

GOVERNANÇA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO. REFLEXÕES PARA UMA GOVERNANÇA TERRITORIAL EFICIENTE, JUSTA E DEMOCRÁTICA¹

João Ferrão²

Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa

1. A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO “GOVERNANÇA”³

A publicação de um Livro Branco sobre Governança pela Comissão das Comunidades Europeias (2001) e o debate desencadeado pela sua preparação constituem um marco fundamental. Na verdade, a novidade que então este tema representava para muitos círculos, sobretudo políticos e associados às políticas públicas, justificou mesmo discussões intermináveis acerca da melhor forma de traduzir “governance” para a língua portuguesa (o mesmo sucedendo, aliás, para outras línguas).

Também ao nível académico o tema era então relativamente recente. Embora a partir de finais dos anos 80 houvesse já algum debate sobre a emergência e o significado de diferentes formas de governança (com esta ou outra designação), os primeiros textos seminais sobre o assunto serão publicados apenas no final da década seguinte (Stoker, 1998; Jessop, 1998).

¹ Este texto corresponde a uma intervenção efectuada numa sessão sobre “Desafios à Governança Territorial” em que participaram oradores com experiência governativa ou de direcção de organismos públicos. O objectivo é reflectir criticamente sobre essa experiência e não uma análise substantiva e ilustrada sobre os temas em questão. Para uma análise global, recente e em língua portuguesa, ver Feio e Chorincas (2009). Estes autores utilizam, no entanto, a expressão “governação” e não “governança”.

² joao.ferrao@ics.ul.pt

³ Para uma argumentação mais desenvolvida do conteúdo desta secção, ver Ferrão (2010).

Torna-se hoje claro que a emergência do tema “governança” reflecte alterações estruturais associadas à crescente perda de vigor – alguns dirão, à falência relativa ou mesmo colapso – do modelo moderno e racionalista de Estado, cujas raízes longínquas remontam ao Iluminismo mas que, do ponto de vista das políticas públicas, teve o seu apogeu no período do pós-guerra, prolongando-se praticamente incólume até ao início dos anos 80 do século passado.

A emergência deste tema resulta de debates com alguma autonomia relativa, na medida em que mobilizam propósitos, argumentos e comunidades de actores distintos, mas com um pano de fundo comum: a necessidade de transcender as limitações das concepções modernas até então prevaletentes sobre o Estado e, genericamente, sobre o mundo, a humanidade e o futuro.

Muito sumariamente, salientam-se quatro frentes de debate:

a) *Reforma administrativa do Estado*

A partir da década de 80 do século passado iniciaram-se em diversos países reformas administrativas, enquadradas numa intenção mais global de aprofundamento da democracia e de melhoria da eficiência da acção pública através de uma maior proximidade aos cidadãos.

Embora com ordenamentos político-administrativos e jurídico-constitucionais diferenciados, vários países desencadearam então soluções de desconcentração e descentralização administrativa, centradas, nomeadamente, na criação de regiões administrativas, de autoridades metropolitanas e de estímulos ao associativismo inter-municipal e no estabelecimento de diversas figuras de cooperação e contratualização entre a administração central e entidades regionais e locais (regiões, municípios, cidades), umas vezes numa base bilateral, outras numa óptica de rede (de cidades, por exemplo).

Para além das consequências directamente resultantes de uma nova repartição de atribuições e competências entre os níveis nacional, regional, sub-regional e local, estas reformas administrativas favoreceram a elaboração, a esses diversos níveis, de estratégias espaciais de desenvolvimento, envolvendo os actores económicos e sociais mais relevantes e a população em geral. Este processo alargado de participação foi, aliás, particularmente decisivo em casos, como as novas “regiões” inglesas (Escócia, País de Gales, Irlanda do Norte), onde se procurou legitimar politicamente a criação de novas entidades através do reforço de identidades de base territorial.

Esta primeira frente de debate focaliza-se, portanto, no modo como o Estado se organiza internamente. Iniciou-se como um novo patamar do processo de “modernização do Estado moderno” mas rapidamente se articulou com as restantes frentes de debate.

b) Reformulação do papel do Estado

As obras referidas de Stoker (1998) e Jessop (1998) marcam o início de um vasto debate sobre o que se tem vindo a designar, de forma abreviada, por passagem de uma óptica de “governo” para uma óptica de “governança”.

