ISCSP
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA | UNIVERSIDADE DE LISBOA

A Governança Multinível: Proposta de um modelo de avaliação de instrumentos de política pública territorial

A Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa no contexto do Portugal 2020

Filipe Eduardo Miranda Ferreira
Orientador: Prof. Doutor com Agregação Paulo Castro Seixas

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Administração Pública, Especialidade em Administração e Políticas Públicas

Lisboa
2022

A Governança Multinível: Proposta de um modelo de avaliação de instrumentos de política pública territorial. A Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa no contexto do Portugal 2020

Filipe Eduardo Miranda Ferreira

Orientador: Prof. Doutor com Agregação Paulo Castro Seixas

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Administração Pública. Especialização em Administração e Políticas Públicas

Júri

Presidente:

- Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Professor Catedrático e membro do Conselho Científico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Vogais:

- Doutor Mário Adriano Ferreira do Vale, Professor Catedrático do IGOT - lnstituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa;

- Doutor Paulo Alexandre do Nascimento Castro Seixas, Professor Associado com Agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientador;

- Doutor Filipe José Casal Teles Nunes, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro;

- Doutor João Carlos Ferreira de Seixas, Professor Auxiliar da NOVA FCSH - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa;

- Doutora Sandra Isabel Rasteiro Firmino, Professora Auxiliar do lnstituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutora Teresa Maria Ruel Martins, Professora Auxiliar Convidada do lnstituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa
2022

WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

In Memoriam

Maria de Fátima Gil

(1955-2020)

Deve chamar-se tristeza

Deve chamar-se tristeza

Isto que não sei que seja

Que me inquieta sem surpresa,

Saudade que não deseja.

Sim, tristeza — mas aquela

Que nasce de conhecer

Que ao longe está uma estrela

E ao perto está não a ter.

Seja o que for, é o que tenho.

Tudo mais é tudo só.

E eu deixo ir o pó que apanho

De entre as mãos ricas de pó.

Fernando Pessoa (Poesias Inéditas 1919-1930)

Agradecimentos

Uma escola é sempre uma história e é a nossa História.

O ISCSP faz, sem dúvida, parte da minha história de vida. Sinto-me honrado por pertencer a uma escola centenária, uma escola em que a tradição e a inovação se entrecruzam para (re)afirmar valores tão queridos e essenciais como a liberdade de pensamento e o rigor científico.

Não poderia deixar de endereçar uma palavra de apreço a todo o corpo docente do ISCSP-UL e muito em particular aqueles que no âmbito do CAPP me acolheram e que em conjunto trabalhámos. O seu empenho e profissionalismo são uma prova da qualidade e do sentido de missão que esperamos encontrar numa instituição de ensino superior.

Um agradecimento muito particular aos participantes desta investigação, desde o Inquérito por questionário, passando pelas entrevistas e finalizando nos participantes dos grupos focais. Sem a sua disponibilidade e o seu saber esta investigação nunca poderia chegar a bom porto.

Uma palavra especial de apreço para o meu orientador, Prof. Doutor Paulo Castro Seixas. O seu saber, mundividência e conhecimento científico foram imprescindíveis para que esta tese chegasse ao seu objetivo. Quando as dúvidas eram uma realidade, foi o seu saber, a sua experiência e a sua empatia que me colocaram no rumo certo. Estarei sempre em dívida para com ele.

Uma palavra para a minha família e em particular para os meus pais que sempre me apoiaram e nunca duvidaram das minhas capacidades. O seu amor, apoio e compreensão são um tributo a toda uma história de vida em comum.

O que sou, a eles o devo!

Não poderia deixar de dar uma palavra final à minha mulher que tanto me aturou e que tantos sacrifícios fez para que pudesse concretizar esta etapa tão especial. Quando tudo era dúvida, tu foste a minha certeza.

Quando tudo era incerto, foste a minha rocha.

OBRIGADO.

Resumo

Esta investigação teve como objetivo a construção de um modelo de avaliação da governança multinível em instrumentos de política pública territorial para aferir a perceção dos atores acerca da relevância daquela enquanto fator crítico de sucesso do processo de Territorialização das Políticas Públicas no âmbito do Ciclo de Programação da União Europeia (UE) 2014-2020 em Portugal. Partindo da conceptualização de Governança Multinível, foi elaborado um modelo de avaliação que nos permitiu concluir, partindo da perceção dos atores territoriais, acerca da sua relevância enquanto fator crítico. Delimitámos a problemática na análise da dimensão territorial do Portugal 2020, mobilizando as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT). Metodologicamente, assentamos a investigação na abordagem estudo de caso e delimitamos a EIDT da Área Metropolitana de Lisboa (AML) como o objeto empírico de estudo. A operacionalização foi efetuada através da aplicação de um instrumento exploratório – um inquérito por questionário, e de dois instrumentos de aprofundamento – entrevistas presenciais com atores territoriais e grupos focais com especialistas. Estes instrumentos foram aplicados através da mobilização de duas variáveis, escalas de governança e função dos atores territoriais no processo EIDT. Concluímos que o conceito de governança multinível, tal com referenciado teoricamente, não apreende a totalidade do processo de formulação e implementação da EIDT da AML, logo infirmando a nossa premissa. Propomos a existência de uma triangulação conceptual capaz de dar resposta à problemática, mobilizando o referencial de governança multinível bem como as propostas de Jordan (2001) sobre *Multilevel Government*, de Bauer e Trondal (2015) e de Trondal e Bauer (2017) sobre *Multilevel Administrative System.* Foi ainda observada a existência de um conjunto de tensões estruturais, que são elas próprias manifestações da existência de um *gap* entre os referenciais da UE e as suas traduções nacionais, e as perceções dos atores territoriais.

Palavras-Chave: Avaliação, Administração Pública, Território, Territorialização de Políticas Públicas, Governança, Europeização.

Abstract

This investigation aimed to create a multilevel governance (MLG) evaluation model referring to territorial public policy instruments that assess the perception of actors about the relevance of MLG as a critical success factor in the process of Territorialization of Public Policies within the scope of the European Union (EU) Programming Cycle 2014-2020 in Portugal. Based on the conceptualization of MLG, an evaluation model was developed that allowed us to conclude, based on the perception of territorial actors, about its relevance as a critical factor. We delimited the problem in the analysis of the territorial dimension of Portugal 2020, mobilizing the Integrated Strategies for Territorial Development (ISTD). Methodologically, we based the investigation on the case study approach and defined the ISTD of the Lisbon Metropolitan Area (LMA) as the empirical object of study. The operationalization was carried out through the application of an exploratory instrument – a questionnaire survey, and two excavating instruments – face-to-face interviews with actors and focus groups with specialists. These instruments were applied through two variables, scales of governance and role of territorial actors in the ISTD process. We conclude that the concept of multilevel governance, as theoretically referenced, does not apprehend the entire process of formulating and implementing the LMA ISTD, thus undermining our premise. We propose the existence of a conceptual triangulation capable of responding to the problem, mobilizing the multilevel governance framework as well as the proposals by Jordan (2001) on Multilevel Government, by Bauer and Trondal (2015) and by Trondal and Bauer (2017) on Multilevel Administrative System. It was also observed the existence of a set of structural tensions, which are themselves manifestations of the existence of a gap between the references of the EU and its national translations, and the perceptions of territorial actors.

Keywords: Evaluation, Public Administration, Territory, Territorialization of Public Policies, Governance, Europeanization.

Índice

In Memoriam ii

Agradecimentos ii

Resumo iii

Abstract iv

Índice de Tabelas xii

Índice de Figuras xv

Abreviaturas e Siglas xviii

Introdução 1

1. Da Territorialização das Políticas Públicas 9

1.1. Administração e Políticas Públicas: Sedimentação e Mobilização Conceptual 9

1.2. Território: De Objeto a Sujeito 18

1.3. Políticas Públicas e o Território: Referenciais de Articulação 22

1.4. Referenciais de Territorialização de Políticas Públicas 27

1.5. A Territorialização das Políticas Públicas na União Europeia 32

1.6. A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal 36

1.7. As *Place-based Policies* como o Novo Paradigma das Políticas de Desenvolvimento Territorial 39

2. Do Enfoque Analítico: A Governança 44

2.1. O Modo de Governança: Contexto e Enquadramento do seu Processo de Disseminação e Popularização 51

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

2.2. Governança e Governo: Duas Faces da mesma Moeda ou uma (verdadeira) Mudança de Paradigma? 56

2.3. Governança(s): Um Passo para um Entendimento da Complexidade das Sociedades Contemporâneas 64

3. Da articulação conceptual: O modo de governança e a dimensão territorial 73

3.1. A Governança e o *Policy-making* da União Europeia: A Governança (Territorial) Multinível 80

3.2. A Governança Multinível e o Ciclo de Programação da União Europeia para o Período 2014-2020 92

4. Das Opções Metodológicas: A Avaliação da Perceção da Governança Multinível no Portugal 2020 99

4.1. Das Opções Metodológicas: Mobilização de Instrumentos e Técnicas 101

4.2. Da Avaliação da Governança Multinível: Proposta de Instrumento de Avaliação 107

5. Do Portugal 2020 114

5.1. A Dimensão Territorial do Portugal 2020 120

5.2. A EIDT como o Instrumento de Política Estruturante do Nível Sub-regional 123

5.3. O Modo de Governança no Portugal 2020 130

6. Do Estudo de Caso: A Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa 140

6.1. Caraterização da Área Metropolitana de Lisboa 140

6.2. Evolução do Modelo Político-administrativo da Área Metropolitana de Lisboa 142

6.3. A EIDT da Área Metropolitana de Lisboa 149

6.3.1. A Formulação da EIDT da AML 152

6.3.2. A Implementação da EIDT da AML 156
7. Apresentação de Resultados 165
7.1. Instrumento Inquérito por Questionário 165
7.1.1. Dimensão Participação e Capacitação 169
7.1.2. Dimensão Coordenação e Articulação 171
7.1.3. Dimensão Finalidade e Objetivos 172
7.1.4. Dimensão Resultados e Avaliação 174
7.1.5. Questões de Exploração 176
7.2. Instrumento Entrevista semidiretivas em profundidade 179
7.2.1. Análise das categorias por escala de governança dos entrevistados 183
7.2.1.1. Categoria 1 Categoria 1 Perceção do instrumento EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipal 185
7.2.1.2. Categoria 2 Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT ao nível vertical 187
7.2.1.3. Categoria 3 Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT 188
7.2.1.4. Categoria 4 Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal 189
7.2.1.5. Categoria 5 Importância da Cultura Organizacional 190
7.2.1.6. Categoria 6 Relevância dos pontos de partida dos municípios 191
7.2.1.7. Categoria 7 Abordagem top-down ao nível da formulação e mista ao nível da implementação 191
7.2.1.8. Categoria 8 Natureza dúplice do instrumento EIDT 192
7.2.1.9. Categoria 9 Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro 194
7.2.1.10. Categoria 10 Relevância para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial 195
7.2.1.11. Categoria 11 Papel/legitimidade da AML 196
7.2.2. Análise das categorias por perfil de função dos entrevistados 197
7.*2.2.1.* Categoria 1 Perceção do instrumento EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipal 200
7.2.2.2. Categoria 2 Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT ao nível vertical 201
7.2.2.3. Categoria 3 Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT 202
7.2.3.4. Categoria 4 Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal 203
7.2.3.5. Categoria 5 Importância da Cultura organizacional 204

7.2.3.6. Categoria 6 Relevância dos pontos de partida dos municípios 205
7.2.3.7. Categoria 7 Abordagem top-down ao nível da formulação e mista ao nível da implementação 206
7.2.3.8. Categoria 8 Natureza dúplice do instrumento EIDT 207
7.2.3.9. Categoria 9 Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro..... 209
7.2.3.10. Categoria 10 Relevância para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial 210
7.2.3.11. Categoria 11 Papel/legitimidade da AML 211
7.3. Instrumento Grupo Focal 212
7.3.1. Análise por Categorias 213
7.3.1.1. Categoria 1: Perceção do instrumento EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipal 216
7.3.1.2. Categoria 2: Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT ao nível vertical 216
7.3.1.3. Categoria 3: Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT 217
7.3.1.4. Categoria 4: Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal 217
7.3.1.5. Categoria 5: Importância da Cultura organizacional 218
7.3.1.6. Categoria 6: Relevância dos pontos de partida dos municípios 218
7.3.1.7. Categoria 7: Abordagem top-down ao nível da formulação e mista ao nível da implementação 219
7.3.1.8. Categoria 8: Natureza dúplice do instrumento EIDT 219
7.3.1.9. Categoria 9: Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro.... 220
7.3.1.10. Categoria 10: Relevância para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial 220
7.3.1.11. Categoria 11: Papel/legitimidade da AML 221
8. Da Discussão dos Resultados 222
8.1. Discussão dos Resultados da Investigação 222
8.2. Da Articulação entre os Resultados e o Quadro Teórico de Referência 239
9. Das Conclusões 246
Referências **252**
Apêndices 263

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Apêndice 1 Etapas histórias. Adaptado de Galhardo (2017) 264

Apêndice 2 Estado hierárquico e Estado-rede. Adaptado de Fonseca & Carapeto (2009)..... 265

Apêndice 3 Entendimentos de Governança. Adaptado de Adaptado de Crespo (2013), Dallabrida (2015), Pierre & Peters (2005) 266

Apêndice 4 Entendimentos de Governança Territorial. Adaptado de Dallabrida, Marchesan, Rossetto & Filippim (2016) 267

Apêndice 5 Entendimentos de Governança Territorial em documentos chave OCDE/UE. Adaptado de Stead (2014) 268

Apêndice 6 Referenciação de Governança Multinível em documentos da União Europeia. Adaptado de Faludi (2012) 269

Apêndice 7 Diversos entendimentos de *Multilevel Governance* em documentos da União Europeia no ciclo de programação 2014-2020. Concepção própria 270

Apêndice 8 Modelo proposto de avaliação da governança multinível. Conceção própria 272

Apêndice 9 Modelo operacional da investigação. Conceção própria 274

Apêndice 10 Quadro político e normativo da AML. Adaptado de AML (2016) 276

Apêndice 11 Evolução do modelo de atribuições das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018) 277

Apêndice 12 Evolução do objeto, natureza jurídica e âmbito territorial das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018) 278

Apêndice 13 Evolução do modelo de competências do órgão deliberativo das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018) 280

Apêndice 14 Evolução do modelo de competências do órgão executivo das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018) 283

Apêndice 15 Evolução do modelo de financiamento das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018) 288

Apêndice 16 Experiência da AML no âmbito da contratualização de competências de gestão de fundos comunitários. Adaptado de AML (2015) 289

Apêndice 17 Estrutura Metropolitana de Gestão Territorial 2020. Adaptado de AML (2015)..... 290

Apêndice 18 Modelo Regional de Governança da Sustentabilidade. Adaptado de Dias e Seixas (2018) 292

Apêndice 19 Tipologias de intervenção DLBC. Adaptado de CIC Portugal 2020 (2014)..... 293

Apêndice 20 Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento dos PDCT. Adaptado de CIC Portugal 2020 (2015)..... 295

Apêndice 21 Guião do Inquérito por questionário apresentado aos PCM. Conceção própria 296

Apêndice 22 Mapeamento das respostas dos PCM. Conceção própria 298

Apêndice 23 Roteiro metodológico de formulação e aplicação do instrumento entrevista semidiretiva em profundidade..... 301

Apêndice 24 Transcrição das entrevistas semidiretivas em profundidade 310

Apêndice 25 Analise de Conteúdo das entrevistas 340

Apêndice 26 Quadros de inferência de análise de conteúdo das entrevistas 341

Apêndice 27 *Currícula* dos especialistas dos Grupos Focais 366

Apêndice 28 Convite e documento enquadrador da investigação: Grupos Focais 369

Apêndice 29 Analise de Conteúdo Grupos Focais 383

Apêndice 30 Quadro de inferências de analise de conteúdo dos grupos focais..... 395

Anexos 401

Anexo 1 NUTS I, II e III em Portugal. Fonte: PORDATA. 402

Anexo 2 Modelo de Governança Multinível em Portugal. Fonte: AD&C (2018) 403

Anexo 3 NUTS 2010 e 2013 em Portugal. Fonte: INE (2015) 404

Anexo 4 Estrutura Metropolitana de Gestão Territorial 2020. Fonte: AML (2015b) 405

Anexo 5 Modelos regionais de governança da sustentabilidade. Fonte: Dias & Seixas (2018) 406

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Definições de Políticas Públicas 12

Tabela 2 - Vantagens e Limitações do Modelo de Etapas 15

Tabela 3 - Abordagens *Spatially Blind* e *Place-based* 22

Tabela 4 - Políticas Públicas e Território 24

Tabela 5 - Tipologias de Políticas Territoriais 24

Tabela 6 - Tipologias PPBT/PPIT 25

Tabela 7 - Taxonomia de Políticas Territoriais 25

Tabela 8 - Níveis de territorialização 31

Tabela 9 - Modelo de Territorialização *Vs.* Neoinstitucionalização 32

Tabela 10 - Principais Programas de Desenvolvimento Urbano. 38

Tabela 11 - Caraterização dos Paradigmas de Política Regional 42

Tabela 12 - Entradas de Expressões *Google Scholar* (n.º) 44

Tabela 13 - Governança e *Government* 60

Tabela 14 - Genealogia do Modo de Governança 62

Tabela 15 - Visões de Governança 63

Tabela 16 - Visões de Governança 65

Tabela 17 - Modelos de Governança 67

Tabela 18 Utilizações Distintas do Conceito de Governança 68

Tabela 19 Entendimentos de Governança 69

Tabela 20 Fatores de Mudança da Governança Territorial Contemporânea 75

Tabela 21 Tipos de Governança Multinível: Tipo I e II 86

Tabela 22 *Multilevel Administrative System*. Enfoque por níveis de análise 90

Tabela 23 Dimensões Analíticas da MLA 91

Tabela 24 Diferenciação entre MLG e MLA 91

Tabela 25 Métodos Dedutivo e Indutivo: Caraterísticas 101

Tabela 26 Escalas de Governança Multinível em Portugal 105

Tabela 27 Referenciação Metodológica da Investigação (Opções Metodológicas / Atores) 107
Tabela 28 Dimensões de Aplicação do Modelo de Avaliação 113
Tabela 29 Tipologias de Regiões da Política de Coesão (2014-2020) 118
Tabela 30 Dotação Orçamental do Portugal 2020 (Fundos Regionalizáveis / Fundos Não Regionalizáveis) 118
Tabela 31 Instrumentos de Política com Modulação Territorial 124
Tabela 32 Dotação orçamental FEEI para Instrumentos EIDT 126
Tabela 33 Instrumentos de Política das EIDT 128
Tabela 34 Instrumentos de Política AIDUS 130
Tabela 35 Dotação Orçamental dos Instrumentos PEDU na AML 160
Tabela 36 Grelha Operativa do Inquérito por Questionário 166
Tabela 37 Dimensão Participação e Capacitação. Frequência das Respostas face à Média da Dimensão 170
Tabela 38 Dimensão Coordenação e Articulação. Frequência das Respostas face à Média da Dimensão 172
Tabela 39 Dimensão Finalidade e Objetivos. Frequência das Respostas face à Média da Dimensão 174
Tabela 40 Dimensão Resultados e Avaliação. Frequência das Respostas face à Média da Dimensão 176
Tabela 41 Questões de Exploração Identificadas por Dimensão 177
Tabela 42 Identificação dos Entrevistados por variável 180
Tabela 43 Identificação dos Entrevistados relativamente às Categorias 180
Tabela 44 Identificação das Categorias da Análise de Conteúdo 181
Tabela 45 Identificação da Categoria 11 182
Tabela 46 Identificação das Categorias por Combinações de Resposta (Variável Escalas de Governança) 184
Tabela 47 Identificação das Categorias por Combinações de Resposta (Variável Função do Ator no Processo) 198
Tabela 48 Identificação dos participantes nos Grupos Focais 213

