

GOVERNANÇA TERRITORIAL MULTINÍVEL: FRATURA(S) ENTRE TEORIA E PRÁTICA(S)¹

Margarida Pereira²

RESUMO

A globalização gerou novas lógicas de poder e afetou o modelo interventivo do Estado moderno. Esta visão neo-liberal defende o recuo do Estado, através de processos de *hollowing-out*, com crescente perda de autonomia, a par da criação de mecanismos de *rescaling*, designadamente coordenação supramunicipal e de transferência de competências para escalas intermédias. Porém, a experiência já demonstrou que um Estado fraco favorece a concentração da riqueza e acentua a desigual partilha de recursos, as desigualdades sociais e o desequilíbrio dos territórios. O sistema de governança territorial multinível constitui, pois, um desafio das sociedades contemporâneas, já que o conceito, consensual nos seus princípios, revela debilidades na sua aplicação. Assim, o artigo tem como objetivos: apontar os méritos da governança multinível e das redes de atores que a suportam; analisar as dificuldades de operacionalização, por défice de coordenação, cooperação e colaboração entre atores; ilustrar limitações da sua aplicação. A abordagem empírica foca-se em três pontos: alteração da estrutura de poder do Estado português em 40 anos de democracia; análise retrospectiva de processos de governança organizados às escalas regional e intermunicipal e dos seus resultados; reflexão prospetiva sobre as consequências da perda de influência do Estado e escassez de recursos (públicos e privados) na sequência do Programa de Assistência Financeira a Portugal. Em termos metodológicos, parte-se de uma contextualização teórica sobre a governança multinível e das redes associadas. Nos casos de governança à escala regional e sub-regional, a recolha de informação apoiou-se em análise documental e em entrevistas semi-estruturadas a atores da administração responsáveis pela coordenação dos processos. Conclui-se evidenciando as debilidades das estruturas de governança aos vários níveis (Estado e sociedade civil), o reforço de poderes não legitimados pelo voto e a necessidade de monitorizar a construção dos processos de decisão e dos impactes territoriais subsequentes.

Palavras-Chave: Governança territorial. Governança multinível. Atores públicos. Atores privados. Portugal.

¹ Nota do Editor: O texto será mantido como no original, nos padrões ortográficos de Portugal.

² Doutora em Geografia, Professora e Pesquisadora do *e-Geo* – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/Universidade Nova de Lisboa, Portugal. Contato: ma.pereira@fcsh.unl.pt

TERRITORIAL MULTILEVEL GOVERNANCE: FRACTURE (S) BETWEEN THEORY AND PRACTICE(S)

ABSTRACT

Globalization has created a new logic of power and affected the model of intervention of the modern state. This neo-liberal view holds the drawback of the state, through the process of hollowing-out, with increasing loss of autonomy, with the creation of mechanisms for rescaling, namely supra coordination and transfer of skills to intermediate scales. However, experience has shown that a weak state favors the concentration of wealth and emphasizes the unequal sharing of resources, social inequality and the imbalance of the territories. The system of multi-level territorial governance is therefore a challenge of contemporary societies, for the concept, consensual in its principles, bares weaknesses in its application. Thus, the paper aims to: point out the merits of multilevel governance and of stakeholders networks that support it; analyze implementation difficulties, arising from the lack of coordination, cooperation and collaboration among stakeholders; illustrate the limits of its application from Portuguese examples. The empirical approach has its focus on three points: a change in the structure of the Portuguese State in 40 years of democracy; a retrospective analysis of governance processes organized at regional and inter-municipal scales and their results; a prospective thought on the consequences of the loss of influence of the state and of the shortness of (public and private) resources as a result of the Financial Assistance Program to Portugal. The methodology starts from a theoretical framework of the multilevel governance and associated networks and arrives to case studies, where the collection of information relied on the analysis of documents and semi-structured interviews to relevant stakeholders. We conclude highlighting the weaknesses of governance structures at various levels (government and civil society), the strengthening the powers not legitimized by vote and the need to monitor the construction of decision-making and subsequent territorial impacts.

Keywords: Territorial governance. Multilevel governance. Public stakeholders. Private stakeholders. Portugal.

INTRODUÇÃO

A globalização (financeira, dos mercados e da produção) gerou novas lógicas de poder e afetou o modelo interventivo do Estado moderno. Este contexto impôs outras formas de governabilidade dos territórios: i) reduziu a capacidade de intervenção pública e forçou o Estado a reajustar as suas funções, estrutura e modo de funcionamento; ii) trouxe para os processos de decisão política atores económicos e sociais (da escala local à escala global) com outros interesses e valores, muitas vezes conflitantes e até incompatíveis; iii) exigiu a criação de novas formas de relacionamento, entre diferentes níveis da administração e entre atores públicos e privados. Esta alteração estrutural introduziu turbulência e incerteza nos processos de decisão, pela fluidez dos contextos e pela volatilidade dos intervenientes e das motivações que interferem no seu modo de atuação. Esta visão neo-liberal defende o recuo do Estado (WASSENHOVEN, 2008), através de processos de *hollowing-out* (RHODES, 1996), com a crescente perda de autonomia, a par da criação de mecanismos de *rescaling* (BRENNER,

1999), designadamente coordenação supramunicipal e transferência de competências para escalas intermédias.

Nesta linha de pensamento, o Banco Mundial e outras organizações internacionais de cooperação têm defendido a contração dos poderes do Estado (que deve limitar-se a garantir o funcionamento eficaz do mercado e a segurança dos investimentos, a proteger a propriedade privada e a fornecer alguns serviços públicos, como a educação, saúde e infra-estruturas básicas), sugerindo que o enfraquecimento do Estado é necessário para o robustecimento de uma sociedade civil capaz de participar na reforma das instituições políticas e no desenvolvimento do seu país. Porém, a experiência já demonstrou que um Estado fraco favorece sempre a concentração da riqueza e acentua a desigual partilha de recursos, as desigualdades sociais e o desequilíbrio dos territórios. Por isso, o sistema de governança territorial multinível constitui um desafio das sociedades contemporâneas, envolvendo a discussão sobre o papel de atores públicos e privados. O conceito é consensual nos seus princípios, mas revela muitas debilidades na sua aplicação às diferentes realidades territoriais, resultando daqui um desfasamento entre a teoria e a prática.