Trata-se, afinal, da transição de um Estado directamente interventor e executor, que actua de forma verticalizada e sectorializada de acordo com uma visão de comando e controlo, para uma outra concepção do papel do Estado, centrada em intervenções de natureza sobretudo reguladora e estratégica, valorizadoras de relações diversificadas com distintos actores e crescentemente organizadas em rede.

Esta nova visão, que reflecte, por um lado, opções ideológicas favoráveis a uma maior desregulamentação e privatização da vida económica e, por outro, uma maior preocupação com a diversificação e complexificação das sociedades e dos problemas sociais, favorece a multiplicação de figuras como as parcerias (público-público e público-privado) e a contratualização entre o Estado e outras entidades, induzindo fronteiras cada vez mais porosas entre entidades públicas, privadas e do designado terceiro sector.

É esta frente de debate – que questiona a relação do Estado com entidades externas, privadas ou associativas – que abre verdadeiramente a discussão sobre o tema governança. Rapidamente se articula com a anterior, mas também com as duas seguintes, tornando todas elas indissociáveis entre si.

c) Democracia participativa e deliberativa

Uma maior estruturação por parte de alguns sectores da sociedade civil, com tradução na multiplicação de organizações não governamentais e no reforço da capacidade de criação de agendas próprias com forte presença na comunicação social (*agenda-setting*), e, de uma forma mais genérica, a afirmação da convicção de que o aprofundamento da democracia pressupõe um maior recurso a soluções participativas e deliberativas contribuíram, igualmente, para o debate sobre “governança”.

Numa sociedade globalmente mais informada, diversificada e complexa, o acentuar de tensões em torno de distintos interesses e valores torna-se inevitável e ganha maior

visibilidade. Por outro lado, as soluções formais de participação legalmente consagradas para diversos tipos de planos, programas ou projectos foram sendo crescentemente reconhecidas como limitadas, dando lugar a apelos no sentido quer da antecipação da participação pública para fases mais a montante dos processos em causa quer do recurso a modos de decisão mais colaborativos.

O envolvimento de actores diversificados (cidadãos, sociedade civil organizada, actores económicos, etc.) e o uso de metodologias mais descentralizadas de mobilização, diálogo, concertação de interesses e decisão (planeamento estratégico, orçamento participativo, agenda 21 local, júris de cidadãos, etc.) procuram, assim, garantir a adequada representatividade da diversidade e complexidade que caracterizam as sociedades de hoje, complementando os mecanismos de decisão próprios da democracia representativa.

Esta terceira fonte de debate centra-se, globalmente, na relação Estado – sociedade civil, procurando “qualificar” o debate anterior numa óptica de participação cívica e de representação mais equilibrada dos vários interesses, valores e poderes em causa.

d) Europeização dos processos de decisão

A questão da governança ganha particular relevo no contexto do projecto europeu, sobretudo em torno de três questões: as formas de governança territorial multi-níveis (*multi-level governance*) (ver, por exemplo, o Livro Branco do Comité das Regiões, 2009), o método aberto de coordenação (método intergovernamental de cooperação, visando a convergência voluntária entre políticas nacionais dos Estados-Membros) e a coordenação territorial de políticas.

Knill e Lenschow (2005) identificam três tipos ideais de padrões de governança no seio da União Europeia:

- ◆ Por coerção: conformidade com regras comunitárias vinculativas para os Estados-Membros (por exemplo, política de ambiente);
- ◆ Por competição: procura de arranjos institucionais mais eficientes por comparação com soluções existentes noutros Estados-Membros num quadro globalmente definido ao nível da União Europeia (por exemplo, política de transportes);
- ◆ Por comunicação: ajustamentos dinâmicos voluntários, estimulados por processos de troca de informação e de aprendizagem mútua no seio de redes transnacionais (por exemplo, políticas sociais de protecção e inclusão).

No caso de políticas que não integram o leque de competências formais da União Europeia (ordenamento do território, por exemplo), o padrão de governança por comunicação e o método aberto de coordenação são cruciais.

A promoção de uma maior coordenação de políticas e cooperação entre actores a partir de uma visão territorial partilhada – governança territorial – constitui, aliás, um dos principais desafios que se coloca no contexto da construção do projecto europeu. Sendo um objectivo há muito debatido (Ferrão, 2003), ganhou um novo fôlego com o Livro Verde sobre a Coesão Territorial (Comissão das Comunidades Europeias, 2008) e a consagração, pelo Tratado de Lisboa (2007⁴), da coesão territorial como uma das componentes da política de coesão, a par da coesão económica e da coesão social.