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Tabela 49 Relação de Respostas dos Participantes dos Grupos Focais por Categoria 214

Tabela 50 Identificação das Categoriais por Combinação de Respostas 214

Tabela 51 Articulação entre as Variáveis e as Dimensões Operativas 222

Tabela 52 Núcleo Central do Modelo de Governança Metropolitano (Escalas de Governança) 223

Tabela 53 Núcleo Central do Modelo de Governança Metropolitano (Função Desempenhada pelos Atores no Processo EIDT) 224

Tabela 54 Núcleo Central do Modelo de Governança Metropolitano 225

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Índice de Figuras

Figura 1 - Modelo Sequencial de Lasswell 14

Figura 2 - Modelo de Etapas Sequencial 15

Figura 3 - Modelo de Etapas Sequencial 16

Figura 4 - Modelo de Etapas Sequencial 17

Figura 5 - Papel do Estado face às Diversas Escalas Territoriais 20

Figura 6 - Territorialização das Políticas Públicas 28

Figura 7 - Territorialização das Políticas Públicas 30

Figura 8 - Documentos e Momentos de Referência no Processo de Afirmação da Dimensão Territorial no *Policy-making* da UE. 35

Figura 9 - Raízes Teóricas do Modo de Governança 46

Figura 10 - Governança e Governo nas Línguas Inglesa, Francesa, Espanhola e Portuguesa 48

Figura 11 - Causas da Disseminação do Modo de Governança 52

Figura 12 - Paradigmas de *Government* e Governança 59

Figura 13 - Dimensões da Governança 71

Figura 14 - Propósitos da Governança Territorial 79

Figura 15 Dimensões da Governança Territorial na União Europeia 80

Figura 16 Documentos / Processos-chave da EU 81

Figura 17 Gaps da Governança Multinível 83

Figura 18 Dimensões da Governança Multinível 87

Figura 19 Relação entre Tipo I e II da Governança Multinível 88

Figura 20 Críticas à Governança Multinível 89

Figura 21 Mudanças na Política de Coesão para o período 2014-2020 93

Figura 22 As Etapas do Conhecimento Científico 100

Figura 23 Procedimentos Metodológicos da Investigação 104

Figura 24 Atores Mobilizados no Processo de Avaliação da EIDT/AML Relativamente aos Instrumentos Metodológicos Utilizados 106

Figura 25 Dimensões de Avaliação da Governança Multinível (EVALSED) 108
Figura 26 Dimensões de Avaliação da Governança Territorial (Dallabrida) 109
Figura 27 Dimensões do Desenvolvimento Territorial (Medeiros) 109
Figura 28 Dimensões Avaliação Eficácia Instrumento Política Pública 110
Figura 29 Proposta de Dimensões para Modelo de Avaliação da Governança Multinível 111
Figura 30 Estruturação Operacional do AP2020 117
Figura 31 Caraterização das Escalas NUTS II e III no AP2020 122
Figura 32 Leitura da Governança Multinível em Portugal 132
Figura 33 Articulação das Escalas de Gestão do AP2020 com a Divisão Estatística NUT 134
Figura 34 Unidades Administrativas NUT em Portugal 135
Figura 35 Distribuição de Competências da CCDRLVT por NUT e por EI 136
Figura 36 Evolução Legislativa da Escala Metropolitana em Portugal 143
Figura 37 Especificidades da Área Metropolitana de Lisboa 150
Figura 38 Processo de Avaliação das EIDT 153
Figura 39 Dimensões de Análise das DLBC 157
Figura 40 Dimensões de Análise das EI relativamente às DLBC 158
Figura 41 Eixos PDCT/AML 159
Figura 42 Escopo da Participação da EI AML nos Instrumentos de Política da EIDT 162
Figura 43 Esquematização dos Códigos das Questões do Instrumento Inquérito por Questionário 167
Figura 44 Média de Resultados por Dimensão (valores) 168
Figura 45 Resultados das Dimensões Face à Média das Respostas do Instrumento Inquérito por Questionário 168
Figura 46 Dimensão Participação e Capacitação. Média das Respostas (Valores) 169
Figura 47 Dimensão Coordenação e Articulação. Média das Respostas (Valores) 171
Figura 48 Dimensão Finalidade e Objetivos. Média de Respostas (Valores) 173
Figura 49 Dimensão Resultados e Avaliação. Média das Respostas (Valores) 175
Figura 50 Questões transversais identificadas 178

Figura 51 Identificação das Categorias por Análise da Dinâmica 184
Figura 52 Identificação das Categorias por Dinâmica Identificada 199
Figura 53 Perfil de Governança Metropolitano..... 225
Figura 54 Articulação entre o Perfil de Governança Metropolitano e os Especialistas dos Grupos Focais 226
Figura 55 Nuvem de Palavras Geral das Entrevistas dos Atores Territoriais 227
Figura 56 Tendências das Categorias do Núcleo Central do Modelo de Governança Metropolitano 228
Figura 57 Tensões Transversais ao Modelo de Governança Metropolitano 229
Figura 58 Perfis Segmentados de Governança Metropolitana 230
Figura 59 Perfil de Governança - Escala Central..... 231
Figura 60 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Escala Central..... 231
Figura 61 Perfil de Governança - Escala Sub-regional 232
Figura 62 Nuvem de palavras Referente ao Perfil de Governança - Escala Sub-regional 233
Figura 63 Perfil de Governança - Escala Local..... 234
Figura 64 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Escala Local 234
Figura 65 Perfil de Governança - Ator de Perfil Técnico 235
Figura 66 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Atores de Perfil Técnico..... 236
Figura 67 Perfil de Governança - Atores de Perfil Gestionário 237
Figura 68 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Atores de Perfil Gestionário..... 237
Figura 69 Perfil de Governança - Atores de Perfil Político 238
Figura 70 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Atores de Perfil Político 239
Figura 71 Sistematização de uma Possível Agenda Investigativa..... 242
Figura 72 Proposta de Mobilização Analítica 245

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Abreviaturas e Siglas

AD&C	Agência para o Desenvolvimento e Coesão
AG	Autoridades de Gestão
AIDT	Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial
AIDUS	Abordagens Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável
AM	Áreas Metropolitanas
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMP	Área Metropolitana do Porto
ARU	Áreas de Reabilitação Urbana
CAF	*Corporacion Andina de Fomento*
CAPP	Centro de Administração e Políticas Públicas
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCDRLVT	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEDM	Conselho Estratégico de Desenvolvimento Metropolitano
CEM	Comissão Executiva Metropolitana
CIC	Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria
CIM	Comunidades Intermunicipais
CLDS	Contratos Locais de Desenvolvimento Social
CM	Conselho Metropolitano
CML	Conselho Metropolitano de Lisboa
ComUrb	Comunidades Urbanas
DGRegio	Direção Geral de Política Regional e Urbana da Comissão Europeia
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária
E6G	Programa Escolhas 6.ª Geração
EDL	Estratégia de Desenvolvimento Local
EI	Entidades Intermunicipais
EIDT	Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial

ENEI	Estratégia Nacional de Especialização Inteligente
ESPON	Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu
EUA	Estados Unidos da América
EVALSED	Manual de Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico da União Europeia
FAUL	Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa
FC	Fundo de Coesão
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Regional
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FSE	Fundo Social Europeu
GAL	Grupos de Ação Local
GAM	Grande Área Metropolitana
GIP	Gabinetes de Inserção Profissional
GF	Grupos Focais
ICS	Instituto Ciências Sociais
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGOT	Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
IEJ	Iniciativa Emprego Jovem
ISEC	Instituto Superior de Educação e Ciências
ITI	Investimento Territorial Integrado
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISDR	Índice Sintético de Desenvolvimento Regional
ISCSP	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
LVT	Lisboa e Vale do Tejo
MLA	*Multilevel Administrative System*
MLG	*Multilevel Governance*

NIPE	Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho
NPM	*New Public Management*
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OI	Organismo Intermédio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAEF	Plano de Ajustamento Económico e Financeiro
PAICD	Plano de Ação Integrado para Comunidades Desfavorecidas
PAMUS	Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável
PAR	Plano de Ação Regional
PARU	Planos de Ação de Reabilitação Urbana
PCM	Presidentes de Câmara Municipal
PDCT	Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial
PEDUS	Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano Sustentável
PI	Prioridades de Investimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIB*pc*	Produto Interno Bruto *per capita*
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
POR	Programa Operacional Regional
POSEUR	Programa Operacional para a Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos
PPBT	Política Pública de Base Territorial
PPIT	Política Pública com Impacto Territorial
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território
PROVERE	Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos
PT	Portugal
PTI	Programa Territorial Integrado
QCA	Quadro Comunitário de Apoio

QEC	Quadro Estratégico Comum
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RA	Região Autónoma
RIS3	Estratégias Regionais de Especialização Inteligente
RLIS	Redes Locais de Intervenção Social
RLVT	Região de Lisboa e Vale do Tejo
TEIP	Territórios Educativos de Intervenção Prioritário
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TPP	Territorialização das Políticas Públicas
UE	União Europeia

Introdução

A investigação encetada no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, especialidade em Administração e Políticas Públicas, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, teve como objetivo a construção de um modelo de avaliação da governança multinível em função dos instrumentos de política pública territorial para aferir da perceção dos atores territoriais acerca da relevância daquela enquanto fator crítico de sucesso do processo de Territorialização das Políticas Públicas (TPP) no âmbito do Ciclo de Programação Comunitário 2014-2020 em Portugal.

Alicerçando a investigação numa lógica dedutiva, partimos da mobilização do referencial analítico e conceptual da governança para a construção de um modelo de avaliação que nos permita concluir, partindo da perceção dos atores territoriais, acerca da sua relevância enquanto fator crítico de sucesso do processo de TPP no âmbito do Portugal 2020.

Delimitámos a nossa problemática na análise da dimensão territorial do Portugal 2020, mobilizando para tal fim o instrumento de política pública – Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), às quais foi aplicado o modelo de avaliação desenhado no âmbito desta investigação. Neste contexto, optámos por utilizar a metodologia do estudo de caso e delimitamos a EIDT da Área Metropolitana de Lisboa (AML) como o nosso objeto empírico de estudo. Importa referir que optámos por escolher as EIDT como objeto empírico desta investigação devido à sua centralidade como instrumento de política pública territorializada no âmbito do Portugal 2020 e em particular pela sua ancoragem de um conjunto de outros instrumentos de política ao nível da escala NUTS III. Ainda neste contexto, optámos por autonomizar como estudo de caso a EIDT da AML devido à nossa proximidade e conhecimento do seu processo de formulação e implementação

No que concerne às nossas motivações pessoais, cerca de duas décadas de intervenção pública ao nível autárquico, local (Câmara Municipal da Amadora) e regional (AML), levam-nos a refletir sobre os fatores críticos que levariam ao sucesso das políticas públicas ao nível local e regional.

Neste contexto sempre nos interrogámos acerca do não sucesso de intervenções que, não obstante a sofisticação e adequação teórica, na sua implementação não levavam em linha de

conta com as dinâmicas relacionais existentes nem a complexidade das interações entre os diversos agentes territoriais existentes.

Esta problematização já foi por nós abordada na Dissertação de Mestrado "O modo de governança como fator crítico de sucesso das políticas públicas ao nível local" (Ferreira, 2012) e julgamos que esta deve ser entendida como um ponto de partida para o aprofundamento científico das questões relacionadas com eficácia das políticas públicas articuladas com a variável território.

Na atualidade, consideramos estas questões de uma pertinência e atualidade absolutas, reforçada pelo facto de estarmos num contexto de implementação do ciclo de programação comunitária 2014-2020 bem como de início de estruturação do próximo período de programação comunitário para o período 2021-2027.

Neste contexto, esta tese assume explicitamente uma natureza dual, em primeiro lugar, procurando contribuir para o avanço do conhecimento científico das questões relacionadas com o modo de governança num contexto territorial, e, em segundo lugar, procurando contribuir para a existência de políticas públicas mais eficazes e eficientes, disponibilizando para tal um referencial avaliativo que julgamos poderá ter expressão ao nível do *policy-making* para o período de programação comunitária 2021-2027.

A pertinência desta temática encontra expressão académica no ISCSP da Universidade de Lisboa através do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP), nomeadamente o Grupo Poder, Administração e Políticas Públicas – "Projeto Região 2020: Determinantes Estratégicos de Desenvolvimento Local e Regional" e do subprojecto "A Avaliação da Governança Multinível nas Áreas Metropolitanas em Portugal" (Gov-M).

No atual quadro político-administrativo a nível nacional, do qual se releva a introdução de legislação relativamente à configuração das Entidades Intermunicipais (Lei nº. 75/2013, de 12 de setembro), e considerando os desafios que se colocam a Portugal para uma implementação eficaz do Acordo de Parceria Portugal 2014-2020 bem como para a formulação da dimensão territorial do próximo período de programação comunitária para o período 2021-2027, a identificação das determinantes da eficácia das políticas públicas territoriais constitui simultaneamente um desafio e uma necessidade.

Neste contexto investigativo, em primeiro lugar, daremos relevo à necessidade de conceptualização da relação entre Administração Pública e Políticas Públicas, referenciando a

trajetória científica ao nível dos seus nexos relacionais. Ao nível da sedimentação metodológica, mobilizámos o entendimento de autores como Bilhim (2016), Ferreira (2012) e Souza (2006), que identificam e salientam o caráter *interdisciplinar* do estudo das políticas públicas. A este respeito salientamos que Bilhim (2016, p.1) refere que uma das marcas identitárias do estudo das políticas públicas, que data das décadas de sessenta e setenta do século XX, é o seu caráter interdisciplinar, referenciando a existência de quatro disciplinas académicas que internalizaram nos seus *curricula* esta problemática: i) sociologia, ii) ciência política, iii) economia e iv) administração pública.

A aferição da atualidade e pertinência é por nós considerada de relevância maior dado que Mota (2010) considera que o campo de estudo das políticas públicas não é consensual e que uma das suas dificuldades reside na sua delimitação conceptual, dada a pluralidade de definições avançadas. Desse modo, referenciamos para efeitos desta investigação Bilhim (2008) que considera que o futuro da disciplina da Administração Pública passa pela análise do processo político. Tendo presente o caráter interdisciplinar e o enfoque na análise do processo político, optámos por mobilizar o modelo sequencial de etapas, primeiro formulado por Lasswel na década de cinquenta do século XX e posteriormente adaptado por inúmeros autores ao longo das décadas seguintes. A nossa referenciação deste modelo sequencial de etapas configura-se-nos como o mais adequado a um processo de análise de políticas públicas num contexto social mais complexo, em que se multiplicam os atores sociais e territoriais e se (re)configura o papel do Estado e consequentemente da Administração Pública.

Após conceptualizarmos o referencial de Administração e Políticas Públicas seguido, ancoraremos como ponto conceptual de partida um entendimento do território como "um elemento de governação das políticas públicas" (Reis, 2015, p. 25). Ainda sobre esta temática, Feio e Chorincas (2009, p. 139), citando Reis (2006) referem que "o território é um fator de racionalidade das políticas públicas, sendo mais pertinente em políticas que dependem da proximidade e de relações finas com os contextos em que se inserem".

O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional – IFDR (2010, p. 11), ao referir a problemática da TPP define-a como "[...] a concepção e implementação de programas e projectos com impacto territorial relevante, cujas prioridades são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação formal ou informal, na sua elaboração de instituições e actores identificados com tal território". Neste sentido, a sedimentação do entendimento do conceito de TPP é por nós mobilizado para que exista uma

crescente sistematização do referencial analítico da relação entre as políticas públicas e a sua dimensão territorial e simultaneamente para que possibilite a existência de processos de *policy-making* mais informados para dar resposta aquilo que Lavalle *et al.* (2017) consideram um dos maiores desafios políticos ao nível europeu e nacional: o desenvolvimento de um novo paradigma de apoio ao desenho de políticas públicas ao nível mais apropriado de governança territorial.

O enfoque analítico da investigação será alicerçado na mobilização do modo de governança. Neste sentido importa precisar que o modo de governança apresenta-se como um dos conceitos mais relevantes para o entendimento das dinâmicas relacionais das sociedades contemporâneas. Van Kersbergen e Van Waarden (2004, p. 144) referem que, embora o modo de governança esteja a ter uma grande atenção por parte das ciências sociais, aquele tem sido objeto de investigação por parte de um vasto conjunto de domínios científicos, que vão desde a ciência política, ao direito, à administração pública, à economia, à gestão, à sociologia, à geografia e à história. No contexto desta investigação, governança deve ser entendida como "uma mudança no entendimento de governo, significando um novo processo de governação ou uma mudança das regras ou ainda um novo método pelo qual a sociedade é governada" (Rhodes, 1996, pp. 652-653).

Num contexto de delimitação da relação entre o modo de governança e a dimensão território, o Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu, através do relatório "*Towards better territorial governance in Europe*" (ESPON, 2014), identifica o conceito de governança territorial como a formulação e implementação de políticas públicas, programas e projetos de desenvolvimento para um dado território através da mobilização das seguintes dimensões de governança:

- Coordenação de atores e instituições
- Integração setorial de políticas
- Mobilização dos atores territoriais
- Capacidade de adaptação a contextos em mudança acelerada
- Apreensão das especificidades territoriais e dos seus impactos.