Assim, o artigo tem como objetivos: apontar os méritos da governança multinível e das redes de atores que a suportam no contexto da globalização; analisar as dificuldades de operacionalização, por défice de coordenação, cooperação e colaboração entre atores; ilustrar limitações da sua aplicação em diferentes escalas.

A abordagem empírica, centrada em Portugal, foca-se em três pontos: alteração da estrutura de poder do Estado português na sequência: da democratização (1974), da integração na Comunidade Económica Europeia (1986), da adesão ao projecto europeu da moeda única (Euro) (2002) e do Programa de Assistência Financeira (2011-14), resultando uma governança multinível de funcionamento deficiente; análise retrospectiva de processos de governança organizados às escalas regional e intermunicipal e dos seus resultados; reflexão prospetiva sobre as consequências da perda de influência do Estado e crescente escassez de recursos (públicos e privados) na sequência do Programa de Assistência Financeira a Portugal.

Em termos metodológicos, parte-se de uma contextualização teórica sobre a governança multi-nível e as redes associadas. Nos exemplos de governança às escalas regional/sub-regional, a recolha de informação apoiou-se em análise documental e em entrevistas semi-estruturadas a atores da administração responsáveis pela coordenação dos processos.

GOVERNANÇA TERRITORIAL MULTINÍVEL E REDES DE GOVERNANÇA: CONCEPTUALIZAÇÃO

Governar as sociedades contemporâneas é cada vez mais difícil e exigente (STOKER, 2000). A crescente aproximação entre o poder político e o poder económico-financeiro amplia (distorce?) as ópticas de apreciação da “coisa pública” e do interesse coletivo, provocando contestação dos processos de legitimação. Além disso, parece ser cada vez mais evidente que o sistema de partidos políticos herdado do Estado moderno tende a perpetuar os privilégios conquistados e a resistir à introdução de mudanças políticas requeridas em termos sociais.

Na sequência da alteração do equilíbrio de poderes (devido ao enfraquecimento político dos Estados-nação, provocado pela globalização), a governabilidade dos territórios é seriamente afetada. O conceito de governação é preterido em favor do conceito de governança, entendida como uma “[...] gestão territorial multiníveis, participada, envolvendo Administração, actores económicos e socioculturais e cidadãos para responder às necessidades de um território [...]” (PEREIRA, 2009, p. 95). Este processo implica um sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, para assegurar as escolhas coletivas e a sua concretização (RHODES, 1997). Estão-lhe associados diversos pressupostos: i) uma distribuição mais equilibrada do poder (antes concentrado num Estado hegemónico); ii) um processo mais aberto e participado, em que atores públicos (a diferentes níveis) e privados (económicos, sociais e culturais) cooperam para atingir objetivos comuns coletivamente definidos; iii) o reforço da democracia representativa; iv) a adoção de procedimentos mais transparentes na tomada de decisão; v) a passagem do modelo vertical hierárquico para um modelo mais horizontal de cooperação e de participação.

Assim, a governança surge como processo de mobilização da ação coletiva e de regulação de interdependências, pois inclui as formas de ação coletiva centradas na esfera pública, quer as estruturadas por organismos governamentais formais, quer as despoletadas por grupos autónomos ou movimentos sociais que resistem e desafiam os modelos de governação tradicionais (HEALEY, 2006).

A governança multinível está consensualizada como o modelo mais eficaz e eficiente para a governabilidade dos territórios, porque: i) gere melhor os impactes territoriais a várias escalas, provocados por externalidades multi-escalares, desde a escala mundo (p.e. alterações climáticas ou tendências da economia global), até à escala local (p.e. serviços urbanos ou novas necessidades da comunidade); ii) reflete a diversidade de interesses dos cidadãos; iii) facilita compromissos políticos mais credíveis e v) fomenta a inovação e experimentação no campo das políticas públicas.

Mas o processo de organização da governança multinível suscita várias interpretações. Marks and Hooghe (2004) apontam dois modelos contrastados mas complementares (Quadro 1).

Quadro 1 – Modelos de governança multinível

Tipo I	Tipo II
<p>- Dispersão de jurisdições por um número reduzido de níveis, suportados por instituições representativas, e responsáveis por funções diversas. As instituições têm fronteiras e competências bem definidas e sem sobreposições (entre níveis e dentro do próprio nível), sendo a gestão de conflitos internalizada. O referencial é um território de uma escala específica. Em cada escala territorial existe apenas uma entidade relevante que gere determinada função ou serviço. Este tipo de governança é (pretende-se que seja), estável a longo prazo, embora haja flexibilidade na distribuição de competências entre níveis.</p> <p>- Baseado na relação entre o governo central e os organismos sub-nacionais, numa abordagem sistémica e limitada nas escalas de abordagem.</p>	<p>- Estruturas de governança mais especializadas e focadas em funções/serviços específicos, traduzindo maior flexibilidade. A escala de atuação varia consoante o problema, mas privilegia o organismo que melhor internaliza os benefícios e custos de um determinado bem ou serviço público. A interseção entre as estruturas é grande, não havendo limite no número de escalas de jurisdição. Estas estruturas nascem e desaparecem consoante as necessidades específicas de governança.</p> <p>- As estruturas de governança são menos rígidas, fomentando uma abordagem ao nível de um “território funcional”, não necessariamente circunscrito às fronteiras administrativas.</p> <p>- As parcerias público-privadas (também existentes no tipo I) são aqui mais comuns.</p>

Fonte: adaptado de Marks e Hooghe (2004)

Assim, as estruturas de governança surgem quer do desdobramento vertical do Estado quer da integração de um leque diversificado de atores, de natureza e origem (âmbito territorial) muito diversas. Daqui resultam três dimensões da governança: vertical (multinível), horizontal (inter-sectorial, cooperação territorial, parcerias), participação.

A multiplicação de atores implica a estruturação de redes de governança para assegurar a articulação entre os envolvidos, que podem ser definidas como

articulações horizontais relativamente estáveis de atores interdependentes, mas operacionalmente autónomos, que interagem entre si através de processos de negociação estruturados por um enquadramento normativo e cognitivo auto-regulado, consoante limites estabelecidos por forças externas (TORFING, 2005, p. 307).

