:

- Apreciar a evolução da execução do PROT e propor medidas de optimização;
- Definir o preenchimento de lacunas e proceder a interpretações que clarifiquem normas de execução do Plano;
- Emitir parecer sobre a coerência entre os planos de desenvolvimento e ordenamento de nível sub-regional e respectivos projectos de investimento e as orientações e normas do PROT AML.

#### **Observatório**

A monitorização do Plano implica a criação de um Observatório responsável pela informação relevante para a avaliação da política de ordenamento da AML.

Ao Observatório da AML incumbe assegurar a recolha, tratamento e divulgação de informação de carácter estatístico, técnico e científico relevante para a elaboração de Relatórios Periódicos e Documentos Intercalares ou Específicos de avaliação e monitorização das dinâmicas de organização e transformação do território regional e das práticas de gestão territorial.

O Observatório assegura a monitorização do território regional com base em:

- Estatísticas resultantes da produção de indicadores de realização, de resultados, de eficiência e de eficácia;
- Informação estatística e cartográfica regional específica sobre as dinâmicas de ocupação do solo.

O Observatório é um órgão permanente que funciona no seio da CCDR LVT; está integrado no Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo e insere-se numa Rede de Pontos Focais representados pela DGOTDU (SNIT), IGP (SNIG) e INE (Estatísticas nacionais/regionais). O Observatório da AML integra também a rede de Observatórios Regionais de Ordenamento do Território, articula-se com o Observatório OT/U, com o Observatório do OVT e com o Observatório das Dinâmicas Regionais.

## **PROT ALENTEJO**

### **V. Sistema de gestão e monitorização do PROTA (pp. 4372-(87-89))**

#### **Enquadramento**

O Sistema de Gestão e de Monitorização do PROT tem como missão fundamental contribuir para a melhoria dos processos decisórios no que diz respeito a atos da administração pública com impactes no ordenamento do território regional e reforçar o conhecimento, por parte da Administração Pública, sobre a natureza e os efeitos das dinâmicas territoriais em curso na região. O Sistema de Gestão e Monitorização do Plano é constituído, por um lado, pela estrutura orgânica de suporte ao seu próprio funcionamento, associada ao desenvolvimento de um conjunto de funções estabelecidas para cada um dos níveis da estrutura de gestão, e, por outro lado, pelos mecanismos de articulação institucional, cujo eficaz funcionamento é fundamental para o bom exercício da gestão e monitorização do Plano. O Sistema de Gestão e Monitorização do Plano integra, ainda, os instrumentos operacionais necessários a uma adequada monitorização e avaliação do processo de implementação do PROT e da sua articulação com os demais IGT com incidência no território da região.

O Sistema de Gestão e de Monitorização é definido na perspetiva de criação de eficazes condições orgânicas e instrumentais necessárias à promoção de uma adequada coordenação entre as diversas políticas sectoriais com incidência territorial na região e a política de ordenamento do território e urbanismo estabelecida à escala regional (coordenação interna). Por outro lado, o Sistema de Gestão e Monitorização do PROT afirma -se como o instrumento de suporte fundamental no diálogo da política de ordenamento do território e de urbanismo de âmbito regional, com as políticas de ordenamento do território e urbanismo de âmbito nacional e as de âmbito municipal (coordenação externa).

A estrutura definida para o Sistema de Gestão e de Monitorização do PROT Alentejo procura garantir, também, as condições orgânicas e instrumentais necessárias a uma produtiva articulação com os sistemas de gestão e de monitorização dos demais instrumentos de gestão territorial, particularmente, no que se refere ao sistema de âmbito nacional e aos sistemas de âmbito municipal. Pretende -se com esta perspetiva que o Sistema de Gestão e de Monitorização do PROT do Alentejo constitua, no âmbito regional, a plataforma de interlocução com os vários agentes públicos em matérias de ordenamento do território e de urbanismo, contribuindo, por esta via, para uma adequada coerência dos vários âmbitos territoriais do sistema nacional de gestão territorial.