A definição da governança como enfoque analítico requer necessariamente a mobilização de uma dimensão avaliativa com o fim de aferirmos da sua relevância.

O Manual de Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico da União Europeia – EVALSED (CE, 2013) considera que, na atualidade, o conceito de governança é caraterizado pela relevância adquirida pela natureza multinível dos processos políticos.

Numa caraterização deste conceito num contexto de *policy-making* europeu, a CE (2013) refere que a europeização das políticas e procedimentos administrativos nos Estados-membros é uma realidade e que as transformações políticas envolvem níveis subnacionais do governo bem como um conjunto alargado de atores territoriais. O mesmo manual de avaliação, na sua parte dedicada à capacitação administrativa e institucional, referencia a existência de um contexto de complexidade crescente das interações entre os diversos níveis de governo (abordagem vertical) e entre os diversos atores de um determinado território (abordagem horizontal), que coloca sérios limites à eficácia dos processos de implementação de programas de desenvolvimento territorial.

Neste contexto, a avaliação de processo analisa os fatores que podem estar associados ao desempenho de uma política ou de um dos seus instrumentos, podendo ter uma função descritiva ou prescritiva.

Relativamente ao objeto de estudo desta investigação – o Portugal 2020 –, importa considerar que este "adota os princípios de programação da Estratégia Europa 2020 e consagra a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial que estimulará o crescimento e a criação de emprego nos próximos anos em Portugal (Acordo de Parceria Portugal 2014-2020, 2014, p. i),

É mobilizada a dimensão territorial do Portugal 2020, referenciada nas Estratégias de Desenvolvimento Territorial aí definidas, problematizando acerca da relevância do modo de governança territorial como fator crítico para o sucesso da sua implementação. Relativamente ao objeto de estudo importa referenciar que para o Acordo de Parceria Portugal 2014-2020 (2014), estas estratégias:

> […] configuram um contributo muito relevante para o reforço da dimensão territorial da Estratégia Europa 2020, constituindo um mecanismo que assegura que as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das sub-regiões são devidamente tidos em consideração e que garante a implicação direta das entidades sub-regionais e das autoridades regionais, e locais, no planeamento e na execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes, e conduzindo a um maior sentido de apropriação dos objetivos de desenvolvimento europeus, nacionais e regionais a todos os níveis. (AP2020, 2014, p. 296)

O mesmo Acordo de Parceria Portugal 2020 (2014, p. 296), ao sublinhar a sua relevância e pertinência, identifica à partida a escala NUTS III como o nível privilegiado para o estabelecimento de relações de coordenação e articulação entre os atores de diversos níveis territoriais. No seguimento desta clarificação conceptual, a avaliação do processo de implementação das EIDT através da perceção dos atores é central para a aferição da relevância da Governança como fator crítico de sucesso da dimensão territorial do Portugal 2020.

Tendo em conta a revisão da literatura, bem como o enquadramento institucional que nos é dado pela investigação efetuada em sede do CAPP/ISCSP, consideramos que já estarão maturadas as condições para a identificação da pergunta de partida e dos respetivos objetivos gerais e específicos. Face ao objetivo proposto para esta investigação, e considerando a sua pertinência e atualidade, identificamos a seguinte pergunta de partida:

Qual a relevância da Governança Multinível como fator crítico de sucesso no quadro da implementação das EIDT referenciadas no Portugal 2020?

Os objetivos gerais (OG) desta investigação são:

OG1: Contribuir cientificamente para a problematização analítica da governança multinível

OG2: Contribuir para a explicitação do *policy-making* territorial através da criação de um modelo de avaliação da governança multinível em função de instrumentos de política pública territorial

Os objetivos específicos (OE) identificados são:

OE 1: Caraterizar e sistematizar o processo de TPP em Portugal e na UE;

OE 2: Caraterizar e sistematizar o modo de governança, articulando-o com a dimensão Território

OE 3: Elaborar e testar um modelo analítico de avaliação da perceção da Governança Multinível em função de instrumentos de política pública territorial

OE 4: Caraterizar as EIDT referenciadas no âmbito da dimensão territorial do Portugal 2020

OE 5: Caraterizar a Entidade Intermunicipal "AML" no quadro do ciclo de programação comunitária para o período 2014-2020

OE 6: Aferir acerca da relevância da Governança como fator crítico de sucesso para a implementação das EIDT do Portugal 2020

Neste contexto de identificação do enquadramento temático desta investigação importa agora apresentar a sua estrutura de forma a poder situar a investigação nas suas diversas etapas.

O primeiro capítulo é dedicado ao processo de TPP, sendo que este capítulo versa acerca da sedimentação e mobilização conceptual entre administração e políticas públicas, da articulação entre políticas públicas e território, da trajetória do processo de territorialização de políticas públicas na UE e em Portugal e finalmente da assunção das *place-based policies* como o atual paradigma das políticas de desenvolvimento territorial.

O segundo capítulo versa acerca da referenciação e sedimentação conceptual do modo de governança, da sua relação com o conceito de *government* e articular cientificamente o seu processo de cruzamento com a dimensão "território", enfocando para isso no ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020.

O terceiro capítulo versa acerca da relação entre "governança" e "território", estabelecendo-se assim o referencial que permitirá enfocar analiticamente o corpus desta investigação. Procurou-se a definição dos nexos existentes entre o modo de governança e o *policy-making* da UE, consubstanciando-se na referenciação da governança multinível como o atual paradigma de governança da UE.

O quarto capítulo versa sobre a explanação das opções metodológicas tomadas e de que forma é que estas impactam o desenvolvimento da investigação. Destacamos neste capítulo a formulação de um modelo de avaliação da perceção da governança multinível por parte dos atores territoriais.

O quinto capítulo versa acerca da delimitação da problemática na análise na dimensão territorial do Acordo de Parceira Portugal 2020, enquanto documento que concatena a atuação dos fundos estruturais provenientes da UE e no qual se delimitam e definem os princípios da programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial a desenvolver em Portugal entre 2014 e 2020.

O sexto capítulo versa acerca do estudo de caso. Optámos por escolher como instrumento de política pública as EIDT como objeto empírico de análise, autonomizando como estudo de caso a EIDT da Área Metropolitana de Lisboa.

O sétimo capítulo versa acerca da apresentação dos resultados dos instrumentos metodológicos utilizados na investigação: i) inquérito por questionário, ii) entrevistas semidirigidas e iii) grupos focais com especialistas.

O oitavo capítulo assenta na discussão dos resultados apresentados no capítulo transato e na sua articulação com o quadro teórico de referência, dando assim resposta à pergunta de partida por nós colocada.

O nono capítulo apresenta as conclusões da investigação, identificando as suas limitações, avanços para o conhecimento científico, propostas de atuação ao nível de pistas de investigação e de aplicação concreta no *policy-making* territorial.

1. Da Territorialização das Políticas Públicas

Esta investigação enquadra-se na área científica da Administração e Políticas Públicas e pretende aferir, tendo por base a perceção dos atores territoriais, a relevância da governança multinível como fator crítico de sucesso do processo de TPP em Portugal num contexto de implementação do Acordo de Parceria Portugal 2020 (PT2020). No âmbito desta delimitação, julgamos pertinente a aferição da atualidade e sedimentação metodológica e conceptual das políticas públicas, bem como a operacionalização, para efeitos desta investigação, do entendimento por nós mobilizado do conceito "Território". Esta sedimentação dá-nos o enquadramento sob o qual estabelecermos o referencial de Territorialização de Políticas Públicas.

1.1. Administração e Políticas Públicas: Sedimentação e Mobilização Conceptual

Autores como Farah (2011) e Mota (2016) consideram que os estudos sobre a Administração Pública tinham-se iniciado e desenvolvido no final do século XIX e tinham o seu foco na análise descritiva das estruturas e dos procedimentos administrativos e não na análise dos processos políticos, salientando que autores como W. Wilson, F. Goodnow, L. White e W. Willoughby, no primeiro quartel do século XX, defendiam a separação entre a Política e a Administração e a procura dos princípios universais da administração. Tavares (2019) enfatiza que as primeiras abordagens teóricas à relação entre os funcionários da administração pública e a estrutura política eram profundamente marcadas por uma clara separação entre estas duas esferas, inferindo-se nesta leitura a existência de duas esferas de influência, claras e definidas, não existindo assim nenhuma interligação e relação entre estas.

> Competiria assim aos políticos a definição das linhas orientadoras das políticas públicas e aos administradores e funcionários públicos a implementação destas segundo as regras de boa gestão e não de acordo com critérios de oportunidade política ou tempo eleitoral. (Tavares, 2019, p. 17)

Para Tavares (2019) esta separação entre política e administração seria marcada pela existência de condições muito particulares que marcavam a própria essência do funcionário público, dado que este encontrava-se obrigado a deveres específicos – neutralidade e isenção. A existência destes deveres específicos fez emergir a necessidade de criação de um referencial próprio de enquadramento à sua atividade, visto que nesta visão inicial a administração pública deveria estar subordinada à política, dado que esta detinha uma legitimidade essencial: a legitimidade do voto popular, logo uma legitimidade democrática.

Ainda nesta linha de entendimento de delimitação entre política e administração, Hill (2004, p. 19) considera que a noção de processo político como um sistema teve a sua origem no século XIX, referindo a existência de um novo referencial de delimitação e distinção entre política e administração e observando que a teoria da democracia representativa encarava a vontade popular como um *input* do sistema político que era processado em diversas etapas e dava lugar a um *output*. Para simplificar a apreensão desta problemática, foram posteriormente desenvolvidos modelos de etapas que facilitavam a compreensão de uma realidade extremamente complexa e sofisticada.

Ao referenciar igualmente as origens da disciplina "Administração Pública", Farah (2011) salienta que esta teve a sua origem na necessidade de preparação de servidores públicos para a administração pública norte-americana, destacando assim o seu caráter aplicado e funcional, respondendo assim às necessidades de um aparelho burocrático em expansão.

Mota (2016, p. 30) referencia e sistematiza as diversas fases da ciência administrativa ao longo do tempo e neste contexto refere que à primeira fase – marcada pela autonomização da ciência administrativa face à disciplina mãe – a ciência política, sucedeu-se outra que foi marcada na defesa da ciência da administração pura e que era baseada na psicologia social e em princípios behavioristas. Nesta caracterização da evolução cronológica da ciência da administração, a terceira fase (segundo quartel do século XX) é marcada pela emergência de uma linha de investigação baseada na economia política e que se dedicava a uma visão prescritiva do processo de políticas públicas.

Ainda para Mota (2016, p.30), é neste momento histórico do pós-guerra em que se lançam as bases para um real esbatimento da "dicotomia administração-política" (Wilson, 1887), identificando Lasswell que em 1951 terá lançado uma proposta de criação de uma "*policy orientation*" e que deveria estruturar em torno de três caraterísticas:

1. Caráter multidisciplinar – esta disciplina deveria quebrar com as especializações existentes;
2. Pendor contextual e orientação para os problemas – deveríamos estar perante uma ciência social aplicada (ciência das políticas pública) e ser mais pragmática;
3. Componente valorativa – nenhum problema social deveria estar incólume de elementos valorativos.

Esta abordagem defendida por Lasswel não teve um impacto imediato, só conseguindo destacar-se na década de sessenta, nomeadamente através da importância dada pelas administrações Kennedy e Johnson ao planeamento, tendo para isso disponibilizado fundos públicos (e também privados) para a avaliação de políticas públicas. Esta abordagem foi objeto de críticas devido à sua incapacidade de análise de variáveis políticas, o que tornavam assim esta nova ciência como inaplicável e sem utilidade para os *decision-makers* (Mota, 2016, p. 32).

É neste contexto que emerge uma nova abordagem que se centra nos nexos processuais do ciclo de políticas públicas, bem como um enfoque na fase de implementação. É já na década de oitenta do século XX que se dissemina a Ciência das Políticas Públicas, nomeadamente para a Europa, embora com muitas resistências. Farah (2011) salienta que estas resistências se deveram a diversas causas, mas refere que estas podem ser explicadas pela existência de tradições e percursos históricos distintos, identificando a tradição de direito administrativo na Europa continental, a tradição pragmática no Reino Unido e a ortodoxia ideológica nos países comunistas. Já Bilhim (2008, p. 3) considera que os modelos de análise de políticas públicas se disseminaram pelo mundo, e em particular pela Europa, Reino Unido, países escandinavos, Austrália e Nova Zelândia, sendo que foi na Europa, fruto da sua tradição de um modelo de Administração Pública enraizada no conceito de Estado-nação que existiram mais resistências. É ainda afirmado que estes modelos de análise das políticas públicas tiveram mais facilidade de penetração nos países de cultura anglo-saxónica, mas que mesmo nestes não terá sido fácil, dado que na década de oitenta estavam em voga as teorias da *New Public Management* (NPM) que visavam reduzir ao mínimo o âmbito de ação do Estado.

Ainda Bilhim (2008, p. 3) contextualiza a introdução desta disciplina em Portugal, identificando a década de noventa como o seu ponto de partida, através da criação de uma disciplina de política pública na Universidade do Minho na licenciatura e mestrado em Administração Pública e no ISCSP da Universidade Técnica de Lisboa através da introdução desta disciplina na licenciatura em Gestão e Administração Pública.

Na atualidade, diversos autores (Ferreira, 2012; Pereira, 2005; Souza, 2006) referem que se está a assistir a um crescimento da importância das questões relacionadas com as Políticas Públicas. A aferição da atualidade, pertinência e sedimentação conceptual é por nós considerada de relevância maior dado que Mota (2010) salienta que o campo de estudo das políticas públicas não é consensual e que uma das suas dificuldades reside na sua delimitação conceptual, dada a pluralidade de definições avançadas. Neste contexto de sedimentação conceptual importa

definir com maior rigor e precisão a forma de operacionalizar para *esta* investigação o conceito de política pública. Salientamos aqui o entendimento de Bilhim (2016) que refere a pluralidade de entendimentos e de definições de política pública. Para este autor assiste-se à disseminação de disciplinas científicas que estudam e analisam as políticas públicas, dando como exemplo a sociologia, a economia, a ciência política e a administração pública que, aliadas a uma disseminação de cursos nestas áreas nos mais diversos graus, fez com que se assistisse a uma disseminação desta temática em áreas científicas como a Saúde, Comunicação Social, Educação, entre outras.

A disseminação de áreas científicas e de oferta educativa nesta área obriga esta investigação a restringir o escopo do entendimento de política pública, dado que, como Bilhim (2016) salienta, estamos perante um campo científico marcado pela pluralidade de entendimentos e de definições. A tabela seguinte mostra a existência de um conjunto de autores com definições distintas do que é a "política pública".

Tabela 1 - Definições de Políticas Públicas

Autor	Definição
Lasswell (1971)	Processo de decisão criativo, no qual se inserem atividades de informação, recomendação, prescrição, inovação, aplicação, finalização e avaliação
Lynn (1980)	Conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos
Nagel (1980)	Política pública compreende as decisões governamentais destinadas a resolver problemas
Anderson (1984)	Política pública diz respeito à ação do governo e dos dirigentes e funcionários públicos destinada a lidar com um determinado problema cujo objetivo é a eficiência, equidade, segurança/necessidade, e liberdade em especial a relação entre eficiência e igualdade.
Dye (1984)	O que o Governo escolhe ou não fazer
Peters (1986)	Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos
Meny e Thoening (1992)	Políticas públicas assentam num critério de autoridade pelo que seriam o resultado de uma atividade com poder público e legitimidade governamental
Mead (1995)	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas
Hill (2004)	*Action "by a government, party, ruler, statesman, etc.". But it goes on to note the more private usage of "any course of action adopted as advantageous or expedient". It was noted that individuals sometimes talk of adopting "policies*
Knoepfel e Boisseaux (2013)	"*a public policy is defined as a set of decisions and activities resulting from the interaction between public and private actors, whose behavior is influenced by the resources at their disposal, the general institutional rules (that is, the rules concerning the overall functioning of the political system) and specific institutional rules (that is, the rule specific to the area of intervention under scrutiny).*

Fonte: Adaptado de Bilhim (2016), Caeiro (2008) e Souza (2006).

Souza (2006, p. 36), ao efetuar uma revisão da literatura, elenca um conjunto de modelos e de definições que sintetiza nos seguintes elementos:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que faz na realidade;

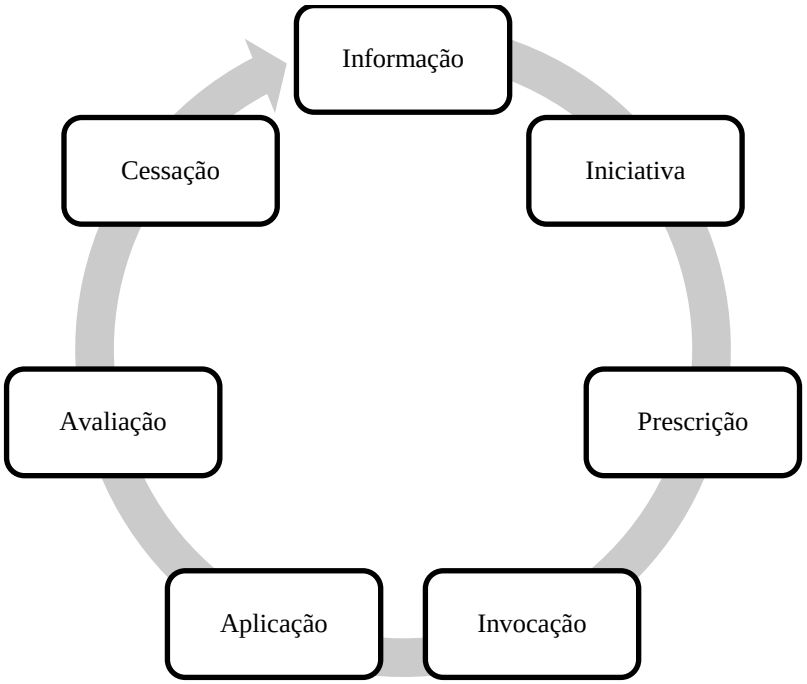
- A política pública envolve uma multiplicidade de atores a diversos níveis de decisão, que embora seja materializada nos governos, na atualidade não se restringe a atores formais;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- A política pública é uma ação intencional, tendo objetivos a serem alcançados;
- A política pública, embora com impactos no curto prazo é uma política de longo prazo;
- A política pública envolve processos subsequentes após a sua decisão e proposição, implicando uma lógica de implementação, execução e avaliação.