Estas redes diferenciam-se do controlo hierárquico do Estado central e da regulação competitiva do mercado em três aspectos (TORFING, 2005):

i) Relação entre atores: as redes de governança funcionam como sistemas policêntricos, constituídas por uma pluralidade de atores autónomos mas interdependentes, que partilham um objetivo comum. Distinguem-se da perspetiva unicêntrica (regulamentadora do Estado central, baseada no seu poder hegemónico, que vincula os direitos e obrigações dos restantes atores), e do sistema multi-cêntrico competitivo do mercado (onde a pluralidade de atores independentes não partilha objetivos ou obrigações, movimentando-se segundo os seus interesses específicos).

ii) Processos de decisão: o funcionamento do Estado central traduz-se na criação de leis e regulações, que refletem os valores do governo e da ideologia política que o suporta. O mercado rege-se pela alocação de bens e serviços consoante fatores intangíveis (tendências do mercado, estabilidade política, prioridades de investimento, etc.) e pelas leis do mercado e da livre concorrência. Já as redes de governança operam segundo uma reflexão interativa entre atores, envolvendo-os em processos de negociação que procuram soluções coletivas, apesar da persistência dos interesses divergentes de cada actor.

iii) Observância das soluções negociadas coletivamente: ao contrário do Estado central (onde são aplicadas sanções) e do mercado (onde se temem perdas económicas), nas redes de governança são geradas condições de confiança e obrigação política, sustentadas pelas normas e sistemas de auto-regulação acordados pelos intervenientes.

Assim, “Mais do que criar novas redes relacionais (ou fortalecer as existentes), a governança revela uma nova forma de organização da sociedade, nomeadamente na sua postura e interesse face ao desenvolvimento e na participação nos processos de tomada de decisão” (CHAMUSCA, 2012, p.53).

As redes devem assumir-se como ator coletivo e garantir (alguma) independência do poder do Estado, embora também o devam integrar (governo central, regional e/ou local). Mas o Estado acaba por condicioná-las, pois ainda mobiliza muitos recursos e detém influência (RHODES, 1999). Por isso, as relações entre redes de governança e instituições são complexas, podendo esse relacionamento ser multifacetado - incompatível, complementar, transicional ou instrumental (KLIJN; SKELCHEN, 2007). As relações de incompatibilidade surgem quando as redes de governança são vistas como um desafio à legitimidade das instituições e uma afronta à autoridade dos eleitos. Quando estes mostram abertura para a

parceria e a cooperação, as redes aumentam a flexibilidade, a eficiência e a capacidade de resposta e as entidades públicas podem desempenhar a função de mediação e regulação do processo de governação territorial, promovendo recursos e a sua partilha (CHAMUSCA, 2012).

Assim, as redes de governança potenciam ganhos em eficiência (TORFING, 2005, p. 310), nomeadamente através da: i) identificação de problemas e oportunidades, produzindo soluções flexíveis que permitem o seu ajustamento consoante a complexidade e variedade dos problemas, isto é, favorecem a governança proativa; ii) partilha e agregação de informação e conhecimento entre atores, que se transformam numa mais-valia na formulação de políticas; iii) estabelecimento de um quadro para a formação de consensos ou para a minimização dos conflitos entre atores; iv) redução do risco de resistência dos atores à implementação das políticas acordadas.

Porém, os ganhos apontados têm de ser “conquistados”. De facto, não é crível que atores “estranhos”, sem trabalho em comum, inesperadamente o comecem a desenvolver, sem constrangimentos, receios ou desconfianças, mesmo que tenham interesses comuns a conquistar. Para aquele trabalho ser iniciado e mantido,

[...] é necessário conceber uma visão da estratégia a implementar, delinear um projecto territorial (credível e viável) ajustado às potencialidades existentes, ancorado em ações coletivas, através do debate, concertação e co-responsabilização dos *stakeholders* locais: que atividades económicas incrementar, que modelo territorial perseguir [...] como partilhar as responsabilidades entre os atores (PEREIRA, 2013, p. 55).

Assim, o desdobramento das estruturas do Estado e a internalização de um leque diversificado de atores nos processos de decisão conceptualmente trazem mais-valias, mas implicam desafios de relacionamento, sobre os quais é preciso trabalhar em permanência, nomeadamente acionando estruturas de cooperação, coordenação e de colaboração. Estes conceitos, por vezes utilizados como sinónimos, têm diferenças acentuadas (GONÇALVES, 2012) (Quadro 2).

Quadro 2 – Distinção entre Cooperação, Coordenação e Colaboração entre atores

	Cooperação	Coordenação	Colaboração
Significado	Cooperar = atuar em conjunto	Coordenar = organizar em conjunto	Colaborar = trabalhar em conjunto
Definição	Ação conjunta para alcançar um objetivo	Funcionamento harmonioso das partes para alcançar um resultado eficiente	Criação conjunta de uma visão de partilha e benéfica para as partes envolvidas
Relação	Informal, de curto prazo	Mais formal e prazo maior	Longo prazo
Missão/ objetivos	Ausência de missão comum	Compreensão das diferentes missões	Compromisso numa missão comum
Comunicação	Partilha de informação relacionada com o projeto em curso	Canais de comunicação interdependentes	Canais de comunicação bem definidos a todos os níveis
Estrutura	Não é necessário definir uma estrutura	Exige compreensão das funções e das responsabilidades de cada	Exige uma mudança de funções de responsabilidade e de alteração de programas, resultando na formação

		parte	de uma nova estrutura
Planeamento	Ausência de planeamento conjunto	Planeamento conjunto	Necessário desenvolver um planeamento abrangente
Autoridade	Permanece em cada organização	Permanece em cada organização, mas há um coordenador	É a estrutura colaborativa que determina a autoridade
Recursos	Sem partilha de recursos	Partilha de recursos	Partilha de recursos
Poder	Sem partilha de poder	Sem partilha de poder	Partilha de poder
Tempo necessário e risco	(-)		(+)

Fonte: adaptado de Gonçalves (2012, p.87)

Os três processos descritos são fundamentais e complementares, mas a colaboração é o mais desafiante, porque implica mudanças estruturais na forma de agir: trabalho a longo prazo, compromisso coletivo, partilha de recursos e de poder, formas de comunicação e de relacionamento multidirecionais. A coordenação é igualmente desafiante, pois envolve planeamento conjunto e partilha de recursos, para diferentes missões, no respeito pela in(ter)dependência e valorização das partes. Já a cooperação, mais informal e menos exigente, pressupõe “apenas” vontade para atuar em conjunto para atingir um objetivo comum às partes envolvidas.