Esta quarta frente de debate introduz de forma explícita a componente multi-escalar dos processos de governança no seio do espaço comunitário, evidenciando o grau de complexidade dos processos de negociação e decisão subjacentes a esses processos.

A conjugação dos quatro factores referidos – *reforma administrativa do Estado, reformulação do papel do Estado, democracia participativa e deliberativa, europeização dos processos de decisão* – explica em boa medida a multiplicação de formas de governança ocorrida nos últimos anos. Embora com distintos graus de complexidade e de formalização, estas formas de governança tendem a valorizar processos de decisão mais descentralizados face ao papel tradicionalmente desempenhado pelo Estado moderno, nuns casos desenvolvidos no âmbito de contextos mais desregulamentados, noutros assentes em mecanismos mais participados, organizados em rede e colaborativos.

Na verdade, a emergência do tema “governança” traduz posições político-ideológicas que, no limite, podem ser muito distintas, embora todas elas afectando a concepção moderna do papel do Estado: visões económicas neoliberais (governança desregulamentadora), visões civilistas pós-modernas (governança diversificadora) e visões neo-modernas (governança reguladora, estratégica e colaborativa).

Estas várias visões coexistem em todas as sociedades, umas vezes de forma explicitamente conflituosa, outras de um modo aparentemente pacífico, suscitando, não raro, equívocos tanto no âmbito dos projectos nacionais dos diversos Estados como no contexto do projecto europeu. Pode, por isso, dizer-se que em boa medida a ambiguidade associada ao termo “governança” não decorre tanto da sua estranheza como expressão linguística nova (na verdade, recuperada e metamorfoseada), mas antes das várias posições e leituras que contém e suscita.

⁴ Jornal Oficial C 306, de 17 de Dezembro de 2007.

2. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL

Embora não integre o leque de políticas da competência da União Europeia, a política de ordenamento do território em Portugal tem vindo a assumir nos últimos anos o essencial dos princípios e mecanismos que caracterizam globalmente os sistemas de governança desenvolvidos na generalidade dos países comunitários.

Instrumentos tão distintos como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (MAOTDR, 2007), os recentes Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) do Algarve⁵, do Oeste⁶ e do Alentejo⁷, a Política de Cidades Polis XXI (MAOTDR, 2008) ou a Iniciativa Bairros Críticos⁸, todos da segunda metade da primeira década deste século, assumem o essencial das ideias-chave dos processos de governança: descentralização, responsabilização, participação, coordenação, cooperação, parcerias, contratualização, etc.

Ao nível de projectos concretos, a consideração de várias destas ideias-chave como requisitos de candidatura ou critérios de avaliação em programas financiados por fundos estruturais durante o período de vigência do QREN (Quadro de Referência Estratégica Nacional) 2007-2013 traduz essa mesma orientação⁹.

A maior importância dos mecanismos de governança no contexto das políticas de ordenamento do território reflecte quer uma visão mais estratégica e colaborativa dessas políticas quer a consagração da governança territorial como um elemento essencial de modelos de governação que pressupõem uma maior cooperação entre actores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como sectorial.

Farinós Dasi (2008:13 e 14) refere que a governança territorial pode ser encarada de dois pontos de vista: como mera aplicação dos princípios de boa governança às políticas territoriais e urbanas ou como um processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais numa óptica inovadora, partilhada e colaborativa. Os instrumentos acima referidos não se limitam a acolher a primeira dimensão identificada por este autor. Alguns deles, como a Política de Cidades Polis XXI (sobretudo as “Parcerias para a Regeneração Urbana”) e a Iniciativa Bairros Críticos, possuem como elemento fundador a ideia de governança territorial.

⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2007, de 3 de Agosto.

⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2009, de 6 de Agosto.

⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2010, de 2 de Agosto.

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro.

⁹ Para uma análise pormenorizada das novas forma de governança territorial em instrumentos do QREN, ver Feio e Chorincas (2009).

Ainda que se tratem de processos e instrumentos recentes, existem já diversas avaliações em torno da territorialização das políticas públicas (Figueiredo, s/d; IESE e Quaternaire Portugal, 2010; OCDE, 2008) e do funcionamento de alguns instrumentos específicos (Henriques e Guerra, 2009; Ilha, 2010; Reis e Pinho, 2008) que permitem um primeiro balanço dos vários obstáculos, benefícios e insuficiências associados aos mecanismos de governança territorial no contexto das políticas de ordenamento do território (a este propósito, ver ainda Feio e Chorincas, 2009).