Ao nível da sedimentação metodológica, para a investigação proposta vamos mobilizar o entendimento de autores como Araújo e Rodrigues (2017), Bilhim (2016), Ferreira (2012) e Souza (2006) que identificam e salientam o caráter *interdisciplinar* do estudo das políticas públicas. Ao nível da análise de uma dada política pública – ou de instrumentos de política pública –, importa autonomizar para a nossa investigação o modelo sequencial de etapas.

> Harold Lasswell (1948) introduz pela primeira vez a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), afirmando a análise do processo político como objeto de estudo alternativo aos objetos tradicionais da ciência política, isto é, alternativo ao estudo das constituições, legislaturas, grupos de interesse, elites e questões clássicas do poder. A sua obra contribui de forma decisiva, em primeiro lugar, para a estruturação do campo de análise das políticas públicas como uma ciência social aplicada e, em segundo lugar, para lançar as bases do que virá a ser o modelo de análise sequencial ou das etapas do processo político. (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 13)

Ainda para Araújo e Rodrigues (2017, p. 14), o modelo sequencial conceptualizado por Lasswell em 1956, previa a existência de sete etapas: i) informação (recolha de dados); ii) iniciativa (aprovação de medidas de política); iii) prescrição (formulação de medidas, normas e regras); iv) invocação (justificação e especificação dos benefícios e das sanções); v) aplicação" (concretização das medidas); vi) avaliação" (sucesso ou insucesso das decisões), e vii) cessação (regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada).

Figura 1 - Modelo Sequencial de Lasswell



Fonte: Adaptado de Araújo e Rodrigues (2017).

Neste contexto, salientamos ainda o entendimento de autores como Souza (2006), Bilhim (2008), Farah (2011), Knopfel e Boisseaux (2013) e Mota (2016) pela sua referenciação de política pública como um processo complexo e que este deve ser integrado numa avaliação conceptual mais alargada de sistema político, com enquadramento institucional, normativo e cultural próprios. Neste sentido, Souza (2006, p. 29) que salienta a existência de um ciclo deliberativo que é constituído por diversas etapas. Este processo tem, para esta autora, uma natureza dinâmica e de aprendizagem contínua. Importa ainda referenciar a identificação das vantagens e limitações deste modelo, tal como consubstanciadas por Araújo e Rodrigues ((2017, p. 18) e Rodrigues (2017), para que possa existir uma compreensão mais integral e substantiva da aplicação do modelo de etapas (Tabela 2).

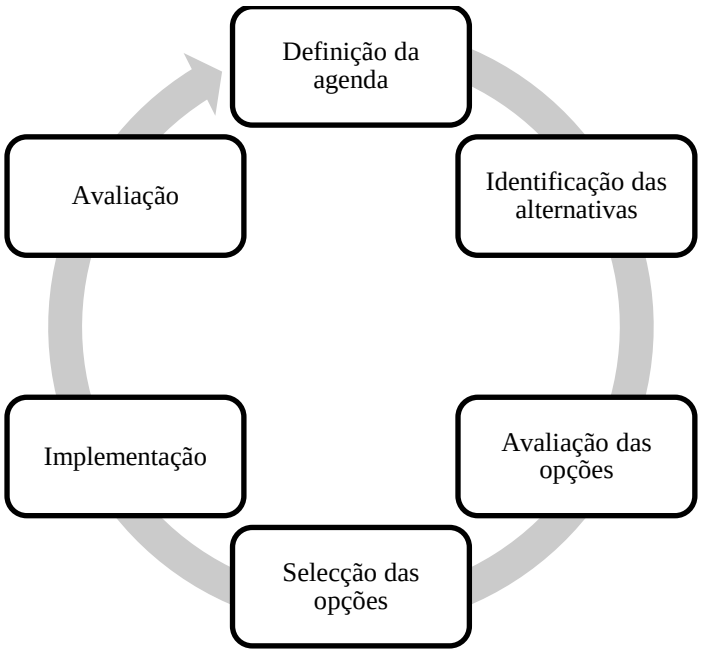
Tabela 2 - Vantagens e Limitações do Modelo de Etapas

Vantagens	Limitações
Ideia de processo e de *policy feedback*	Induz uma noção de curso cronológico associado a etapas que por vezes, a realidade desmente
Redução da complexidade na identificação dos momentos, atores, decisões e bloqueios	Dificulta a aplicação do modelo de causalidade das políticas públicas e a identificação das ligações lógicas entre as diferentes etapas
Formulação de questões analíticas, hipóteses e teorias em cada etapa acerca das condições da ação política	Alinhado com interpretações legalistas centradas no Estado e em decisões *top-down*
Possibilita a combinação da análise de políticas públicas para fins académicos com as preocupações de racionalização da ação política	Não é adequada a uma análise de múltiplos ciclos ou de ciclos incompletos

Fonte: Adaptado de Araújo e Rodrigues (2017) e Rodrigues (2017).

Ainda acerca das vantagens deste modelo sequencial de etapas, Hill (2004, p. 20) refere que este elabora uma conceptualização em que são priorizados os processos em detrimento das estruturas e das instituições, sendo particularmente útil na desagregação do processo político num conjunto de etapas, sendo possível cada uma delas ser autonomizada e analisada. Para o mesmo autor (Hill, 2004), este modelo tem como limitações a possibilidade da existência de um excesso de simplificação. A visão sistemática que as etapas transparecem não caraterizam de forma verdadeiramente correta a realidade do processo político. Consideramos na análise e compreensão do modelo de etapas as conceptualizações efetuadas por Araújo e Rodrigues (2017), Knoepfel e Boisseaux (2013) e Souza (2006) que propõem modelos que, embora muito semelhantes, apresentam algumas diferenças que importa identificar.

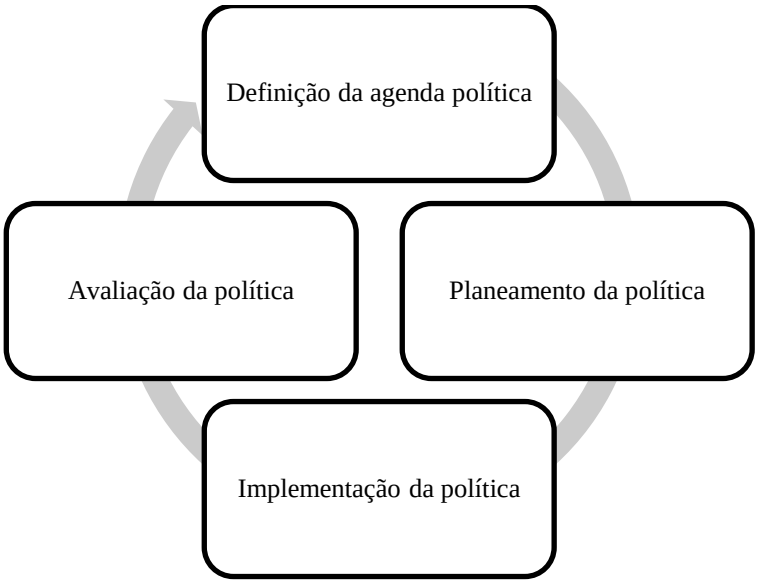
Figura 2 - Modelo de Etapas Sequencial



Fonte: Adaptado de Souza (2006).

Nesta proposta de modelo de etapas, Souza (2006) refere que o ciclo da política pública tem a seguinte constituição: i) definição de agenda, ii) identificação de alternativas, iii) avaliação das opções, iv) seleção das opções, v) implementação e vi) avaliação. A autora salienta ainda que este modelo dá primazia à fase da definição de agenda (*agenda setting*) e questiona por que algumas temáticas entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas.

Figura 3 - Modelo de Etapas Sequencial



Fonte: Adaptado de Knoepfel e Boisseaux (2013).

No que concerne à sua proposta de modelo, os autores referem que:

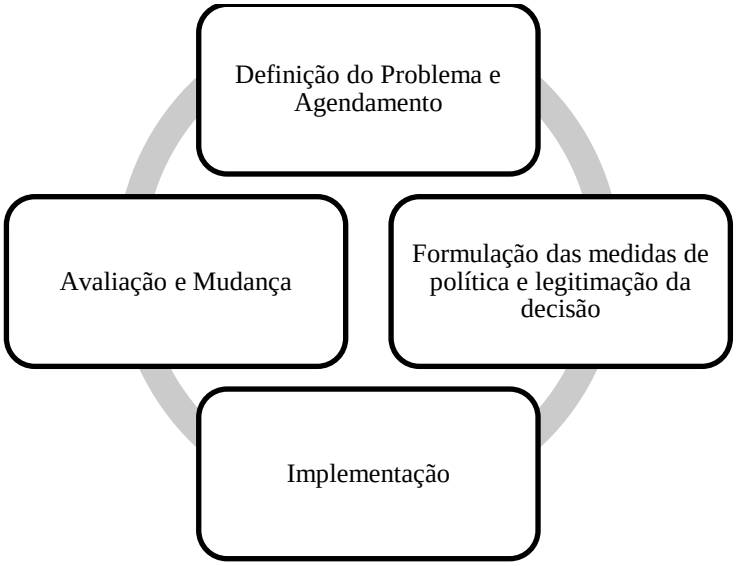
> Thus, a policy process can be interpreted in terms of the following four main stages: (1) the stage of political agenda setting, that is, the placing of the problem to be resolved on the governmental agenda; (2) the stage of policy programming, that is, the legislative and regulatory programming of the public intervention; (3) the stage of policy implementation, that is, the implementation of the political-administrative program (PAP) by means of action plan (AP) and formal acts (outputs); and (4) the stage of policy evaluation, that is, the evaluation of the resulting effects (impacts and outcomes). (Knoeopfel & Boisseaux, 2013, p. 52)

Relativamente aos atores envolvidos neste modelo de análise, os autores (Knoepfel & Boisseaux, 2013) identificam aquilo a que chamam o "*Basic triangle of policy actors",* a saber: a) Autoridades político-administrativas, b) os grupos-alvo e c) os beneficiários finais. No que concerne à aplicação deste modelo de etapas a uma política em concreto, Knoepfel e Boisseaux (2013) identificam o que chamam a hipótese causal e as hipóteses de intervenção. Relativamente à primeira,

> The causal hypothesis provides a political response to the question as to who or what is guilty or objectively responsible or able to make changes to enable the collective problems to be resolved. Thus, the definition of the causal hypothesis of a policy consists in designating the policy target groups and the end beneficiaries.

Em relação à segunda, as hipóteses de intervenção estabelecem a forma como os problemas coletivos são resolvidos, definindo assim os métodos a mobilizar e de que forma estes podem influenciar as decisões e as atividades dos grupos alvo para que estes sejam compatíveis com os objetivos políticos.

Figura 4 - Modelo de Etapas Sequencial



Fonte: Adaptado de Araújo e Rodrigues (2017) e Rodrigues (2017).

Salientamos no modelo referenciado por Araújo e Rodrigues (2017) e Rodrigues (2017) o efeito de *policy feedback* que decorre do processo de avaliação de políticas públicas e que tem como fim a melhoria dos processos de decisão e a identificação de novos problemas.

Da identificação destas propostas, salientamos a etapa de avaliação como a etapa onde decorrerá a nossa investigação. Salientamos que destas distintas propostas alicerçadas no modelo de etapas, a da avaliação está presente em todas elas, relevando assim no nosso entendimento uma dimensão crítica para o entendimento e análise de uma dada política pública e dos seus respetivos instrumentos bem como a existência de um *policy feedback* que possa contribuir para matizar o próximo ciclo de políticas públicas, podendo, em tese, criar-se um ciclo virtuoso de aprendizagem de políticas públicas.

Neste sentido, destacamos o entendimento de Araújo e Rodrigues (2017, p. 19) que salientam que esta etapa de avaliação e mudança respeita aos processos de acompanhamento e avaliação de programas de ação e das políticas públicas tendo como fim a aferição dos seus efeitos e dos seus impactos. Esta etapa, pela sua dimensão sistémica reveste-se de uma importância central para a compreensão das políticas públicas porque permite aferir a distância em relação aos objetivos bem como pode servir como aferição de boas práticas que podem permitir o aumento da eficácia e eficiência da ação pública e a melhoria do *policy-making* em todas as suas escalas de intervenção.

Em conclusão, salientamos o entendimento de Bilhim (2008, p. 19) em que considera que o futuro da disciplina da Administração Pública passa pela análise do processo político. Ao referenciarmos e aprofundarmos o modelo de etapas é nosso intento salientar a relevância da natureza processual deste referencial analítico. Este modelo encontra na atualidade um desafio na sua implementação, num contexto social mais complexo, em que se multiplicam os atores sociais e territoriais e se (re)configura o papel do Estado como (mais) um ator. A referenciação do território como dimensão relevante do processo político incorpora em si mesmo um conjunto de questões relevantes, nomeadamente no que concerne à sua centralidade neste modelo de etapas, na hierarquização dos fatores causais de todo este processo e a sua articulação entre os níveis político e administrativo.

1.2. Território: De Objeto a Sujeito

Esta investigação assenta numa identificação do caráter interdisciplinar do estudo das políticas públicas, mas mobiliza igualmente um entendimento de que o seu cruzamento com a variável "Território" lhe confere uma especificidade que cada vez mais tem sido objeto de atenção por parte de organismos internacionais, dos *policy-makers* bem como da comunidade científica em geral.

O território tem-se assumido como uma das principais dimensões do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Barca (2009), Bonnal e Maluf (2009), Ferreira e Catarino (2018), Ferreira e Seixas (2017) e Santinha (2014), identificam a crescente importância territorial na formulação e implementação de políticas públicas e dão como exemplo deste processo o trabalho desenvolvido em organizações como o Banco Mundial (2009), a OCDE (2009ª; 2009b; 2011) e a UE (Barca, 2009).

Relativamente à conceptualização desta dimensão referenciamos Lopes (2001) e Reis (2006) que consideram que as ciências sociais começaram por ignorar o território, não lhe dando lugar entre as variáveis necessárias à compreensão das realidades socioeconómicas, mas que nas recentes décadas se assistiu a um processo de mudança de paradigma – do espaço ao território –, deixando este de ser um suporte passivo de recursos (território como objeto) para passar a ser uma entidade multidimensional, em que ganha importância a dimensão relacional (território como sujeito). Neste contexto, Lopes (2001, pp. 101-103) elenca um conjunto de trabalhos e influências científicas que moldaram o entendimento e conceptualização de território:

- Estudos centrados na problemática da organização industrial;
- Escola francesa da teoria da regulação e autores norte-americanos com trabalho sobre a conceptualização de novas formas de organização industrial baseadas em modelos de acumulação flexível;
- Estudos impulsionados por Aydalot acerca do processo de transformação de hierarquias espaciais;
- Estudos acerca da Terceira Itália baseados no conceito de distrito industrial.

Nesta linha de entendimento, Camagni (2017, p. 4) considera que na atualidade o conceito de território é mais abrangente do que o de espaço. Ainda nesta linha de mobilização conceptual, partiremos de um entendimento do território como um elemento de governação das políticas públicas (Reis (2005, p. 25), mas simultaneamente como um elemento integrador das mesmas (Figueiredo, 2010).

Referenciamos ainda Condesso (2005, p. 265) que refere que o território se afirmou como uma nova dimensão da política europeia e que existe uma crescente consciencialização da dimensão territorial na formulação de linhas de orientação política, assim como na implementação de políticas provenientes da UE. Destacamos ainda o entendimento de Covas e Covas (2013) que salientam os processos de desterritorialização, processos estes caraterizados pela natureza isolada e ausência de nexos relacionais entre as economias locais. Esta realidade salienta o caráter fragmentado e desestruturado da dimensão territorial, proporcionando assim um novo horizonte de questões associadas à coordenação e articulação de políticas. Neste contexto, os autores propõem um entendimento de reemergência da dimensão territorial

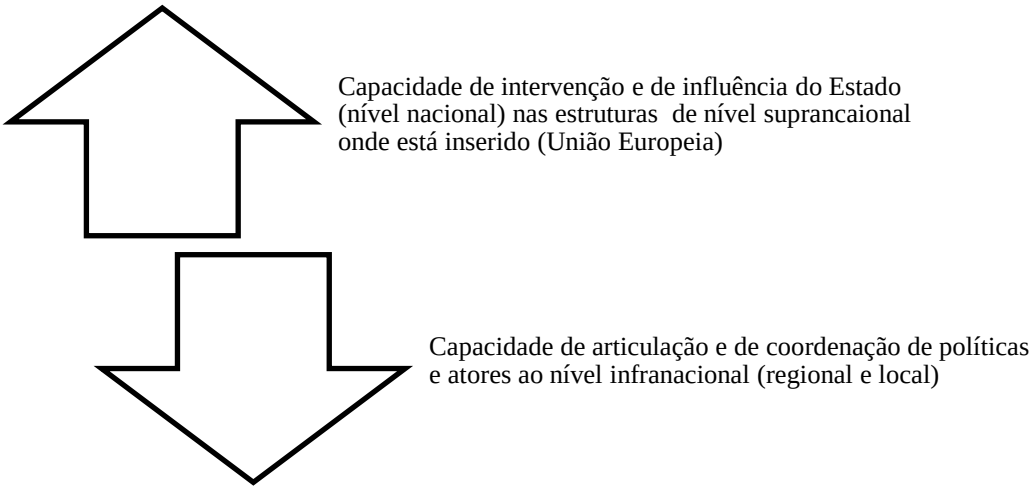
> Face à emergência e gravidade desta disrupção e fragmentação territorial, este é, porventura, o momento mais crítico para retomar uma linha de rumo que volte a reterritorializar todos estes fragmentos dispersos. Estamos a falar de uma nova geografia dos territórios em que a ação colectiva e a cooperação em rede assumem o papel principal. Este é, por isso, o tempo dos territórios-rede. (Covas & Covas, 2013, p. 44)

Num entendimento mais normativo, Neves (2010) refere que o território é o espaço jurídico próprio do Estado e que num contexto de aumento dos fatores de globalização, o território tem-se vindo a assumir como uma dimensão crítica das interações de caráter global.

Esta autora considera ainda que o fenómeno da globalização veio conferir espaço à afirmação de escalas infranacionais como as regiões e que estas são na atualidade um espaço de coordenação de políticas comuns, salientando que o Estado se encontra entrincheirado entre o nível supranacional e regional/local, dando como exemplo o processo de integração europeia, validando assim o entendimento de Condesso (2005).