Como ficou demonstrado, o conceito de governança é, na sua essência, integrador. Porém, o processo potenciada conflitos: mesmo com estruturas de relacionamento operacionais, o conflito está sempre latente, dada a diversidade de interesses e de sistemas de valores envolvidos. Mas é esse conflito latente que minimiza o risco de inércia e potencia a inovação. Para gerir esta tensão permanente, que em parte se assume como a energia que alimenta e faz avançar estas estruturas, é indispensável a internalização de mecanismos para a gestão de conflitos (PEREIRA, 2013).

A GOVERNAÇÃO DO(S) TERRITÓRIO(S) EM PORTUGAL: DE UM ESTADO CENTRALIZADO FORTE A UMA GOVERNANÇA MULTINÍVEL FRACA

MUDANÇAS EM 40 ANOS DE DEMOCRACIA

A estrutura de poder em Portugal, ao longo dos 40 anos da democracia, sofreu mudanças acentuadas. A Constituição da República Portuguesa de 1976 (e todas as alterações subsequentes) definiu a organização territorial do Estado em três níveis: central, regional e local, e instituiu o Poder Local. No território do Continente as autarquias locais são a freguesia, o município e a região administrativa, sendo admitidas formas específicas de organização territorial autárquica para as grandes áreas metropolitanas. Nos territórios insulares dos Açores e da Madeira foram criadas regiões autónomas, ficando aí as autarquias limitadas à freguesia e ao município.

Ao nível nacional, o governo detém as funções de administração direta do Estado e superintende a administração indireta. Está organizado em ministérios e secretarias de Estado. É marcado por uma acentuada centralização (em Lisboa), um funcionamento sectorializado (com intensificação da especialização ao longo do tempo), uma deficiente coordenação e articulação das políticas e âmbitos de intervenção, apoiado num aparelho burocrático que se tornou mais pesado ao longo do tempo, apesar de terem ocorrido alguns esforços de simplificação³. A administração central criou também estruturas desconcentradas à escala regional, mas a falta de uma estratégia concertada fez com que cada ministério adotasse unidades territoriais específicas para os seus serviços desconcentrados, agudizando as dificuldades de articulação inter-sectorial. Todavia, tem vindo a acontecer uma tendência de convergência para as NUTS II⁴, “imposta” pela UE. As políticas de ordenamento do território e desenvolvimento regional ficaram associadas às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), estruturas desconcentradas do ministério com a tutela do ordenamento do território, desde sempre ancoradas nas NUTS II. O responsável desses serviços é nomeado pelo respetivo ministro, de quem depende política e funcionalmente. Tal significa que o diálogo entre estruturas desconcentradas é pouco eficaz para a construção de soluções no âmbito das políticas públicas, devido à dependência hierárquica sectorial que persiste sobre os interesses territoriais. Na sequência do protagonismo neo-liberal, a partir dos anos 1990 o Estado abriu-se à iniciativa privada, através de parcerias público-privadas (PPP) em sectores onde o mercado é mais apetecível (infra-estruturas de transporte, de energia, ...) e da privatização de serviços públicos (saúde, ...). Através das PPP, os privados ficam responsáveis por diversas fases do processo: concepção, construção, financiamento, manutenção e exploração da infra-estrutura ou do serviço (SARMENTO, 2013). Esta opção foi sobretudo escolhida “[...] por razões de conveniência orçamental, transferindo os esforços de investimento para fora do âmbito do Orçamento, e muito menos pela consideração de que o país iria beneficiar de modo apropriado das parcerias [...]” (MARVÃO PEREIRA, 2013, p.67). E os resultados até agora obtidos não são estimulantes na ótica pública: o Estado continua a gastar mais dinheiro com as parcerias do que o esperado e as famílias e as empresas a pagar mais pelos serviços prestados.

Ao nível regional, a região administrativa, correspondendo a estruturas regionais descentralizadas, com órgãos próprios eleitos, não foi instituída, apesar de algumas iniciativas para implementar a designada “regionalização”: aprovação, por unanimidade, da Lei-quadro das Regiões Administrativas⁵ na Assembleia da República, em 1991; aprovação, também na Assembleia da República, da Lei da Criação das Regiões Administrativas, em 1998⁶; referendo, em 1998. Este foi mal conduzido (o governo optou por um mapa de oito regiões então “desenhadas” e não pelo mapa dos cinco territórios associados às CCDR (NUTS II), já internalizado pelos diferentes atores), muito politizado e rodeado de contra-informação que confundiu os eleitores. Tal conduziu a um resultado previsível – rejeição – com uma

³ Com os Programas Simplex e PRACE, no XVII (2005-09) e XVIII (2009-11) Governos Constitucionais.

⁴NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas) define sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos Estados-Membros da União Europeia. Foi elaborada pelo Eurostat (Serviço de Estatística das Comunidades Europeias), em cooperação com os institutos nacionais de estatística europeus. As regiões estatísticas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I (nacional), NUTS II (regional) e NUTS III (associação de municípios).

⁵ Lei n.º 56/91, de 13 de agosto.

⁶ Lei n.º 19/98, de 28 de abril.

participação que não atingiu metade dos eleitores⁷. Vetado o mapa, e não a regionalização, posteriormente nenhum governo mostrou vontade de retomar o processo, embora a região administrativa permaneça como uma autarquia local na Constituição da República. Este facto constitui um marco (negativo) na estrutura de governança multinível, que ainda hoje “ensombra” a organização do Estado democrático. Assim, as políticas regionais de ordenamento e desenvolvimento continuaram a ser ancoradas nas estruturas desconcentradas do ministério da tutela, as CCDR. Entretanto, foram ensaiadas, de forma descontinuada e sem nenhuma adoção definitiva, soluções de reforço de poder regional: i) através da valorização do cargo de Presidente da CCR, com sua equiparação a subsecretário de estado, na dependência do 1º Ministro, para efeitos de coordenação de serviços⁸ (nunca operacionalizado) e nomeação do Presidente da CCDR após indicação de três nomes pelo Conselho Regional⁹ (praticado temporariamente)¹⁰.