## **Objetivos do Sistema**

São objetivos específicos do Sistema de Gestão e Monitorização do PROT os seguintes:

- Garantir uma total concordância das ações de desenvolvimento e ordenamento territorial desenvolvidas pela CCDR Alentejo com as opções estratégicas e os modelos de organização territorial estabelecidos no Plano;
- Assegurar a compatibilização das políticas sectoriais com incidência territorial na região com as opções estratégicas e modelo territoriais do PROT;
- Estabelecer uma plataforma de interlocução permanente com as medidas e políticas de ordenamento do território e do urbanismo estabelecidas no âmbito nacional e no âmbito municipal;
- Garantir uma adequada articulação, de âmbito regional, entre as opções estratégicas e os modelos de organização territorial definidos ao nível municipal, nomeadamente, ao nível dos PMOT;
- Gerar um conjunto de indicadores ou informação de alerta sobre impactes/efeitos adversos produzidos pelas políticas públicas ou pelas iniciativas de agentes privados;
- Produzir, tratar e divulgar informação sobre as dinâmicas de organização e transformação do território e das práticas de gestão territorial, assegurando um qualificado sistema de informação estatístico e geográfico de âmbito regional;
- Promover o conhecimento técnico e científico das dinâmicas de transformação territorial na região e dos modelos e práticas de gestão territorial.

## **Constituição e Funções do Sistema**

A CCDR Alentejo é a entidade responsável pela elaboração, monitorização e avaliação do PROT acolhendo a respetiva estrutura orgânica um ajustado conjunto de competências em matérias de definição, acompanhamento e avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo. Desta forma, considera -se que a atual estrutura orgânica da CCDR e as competências dos respetivos órgãos e serviços, permitem, com uma adequada eficácia operacional e com uma desejada economia de meios (nomeadamente organizacionais), implementar as funções necessárias à constituição e funcionamento do Sistema de Gestão e Monitorização do PROT. Considera -se, assim, desnecessária a criação de novas unidades orgânicas para o exercício de funções de gestão e de monitorização do PROT. O esquema que se apresenta de seguida explicita a estrutura de se estabelece para o Sistema de Gestão e Monitorização do PROT bem como a sua articulação com os níveis nacional e municipal responsáveis pela monitorização das políticas de ordenamento do território e do urbanismo.

Competirá à CCDR, no âmbito da sua própria estrutura orgânica, assegurar a implementação e o funcionamento do Sistema de Gestão e de Monitorização do PROT, garantindo, para tal, o exercício das seguintes Funções:

- Função de Direção e Gestão Estratégica — compreende o desenvolvimento de ações de direção e de coordenação política do processo de gestão do PROT, da compatibilização recíproca com as políticas de ordenamento do território e do urbanismo de âmbito nacional, da promoção da articulação — no quadro regional — das políticas de âmbito municipal e, ainda, da promoção da compatibilização das políticas sectoriais com impactes territoriais com a disciplina de ordenamento do território e urbanismo estabelecido no PROT. Esta função é desempenhada pela Presidência da CCDR;
- Função de Gestão Técnica e Monitorização Estratégica — compreende o desenvolvimento das ações regulares de gestão técnica e monitorização do PROT, da sua compatibilização recíproca com os IGT de âmbito nacional e da sua eficaz assunção como quadro de referência na elaboração dos PMOT. Esta função é desempenhada pela Direção de Serviços de Ordenamento do Território em estreita articulação com as funções desempenhadas, por esta mesma Direção de Serviços, como ponto focal do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo;
- Função de Concertação Intersectorial — compreende a implementação de um processo de concertação e coordenação dos projetos, programas e políticas sectoriais com impacte territorial com a política de ordenamento do território de âmbito regional. Esta função é desempenhada no âmbito do funcionamento regular do Conselho de Concertação Intersectorial, nomeadamente, no exercício das suas atribuições de promoção da coordenação técnica da execução das políticas da administração central e de dinamização da articulação intersectorial no domínio do ordenamento do território numa perspectiva de desenvolvimento sustentável;
- Função de Articulação com as Políticas Municipais e de Desenvolvimento Local — compreende as ações regulares com vista à afirmação do PROT como quadro de referência para a elaboração dos PMOT, bem como, as ações de articulação das políticas municipais garantindo-lhes um quadro de coerência global no quadro das políticas de ordenamento do território e do urbanismo de âmbito nacional e regional. Esta função é desempenhada no âmbito do relacionamento regular da CCDR com os municípios e com as associações de municípios, bem como, no âmbito que funcionamento regular do Conselho da Região.