Neste contexto, Neves (2010, p. 31) considera que o papel do Estado na atualidade se deve centrar na capacidade de intervenção ativa junto da escala supranacional e de articulação junto da escala infranacional.

Figura 5 - Papel do Estado face às Diversas Escalas Territoriais



Fonte: Adaptado de Neves (2017).

Neste enquadramento de referenciação do conceito de território, importa salientar autores como Barca (2009), Barca, McCann e Rodriguez-Pose (2012), Covas e Covas (2013), Davoudi et al. (2008), Feio e Chorincas (2009) e Ferreira (2012) que conceptualizam o território como uma construção multidimensional, salientando a sua centralidade na expressão política, económica,

social e cultural das dinâmicas relacionais aí existentes. Neste sentido, Ferreira (2012) define o território como um elemento vivo e dinâmico, recetor e ao mesmo tempo catalisador de fluxos relacionais entre atores de tipologias e escalas distintas. Ainda nesta linha de entendimento referenciamos Davoudi et al. (2008) que conceptualizam o território, referenciando-o em duas grandes perspetivas que importa referir: i) Território como construção social e política e ii) Território como "capital territorial"

Feio e Chorincas (2009, p. 140) consideram a primeira perspetiva de território – construção social e política – como tendo a capacidade de integrar organizações, grupos e interesses territoriais múltiplos, assegurando a sua representação face a atores externos e o desenvolvimento de estratégias em relação ao mercado, ao Estado, a outras cidades e regiões e a outros níveis de governação. Nesta dimensão está patente a existência de uma dimensão de articulação de fluxos relacionais entre atores territoriais distintos, contribuindo assim para a coordenação e sistematização de um ecossistema territorial baseado em referenciais de participação.

Relativamente à segunda perspetiva de território por nós mobilizada, Lavalle et al. (2017) definem capital territorial como um sistema de ativos territoriais de natureza compósita (económica, cultural, social e ambiental) que têm o poder de efetivamente determinar o potencial de desenvolvimento de um dado território. Já Davoudi et al. (2008, p. 36) afirmam que "Applied particularly to the local or regional level the concept of territorial capital is similar to that of 'endogenous potential'. The presence of distinct territorial capital would make investment, for example, more effective in one region than in another". Nesta perspetiva está patente a necessidade de construção de políticas e de instrumentos adaptados às diferentes idiossincrasias territoriais, distinguindo-se assim das abordagens "*one size fits all".* Neste sentido, Lavalle et al. (2017) referem que a necessidade de ter em conta a diversidade geográfica e as caraterísticas específicas de um lugar ou território é cada vez mais reconhecida nos processos de elaboração de políticas europeias. Também nesta linha de entendimento do território como um fator central para a definição e implementação de políticas públicas, Neves (2010, p. 230) salienta o território como matriz de renovação da governação.

Neste entendimento multidimensional assente na existência de dinâmicas relacionais, a autora considera ainda que é através do território que o Estado se pode libertar da lógica de intervenção setorial, sobre a qual se tem exercido tradicionalmente a ação pública (Neves, 2010). Face a esta questão referenciamos Baleiras (2010) que salienta a importância da afirmação do território

como indissociável do fenómeno de "transversalização das políticas públicas" em contraponto à forma setorial que tem definido a ação pública. Referenciamos ainda Reis (2015) que considera que as políticas do futuro são aquelas em que a coordenação de atores se fará primordialmente no território e não por quaisquer outros mecanismos e que este fato será determinante para a formatação das políticas de desenvolvimento, estando subjacente a esta leitura a existência de uma abordagem horizontal nas políticas púbicas. É neste ponto crítico que julgamos estar a passagem do território de objeto a sujeito: mero objeto da intervenção de políticas setoriais -apático e acrítico, receptáculo de políticas e de instrumentos (abordagem setorializada) ou sujeito de uma abordagem centrada no seu potencial (social, político, económico, cultural, etc.) e nas suas dinâmicas relacionais (abordagem territorializada).

1.3. Políticas Públicas e o Território: Referenciais de Articulação

Tendo determinado o escopo e o alcance da definição de território, consideramos pertinente a referenciação da articulação entre as políticas públicas e a dimensão territorial. Neste sentido, identificamos autores como Barca, McCann e Rodriguez-Pose (2012), Doucet, Bohme e Zaucha (2014), Ferrão (2014), Figueiredo (2010), IFDR (2010), e Reis (2015) que elencam referenciais tipológicos de articulação entre as políticas públicas e a dimensão territorial. Assim, Barca, McCann e Rodiguez-Pose (2012) elencaram duas grandes tipologias de abordagens do território face à sua centralidade para o desenho e implementação de políticas públicas; as *spatially-blind* e as *place-based*. A sua referenciação foi elencada através da identificação de 5 relatórios provenientes de organizações internacionais que entre 2008 e 2010 redefiniram o papel e a centralidade do território no processo de *policy-making.*

Tabela 3 - Abordagens *Spatially Blind* e *Place-based*

Tipologia de Políticas Públicas	Documentos Enquadradores
Spatially-blind policies	• Relatório Sapir – *An agenda for a growing Europe* (Sapir, 2003) • Banco Mundial – *World Development Report: Reshaping Economic Geography* (2009)
Place-Based approaches	• Relatório Barca – *An agenda for a reformed cohesion policy* (2009) • OCDE – *Regions matter* (2009a) • OCDE – *How regions grow* (2009b) • *Corporacion Andina de Fomento (CAF) – Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones* (Corporacion Andina de Fomento, 2010)

Fonte: Adaptado de Barca, McCann e Rodriguez-Pose (2012).

Relativamente à primeira tipologia, os autores consideram que estas assentam a sua existência num modelo de desenvolvimento com base em estratégias que não levam em linha de conta uma dimensão espacialmente explícita, sendo esta a mais eficaz de gerar eficiência, garantir a igualdade de oportunidades e melhorar a vida dos indivíduos onde eles vivem e trabalham. Esta visão defendida no relatório do Banco Mundial (2009) estaria em linha com a visão do Relatório Sapir (2003). Este relatório recomendou que, a fim de promover a convergência no interior da UE, a política de coesão europeia deveria visar principalmente os Estados-membros e não as regiões, bem como esta estratégia deveria ser complementada por uma agenda para a reforma institucional e de governação nestes novos países, juntamente com políticas setoriais adicionais centradas no desenvolvimento e adoção de tecnologias de informação e comunicação (TIC) em toda a Europa e outros setores baseados no conhecimento.

Ambos os relatórios têm o seu enfoque no desenho e implementação de estratégias espacialmente neutras. Relativamente aos restantes quatro relatórios que assentam a definição da abordagem *place-based*, Barca, McCann e Rodriguez-Pose (2012) referem que o espaço importa e molda o potencial de desenvolvimento dos territórios e das pessoas que neles habitam e trabalham. Neste sentido, estes autores consideram que as estratégias de desenvolvimento socioeconómico não devem ser neutras em relação ao espaço dado que devem assumir a sua ancoragem local e o respeito pelos respetivos contextos, quer sejam sociais, culturais ou institucionais.

Já Doucet, Bohme e Zaucha (2014) referem que, no âmbito da melhor forma de articular a dimensão territorial com o desenvolvimento de políticas e respetivos instrumentos, se podem identificar três formulações distintas de interações das políticas públicas com a dimensão "Território". Estes autores basearam a sua interpretação no modelo tipológico referenciado por Barca, McCann e Rodriguez-Pose (2012) mas introduziram uma tipologia intermédia "*Spatially-targeted*", que mobiliza o entendimento que as políticas e estratégias de desenvolvimento devem levar em linha de conta a dimensão territorial bem como o ecossistema de atores e as dinâmicas já existentes embora não coloquem o território como fator central do processo de formulação das políticas, distinguindo-se assim da abordagem *place-based.*

Tabela 4 - Políticas Públicas e Território

Tipologia de Políticas Públicas	Entendimento
Spatially blind	Não faz distinção entre os territórios e coloca o seu enfoque numa aplicação homogénea em todos os lugares e salientam que esta abordagem teria sido implicitamente adotada no Relatório Sapir (2003) e no Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial (2009).
Spatially targeted	Reflete a diversidade territorial e considera a existência de padrões territoriais assimétricos, de interdependências bem como a tentativa dos atores públicos de modelarem as suas intervenções levando em linha de conta as diferentes caraterísticas territoriais existentes.
Place-based	Sistematizada em documentos como Relatório Barca (2009) e partia do princípio que não deveria existir uma equivalência entre os territórios e entidades administrativas, sendo que os territórios deveriam ser áreas funcionais, não ficando limitados pela existência de enquadramentos administrativos que não levavam em linha de conta a natureza holística do desenvolvimento.

Fonte: Adaptado de Doucet, Bohme e Zaucha (2014).

Já Ferrão (2014) identifica cinco tipologias de políticas territoriais, mas que na realidade, o próprio autor considera que podem ser agrupadas como duas grandes áreas: uma de políticas setoriais aterritoriais mas com impactos nos territórios e as restantes agrupadas numa lógica de territorialização explícita das intervenções.

Tabela 5 - Tipologias de Políticas Territoriais

Tipologia de Políticas Públicas	Entendimento
Políticas territoriais implícitas	São aquelas que não prosseguem objetivos territoriais, mas que contribuem de forma decisiva para estruturar o território, quer de forma direta, quer indiretamente, a partir dos efeitos que desencadeiam
Políticas setoriais territorializadas	Políticas de âmbito setorial em que a respetiva implementação permite que entidades de nível regional ou sub-regional ajustem orientações genéricas de âmbito nacional às especificidades dos territórios sobre os quais têm algum tipo de jurisdição.
Políticas territoriais explícitas dedicadas	Especificamente desenhadas para determinados tipos de territórios (áreas rurais, cidades, orla costeira, etc.) ou de escalas geográficas (local, regional). São, em geral, políticas de desenvolvimento adjetivadas, ou seja, que visam o desenvolvimento de territórios específicos: desenvolvimento rural desenvolvimento urbano, desenvolvimento local, desenvolvimento regional, etc.
Políticas integradas de base territorial	Correspondem, na verdade, não a um tipo de política, mas antes a intervenções coordenadas de diferentes políticas pensadas de forma coerente para uma determinada área-problema / área-oportunidade.
Políticas de ordenamento do território	Políticas cujo papel é a regulação do uso, ocupação e transformação do solo, mas que nas últimas duas décadas têm vindo a ganhar uma componente complementar mais estratégica, podendo, no limite, ter como objetivo enquadrar e condicionar todas as anteriores

Fonte: Adaptado de Ferrão (2014).

Neste sentido, mobilizamos agora o referencial tipológico de Figueiredo (2010) e IFDR (2010), que identificam dois tipos de políticas: i) Política Pública de Base Territorial (PPBT) e ii) Políticas Públicas com Impactos Territoriais (PPIT).

Neste enquadramento, IFDR (2010, p.11) consideram que para que uma dada política pública se possa considerar territorializada não basta considerar que os investimentos ou ações que a corporizam têm um impacto territorial relevante. Uma PPBT tem de assentar numa estratégia concebida a partir de um território ou com a sua participação e preparada em função de uma prospetiva, mais ou menos participada para esse mesmo território. O Instituto para o Financiamento e Desenvolvimento Regional (IFDR, 2010) dá como exemplo de uma PPIT, o caso das políticas macroeconómicas de estabilização ou de perfil anti cíclico, dado que produzem impactos territoriais independentemente dos objetivos com que são concebidas e concretizadas. Consideramos da maior importância esta proposta de identificação tipológica dado que esta assenta as suas premissas na natureza das intervenções e não apenas nos seus impactos nos territórios.

Tabela 6 - Tipologias PPBT/PPIT

Tipologia de Políticas Públicas	Entendimento
Políticas Públicas de Base Territorial	Construídas a partir do território com participação de atores locais a partir de uma estratégia desenhada expressamente para o desenvolvimento socioeconómico
Políticas Públicas com Impactos Territoriais	Construída fora dos territórios (nível nacional ou supranacional), sem ter em conta a existência de um referencial de participação local nem existindo a definição de uma estratégia específica, embora existam impactos territoriais

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2010) e IFDR (2010).

Já Reis (2015) conceptualiza uma proposta de taxonomia de políticas do território, com base em cinco categorias:

Tabela 7 - Taxonomia de Políticas Territoriais

Tipologia de Políticas Públicas	Entendimento
Política de ordenamento e infraestruturação	Definição do quadro transescalar com que se concebe o território. Existência de um referencial de programação e de construção de políticas e instrumentos, através de existência de espaços de deliberação e de elaboração conceptual
Política urbana	Políticas que devem ser integradas e globais face à natureza urbana dos territórios. Devem realçar o princípio da coordenação pelo território. Estas políticas devem combinar aspetos físicos e materiais com processos imateriais e formas institucionais e relacionais com contextos externos
Políticas para a baixa densidade	Referente aos territórios de baixa densidade (demográfica e económica). Estas políticas devem ter como fim a estruturação territorial, a organização e a valorização de recursos específicos, a definição de condições de bem-estar e acesso a padrões gerais de sociabilidade e qualificação institucional.
Política para os sistemas produtivos localizados	Referente às especializações produtivas assentes em economias de proximidade e de localização de recursos produtivos relevantes, das matérias-primas, da força de trabalho ou do conhecimento. A especialização económica que caracteriza um dado território deve ser retida como um elemento crucial da governação das políticas públicas.
Política-política	Referente ao quadro institucional que no plano formal, da cultura e dos comportamentos coletivos organiza e qualifica uma sociedade e a ordem relacional em que ela assenta, determinando se o território é sujeito ou objeto.

Fonte: Adaptado de Reis (2015).

Para Reis (2015), embora seja redutor a existência de uma taxonomia de políticas do território, a conceptualização do território enquanto elemento chave da coordenação e governação das políticas públicas obriga à existência de um exercício tipológico. Este exercício baseia-se naquilo que Reis (2015, p. 18) considera serem as condições de territorialidade de uma política:

- Promoção do policentrismo;
- Organização dos meios territoriais e
- Definição e interação institucional com as redes de proximidade

A conjunção destas três condições releva a existência de uma condição de territorialidade que molda e formata a existência das diversas tipologias identificadas pelo autor (Reis, 2015). Estas tipologias assentam o seu racional na sedimentação das diferentes escalas de articulação territorial, cruzando-as com uma dimensão horizontal. Este cruzamento entre as dimensões escalares e económicas molda a proposta tipológica do autor, apreendendo nela a complexidade e diversidade de atores, de relações sociais que constituem, na atualidade, a natureza da vida em sociedade.

Concluindo, consideramos que esta identificação de algumas propostas de identificação tipológica da relação entre as políticas públicas e o território demonstram a grande amplitude de noções, conceitos e enfoques dos respetivos autores, mas também a necessidade de se objetivar ao nível do conhecimento científico e do *policy-making* a clarificação conceptual, mas também a identificação dos nexos causais e relacionais entre as políticas públicas e o território. Dos referenciais mobilizados para esta análise pudemos observar tentativas de aproximação à realidade alicerçadas em enfoques distintos, quer sejam assentes na natureza das próprias intervenções, quer na identificação da dicotomia território/espaço, quer sejam na autonomização dos impactos das políticas públicas *no* território, quer ainda na identificação das interações das políticas públicas com os diversos atores territoriais existentes.

Consideramos, tal como Dias e Seixas (2020), estas identificações tipológicas essenciais para aferirmos da necessidade de sedimentação conceptual do processo de territorialização das políticas públicas. Esta sedimentação torna-se conceptual e operacionalmente relevante dado a dispersão e falta de objetivação da relação entre as políticas públicas e a dimensão territorial, agravada pela inexistência ou reduzida abrangência de organismos nacionais especializados nesta temática, capazes de um esforço de sistematização que se possa traduzir num aumento do conhecimento científico sustentado acerca desta problemática e que simultaneamente se

constitua como um centro de racionalidade nacional, capaz de influenciar o processo de *policy-making* nacional, o desenho e a implementação de instrumentos de política e a própria capacidade de intervenção da Administração Pública em contextos complexos de intervenção multinível e multiatores.

1.4. Referenciais de Territorialização de Políticas Públicas

Feio e Chorincas (2009, p. 137) consideram que este tema é abordado num contexto de crescente aumento da participação das instituições locais e regionais no funcionamento e na mudança dos sistemas económicos e sociais e que "a territorialização das políticas públicas é encarada como fator-chave na gestão eficiente dos processos de desenvolvimento". Também o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE, 2013) considera que a TPP é central na gestão eficiente dos processos de desenvolvimento económico e social, relevando assim a assunção da centralidade o território como uma determinante central para a compreensão dos fenómenos ligados à implementação de políticas públicas de desenvolvimento socioeconómico. A problemática da TPP é, na atualidade, central para perceber as dinâmicas das políticas públicas, mas também está presente em diversas áreas do saber e da vida social, o que acreditamos vem corroborar a pertinência social desta investigação que pretende acrescentar valor à qualidade do *policy-making* nacional bem como ao conhecimento científico. Neste sentido, e numa elencagem sumária, destacamos Ventura (2015) que referencia a problemática da TPP como um dos temas mais recentes e desafiantes do direito público atual, Barroso (2013), Justino e Baptista (2013) e Sampaio e Leite (2015) nas áreas das políticas educativas, Ferrão (2015) para as áreas ambientais, Fadigas (2015) para o Urbanismo, Dias e Seixas (2018) para o Desenvolvimento Sustentável, Matos (2013) na área das políticas sociais, Vale (2009) na articulação das redes de conhecimento e Figueiredo e Babo (2014) nas questões referentes à territorialização nas áreas da Cultura e da Inovação.