Ao nível local, a tradição municipalista justificou a valorização dos municípios no âmbito do poder local. As suas competências robusteceram-se com o tempo, em particular nos domínios do ordenamento do território e urbanismo, da infra-estruturação básica, das redes de equipamentos coletivos de proximidade, do licenciamento da urbanização e da edificação. A sua atuação concorreu para a melhoria das condições de vida das populações locais. Mas no interior do país, correspondendo a um território de baixa densidade, a infra-estruturação foi insuficiente para atrair investimento privado. A falta de atividade económica (que persistiu em não chegar, apesar do investimento público), tornou muitos desses territórios dependentes do emprego gerado pelo Estado. Exceptuando as cidades médias mais dinâmicas, e polarizadoras de *hinterlands* mais ou menos alargados, a maior parte dos municípios do interior sofre uma acentuada erosão demográfica (perda e acentuado envelhecimento da população), alargando os territórios de baixa densidade, onde existem agora muitas infra-estruturas e equipamentos subutilizados. Os municípios privilegiaram o funcionamento centrado nos territórios que lhe conferem legitimidade de intervenção, concentrando-se a cooperação inter-municipal sobretudo na viabilização de redes de infra-estruturas (viárias, de resíduos sólidos urbanos, ...), estimulada pelos ganhos de eficiência e, sobretudo, pelas condições de acesso aos fundos estruturais. Por vezes, delegam algumas competências para as freguesias, autarquias sobretudo vocacionadas para a prestação de serviços de proximidade.

Tal como ao nível central, também ao nível municipal se assiste à exteriorização de serviços segundo modelos variados, da concessão à privatização, quase sempre com benefícios pouco visíveis, quer para a Administração, quer para os utentes.

A evidência da necessidade de uma escala intermédia justifica várias tentativas governamentais desde o início deste século, através da criação de associações especiais de municípios. Os diplomas de 2003¹¹ conferiram aos municípios a possibilidade de criação de três tipos de associações (grandes áreas metropolitanas¹², comunidades urbanas e comunidades intermunicipais), segundo regras pré-fixadas. O resultado foi um mapa de

⁷Com 60,9% dos votos Não, contra 35% dos votos do Sim. A abstenção foi elevada (51%) e não atingiu o patamar necessário para tornar o resultado vinculativo.

⁸Decreto-Lei nº 265/2001, de 28 de setembro.

⁹Órgão consultivo da CCDR, que na sua composição integra os presidentes das câmaras municipais e organizações económicas, sociais, ambientais e científicas representativas do tecido institucional da região.

¹⁰Decreto-Lei nº 104/2003, de 18 de maio.

¹¹Lei nº 10/2003 e Lei nº 11/2003, de 13 de maio.

¹²As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto foram instituídas em 1991 (Lei nº 44/91, de 2 de agosto)

unidades territoriais desconexas, com fraca coesão interna e falta de aderência às realidades locais. Em 2008, outro diploma¹³ procurou corrigir erros anteriores e regulamentou a criação de Comunidades Intermunicipais (CIM), associações de municípios de fins múltiplos referenciadas às NUTS III¹⁴, com a finalidade de: promover a estratégia do desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios abrangidos; articular os investimentos municipais de interesse intermunicipal; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e planear as atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal (Lei n.º 45/2008, artigo 5º).

A par das mudanças que foram acontecendo na estrutura e funcionamento do Estado, também na sociedade civil se operaram transformações relevantes. Desde o final do século passado intensificou-se o seu envolvimento nos processos de participação e aprovação dos planos, nos orçamentos participativos e em programas específicos em que são co-responsáveis pela sua condução. Mas os atores económicos e sociais apresentam, globalmente, debilidade organizacional, pouca capacidade para suportar o risco e muita dependência das iniciativas públicas, o que fragiliza a sua ação (que tende a ser irregular e orientada para objetivos específicos).

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, introduziu outro nível de poder, com alterações relevantes na governabilidade do território nacional, por quatro vias: i) políticas comunitárias vinculativas para os estados-membro (agricultura, ambiente, ...); ii) diretivas e normas orientadoras em vários domínios, cujas diretrizes têm de ser transpostas para o enquadramento legal nacional; iii) regulamentação associada à aplicação dos Fundos Estruturais¹⁵, cujo não cumprimento impede o acesso aos mesmos; iv) valorização da escala regional (NUTS II) como modelo de afetação de recursos para o território e de monitorização do desempenho das políticas públicas.

A adesão ao Euro (em 1999, com entrada em circulação em 2002) colocou as finanças públicas sob um conjunto de orientações fixadas pelo Banco Central Europeu, tendo como implicações o reforço da governança europeia e a perda de soberania nacional. Esta ganhou uma dimensão mais profunda uma década depois, na sequência do Programa de Assistência Financeira, aspeto que é abordada no ponto seguinte.

DEBILIDADES DA GOVERNANÇA ÀS ESCALAS REGIONAL E SUB-REGIONAL

Apresentada a estrutura do Estado e as suas principais particularidades de funcionamento, importa analisar com mais detalhe exemplos de governança desenvolvidos no contexto do ordenamento e desenvolvimento regional, onde se promoveu a colaboração inter-organizacional e a mobilização dos atores locais. A ilustração recai sobre dois instrumentos

¹³ Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto.

¹⁴ Os municípios das NUTS III Grande Lisboa e península de Setúbal integram a área metropolitana de Lisboa e os municípios das NUTS III Grande Porto e Entre Douro e Vouga integram a área metropolitana do Porto.

¹⁵ Os Fundos Estruturais são os instrumentos financeiros da política regional da União Europeia (UE) que tem por objetivo reduzir as diferenças de desenvolvimento entre as regiões e os Estados-Membros, concorrendo para a coesão económica, social e territorial.

distintos, mas complementares nos seus propósitos: os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e os Programas das “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação” (RUCI).