No exercício das funções acabadas de enunciar, competirá aos órgãos e serviços da CCDR indicados, assegurar um bom desempenho no prosseguimento das seguintes responsabilidades:

### **Função de Direção e Gestão Estratégica**

- Promover, ao nível político e de orientação estratégica, a compatibilização entre os programas e políticas sectoriais com impacte na organização do território e as opções estratégicas de ordenamento do território definidas no PROT;
- Garantir a afirmação dos modelos territoriais estabelecidos pelo Plano como o quadro estratégico de referência territorial para a implementação das políticas sectoriais com impacte territorial na região;
- Promover, ao nível político e de orientação estratégica, a compatibilização entre a concretização das medidas do QREN (programas temáticos nacionais e programa operacional regional) com a estratégia de ordenamento do território e de urbanismo estabelecida no PROT;
- Garantir a criação de condições e os recursos necessários à constituição e funcionamento do Sistema de Indicadores e do Sistema de Gestão Geográfica do Plano;
- Estimular projetos de investigação científica no domínio da monitorização e avaliação das dinâmicas territoriais da região bem como das práticas de gestão territorial, bem como projetos de inovação no domínio das políticas de ordenamento do território e do urbanismo;
- Propor medidas necessárias ao aperfeiçoamento do funcionamento do sistema de gestão territorial.



#### Função de Gestão Técnica e Monitorização Estratégica

- Garantir a afirmação do PROT como instrumento de referência estratégica na implementação das demais intervenções prosseguidas pela CCDR com impacto na organização do território regional;
- Garantir a eficaz assunção da disciplina de ordenamento do território estabelecida no PROT como quadro de referência na elaboração dos PMOT e assegurar a articulação intermunicipal dos principais sistemas e redes de organização territorial, nomeadamente, no contexto de elaboração dos PDM;
- Assegurar o regular funcionamento e a permanente atualização do Sistema de Indicadores e do Sistema de Informação Geográfica do PROT;
- Garantir a produção, o tratamento e divulgação de informação relevante para o acompanhamento e monitorização do Plano, nomeadamente, com vista à elaboração do Relatório do Estado do Ordenamento do Território Regional e de outros documentos monitorização do ordenamento do território e do urbanismo;
- Promover a análise e a avaliação da articulação dos demais instrumentos de gestão territorial, nomeadamente, dos planos especiais e dos PMOT, com a disciplina de ordenamento do território e as opções estratégicas estabelecidas no PROT;
- Promover a harmonização dos procedimentos e dos critérios técnicos aplicados, nomeadamente, nos PMOT da região, apoiar tecnicamente as práticas de gestão territorial e divulgar as práticas de sucesso e inovadoras;
- Promover a realização de estudos de avaliação das dinâmicas gerais de organização territorial da região, bem com estudos sobre aspetos de natureza sectorial ou de âmbito sub-região com importância relevante para um adequado conhecimento das dinâmicas territoriais regionais;
- Estabelecer contactos com as outras CCDR, com a DGOTDU e promover a troca de experiências sobre as práticas de gestão, monitorização dos PROT.