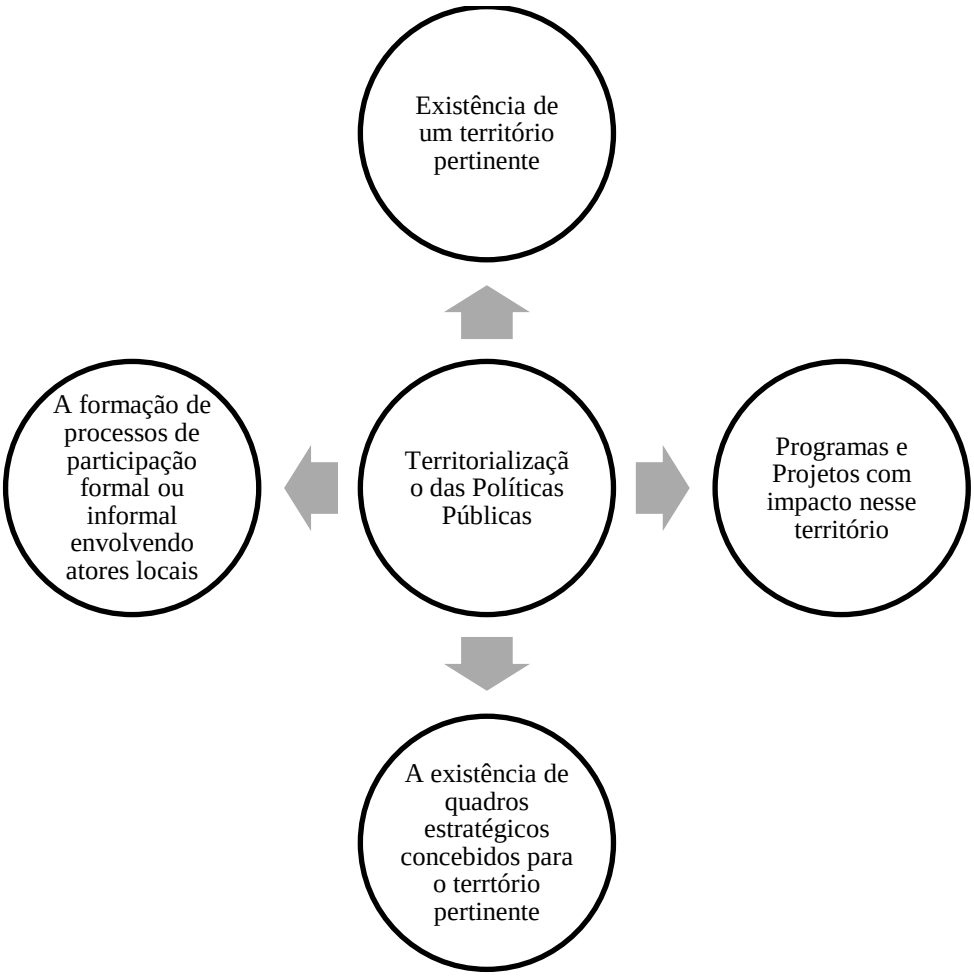
Neste enquadramento de sedimentação da relevância e pertinência dos processos de TPP, mobilizamos para esta análise o conceito tal como é enunciado por Figueiredo (2009; 2010) no âmbito dos relatórios "O QREN e a Territorialização de Políticas" e "Territorialização de Políticas Públicas e Monitorização Estratégica do QREN", bem como pelo Instituto para o Financiamento e Desenvolvimento Regional (IFDR, 2010) no relatório "A Territorialização das políticas públicas em Portugal", coordenado igualmente por António Manuel Figueiredo, sendo

este a revisão e atualização do *Background Report do Territorial Survey* da OCDE sobre Portugal. Salientamos ainda para a delimitação deste referencial a comunicação "Territorialização de Políticas Públicas – Inovação e Cultura" efetuada por Figueiredo e Babo (2014) na Conferência da Fundação Calouste Gulbenkian "Afirmar o futuro - Que políticas públicas para Portugal.". Nesta linha de afirmação e delimitação conceptual, o IFDR define "territorialização das Políticas Públicas em Portugal" como:

> a concepção e implementação de programas e projectos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração, de instituições e atores identificados com tal território (IFDR, 2010, p. 11).

Nele se referenciam quatro elementos estruturantes (Figura 6).

Figura 6 - Territorialização das Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Figueiredo (2009 e 2010) e IFDR (2010).

Posteriormente, Figueiredo e Babo (2014), ao elaborarem sobre a temática da aplicada à inovação e cultura, trabalham o conceito de TPP já desenvolvido por Figueiredo em trabalhos anteriores (2009; 2010) bem como no relatório elaborado para o IFDR (2010) sobre a TPP, e elaboram a existência de uma triangulação entre a existência de um território específico, que pode variar a escala consoante a política pública, a existência de uma visão descendente sobre o território (abordagem *top-down*) e finalmente a existência de uma dinâmica ascendente (abordagem *bottom-up*) a partir dos atores locais capaz de configurar um centro de racionalidade estratégica. Figueiredo e Babo (2014) referem ainda como fazendo parte da sua conceptualização a existência de processos e condições de participação multiinstitucional e pública nas diversas fases do planeamento e do processo de *decision-making.*

Neste processo de identificação e análise dos referenciais de TPP, importa ainda mobilizar um conceito que é essencial para a identificação da natureza do processo de TPP. Figueiredo (2010, p. 5) no relatório "Territorialização de Políticas Públicas e monitorização estratégica do QREN" refere que ao conceito de TPP está umbilicalmente associado ao conceito de transversalização de políticas públicas sendo este a "integração concertada de atuações da administração pública aos seus vários níveis, seja através do reforço de parcerias institucionais, seja através da geração de projetos complementares e sinérgicos ou em cogestão". A aplicação prática dos dois conceitos está sujeita a um conjunto de condições, os elementos estruturantes identificados pelo IFDR (2010) ao qual se junta "[…] a concretização de processos de cooperação institucional entre diferentes entidades responsáveis pela condução de políticas públicas envolvidas na abordagem ao território" (Figueiredo, 2010, p. 5).

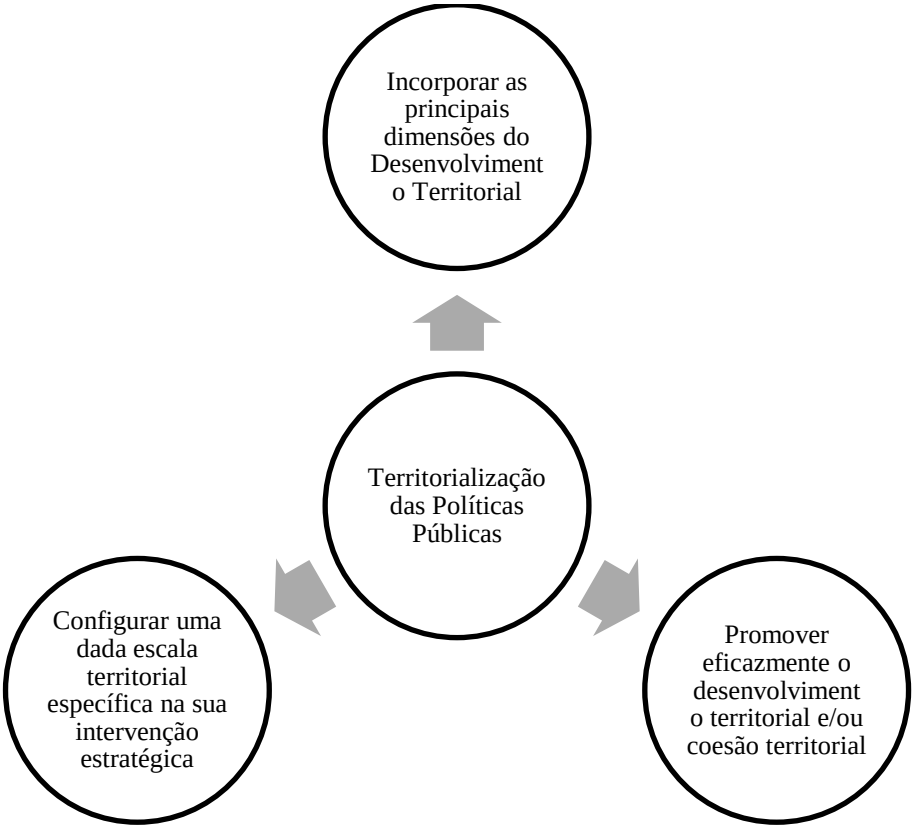
Esta questão apresenta-se-nos como de relevância maior para o entendimento da pertinência do processo de TPP. Baleiras (2010) considera que embora a legislação europeia estabeleça a obrigação de coordenação na programação das intervenções cofinanciadas, a verdade é que tal realidade ainda está longe de acontecer e considera ainda que as administrações públicas e os governos nacionais estão organizados por setores, dificultando assim de forma substantiva a implementação de um referencial de transversalidade nas intervenções programadas ou a programar.

Também Marques (2017) salienta a relevância da transversalidade como um elemento chave da sua proposta de modelo de governação integrada. Este autor concluiu (Marques, 2017, p. 6) que, para a gestão de problemas complexos, a governação integrada, entendida como

construção, manutenção e desenvolvimento de relações interorganizacionais de colaboração, é um modelo eficaz e eficiente.

Neste contexto de mobilização dos referenciais teóricos que concorrem para uma clarificação conceptual do processo de TPP, Medeiros (2016) refere que a territorialização de uma dada política depende dos seus efeitos na promoção do desenvolvimento territorial e/ou coesão territorial e que uma dada política tem de estar objetivada numa dada escala territorial. Sintetizando a sua posição, Medeiros (2016, p. 95) define territorialização como evidenciado na Figura 7.

Figura 7 - Territorialização das Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Medeiros (2016).

Medeiros (2016) salienta ainda nesta sua proposta a identificação de cinco dimensões estratégicas do desenvolvimento territorial: i) Competitividade Económica, ii) Coesão Social, iii) Sustentabilidade Ambiental, iv) Governança Territorial e v) Planeamento espacial.

A estas dimensões, Medeiros (2016) identifica ainda os três pilares do desenvolvimento territorial: i) Criação de riqueza, ii) Proteção da riqueza e iii) Distribuição da riqueza. Tendo por base esta proposta de definição, Medeiros (2016) avança com uma proposta que identifica três níveis distintos de territorialização (Tabela 8.).

Tabela 8 - Níveis de territorialização

Níveis de Territorialização	Caraterísticas
Alta Territorialização	• Abrange na sua intervenção os pilares do desenvolvimento territorial • Incorpora na sua intervenção as dimensões do desenvolvimento territorial • Abarca mais de uma escala territorial
Média Territorialização	• Tem uma associação moderada com os três pilares do desenvolvimento territorial • Incorpora de forma moderada as dimensões do desenvolvimento territorial • Abarca mais de uma escala territorial
Baixa Territorialização	• Tem uma contribuição baixa para os pilares do desenvolvimento territorial • Tem uma contribuição baixa para as dimensões do desenvolvimento territorial • Abarca mais de uma escala territorial

Fonte: Adaptado de Medeiros (2016).

Notamos que esta proposta assenta na existência de um enfoque claro na correlação entre a TPP e a promoção do desenvolvimento territorial. Neste sentido, o referencial analítico proposto por Medeiros (2016) ancora a TPP como subsidiária dos processos de desenvolvimento territorial, matizando o seu referencial em dimensões concorrentes para a produção de um fim específico.

Neste sentido, julgamos que este referencial se distingue dos referenciados por Figueiredo (2009 e 2010), Figueiredo e Babo (2014) e IFDR (2010) pelo enfoque na viabilização dos processos de desenvolvimento territorial e não na identificação de processos de TPP que constituem o núcleo do desenvolvimento territorial.

Referenciamos ainda Ferreira e Seixas (2017) que propõem um modelo de territorialização *versus* um modelo de neoinstitucionalização como hipótese para a compreensão do ciclo de programação 2014-2020 em Portugal.

Estes autores consideram que a existência de um novo quadro comunitário (ciclo de programação 2014-2020) e político-administrativo em Portugal (Lei 75/2013) evidencia uma política de TPP, mas que tem de ser implementada em função de instrumentos de desenvolvimentos muito específicos (Tabela 9.).

Tabela 9 - Modelo de Territorialização *Vs.* Neoinstitucionalização

Territorialização	Neoinstitucionalização
Centrado no território	Centrado no glossário
Centrado nas pessoas	Centrado nas possibilidades políticas
Centrado em territórios concretos	Centrado em territórios político-estatísticos
Gerido pela participação	Gerido por políticos e peritos
Gerido de forma multinível	Gerido de cima para baixo ("cascata")
Gerido para a inovação	Gerido pelo ritualismo
Desenvolvimento para todos	Desenvolvimento de cliente ideal
Desenvolvimento de resposta territorial	Desenvolvimento tipificado
Desenvolvimento mobilizador	Desenvolvimento reprodutor

Fonte: Adaptado de Ferreira e Seixas (2017).

Diante dessa problemática, a interpretação proposta é a de que o novo quadro nacional português e comunitário encontra importantes limitações de acordo com políticas cujos fins são territoriais e centrados nas pessoas, mas os instrumentos/meios são concebidos como institucionais e geridos por peritos. Este entendimento assenta na existência de um referencial dicotómico entre a realidade observada (neoinstitucionalização) e a identificação de um modelo ideal (territorialização), tendo este uma natureza tendencialmente normativa.

1.5. A Territorialização das Políticas Públicas na União Europeia

A contextualização e enquadramento estratégico desta problemática implicam a análise e caraterização do processo de territorialização das políticas públicas na UE e em Portugal. No que concerne à génese e relevância institucional, Fedajev e Nikolic (2012, p. 49) referem que nos próprios Tratados de Roma, nomeadamente no seu preâmbulo é assumido que existe uma dimensão territorial, concretizada na noção de "desenvolvimento harmonioso" e na referência à necessidade de redução das diferenças de desenvolvimento de certas regiões. Condesso (2005, p. 183) salienta que ainda o Tratado de Roma se encontrava em discussão, já se começavam a sentir algumas preocupações com a política regional em todos os países signatários, mas muito em particular com a Itália, devido ao *Mezzogiorno*, sendo que essas preocupações iriam sentir-se essencialmente na década de sessenta.

Caraterizando da Política Regional Europeia nos seus inícios, Esteban et al. (2009, p. 160) entendem que aquela foi concebida como uma política de solidariedade financeira orientada para a redução das disparidades económicas e sociais entre regiões. Nesta linha de entendimento, os autores colocam um grande enfoque na natureza redistributiva desta política, sendo as regiões menos desfavorecidas objeto de alocação de recursos que provinham das regiões mais desenvolvidas. Nesta génese da Política Regional Europeia, Condesso (2005, p.

184) refere a criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER) como um marco, dado que a CEE passou assim a dispor de um instrumento específico para as questões regionais, devendo este contribuir para a correção dos grandes desafios geográficos intracomunitários. Relativamente à forma de implementação e pluralidade de instrumentos mobilizados,

> Esta política, desarrollada de manera centralizada desde las distintas administraciones nacionales de la Comunidad, consistía en impulsar la industrialización en las regiones desfavorecidas a través de incentivos fiscales y financieros a las empresas para su localización en áreas predefinidas que deberían actuar como motores para el crecimiento económico (polos de desarrollo). (Esteban et al, 2009, p. 160)

Para Condesso (2005), a UE passou de um modelo de apoio às regiões menos desenvolvidas para uma visão coerente do território europeu face às condições endógenas dos territórios nacionais. Esta dimensão territorial do processo de integração europeu favorece a articulação entre as instituições comunitárias e as políticas setoriais. Neste contexto, a escala regional passou a ter uma importância acrescida na execução das políticas de desenvolvimento territorial.

O Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho (NIPE, 2014, p. 27) refere que desde o momento da criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) e até 1975 não existiu política regional promovida, financiada e dirigida pela Comissão Europeia, sendo o desenvolvimento regional uma área de intervenção reservada em exclusivo aos Estados-membros. A década de setenta do século XX marcou o início de um período caraterizado pela primeira vaga de adesão à CEE, o que terá motivado os países membros a estabelecer uma política regional comunitária, vocacionada para a coordenação das políticas regionais de âmbito nacional e para a criação de um fundo comunitário de desenvolvimento regional destinado à correção das desigualdades regionais.

Os recursos foram crescendo de forma progressiva, sobretudo a partir de 1979, tendo sido profundamente reforçados no seguimento da entrada na CEE da Grécia (1981) e de Espanha e Portugal (1986). Na sequência do Ato Único Europeu (1986) e da reforma dos fundos estruturais produziu-se um forte impulso na política regional comunitária, que se traduziu, a partir de 1988, no crescimento acentuado dos recursos. Relativamente a este período, Esteban et al. (2009. p.162) referem que existiu uma redefinição da Política Regional Europeia *como uma* Política de Coesão (económica, social e territorial) e que pode ser entendida como uma

contrapartida relativamente aos custos do Mercado Único nos países e nas regiões mais desfavorecidas.

Da reforma dos fundos estruturais realizada em 1993, o NIPE (2014, p. 27) refere ainda que surge uma política regional (de coesão) em moldes mais próximos dos atuais. Foi neste período que se criou o Fundo de Coesão (FC) e reforçaram-se as dotações orçamentais dos fundos estruturais. Neste referencial, Esteban *et al* (2009) referem que

> Como resultado de esta reorientación de la Política Regional, desde mediados de los años 90, la cohesión ha adquirido un progresivo protagonismo y centralidad dentro de los presupuestos comunitarios, como muestra el hecho de que a partir de ese momento la Unión Europea dedique más de la tercera parte de su presupuesto al desarrollo regional y a la cohesión económica y social territorial a través, principalmente, de los cuatro Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. (Esteban et al., 2009, p. 162)

Já no que concerne à caraterização da Política de Coesão do período de programação 2000-2006, o NIPE (2014, p. 27) refere que aquela é caraterizada pela manutenção do objetivo político da coesão económica e social e pelo reforço da descentralização e simplificação da política regional, da concentração na aplicação dos fundos e da eficácia e controlo na gestão dos mesmos. No seguinte período de programação, 2007-2013, a que em Portugal corresponde ao Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), as principais alterações residiram na adoção de um enfoque de programação mais estratégico e mais centrado nas prioridades dos novos Estados-membros. Foi ainda neste período que ganhou relevo a formalização de uma maior concentração temática e orçamental, uma maior descentralização (baseada na aplicação do princípio da subsidiariedade), um enfoque na simplificação e numa maior proporcionalidade.