No quadro da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo¹⁶ (aprovada em 1998), o PROT é um instrumento de desenvolvimento territorial, estratégico, da responsabilidade das estruturas desconcentradas do ministério com a tutela do ordenamento do território, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Foram lançados na primeira década deste século, ancorados no princípio da coesão territorial e em modelos urbanos policêntricos, voluntaristas e exigentes em investimento público (PEREIRA, 2013). Seguindo as orientações do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os PROT definem o conceito de desenvolvimento para cada região, o modelo territorial, as ações a concretizar e os atores a envolver. O acompanhamento da sua elaboração e aprovação foi inovador, tendo sido criadas estruturas de coordenação e concertação, envolvendo no debate das soluções os atores regionais públicos (estruturas desconcentradas e municípios) e privados, bem como entidades centrais responsáveis pelos sectores mais relevantes. Os ganhos conseguidos na construção e consensualização das soluções foram relevantes (MARQUES; ALVES, 2010; CARMO, 2014). Mas as razões para este sucesso de concertação foram (sobretudo) circunstanciais: estando então em curso a afetação dos Fundos Comunitários (Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013), todos os atores participantes tinham interesse em concertar posições para viabilizar soluções e, desse modo, potenciar a captação desse investimento no calendário fixado para as candidaturas. Em paralelo tinha decorrido a elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD), documentos de concertação estratégica intermunicipal, condição obrigatória de acesso das comunidades intermunicipais então criadas à contratualização de funções de gestão dos Planos Operacionais Regionais (POR) à escala das NUTS III. Aliás, aproveitando este contexto mobilizador de captação de financiamento, alguns interlocutores “trocaram” o seu voto de aprovação pela incorporação de ações que beneficiasse diretamente o seu território ou o seu sector.

Ultrapassada a fase de elaboração, os PROT prevêm sistemas de governança focados na monitorização, avaliação e gestão da sua implementação. Aí tende a estar expressa a articulação institucional, mas as parcerias com atores privados, na sua componente operativa, é pouco desenvolvida e o envolvimento dos cidadãos assente na disponibilização de informação (CARMO, 2014). Na prática ocorre um progressivo esvaziamento destas estruturas, na falta de estímulos financeiros para as dinamizar.

No âmbito da afetação de recursos financeiros comunitários, a UE impõe a adoção de modelos de governança, envolvendo os diferentes atores do território. O exemplo analisado insere-se na Política de Cidades POLIS XXI¹⁷, que previa um instrumento de política designado “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação” (RUCI). Uma RUCI é “[...] uma parceria correspondente a um processo estruturado de cooperação entre municípios, entidades públicas e entidades privadas que se propõem elaborar e implementar em comum um *Programa Estratégico* de desenvolvimento urbano centrado nos factores territoriais de

¹⁶ Lei nº 48/98, de 11 de agosto.

¹⁷ A Política de Cidades POLIS XXI tinha, entre os seus objetivos, superar as debilidades do sistema urbano nacional e transformar as cidades portuguesas em motores do desenvolvimento das regiões e do País.

competitividade e inovação” (artº 3º Regulamento)¹⁸. No sentido de apoiar financeiramente a viabilização dos modelos urbanos policêntricos, pretendia-se: i) forçar visões intermunicipais mobilizadoras dos atores locais e de longo prazo; ii) criar um estímulo financeiro à criação de parcerias intermunicipais. Era, assim, um incentivo à constituição de redes e à cooperação entre atores de um território específico (de geometria variável, tendencialmente à escala sub-regional). Para corresponder às exigências do programa, as redes constituídas para o efeito desenvolveram visões de escala supra-municipal, suportadas (apenas) em projetos financiáveis, o que surgiu logo como uma limitação: os projectos nem sempre eram os mais adequados a essa realidade territorial, mas reuniam os requisitos para o financiamento impostos por entidades externas. Mas condição foi agravada porque na maior parte dos casos as visões pretendidas resultaram de somatório de projetos pensados à escala municipal e não supra-municipal como pretendido e desejável. O programa exigia também a criação de estruturas de gestão integradas segundo as orientações traçadas no âmbito do QREN. Dois tipos de limitações podem ser apontados: replicação deste modelo para os vários programas; integração de atores pouco mobilizados para o processo, para cumprimento dos requisitos fixados. Ora a escassez de atores, em particular em territórios de baixa densidade, obriga à sobrecarga de alguns, forçados a “repartir-se” por várias frentes, sem lhe poder dedicar a atenção necessária, ou à integração de outros, que não estão mobilizados nem trazem mais-valias ao processo (PEREIRA; GIL, 2010).

UM MODELO DE GOVERNANÇA EM RECONSTRUÇÃO

A crise económico-financeira que atingiu a Europa em 2008, afetou em particular os países do sul, entre os quais Portugal. Na sequência do Programa de Assistência Financeira, que Portugal assinou em 2011 com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a União Europeia (a designada “Troika”), o Estado vê limitada a sua soberania, pelas imposições associadas ao empréstimo vindas de um novo nível de poder (que não desapareceu com o fim do Programa, em maio de 2014, e persistirá nas próximas décadas). Das exigências impostas, sublinham-se duas, pelos impactes diretos na estrutura de governança: redução do investimento público e contração do Estado.

O progressivo desinvestimento público, aos diferentes níveis, está a refletir-se quer na suspensão de obras em curso, quer no adiamento/abandono de investimentos previstos (até agora classificados como estruturantes), o que compromete (inviabiliza) os modelos de ordenamento e desenvolvimento aprovados ou consensualizados a diferentes escalas pelas estruturas de governança criadas. Perante a reduzida disponibilidade financeira do Estado e a alteração dos critérios de distribuição dos fundos comunitários para 2014-2020, no designado Acordo de Parceria Portugal 2020, é necessário reafetar recursos e repensar prioridades (sectoriais e territoriais). No curto/médio prazo, é expectável que venham a ser privilegiados projetos piloto, orientados para testar soluções (inovadoras?), em prejuízo de intervenções abrangentes e voluntaristas, que marcaram o período anterior à chegada da Troika.