#### Função de Concertação Intersectorial

- Assegurar um adequado conhecimento por parte dos sectores, nomeadamente, dos serviços desconcentrados de âmbito regional com relevante impacto na organização territorial, do quadro de orientação estratégica estabelecido no PROT bem como da respetiva disciplina de ordenamento do território;
- Promover uma eficaz concertação entre as políticas de ordenamento do território e de urbanismo com as políticas e programas de desenvolvimento sectorial, nomeadamente, com aquelas com um impacto na organização e desenvolvimento do território;
- Promover para a integração da perspetiva do ordenamento e desenvolvimento do território e das cidades no quadro dos planos e programas de desenvolvimento sectorial da implementar na região.

#### Função de Articulação com Políticas Municipais e de Desenvolvimento Local

- Promover a avaliação permanente da gestão e implementação do PROT, a sua articulação com as políticas municipais de ordenamento do território e do urbanismo, e a articulação entre os demais IGT na região;
- Incentivar os processos de articulação intermunicipal das políticas de ordenamento do território e de urbanismo e promover a realização de Plano Intermunicipais de Ordenamento do Território;
- Promover as boas práticas de gestão territorial, e a disseminação de informação e conhecimento no domínio do ordenamento do território e da gestão urbanística;
- Apoiar a constituição e funcionamento de sistemas locais de monitorização do ordenamento do território e das dinâmicas urbanísticas;
- Promover a constituição de grupos de trabalho organizados por temáticas ou segundo configurações sub-regionais, com vista ao aprofundamento do conhecimento em aspetos particulares das dinâmicas territoriais e das práticas de gestão territorial e urbanística.

No âmbito do processo de gestão e de monitorização do PROT poderão ser constituídos grupos de trabalhos organizados segundo temáticas de relevante interesse para o ordenamento do território da região ou segundo agrupamentos de municípios, com vista à análise e discussão das dinâmicas territoriais específicas, das práticas e procedimentos de gestão territorial empreendidas e da avaliação da adequabilidade das opções do PROT às evoluções identificadas.

#### **Sistema de Informação de Apoio à Gestão e Monitorização do PROT**

O processo de gestão e monitorização do PROT é suportado, do ponto de vista instrumental, por um Sistema de Informação do PROT gerador de informação de gestão e de monitorização em matéria de sustentabilidade ambiental e paisagem, de desenvolvimento regional, de sistema urbano e qualidade de vida, e de gestão territorial. Para este efeito o Sistema de Informação estruturar -se -á em duas componentes de informação definidas e constituídas de forma articulada:

- Componente de indicadores de gestão e de monitorização
- Componente de informação geográfica.

A componente de indicadores de monitorização, traduzida na constituição de um Sistema de Indicadores de monitorização do PROT, estrutura -se em dois domínios distintos: o domínio de monitorização estratégica e o domínio de monitorização do Programa de Execução. É função do primeiro domínio de indicadores produzir um conjunto de informação quantitativa na perspetiva de monitorização da operacionalização da estratégia do PROT bem como das dinâmicas territoriais em curso na região no sentido de permitir avaliar, nomeadamente, a capacidade de resposta do PROT às dinâmicas territoriais da região. Também o acompanhamento das práticas e processos de planeamento e gestão territorial devem ser objeto de abordagem por esta componente do sistema de indicadores para o que deverá gerar informação quantitativa que permita caracterizar as dinâmicas de planeamento e gestão territorial prosseguidas na região. O segundo domínio do sistema de indicadores visa a monitorização da implementação do Programa de Execução através de um conjunto de indicadores de execução física e financeira e de resultados associados à implementação das ações previstas no PROT.

A componente de informação geográfica, traduzida na produção de cartografia temática definida na perspetiva de gestão e monitorização do Plano, constitui uma segunda componente de informação a gerar pelo Sistema de Informação. Trata -se de um tipo de informação fundamental para uma análise e avaliação das dinâmicas regionais, dos impactes territoriais das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento sectorial, bem como para o acompanhamento da evolução do sistema de gestão territorial na região.