Do ponto de vista positivo, vale a pena salientar sobretudo cinco aspectos:

- ◆ Troca de informação e conhecimento e processos de aprendizagem colectiva que as parcerias e a cooperação em rede proporcionam às várias entidades envolvidas;
- ◆ Maior partilha de riscos entre os sectores público, privado e associativo, sobretudo em investimentos críticos pela sua dimensão ou pela sua natureza inovadora;
- ◆ Obtenção de economias de escala através da mobilização de recursos e competências que se complementam entre si;
- ◆ Consolidação de uma cultura institucional e organizacional baseada na confiança, no diálogo, na concertação de interesses e na cooperação, nomeadamente ao nível local;
- ◆ Maior possibilidade de disseminação de boas práticas, de emulação de bons exemplos e de acções de *benchmarking*.

Também alguns dos obstáculos e aspectos negativos estão já identificados:

- ◆ Disponibilidade e capacidade bastante díspares por parte das várias entidades para se envolverem em soluções inovadoras deste tipo;
- ◆ Desproporção entre o esforço inerente à construção de parcerias e de estruturas em rede, os objectivos visados e os resultados obtidos;
- ◆ Natureza oportunista de algumas das parcerias e estruturas em rede, constituídas apenas para dar resposta a requisitos formais de candidatura e avaliação de projectos;
- ◆ Dificuldade de gestão sustentável de soluções de governança em contextos marcados pela persistência de culturas institucionais e organizacionais centralizadas, verticalizadas e sectorializadas e pelo envolvimento de actores com poderes e motivações por vezes excessivamente desiguais.

Mas as questões da governança territorial exigem uma reflexão que vá para além da mera identificação dos factores que facilitam ou dificultam a aplicação das soluções baseadas nos princípios e ideias-chave anteriormente referidos.

Aliás, havendo visões distintas, e até contraditórias, quanto à própria razão de ser do estabelecimento de soluções de governança, é imprescindível que em qualquer debate sobre esta questão se explicitem os objectivos visados, os resultados esperados e o valor acrescentado das soluções propostas face a outras alternativas, sobretudo quando estão em causa interesses e recursos que cabe ao Estado acautelar ou garantir.

3. ALGUMAS QUESTÕES PARA DEBATE

No contexto de uma visão de governança territorial que seja reguladora, estratégica e colaborativa, importa reflectir criticamente sobre três questões decisivas, todas elas decorrentes de abordagens demasiado ambiciosas e que por essa razão dificultam a aplicação eficiente, justa e democrática dos instrumentos da política de ordenamento do território assentes em mecanismos de governança.

Em primeiro lugar, transportou-se de forma demasiado linear para o domínio da formulação das políticas preocupações que são de natureza analítica. É certo afirmar que, de um ponto de vista analítico, precisamos de visões sistémicas, que não compartimentem artificialmente elementos e processos que não só são interdependentes como apenas têm sentido no contexto dessa interacção. E também é certo que há temas de natureza transversal, como as questões associadas à sustentabilidade ambiental ou à igualdade de género, para dar apenas dois exemplos. Mas ao transportar directamente essas preocupações analíticas para o domínio da intervenção *desdiferenciamos* políticas, aumentando as zonas de sobreposição de instrumentos de distintas políticas, com implicações negativas em termos de repartição de responsabilidades (insuficiente segregação de funções), de utilização do erário público (duplicação de apoios), de mobilização de actores (sobrecarga de tarefas e conseqüente “fadiga” institucional) e de definição de públicos-alvo (redundância). As diversas políticas de *natureza intrinsecamente territorial* (conservação da natureza, florestas, desenvolvimento rural, cidades, desenvolvimento regional, etc.) ilustram com clareza os efeitos perversos da referida desdiferenciação de políticas resultante da crescente ambição e abrangência individualmente atribuída a cada uma delas.

Por outro lado, apostou-se de forma demasiado linear nos pressupostos de cooperação entre actores e de coordenação, e mesmo integração, de políticas, sem que previamente tenham sido garantidos os necessários requisitos institucionais, organizacionais e

instrumentais, isto é, sem que se tenha valorizado suficientemente a necessidade de construir contextos de cooperação. Ignorando o desigual poder e capacidade de cada uma das entidades envolvidas, e as relações assimétricas que entre eles se podem estabelecer, criou-se um grau de complexidade que dificilmente se traduz, de forma proporcional, em termos de eficiência, mas também de justiça e democracia, no que toca a resultados e impactes, contribuindo para desmobilizar actores e descredibilizar instrumentos. O bom funcionamento das parcerias, sobretudo se têm graus significativos de complexidade, pressupõe confiança, reciprocidade e co-evolução envolvendo todos os parceiros. Exige, portanto, tempos e dinâmicas de maturação das relações de colaboração, sendo esses processos tanto mais decisivos – e lentos – quanto menor for a cultura de cooperação preexistente.