¹⁸ QREN – Regulamento específico – Política de Cidades – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação http://www.porlisboa.qren.pt/np4/file/5/Redes_Urbanas_para_a_Competitividade_e_a_Inovacao.pdf (acedido em 16 de Julho de 2014).

A contração do Estado, que também contribui para diminuir o investimento público, está a processar-se de dois modos:

i) Redução das autarquias locais - o processo começou pelas freguesias e foi concluído em 2013 (passaram de 4260 para 3092), esperando-se um processo similar para os municípios (atualmente 308), porventura depois das legislativas de 2015. Neste quadro, o governo redefiniu a repartição das competências do poder local em 2013¹⁹, e reforçou a escala intermunicipal a partir das CIM (implicitamente mostra indisponibilidade para criar a autarquia regional), indo ao encontro das orientações do pacote financeiro comunitário, onde esta escala é revalorizada, com a criação de instrumentos específicos, nomeadamente os Investimentos Territoriais Integrados (ITI).

ii) Diminuição dos serviços prestados pelo Estado, pensada numa lógica sectorial, sem qualquer esforço de colaboração interministerial, e ancorada apenas no justificativo da eficiência (omitindo quaisquer preocupações de coesão territorial). O governo criou o “Programa Aproximar”²⁰ para a descentralização das políticas públicas e reorganização da rede de serviços públicos desconcentrados, através da transferência de competências e recursos da administração central para os municípios e as entidades intermunicipais, procurando ganhos de eficiência e eficácia nas relações entre o Estado, a administração local e os cidadãos. Com base nos estudos da “Equipa para os Assuntos do Território”²¹, está em curso a reestruturação dos serviços públicos, recorrendo a soluções diversas, nomeadamente concentração (equipamentos de ensino, tribunais, ...), sub-concessão (transportes de Lisboa e do Porto, ...), fusão (finanças, centros de emprego, ...), e descentralização para as autarquias (nos domínios da educação, saúde, transportes, ...). Assim, parte do investimento efectuado em equipamentos e em infraestruturas com recursos financeiros de Fundos Estruturais anteriormente disponibilizados, ficam agora abandonados.

Esta contração do Estado está a debilitar a sociedade civil (desemprego, diminuição de rendimento, degradação nas condições de acesso a serviços essenciais, aumento das desigualdades sociais), e a tornar os modelos de governança ainda mais vulneráveis.

Para assegurar a coordenação e a articulação multinível, foi criado o Conselho de Concertação Territorial (CCT)²², órgão político de promoção da consulta e concertação entre o Governo e as entidades políticas regionais e locais, com reuniões previstas de 4 em 4 meses. Aponta como objetivos: a) Debater assuntos com dimensão territorial relevantes para as entidades nele representadas, nomeadamente os que envolvam vários níveis de Administração do território; b) Analisar matérias que exijam ou pressuponham a articulação entre diferentes níveis de Administração do território ou regulem a atuação de entidades políticas infra-estaduais; c) Acompanhar estratégias políticas e programas com incidência no desenvolvimento territorial; d) Debater estratégias de cooperação entre os diferentes níveis da Administração do território; e) Dinamizar o funcionamento do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras e do Conselho de Coordenação Financeira (ponto 2 da RCM). A composição da CCT revela algumas debilidades face às funções que lhe estão reservadas: ministérios que lideram políticas com forte impacte territorial estão ausentes; as CCDR (as entidades com maior conhecimento do território à escala regional) não estão representadas.

¹⁹ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

²⁰ RCM n.º 15/2013 de 19 de março.

²¹ RCM n.º 38/2012, de 27 de março.

²² RCM n.º 16/2014, de 5 de março.

Com um curto período de funcionamento, não é ainda possível avaliar os resultados, mas para já a atenção parece estar centrada na reorganização dos serviços do Estado, procurando consensualizar soluções numa matéria socialmente muito sensível.

Assim, a médio prazo a governança do território nacional terá uma influência determinante de dois poderes externos: o Banco Central Europeu, que continuará a vigiar as contas públicas nacionais, o esforço de consolidação orçamental e o respeito pelos compromissos assumidos perante a “Troika”; a Comissão Europeia, através do pacote financeiro disponibilizado para 2014-2020.

O Estado continuará a contrair-se, libertando-se de parte dos serviços públicos até agora prestados. Os processos de privatização com mercados mais apetecíveis estarão abertos ao capital internacional, insensível aos problemas socio-territoriais, excluindo áreas onde a baixa densidade não estimula o interesse pelo negócio, exceptuando o sustentado na qualidade ambiental. A coesão territorial, que fundamentou muito investimento público, parece ter saído da agenda política.

A região, enquanto autarquia, persistirá como intenção. A emergência de uma escala intermédia surgirá através das comunidades intermunicipais (não eleitas diretamente), com o reforço das suas competências, vindas do nível central e do nível local. Os municípios (cujo processo de reorganização/redução está latente) vão ter também as suas competências acrescidas. Esta orientação é salutar, pelo reforço do princípio da subsidiariedade; todavia, os benefícios só serão obtidos caso o correspondente pacote financeiro seja assegurado (o que não está garantido). Neste ambiente de grande turbulência, como agirão os atores locais? A sua participação em estruturas de governança territorial, que já era fundamental, torna-se agora determinante. Os fundos comunitários até ao final da década constituem, à partida, um estímulo ao envolvimento. Mas importa corrigir erros anteriores, procurando consolidar redes que persistam ativas e empreendedoras em redor de projetos territoriais estratégicos, geradores de valor, e não apenas de projetos circunstanciais, formatados para responder a requisitos e interesses exteriores e não a necessidades ajustadas aos atores locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num mundo global, a governança multinível impôs-se aos territórios. A redistribuição de poderes provocou acentuadas mudanças na estrutura do Estado moderno e abriu-se aos atores privados. Na teoria, esta participação mais alargada traduz-se num reforço da democracia e do princípio da subsidiariedade, assegurando uma maior proximidade entre a autoridade do Estado e os cidadãos e uma valorização das regiões e das comunidades locais. Esta organização pressupõe: vontade política para a delegação de poderes e responsabilidade política para o seu exercício; administração com forte capacidade de articulação, de diálogo e de eficácia; organizações fortes, independentes, articuladas em rede e abertas à colaboração. Os princípios atrás apontados merecem concordância generalizada, mas a sua aplicação reveste-se de limitações de natureza diversa.