Para a constituição deste Sistema de Informação deverá ser estabelecida a devida articulação com a DGOTDU no sentido de se criar efeitos de sinergia com o Sistema Nacional de Informação Território bem como uma adequada articulação com o funcionamento do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

### **Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT)**

Compete à CCDR, no respeito pelo estabelecido na Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, a elaboração do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território regional (REOT — Regional). Este Relatório será elaborado no âmbito do funcionamento do Sistema de Gestão e Monitorização do PROT e terá uma periodicidade bienal. O Relatório consubstancia os resultados do processo de monitorização e de avaliação de gestão territorial. Neste sentido o Relatório apreciará a execução do PROT na sua componente programática e estratégica, avaliará os efeitos ao nível da articulação entre as várias políticas sectoriais e de desenvolvimento regional com o quadro de orientação estratégica do PROT (OEBT e Modelos Territoriais, nomeadamente), apreciará o efeito do PROT como quadro de referência para a elaboração dos PMOT, bem como o grau de articulação conseguido entre PMOT de concelhos vizinhos, nomeadamente, entre PDM e, procederá a uma apreciação das práticas de gestão territorial empreendida pelos municípios bem como pelas entidades responsáveis pela implementação dos planos especiais.

## **PROT ALGARVE**

### **VI. Avaliação e Monitorização pp. 5018-5020**

#### **Princípios gerais**

O exercício da monitorização e avaliação corresponde a um acompanhamento regular e sistemático da execução do PROT Algarve ao longo do tempo, a efetuar pela CCDR Algarve, de forma articulada com o Observatório do PROT Algarve no âmbito da missão que lhe está atribuída<sup>1</sup> ... incidindo em especial sobre a verificação dos seguintes aspetos:

- Concretização das medidas e ações propostas no Plano;
- Conformidade entre objetivos do Plano e resultados obtidos;
- Desempenho do Plano, procurando analisar outras perspetivas que possam contribuir para o seu sucesso e que não se restringem à verificação de conformidade entre objetivos e resultados.

A monitorização e a avaliação da implementação do PROT Algarve devem abranger os seguintes aspetos:

- Parâmetros territoriais — pela importância que assume a observação dos elementos fundamentais do Plano quanto à aderência ao sistema real;
- Parâmetros ambientais — pela importância que assumem as características intrínsecas dos ecossistemas presentes;
- Parâmetros socioeconómicos — pela importância que assume o incremento da qualidade de vida da população;
- Parâmetros institucionais — pela importância que as instituições assumem no processo de implementação.

A monitorização deve ser acompanhada por um processo de avaliação com uma periodicidade anual, consubstanciada em documento próprio — Relatório de Avaliação — com o objetivo de informar qual o grau de sucesso obtido com a execução das propostas do Plano.

Do ponto de vista instrumental, a CCDR Algarve deve criar um sistema de indicadores para a realização da monitorização e da avaliação do PROT Algarve, atendendo aos seguintes princípios:

- Compatibilização do sistema do PROT Algarve com outros sistemas de monitorização e avaliação; ▪ Integração dos agentes institucionais da Região;
- Detecção de factos relevantes nos domínios analisados;
- Designação de entidade responsável pela recolha de dados;
- Apresentação de prospetivas que possam ser reformuladas caso existam alterações ou acertos da estratégia a prosseguir.

#### **Observatório do Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve RCM 102/2007 de 3 de Agosto**

Criado pela RCM 102/2007 de 3 de Agosto, o Observatório do Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (Observatório) é uma entidade independente e sem personalidade jurídica com funções de acompanhamento, monitorização e avaliação do PROT Algarve e, em especial, do sistema de turismo nele previsto, nos termos seguintes:

O Observatório é composto por representantes da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Algarve, do Turismo de Portugal, I.P., e dos municípios abrangidos pela área de intervenção do Plano;

Compete ao Observatório, no âmbito das suas funções de acompanhamento, monitorização e avaliação do PROT Algarve:

- Monitorizar e avaliar a sua implementação através da verificação da aplicação das políticas previstas no Plano, identificando, quando seja o caso, as causas da sua não implantação;
- Monitorizar o cumprimento e os impactes dos objetivos e metas definidos em relação à estratégia do Plano, identificando, quando seja o caso, eventuais desvios;
- Monitorizar e avaliar a adequação das políticas propostas para o alcance dos objetivos do Plano, recomendando, quando tal não aconteça, o seu eventual ajustamento ou revisão, designadamente em matéria dos limites fixados para o número de camas da região ou outros ajustamentos a fazer no sistema de turismo;

Sem prejuízo das competências das entidades representadas, compete ao Observatório, no âmbito dos procedimentos de concretização dos núcleos de desenvolvimento turístico e procedimentos subsequentes:

- Constituir-se como um fórum de debate sobre os aspetos fundamentais a integrar no caderno de encargos e no programa do concurso a aprovar pela assembleia municipal respetiva e sobre a análise dos projetos estruturantes;

<sup>1</sup> O Observatório do PROT Algarve foi criado pela RCM 102/2007, de 3 de agosto, em simultâneo com a aprovação do PROT Algarve.

- Permitir, em face dos dados disponíveis nesse momento, a identificação e definição da posição que cada entidade representada assumirá, no âmbito das suas atribuições, nos procedimentos a desencadear para a concretização do núcleo de desenvolvimento turístico (NDT);
- Permitir, no âmbito dos procedimentos referidos na alínea anterior, uma visão global e integrada dos interesses em jogo, promovendo a concertação das entidades envolvidas;
- Exercer as demais funções previstas no PROT.

O plenário do Observatório é constituído por dois representantes da Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Algarve, dois representantes do Turismo de Portugal, I. P., e um representante de cada um dos municípios da região, sendo estes substituídos, quando o Observatório reúna na especialidade, por um representante de cada um dos municípios abrangidos pela unidade territorial da concretização do NDT posto a concurso.

O Observatório reúne ainda na especialidade sempre que seja comunicada a intenção, pelo município, de proceder à abertura de um concurso público para concretização de um NDT nos termos previstos no PROT Algarve.

A posição assumida na reunião vincula as entidades representadas nas decisões que venha a tomar nos procedimentos subsequentes, salvo se vierem a ser alterados os dados e elementos de análise que fundamentaram aquela posição.

Podem ser convidadas a participar nas reuniões do Observatório representantes de entidades ou organismos públicos cuja audição e participação sejam consideradas relevantes, atentas as suas competências e a natureza das matérias ou questões constantes da ordem de trabalhos.

#### **Instrumentos de Dinamização e Implementação**

A articulação permanente entre os diferentes serviços da administração central e local, bem como a constituição de parcerias com os agentes privados, são condições fundamentais para assegurar a implementação, em tempo útil, de diversas propostas constantes do PROT Algarve.

Paralelamente, a execução de empreendimentos de iniciativa privada, designadamente de empreendimentos estruturantes — turísticos ou outros — que traduzam as opções estratégicas do PROT Algarve, deve seguir vias contratualizadas (e não apenas a tradicional via de decisão unilateral da Administração através de licenciamentos ou autorizações) entre os promotores, os municípios e, em determinados casos, a Administração Central, no sentido de serem assegurados os modelos de ocupação e gestão territorial mais adequados e tempos de realização que não se afastem da programação definida.

Fonte: PROT - em vigor ou propostas submetidas a consulta pública.

Corresponde a uma síntese de conteúdos dos pontos referentes à governança territorial / sistema de monitorização, avaliação e gestão. Para uma leitura completa recomenda-se a consulta dos elementos consultados identificados em nota



## **ANEXO II – PROGRAMA DE EXECUÇÃO**

### **PROT NORTE**

#### **01 NORMAS GERAIS – GOVERNANÇA (pp. 8)**

##### **Operacionalização do PROT**

Articular a implementação e monitorização do PROT com a forma de actuação da CCDR-N e com a sua orgânica de funcionamento, nomeadamente através da plena integração dos objectivos, orientações e acções previstas no sistema de Agendas Temáticas estabelecidas no âmbito do Pacto Regional para a Competitividade da Região do Norte.