Para o período de programação 2014-2020, a CE (2011a, p. 1) propõe mudanças importantes, tanto na conceção como na execução da política de coesão e refere que, no âmbito do pacote legislativo que irá enquadrar a política de coesão da UE para este período de programação, as alterações incidiriam nas seguintes questões:

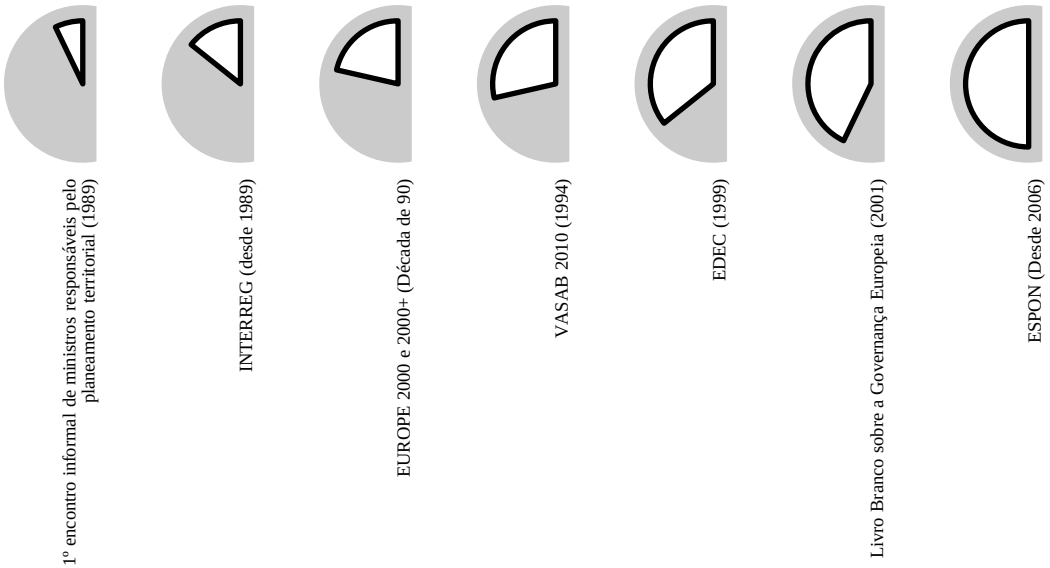
- Alinhamento das prioridades da política de coesão com a Estratégia Europa 2020
- Recompensar o bom desempenho
- Apoiar a programação integrada
- Enfoque nos resultados
- Reforço da coesão territorial

- Simplificação da execução

Salientamos nesta elencagem de alterações a existência de um enquadramento de articulação entre a Política de Coesão e a Estratégia Europa 2020, sendo que CE (2011a, p. 11) refere que relativamente a esta questão, a CE sublinha a centralidade da Política de Coesão como um *instrumento* para o cumprimento da Estratégia Europa 2020.

Numa análise mais normativa, autores como Bohme et al. (2011) elencam, desde a década de 80 até ao período de programação 2014-2020, um conjunto de documentos e de iniciativas de referência neste domínio, salientando assim a existência de uma trajetória que molda a centralidade do território nas diversas políticas e instrumentos criados no âmbito da UE.

Figura 8 - Documentos e Momentos de Referência no Processo de Afirmação da Dimensão Territorial no *Policy-making* da UE.



Fonte: Adaptado de Bohme et al. (2011).

Salientamos ainda como crucial para o entendimento das atuais matizes da TPP na UE a adoção do princípio da subsidiariedade por parte da União Europeia teve como expressão institucional a Agenda Territorial Europeia e mais recentemente a Agenda Territorial Europeia 2020. Este documento (UE, 2011, p. 4) concretiza, ao nível europeu, a necessidade da existência de políticas públicas que reforcem a importância da coesão territorial. Este documento refere que o seu objetivo seria o de

> providenciar orientações estratégicas para o desenvolvimento territorial, promover a integração da dimensão territorial dentro de diferentes políticas e a todos os níveis de governança e assegurar que a implementação da Estratégia Europa 2020 de acordo com os princípios da coesão territorial. (UE, 2011, p. 4)

A Agenda Territorial da União Europeia 2020 (2011. p. 5) refere que a melhor forma de se alcançar os resultados esperados ao nível da coesão territorial é a utilização das *place-based policies* pois estas são baseadas em princípios de coordenação horizontal e na aplicação de políticas com base em evidências. Deriva deste entendimento que a operacionalização, ao nível do *policy-making*, do princípio da coesão territorial necessita de uma ancoragem e de um referencial estratégico especificamente definido. Pela sua importância, não só enquanto marco no processo de sedimentação da dimensão territorial na UE, mas também enquanto referencial teórico relativamente à mudança de paradigma das políticas públicas de desenvolvimento assentes numa abordagem *place-based*, destacamos o relatório Barca (2009). De acordo com Baleiras (2010), este é o documento mais completo e inspirador até à data quanto à racionalidade da Política de Coesão e às mudanças de direção a imprimir no ciclo de programação 2014-2020.

1.6. A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal

Após observarmos o enquadramento europeu importa igualmente analisar o modo como decorreu o processo de TPP em Portugal. Neste sentido, consideramos como fulcral para a nossa apreciação a nota introdutória do relatório publicado pelo Instituto para o Financiamento e Desenvolvimento Regional (IFDR) sobre a Territorialização das Políticas Públicas em Portugal (2010), que salienta que a política de desenvolvimento regional, e em particular o sistema de políticas publica com impacto territorial adotadas em Portugal, no geral têm estado fortemente alicerçadas nos diversos períodos de programação dos fundos estruturais provenientes da União Europeia. Desta forma, a análise do processo de territorialização das políticas públicas é largamente tributária da referenciação dos diversos Quadros Comunitários de Apoio (QCA): QCA I 1989-1993), QCA II (1994-1999), QCA III (2000-2006), QREN (2007-2014) e Portugal 2020 (2014-2020).

Ainda neste relatório, (IFDR, 2010), é salientado que em Portugal não existe qualquer tradição ou experimentação de política regional desligada das diferentes etapas de programação dos fundos estruturais provenientes da UE, sendo que a inexistência de um corpo de políticas e de

instrumentos nacionais autónomos limita de forma expressiva o potencial de aprendizagem, o que pode ser tornado mais relevante num futuro ciclo de programação em que a dimensão territorial não seja prioridade ou não seja contemplada financeiramente.

Não obstante esta realidade, autores como IFDR (2010) e Galhardo (2017) identificam políticas, planos e instrumentos que, desde os anos cinquenta, têm constituído a ação pública de desenvolvimento territorial em Portugal. O IFDR (2010, p. 67) considera que se analisar as políticas de desenvolvimento regional, pode-se identificar que, até à introdução dos fundos estruturais, a *praxis* portuguesa pretende superar efeitos de segmentação de mercados e remover obstáculos à livre circulação dos fatores. Já Galhardo (2017, p. 68) refere que:

> os primeiros instrumentos de política com impacto regional usados em Portugal tinham como objetivo principal o desenvolvimento socioeconómico do país e caracterizavam-se por serem essencialmente grandes infraestruturas, decididas e administradas pelo Estado Central, com elevada intensidade em capital investido e de cariz setorial pouco diversificado.

Galhardo (2017, p.15) identifica quatro períodos históricos que marcam as principais caraterísticas da relação entre a ação pública e o território em Portugal: i) do Estado Novo ao pós-guerra, ii) período de democratização do país, iii) adesão à CEE e posterior implementação de fundos comunitários e iv) período das estratégias de Lisboa e 2020 (apêndice 1).

Numa análise mais orientada para a dimensão urbana do processo de TPP em Portugal, dado o objeto empírico de estudo que é a EIDT da AML, salientamos que a CE (2011b), referindo-se à evolução das políticas urbanas em Portugal, considerou que esta foi desenvolvida em resposta a problemas que decorrem dos processos de desindustrialização e que geraram externalidades negativas ao nível do emprego, das competências da população ativa e também ao nível urbanístico e ambiental. O IFDR (2010, p. 93) salienta que em Portugal, o poder local acompanhou o poder central na elaboração e implementação de um conjunto de políticas que determinam as dinâmicas urbanas e que foi, sobretudo a partir da década de noventa do século passado que se diversifica o quadro tipológico das políticas urbanas.

Para uma melhor observação da temática em discussão, importa mapear a discussão da problemática das políticas públicas urbanas e da sua evolução nas últimas décadas identificando os anteriores programas de desenvolvimento urbano em Portugal, cuja larga maioria são de financiamento comunitário.

Tabela 10 - Principais Programas de Desenvolvimento Urbano.

Etapas	Programas
1994-1999	Programa Iniciativa Comunitária URBAN
1994-1999	Intervenção Operacional de Renovação Urbana
1997-2003	Programa de Reabilitação Urbana
1999-)	POLIS – Programa de Reabilitação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades
Década de 90	PROCOM e URBCOM
2000-2006	URBAN II
2005-2013	Iniciativa Bairros Críticos
2007-2013	JESSICA – *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*
2008- 2013	Política de Cidades POLIS XXI
2014-2020	Abordagens Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS)

Fonte: Adaptado de IFDR (2010), CE (2011b), Ferreira e Seixas (2017) e Fernandes e Seixas (2018).

Apesar da profusão programática é de assinalar que o Centro de Estudos Territoriais do ISCTE (CET/ISCTE, 2005) avaliou positivamente o conjunto de iniciativas nacionais, nomeadamente quando refere que:

> Na União Europeia, tal como em Portugal, a dispersão institucional e programática acerca das políticas urbanas tem vindo a dar lugar a uma abordagem política cada vez mais sistemática e coerente, e as cidades têm sido encaradas nos últimos dois períodos comunitários como um dos grandes desafios da Europa, tendo em vista entre outros objetivos, o aumento da produtividade e competitividade, a modernização do sector público e privado e/ou o combate ao mais crítico dos problemas estruturais nesta área – a exclusão social nas cidades. (CET/ISCTE, 2005, p. 7)

Neste contexto, importa referenciar Fernandes e Seixas (2018) que consideram que a não existência de uma política urbana expressamente referenciada implicou a sedimentação das políticas setoriais e das oportunidades decorrentes doas oprtunidades de financiamento como as determinantes do desenvolvimento urbano nos últimos quarenta anos.

> However, despite the growing importance of cities and one being now able to speak of a true urban policy, we can see that sectorial policies remain very important and that municipal actions, almost always at the expense of a long-term vision, favor the use of funding opportunities: how or when these occur always remains unclear. Therefore, although there is a certain Europeanization of policies, with the recent reinforcement of the reasoning built around the concepts of governance and urban regeneration, one can observe very different policies from one municipality to another. (Fernandes & Seixas, 2018)

É inevitável reconhecer, tal como referenciado por Ferreira (2012), que estes programas de desenvolvimento urbano marcaram a realidade das políticas públicas urbanas nacionais desde meados da década de noventa do século XX.

Ainda nesta linha de entendimento, Vale e Queiroz (2015) salientam que:

> Em conformidade com as orientações da Direção-Geral de Política Regional e Urbana da União Europeia, verifica-se um interesse crescente na exploração de formas eficazes de implementação de políticas

> urbanas sustentáveis na Europa. Além disso, as sucessivas presidências da UE reconhecem a importância das questões urbanas e desenharam uma nova cultura de cooperação em assuntos urbanos com a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões e outras instituições europeias. (Vale & Queiroz, 2015, p. 2)

Em plena implementação do ciclo de programação comunitária para o período 2014-2020, verificamos que as prioridades elencadas já em 2011 pela CE foram objeto de institucionalização através da introdução de instrumentos de política como as AIDUS – salientando-se assim a coerência comunitária na abordagem das questões urbanas e, por fim, demonstra-se uma vez mais, tal como desde o início do processo de adesão de Portugal à então CEE, que as políticas e respetivos instrumentos de política estão internalizados nas lógicas de implementação dos fundos estruturais, o que vem salientar a pertinência do enquadramento desta investigação.

1.7. As *Place-based Policies* como o Novo Paradigma das Políticas de Desenvolvimento Territorial

Como já por nós referenciado, Fedajev e Nikolic (2012, p. 49) salientam que nos próprios Tratados de Roma (CEE, 1957), nomeadamente no seu preâmbulo, é assumido que existe uma dimensão territorial, concretizada na noção de "desenvolvimento harmonioso" e na referência à necessidade de redução das diferenças de desenvolvimento de certas regiões. Referenciando as caraterísticas da Política Regional Europeia nos seus inícios, Esteban et al. (2009, p. 160) entendem que ela foi concebida como uma política de solidariedade financeira orientada para a redução das disparidades económicas e sociais entre as diferentes regiões da Europa comunitária, nomeadamente através do apoio aos polos de desenvolvimento. Nesta linha, estes autores colocam um grande enfoque na natureza redistributiva desta política, sendo as regiões menos desfavorecidas objeto de alocação de recursos que provêm das regiões mais desenvolvidas. Relativamente à forma de implementação e pluralidade de instrumentos mobilizados,

> Esta política, desarrollada de manera centralizada desde las distintas administraciones nacionales de la Comunidad, consistíaen impulsar la industrialización en las regiones desfavorecidas a través de incentivos fiscales y financieros a las empresas para su localización en áreas predefinidas que deberían actuar como motores para el crecimiento económico (polos de desarrollo). (Esteban et al., 2009, p. 160)

A OCDE (2009a, p. 50) corrobora este entendimento focando a natureza redistributiva das transferências financeiras, sendo estes acompanhados por grandes programas de investimento público e afirma que, durante as décadas de 70 e 80 do século XX, a existência de inúmeros choques e mudanças na economia global levaram à emergência de um contexto caraterizado pela concentração geográfica de elevados números de desemprego, o que fez com que a política regional tivesse de dar resposta a estas novas realidades. A OCDE (2009a, p. 50) enfatiza o confronto entre os objetivos da política regional dos anos 50 e 60 e a sua incapacidade para fazer face às questões que se levantaram nas décadas seguintes. Esteban et al. (2009, p. 169) referem que a crise de meados dos anos setenta do século XX e o longo processo de reestruturação económica que se seguiu fizeram com que existisse uma revisão profunda dos objetivos, estratégias e instrumentos da Política Regional. Nesta sequência de alteração da realidade socioeconómica global e de revisão dos seus pressupostos, assistimos a uma nova era na implementação das políticas regionais. Assim,

> The earlier focus on reducing disparities (in income, in infrastructure stock, etc.), was widened to include employment creation. The assumption was that public policy could alter supply conditions (essentially by changing production cost factors through production subsidies and incentives) and thereby influence industrial (re)location decisions for both existing firms and new investments. (OCDE, 2009a, p. 50)

A OCDE (2009a, p. 50) defende que os resultados não foram os mais satisfatórios dado que as disparidades regionais não foram significativamente reduzidas, apesar do elevado investimento público e que a insuficiência da política regional e dos seus instrumentos levou à existência de um amplo debate político e científico sobre a melhor forma de se reduzirem essas disparidades, assistindo-se a uma passagem de enfoque da redistribuição e da redução das assimetrias para a autonomização das estratégias de desenvolvimento local e regional.

Num esforço de sintetizar o debate científico, Camagni e Capello (2014, p. 26) enfatizam a existência de uma discussão alargada relativamente à natureza das políticas de coesão e que se observou uma mudança de paradigma, passando-se de uma lógica maioritariamente redistributiva para uma lógica desenvolvimentista e observam ainda que este debate teve a sua origem na existência de três tipos distintos de considerações:

1. Os altos custos financeiros, os custos de oportunidade e os impactos involuntários do "velho" paradigma;
2. A evidência dos fracos resultados das políticas regionais;

3. O novo contexto global, marcado pela imposição a todos os países e a todas as regiões uma redefinição dos seus padrões de localização, novos *standards* de eficiência económica e de capacidade de inovação e novos comportamentos na gestão da tecnologia, dos ciclos de produção, informação e finanças.

É neste contexto de falhanço do paradigma de política regional que as *place-based policies* se tornaram o paradigma a seguir o âmbito das políticas públicas de desenvolvimento territorial, tendo como ponto de partida a necessidade de conhecer e explorar completamente o crescimento potencial de um território e de desenhar instituições e investimentos que não estão de momento disponíveis. (Barca, McCann, & Rodriguez-Pose, 2012, p. 147). As *place-based policies*, tal como salientado por autores como Tomaney (2010), são formuladas tendo por base a existência de um referencial de desenvolvimento que assenta numa lógica de longo prazo, privilegiando estratégias integradas, capazes de integrar um conjunto alargado de atores territoriais. Já Ferreira (2012) considera que as *place-based policies* cobrem as políticas urbanas, as políticas rurais e os mecanismos de governança entre os diferentes níveis de governo, ou seja, a governança multinível.

Neste enquadramento, o ponto de partida das *place-based policies* reside no facto de que o conhecimento precisa de explorar completamente o crescimento potencial de um território e de desenhar instituições e investimentos que não estão de momento disponíveis, sendo estes produzidos através de um processo deliberativo e participado que envolva os atores locais e externos (Barca, McCann, & Rodríguez-Pose, 2012, p. 147). A OCDE (2009a, 2009b; 2011) refere que o racional para a nova abordagem regional *place-based* é baseada no princípio de que existem oportunidades de crescimento em todos os territórios e em todos os tipos de regiões, indo muito além do problema de como lidar com regiões menos desenvolvidas. O objetivo daquela é maximizar a produção nacional, ajudando e incentivando cada região a atingir o seu potencial de crescimento endógeno.

Assim, as *place-based policies* devem ser capazes de desenhar sistemas de incentivos que mobilizem os atores locais, contribuindo assim para a sua capacitação. De igual forma deve existir um esforço sistemático de encorajamento para a realização de reformas institucionais. (Barca & McCann, 2010). Estes autores consideram como essencial este aspeto, pois existem diversos comportamentos locais que podem fazer perigar esta abordagem. Destacam-se nestes comportamentos a captura de rendas por parte das elites locais, o oportunismo, o risco moral e a seleção adversa.

Neste contexto de identificação das limitações e insuficiências das *place-based policies*, autores como Serrano, Neto e Santos (2015, p. 107) consideram que o sucesso da implementação destas políticas está dependente da capacidade de assegurar que os estímulos dos parceiros sejam convergentes relativamente a um objetivo comum. Estes autores consideram ainda a importância da definição de unidades territoriais com coerência geográfica, económica, social e cultural associadas a uma definição de atores distintos alinhados em torno de um projeto agregador. Estas limitações identificadas apontam para a identificação do modo de governança como um fator crítico de sucesso para a implementação destas políticas. Num esforço de síntese e comparação, autores como OCDE (2009a), Vanthillo e Verhetsel (2012), Baleiras (2014) e Ferreira e Catarino (2018), estabelecem uma matriz de comparação que nos permite aferir das dimensões distintivas destes dois paradigmas (Tabela 11).