A análise apresentada do exemplo português colocou em evidência as dificuldades de operacionalização do conceito.

Apesar da Constituição de 1976 e de todas as revisões subsequentes proporem um modelo de governação descentralizado em três níveis, persiste um Estado centralizado, com múltiplas fragilidades, em crescimento. O exercício do poder do Estado continua marcado pela sua ação centralizadora, fraca integração de políticas sectoriais e insuficiente articulação territorial (vertical e horizontal). O poder local é dominado pelos municípios, já que as freguesias têm competências exíguas e a região administrativa não foi criada. A escala municipal, sobretudo em territórios de baixa densidade, é tida como insuficiente para gerar massa crítica e para definir estratégias de desenvolvimento e de ordenamento. Na ausência de um poder regional descentralizado, a valorização da escala intermunicipal, através das CIM e das áreas metropolitanas, pode vir a constituir um ganho relevante com o recente reforço das suas competências, na medida em que permite obter economias de escala, partilha de recursos e maior articulação entre municípios. Mas só o futuro mostrará se esta opção pode substituir adequadamente a escala regional. A integração de Portugal na CEE trouxe outro nível de poder, que teve influência profunda no exercício da governação do estado e das estruturas do poder local, e provocou impactes multidimensionais no país (económicos, sociais e territoriais), mas nem sempre positivos e em benefício das comunidades locais. As estruturas de governança com envolvimento dos atores privados têm estado sobretudo ligadas à afetação e gestão de fundos comunitários, tendendo a desmobilizar com o fim da respetiva aplicação, ou a parcerias público-privadas, muito desequilibradas em prejuízo do Estado, que suporta riscos não proporcionais aos benefícios.

Apontando-se que a governança multinível constitui um reforço da democracia, no caso em análise esta condição parece não estar assegurada: por um lado, o poder do Estado está fortemente condicionado por entidades externas; por outro, o Governo criou uma escala intermédia, indispensável para conseguir maior eficácia e eficiência na gestão dos recursos (escassos), apoiada em estruturas construídas pela associação de municípios. Curiosamente (ou não?) ambas as escalas com reforço de poderes não têm a legitimação do voto, o requisito base da democracia.

As ideias atrás expostas colocam em evidência as debilidades das estruturas de governança aos vários níveis (quer do lado do Estado, quer da sociedade civil) e o reforço de poderes não legitimados pelo voto nas tomadas de decisão. As reformas estruturais em curso estão a ter impactes económicos, sociais e territoriais ainda não avaliados. Por isso, importa agora monitorizar a construção dos processos de decisão e os impactes territoriais subsequentes que emanam dos novos poderes instituídos, em particular dos associados à escala sub-regional. O período de aplicação do Acordo de Parceria 2014-2020 revela-se determinante para o futuro dos territórios de baixa densidade. A criação de estruturas de governança sólidas e permanentes constitui um dos desafios a superar para benefício dos princípios da equidade e da coesão territorial. E duas questões carecem de acompanhamento especial: Qual a capacidade mobilizadora dos atores económicos e sociais? Qual o papel dos atores públicos locais e sub-regionais? O território constituir-se-á como âncora ou como elemento repulsivo e desintegrador das comunidades locais?

REFERÊNCIAS

- BRENNER, N. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. **Urban Studies**, v. 36, n. 3, p. 431-451, 1999.
- CARMO, F. Planos Regionais de ordenamento do território e governança territorial: do discurso às evidências da prática. **Geografia e Ordenamento do Território, Revista Electrónica**, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, n. 5, p. 41-65, jun. 2014.
- CHAMUSCA, P. **Governança e regeneração urbana: entre a teoria e algumas práticas**. 2012. Tese (Doutoramento) - Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto, 2012
- GONÇALVES, M.J. **A gestão colaborativa de conflitos entre turismo e território: o caso do litoral troia-melides**. 2012. Tese (Doutoramento) – Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2012.
- HEALEY, P. Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. **European Planning Studies**, v. 14, n. 3, p. 299 – 320, 2006.
- KLIJN, E. H.; C. SKELCHER Democracy and governance networks: Compatible or not? **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 587-608, 2007.
- MARKS, G.; HOOGHE, L. Contrasting Visions of Multi-level Governance. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. (Eds.). **Multi-level Governance**. Oxford: Oxford University Press, p. 15-30, 2004.
- MARQUES, T. S.; ALVES, P. O desafio da governança policêntrica. **Prospectiva e Planeamento**, n. 17, p. 141-164, 2010.
- MARVÃO PEREIRA, A. **Os investimentos públicos em Portugal**. Lisboa: FFMB, 2013.
- PEREIRA, M. Da governança à governança territorial colaborativa. Uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, a. 3, n. 2, p. 52-65, 2013.
- PEREIRA, M. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s), **Prospectiva e Planeamento**, Lisboa: DPP, n. 16, p. 77-102, 2009.
- PEREIRA, M.; GIL, D. Cooperação inter-municipal em sistemas urbanos policêntricos: exemplificação em territórios de baixa densidade. **Prospectiva e Planeamento**. Lisboa: DPP, n. 17. p. 165-195, 2010.
- RHODES, R. A. W. **Control and power in central-local government relations**. Ashgate: R.A.W. Rhodes, 1999.
- RHODES, R. A. W. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Milton Keynes: Open University Press, 1997.

SARMENTO, J.M. **Parcerias público-privadas**. Lisboa: FFMB, 2013.

STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Ed.) **Debating Governance**: Authority, Steering, and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SWYNGEDOUW, E. Authoritarian governance, power and the politics of rescaling, **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 18, n. 1, p. 63-76, 2000.

TORFING, J. Governance Network Theory: Towards a second generation. **European Political Science**, v. 4, p. 305-315, 2005.

WASSENHOVEN, L. Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: a Matter of National Culture?. **Boletín de la A.G.E**, v. 46, n. 24, p. 53-76, 2008.

Artigo recebido em: 28/07/2014

Artigo aprovado em: 22/10/2014