### **PROT CENTRO**

#### **II.6. GOVERNANÇA (pp. 50)**

##### **Gestão Territorial: Planos e Estudos**

Elaboração de estudos que assegurem a articulação entre os PROT e os PMOT em áreas cuja interdependência necessitam de intervenções coordenadas. Estudos sobre as dinâmicas espaciais de apoio à gestão e acompanhamento dos PMOT.

##### **Sistema de Monitorização do PROT: Criação e funcionamento do Sistema de Monitorização e Gestão**

Instalação da estrutura orgânica e do sistema de informação (sistema de indicadores numéricos e sistema de informação geográfica) de apoio à monitorização e avaliação do PROT C.

##### **Modernização Administrativa: Capacitação Institucional**

Implementação de sistemas de informação e gestão, em SIG, de apoio ao ordenamento e gestão territorial.

### **PROT OVT**

#### **SISTEMA DE GOVERNAÇÃO DO PROT-OVT (pp. 8)**

##### **Domínio Institucional**

Criação e funcionamento da Estrutura de Monitorização e Gestão do PROT OVT Inclui o estabelecimento de sistemas de monitorização e de indicadores de gestão para os vários Domínios do PROT (Observatório do PROT). Orçamento para os 10 anos de vigência do PROT.

### **PROT AML**

#### **7. AÇÕES INSTITUCIONAIS (pp. 52)**

##### **Estrutura de Acompanhamento e Avaliação do PROT AML**

A programação do financiamento das realizações poderá ser aferida ao longo do período de implementação do plano, no quadro institucional, que incluirá a comissão de acompanhamento e avaliação do plano, a criar.

### **PROT AML ALT**

Sem conteúdo

### **PROT ALENTEJO**

#### **II.5 GOVERNÂNCIA TERRITORIAL (pp. 20)**

##### **Sistema de Monitorização do PROT**

Criação da infra-estrutura de gestão e monitorização do PROT Alentejo.

### **PROT ALGARVE**

Sem conteúdo



**ANEXO III – SÍNTESE DOS PARECERES FINAIS DAS COMISSÕES DE  
ACOMPANHAMENTO DOS PROT, NO DOMÍNIO DA GOVERNANÇA**

	<b>Normas Legais e Regulamentares</b>	<b>Adequação e Conveniência das Soluções</b>	<b>Sistemas de Governação</b>
<b>PROT NORTE</b>	<b>Recomenda:</b> Clarificação de órgãos e competências da EMA	<b>Recomenda:</b> Inscrição de ações no PE	
<b>PROT CENTRO</b>			<b>Valoriza:</b> Sistema de Monitorização integrado; <b>Recomenda:</b> Inscrição do SI no PE; <b>Aponta Desafios:</b> Operacionalização de mecanismos de articulação e de flexibilidade
<b>PROT OVT</b>	<b>Recomenda:</b> Adoção de medidas de valorização Cultura de OT		<b>Valoriza:</b> Plataforma colaborativa na elaboração e implementação. <b>Recomenda:</b> Abertura da plataforma aos cidadãos. <b>Aponta desafios:</b> Articulação de observatórios e consistência sistemas de indicadores
<b>PROT AML (alteração)</b>	<b>Discorda:</b> Interferência do PROT nas competências das CM municipais; Veiculação de propostas dos sectores ao invés de articulação de políticas sectoriais. <b>Recomenda:</b> Melhoria do tratamento das formas de governança institucional, de participação das populações e de concertação dos diferentes níveis de governação.	<b>Aponta falhas:</b> Falta de tradução da governação e governabilidade em políticas concretas; Inexistência de ferramentas e linhas de acção para esse efeito; Deficiências de concertação de políticas setoriais. <b>Recomenda:</b> Reforço das competências e capacidade operativa da AML; Reforço do papel da CCDR na unificação da voz da AC e assunção do papel de nó de tutela.	<b>Recomenda:</b> Aprofundamento da estrutura e modo operativo da EMA; Explicitação do que é melhoria da governança <b>Aponta Desafios:</b> O reforço do papel da CCDR (apenas) como interlocutor da AC; A necessidade de criação da região metropolitana.
<b>PROT ALENTEJO</b>			<b>Valoriza:</b> O papel da CCDR no acompanhamento das competências exercidas pelos municípios e na promoção de estratégias concertadas de desenvolvimento regional e sub-regional <b>Aponta falhas:</b> O modelo de governância, sendo, no geral adequado apresenta défice de participação da adm. local e da soc. Civil.
<b>PROT ALGARVE</b>			<b>Valoriza:</b> A criação do observatório do território é uma iniciativa fundamental <b>Discorda:</b> O sistema é demasiado complicado e insuficientemente independente.