Finalmente, procurou-se por vezes compatibilizar, no seio de um mesmo processo (elaboração dos PROT, por exemplo), a crescente coordenação de políticas com o reforço da participação dos diversos actores, tanto públicos como privados e do designado terceiro sector. Desta forma, confundiu-se a constituição de plataformas de negociação institucional com a criação de plataformas de troca de informação, capacitação e cooperação, criando expectativas erradas, suscitando situações equívocas e introduzindo entropia nos processos de decisão.

O debate sobre governança territorial não pode, assim, limitar-se à busca de soluções que nos permitam fazer melhor o que já fazemos hoje. Esse debate terá de procurar assegurar que conseguimos fazer bem aquilo que teremos de vir a fazer no futuro próximo.

No domínio específico da governança territorial, o designado Relatório Barca (Barca, 2009) sugere diversos caminhos, tão interessantes quanto controversos. Mas a governança territorial é a resposta (solução, instrumento), não a questão (problema a resolver, oportunidade a estimular). A que questão estamos, então, a responder e quem a formulou?

É esse o debate necessário: em torno de *questões* e não de respostas; em torno (também) das *nossas questões*, e não exclusivamente de questões que outros (nos) colocam; e tendo por base um esforço *colaborativo*, e não iniciativas isoladas e iluminadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCA, F. (2009) – *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2001) – *Governança europeia. Um Livro Branco*, COM (2001) 428 final, Bruxelas 25.7.2001.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2008) – *Livro Verde sobre a coesão territorial europeia. Tirar partido da diversidade territorial, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu*, COM(2008) 616 final, Bruxelas, 6.10.2008.

COMITÉ DES RÉGIONS (2009) – *Livre Blanc du Comité des Régions sur la gouvernance à multiveaux*, 80ème Session Plénière, 17 e 18 de Junho de 2009.

FARINÓS DASI, J. (2008) – *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*, Boletín de la A. G. E., 46, pp. 11-32.

FEIO, P. AREOSA e CHORINCAS, J. (2009) – *Governança territorial e inovação das políticas públicas*, Prospectiva e Planeamento, 16, pp. 137-157.

FERRÃO, J. (2003) – *A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?*. Geolnova, 7, pp. 11-37.

FERRÃO, J. (2010) – *As condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território*, Programa de Investigação apresentado no âmbito de provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica, Lisboa, Universidade de Lisboa.

FIGUEIREDO, A. (coord.) (s/d) – *A territorialização de políticas públicas em Portugal. Relatório de base*. Lisboa, IFDR.

HENRIQUES, J. M. e GUERRA, I. C. (2009) – *Política de Cidades Polis XXI. Parcerias para a Regeneração Urbana – Bairros Críticos. Avaliação dos resultados do primeiro período de candidaturas ao abrigo do Programa Operacional Regional de Lisboa*, Fevereiro de 2009.

IESE e QUATERNAIRE PORTUGAL (2010) – *Avaliação global da implementação do QREN 2007-2013. Relatório final*, 30 de Agosto de 2010.

ILHA (2010) – *Abordagens integradas de base territorial. Relatório final*, Julho 2010.

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

KNILL, C. e LENSCHOW, A. (2005) – *Compliance, competition and communication: different approaches of European governance and their impact on national institutions*. Journal of Common Market Studies, 43 (3), pp. 583-606.

MAOTDR (2007) – *PNPOT. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

MAOTDR (2008) – *Política de Cidades Polis XXI*, Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, Maio de 2008, www.dgotdu.pt.

OCDE (2008), *Estudos Territoriais da OCDE. Portugal*. Lisboa, IFDR.

REIS, J. e PINHO, P. (2008) – *Política de Cidades Polis XXI. Parcerias para a Regeneração Urbana. Monitorização. Relatório*, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Outubro de 2008.

STOKER, G. (1998) – *Governance Theory: Five Propositions*, International Social Science Journal, 50 (155), pp. 17-28.