EMA - designação genérica para estruturas de monitorização, AC – Administração Central, PE – Programa de Execução, OT – Ordenamento do Território

No caso do Algarve o parecer final consubstancia-se numa compilação dos pareceres de cada um dos autores envolvidos. A valorização do Observatório é da autoria da Direção-Geral do Turismo e a discordância da Associação dos Hotéis e Empreendimentos Turísticos do Algarve.

Da consulta das atas não foram retiradas menções a registar.





## ANEXO IV – PERCURSO EVOLUTIVO DAS CCDR: TUTELA E MISSÃO

<b>Fita do Tempo</b>	<b>Designação</b>	<b>Tutela</b>	<b>Missão</b>
<b>1969 (antecedentes)</b>	Comissões Regionais de Planeamento CRP	Presidência do Conselho	Coordenação sectorial e promoção do desenvolvimento regional Preparação de planos regionais de desenvolvimento económico
<b>1974</b>	Comissões Regionais de Planeamento CRP	Administração Interna	Fomento económico e social Apoio autarquias locais
<b>1977</b>	Comissões de Coordenação Técnica Regional CCTR	Administração Interna	Prestar apoio às autarquias para a descentralização de funções (ordenamento do território)
	Departamentos Regionais de Planeamento DRP	Planeamento	Planeamento e desenvolvimento económico (Preparação e acompanhamento do plano regional)
<b>1979</b>	Comissões de Coordenação Regional CCR	Administração Interna	Coordenação e compatibilização do apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais Planos de desenvolvimento regional Institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre autarquias locais e poder central
<b>1983</b>	Delegações Regionais MQV DGO DGQA	Qualidade de Vida	Valorização do ambiente, conservação da natureza e ordenamento do território
<b>1986</b>	Comissões de Coordenação Regional CCR	Plano e Administração do Território	Coordenação regional Órgãos regionais de planeamento Desenvolvimento regional Ordenamento do território Ambiente e recursos naturais Administração autárquica Gestão de fundos comunitários
<b>1993</b>	Direções Regionais de Ambiente e Recursos Naturais DRARN	Ambiente e Recursos Naturais	Ambiente e recursos naturais
<b>1999</b>	Comissões de Coordenação Regional CCR	Planeamento	Desenvolvimento Regional Apoio às autarquias locais Gestão de fundos comunitários
	Direções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território DRAOT	Ambiente	Ordenamento do Território Ambiente
<b>2002</b>	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional CCDR	Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	Promoção da desconcentração e descentralização Desenvolvimento regional Ordenamento do território Ambiente Apoio autárquico Gestão de fundos comunitários
<b>2005</b>	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional CCDR	Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	Promoção da atuação coordenada dos serviços desconcentrados Desenvolvimento regional Ordenamento do território Ambiente Apoio autárquico Gestão de fundos comunitários
<b>2012</b>	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional CCDR	Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	Desenvolvimento regional Ordenamento do território Ambiente Apoio autárquico Gestão de fundos comunitários
<b>2013</b>	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional CCDR	Presidência do Conselho de Ministros	Desenvolvimento regional Ordenamento do território Ambiente Apoio autárquico Gestão de fundos comunitários

As datas referem-se à orgânica dos Ministérios de Tutela.