Tabela 11 - Caraterização dos Paradigmas de Política Regional

	Velho Paradigma Regional	**Novo Paradigma Regional**
Problema	Disparidades regionais em rendimento, nível de infraestruturas e emprego	Défice de competitividade regional e capacidade de crescimento por explorar
Objetivos	Compensações pelas desvantagens de localização das regiões menos desenvolvidas. Equidade através do desenvolvimento regional equilibrado	Enfoque na mobilização do potencial de cada território para fomentar a competitividade regional
Formulação de Políticas Públicas	Resposta às desvantagens de localização das regiões mais desfavorecidas. Abordagem reativa	Utilização do potencial de todas as regiões, capacitando a sua competitividade através de uma programação estratégica e regional. Abordagem proactiva
Tipologia de Territórios	Regiões desfavorecidas	Todas as regiões
Unidades Territoriais	Unidades Administrativas	Áreas Funcionais
Dimensão Temporal	Curto-prazo	Longo-prazo
Estratégias de Implementação	Abordagens setoriais com um número limitado de atores	Abordagem integrada com um conjunto largado de atores (Programas de Desenvolvimento Integrado)
Abordagem	*One-size-fits-all*	*Context-specific-approach*
Foco	Investimentos exógenos e transferências financeiras	Recursos endógenos e conhecimento
Instrumentos	Subsídios e Ajudas de Estado	Mix (mercados laborais, ambiente empresarial, capital social, redes, etc)
Metodologia	Projetos concretos	Estratégica e programática
Atores	Administração Central (Top-down)	Diversos níveis da Administração e de atores sociais diversos (Concertação estratégica)
Avaliação	*Ex post*	*Ex ante, ongoing, Ex post*

Fonte: Adaptado de Baleiras (2014), Ferreira e Catarino (2018), OCDE (2009a) e Vanthillo e Verhetsel (2012).

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Em jeito de conclusão, Tomaney (2010) conclui que as *place based policies* estão a ser adotadas como novo paradigma ao nível mundial e que:

> "Place-based approaches require strengthened local and regional institutions that are able to assess and develop local economic assets in ways that amount to more than "tailoring national policies". (Tomaney, 2010, p. 7)

É neste contexto de sedimentação do racional desta abordagem e da sua disseminação enquanto novo paradigma das políticas de desenvolvimento regional que iremos assentar a explanação da sua implementação no âmbito do *policy-making* da UE, e mais em particular, na aferição do modo de governança como fator crítico de sucesso do processo de TPP no âmbito do ciclo de programação comunitário 2014-2020 em Portugal.

2. Do Enfoque Analítico: A Governança

Esta investigação teve como objetivo aferir, através da elaboração de um modelo de avaliação de instrumentos de política pública territorial, a perceção dos atores territoriais acerca da relevância da governança multinível como fator crítico de sucesso do processo de TPP no âmbito do Ciclo de Programação Comunitário 2014-2020 em Portugal. Neste sentido, iremos alicerçar a investigação através da referenciação e sedimentação conceptual de Governança, da sua relação com o conceito de Governo e finalmente discernir o alcance da explanação da governança quando cruzada com a dimensão "Território", em especial no âmbito do quadro de implementação do ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020.

A governança é na atualidade um dos conceitos mais relevantes para a análise, reflexão e entendimento das dinâmicas relacionais das sociedades contemporâneas, tendo ganho expressão no seu estudo por parte da academia, em particular nos campos das ciências sociais (Almeida & Almeida, 2018; Bevir, 2011; CAPP/ISCSP, 2018; Kitthananan, 2006; Kooiman, 2002; Ferreira, 2012; Peters, 2014; Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). Neste enquadramento de definição do escopo de análise disciplinar do modo de governança, autores como Bjork e Johansson (2001), Kooiman (2002), Ferreira (2012), Peters (2014) e Van Kersbergen e Van Waarden (2004) salientam que o seu estudo científico também tem sido objeto da atenção de diversas áreas científicas, como a administração pública, ciência política, direito, economia, estudos do desenvolvimento, geografia, gestão, história, sociologia e relações internacionais. Esta atenção da academia para a referenciação do modo de governança tem expressão pública no aumento do número de artigos científicos e referências bibliográficas disponíveis nos diversos motores *online* de busca, sendo que autores como Ferreira (2012), Masson-Vincent (2008), Kitthananan (2006), Klijn, (2008) e Van Kersbergen e Van Waarden (2004); salientam que esse número tem estado a crescer, demonstrando assim a atração científica para a exploração deste conceito.

Tabela 12 - Entradas de Expressões *Google Scholar* (n.º)

Expressões	Entradas *Google Scholar*
Governance	3 360 000
Gouvernance	319 000
Governança	218 000
Governância	27 500
Governação	1 500

Fonte: Conceção própria. (Pesquisa efetuada a 17/11/2018)

Utilizando para referência o motor de busca *Google Scholar e* utilizando a expressão "*Governance" (língua inglesa)* verificamos que teve 3 360 000 entradas. Ao focar este exercício para a língua francesa, verificamos que a expressão "*Gouvernance"* teve 319 000 resultados e que a expressão de língua portuguesa – "Governança", teve 218 000 resultados. Se alargarmos a pesquisa de vocábulos de língua portuguesa para expressões como "Governância" e "Governação", temos 27 5000 e 1 700 resultados respetivamente.

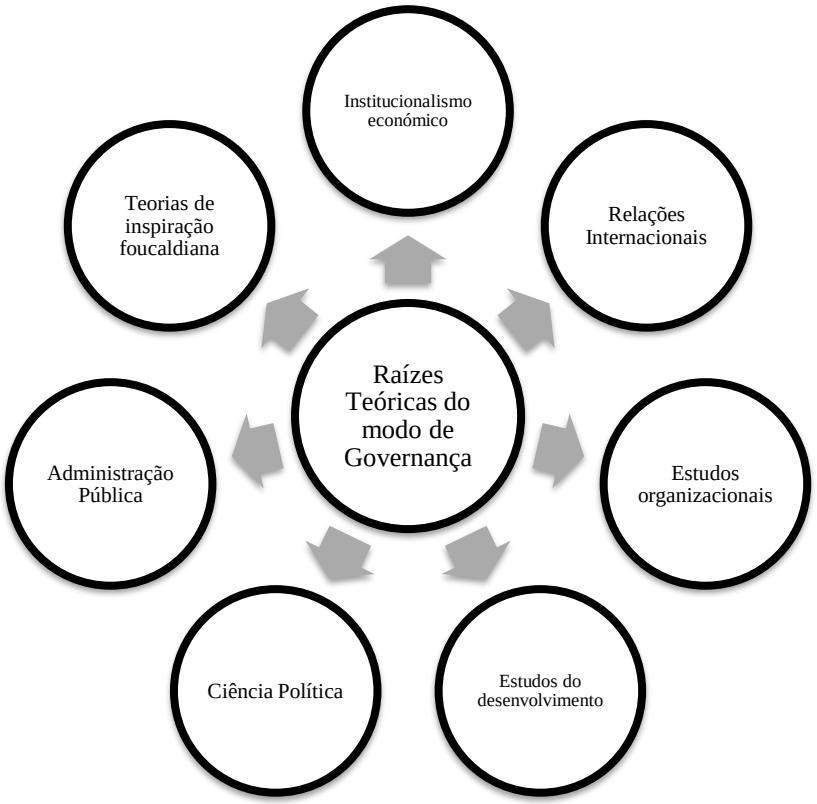
A mobilização de vocábulos das línguas inglesa, francesa e portuguesa salientam a importância de referenciação etimológica da expressão para uma melhor compreensão do seu real e efetivo significado. Deste modo, autores como Cepiku (2006), Ferreira (2012) e Keping (2018) salientam as origens gregas e latinas, referenciando que a expressão "governança" provinha do latim "*gubernare*" e do grego "*kybernan"* ou "*kubernetes*". Cepiku (2006, p. 2) salienta ainda que a expressão "*kybernetes"* teria sido usada por Platão para designar a arte de dirigir ou governar, sendo que Keping (2018) refere que as expressões de origem grega e latina seriam sinónimas de controlo, direção e manipulação.

Relativamente ao uso contemporâneo da expressão "*governance*", autores como Cançado, Tavares e Dallabrida (2013), Crespo (2013), Dallabrida e Becker (2003), Ferrão, Tulumello e Bina (2015) e Masson-Vincent (2008) salientam a sua utilização como sendo proveniente dos Estados Unidos da América (EUA), tendo sido utilizada no domínio empresarial. Neste sentido, autores como Cançado, Tavares e Dallabrida (2013), Crespo (2013), Dallabrida e Becker (2003) referenciam a obra de Coase (1937) intitulado "*The nature of the firm*" em que este argumentava que os modos de coordenação internos das empresas tinham como resultado a redução dos custos de transação gerados pelo mercado. Este entendimento de governança foi mobilizado por Oliver Williamson na década de setenta do século XX para designar os mecanismos internos utilizados pelas empresas para coordenar eficazmente as suas operações. Estes mesmos autores salientam ainda que na década referenciada, economistas institucionais mobilizaram a utilização conceptual do modo de governança como governança corporativa, tendo o seu enfoque sido colocado nos mecanismos e na coordenação colocados em prática pelas empresas e que salientavam a existência de duas modalidades distintas de coordenação: ao nível interno as hierarquias e ao nível externo, os contratos e as parcerias.

Stoker (1998, p. 18), ao identificar a origem e natureza científica do conceito de governança salientou que as suas raízes teóricas são muito diversas, e identifica as teorias provenientes do institucionalismo económico, das relações internacionais, dos estudos organizacionais, dos

estudos do desenvolvimento, da ciência política, da administração pública e das teorias de inspiração foucauldiana.

Figura 9 - Raízes Teóricas do Modo de Governança



Fonte: Adaptado de Stoker (1998).

Esta pluralidade de áreas científicas levanta a questão da existência de um entendimento comum deste conceito, fator esse que reputamos de essencial para que estejamos perante uma realidade devidamente sedimentada e útil para a ciência e o *policy-making*, e não apenas de uma *buzzword* com pouca substância explicativa. Neste sentido, autores como Bilhim (2013), CAPP/ISCSP (2018), Cepiku (2006), Kitthananan (2006), Peters e Pierre (1998), Rhodes (1996) e Stoker (1998) salientam que este conceito é impreciso, sendo utilizado de uma forma diversa, o que vem dar relevância e pertinência à necessidade de clarificação e sedimentação conceptual, a começar pela sua dimensão semântica.

Consideramos relevante debruçarmo-nos sobre esta dimensão porque é nosso entendimento que a falta de sedimentação ao nível conceptual tem precisamente a sua origem na pluralidade de expressões linguísticas que versam sobre esta questão, verificando-se assim um efeito mimético entre as dimensões semânticas e substantivas, aumentando assim o grau de dificuldade de

precisar o real escopo do modo de governança. Neste sentido, autores como Keping (2018) salientam que a origem grega e latina da expressão governança deu lugar na atualidade à sua utilização por parte das maiores línguas de origem europeia. Crespo (2013) refere que do ponto de vista lexical a expressão "Governança" sempre existiu em inglês (*governance*), em francês (*gouvernance*) e em espanhol (*gobernança*), sendo que estas expressões têm um entendimento comum: ideia de *governo* –como atividade em contraste com o significado de *governo* – como instituição que exerce essa atividade. Relativamente a esta questão, Moreno (2013) refere que:

> No entanto, "governance" – na língua portuguesa "governança" e até "governância" – aplica-se com um sentido diferente de "governação", esta última conotada com a restrita acção dos poderes públicos. Assim, a governança (em português, pelo menos desde o séc. XV, em correspondência de sentido com o francês *gouvernance*, termo caído em desuso e originário de uma espécie de dança da Flandres) será um certo exercício de "governação", envolvendo maior abrangência de actores (Moreno, 2013, p. 8)

Offe (2009) num ensaio crítico acerca da (in)utilidade do conceito de *governance*, alicerça o seu argumentário em considerações de ordem da sintaxe e da semântica, relevando assim que também na língua inglesa não está de todo sedimentado a articulação conceptual do modo de governança, sendo que neste contexto o autor refere que o vocábulo "governance" não existe como verbo. De acordo com Offe (2009):

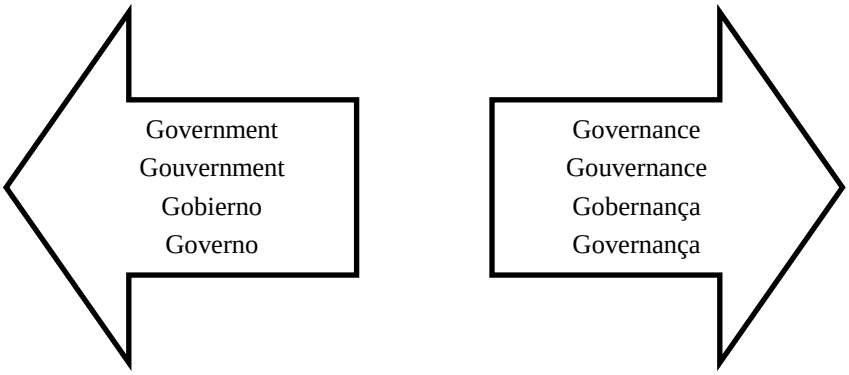
> At the same time, the term governance does not allow for a verb form and therein lies a parallel to another concept that underwent a similarly precipitous career, the concept of "globalization". There is no verb (such as "to steer" or to "govern") with which one could express: "he is performing the activity governance"; just like it would appear nonsensical to say: "we globalize" this or that. If there were a corresponding verb, one could determine whether it is transitive (such as "to govern") or reflexive (such as "to conduct oneself"). (Offe, 2009, p. 550)

Offe (2009) considera ainda a utilização da expressão governança não tem reflexo noutras línguas europeias, tendo estas utilizado a mesma expressão com pequenas variações. Para este autor, este fato releva da ritualização e fetichização de uma expressão como sendo portadoras de uma aura de modernidade, mas à qual faltaria conteúdo. Neste sentido, Offe (2009, p. 550) exemplifica a utilização da expressão *government:*

> While one can say of governments that their member govern and the governed are being governed, governance is apparentely something that can be observed and experienced, but nobody in fact do it". The subject/object difference is lost, if and because "the addresses of regulation themselves participate in drafting and implementation of rules. (Offe, 2009, p.550)

Para Dallabrida e Becker (2003, p. 76), língua portuguesa utiliza as expressões "governança" ou "governância" como tradução do termo em inglês *governance* e em francês *gouvernance*, sendo que na língua espanhola utiliza-se o termo *gobernança*. Neste contexto, Romero e Farinós (2011, p.297) referenciam o dicionário da Real Academia da Língua Espanhola que define governança como a arte ou forma de governar e que tem como objetivo o desenvolvimento económico, social e institucional duradouro, promovendo um equilíbrio são entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, mas também identifica uma segunda definição, neste caso como ação ou efeito de governar.

Figura 10 - Governança e Governo nas Línguas Inglesa, Francesa, Espanhola e Portuguesa



Fonte: Adaptado de Crespo (2013) e Dallabrida (2003).

Numa outra linha de entendimento, CAPP/ISCSP (2018) considera que na língua portuguesa, *governance* também é traduzido pela expressão "governação" (que também significa simplesmente a atuação de um governo – atuação que em inglês se refere a "*government"*) ou por "governança" criando a utilização de ambos os conceitos alguma confusão por tradução cultural, o que leva à necessidade de uma desambiguação semântica sob pena de existirem entendimentos distintos para recetores distintos, trazendo por terra os esforços de sedimentação conceptual e consequentemente da utilidade do conceito de governança. Esta preocupação é ainda mais acentuada num contexto semântico e cultural, sendo que para Bilhim (2017) esta questão é complexificada e ampliada pelas diferentes tradições de administração e política (da *common law* anglo-saxónica *Vs*. a da Europa continental).

Bilhim (2013; 2015; 2017) e CAPP/ISCSP (2018) consideram que o resultado destas indefinições semânticas assenta numa realidade perfeitamente confusa onde *governance*/governança parece ser um termo com múltiplos e distintos usos, que tanto pode significar uma nova forma de governação (mas conteúdo desta) como pode ser entendida como

a atividade do *government*/governo. De facto, a introdução da expressão "governação" a esta análise semântica veio ainda tornar mais complexo e indefinido um processo que já tinha como caraterística a sua indefinição semântica e complexidade conceptual.

Fonseca e Carapeto (2009) ao dissertarem acerca dos significados de *governance*, referenciam que é imperioso distinguir entre governo e governação, intuindo-se assim que neste contexto governação deve ser entendido como sinónimo de *governance*, mas simultaneamente referencia Kooiman (2003) que avança com o entendimento de que governação tem dois entendimentos: o primeiro enquanto sinónimo de *governing*, referindo-se à totalidade das interações entre atores públicos e privados num contexto de resolução de problemas sociais, devidamente enquadradas por instituições que fornecem o contexto e a base normativa; e o segundo como *governance*, referindo-se às conceções teóricas sobre *governing*. Para Kooiman (2002), o conceito de governação permite conceptualizar a distinção entre as dimensões social e política, entre o Estado e o mercado e a sociedade civil.

Ainda para Fonseca e Carapeto (2009, pp. 34-35), o termo governação – num contexto discursivo ao nível dos atores políticos – deve ser entendido como um compromisso com uma maior participação, abrindo assim o significado de governação relativamente ao termo governo. Neste entendimento está subjacente a importância das dimensões participação e transparência, enquanto elementos distintivos da governação relativamente ao conceito mais restrito de governo. Num exercício de exemplificação, mobilizamos Rodrigues (2011) que a partir de uma discussão acerca da conceptualização da governança corporativa salienta que a tradução da expressão *governance* para a língua portuguesa não é pacífica e exemplifica o uso de diferentes expressões, entre as quais a expressão "governação":

> Termos, tais como, governação (Freire, 1998; Fonseca, 2003; Macedo, 2004; Lopes, 2007; Moreira, 2007; Reis, 2007), governabilidade (António, 2003; Rodrigues, 2008), governância (Oliveira, 2001; GEPE, 2002), governança (Carvalho, 2000; Livro Branco, 2001; Carneiro, 2003; Gonçalves, 2003) ou, ainda, governo das sociedades (CMVM, 1 999; Abreu, 2006) são, muitas vezes, utilizados por diferentes autores portugueses para se referirem ao conceito de corporate governance (Rodrigues, 2011, p.45)

Nesta linha, Dallabrida (2015, p. 309) refere que a expressão "governação" tem os seguintes entendimentos: i) ações coordenadas pelo governo nas diferentes instâncias estatais (nacional, estadual, regional ou municipal), ii) ações de governo dos organismos da UE com incidência nos Estados-membros e iii) enquanto sinónimo de governança. O mesmo autor considera ainda que, face a esta utilização diferenciada consubstanciada em leituras e entendimentos distintos,

a utilização da expressão governação não deve ser utilizada como sinónimo de governança, dado que estamos perante fenómenos distintos. Na mesma linha, Neves (2010) salienta a existência de diversos níveis de governação e que estes são uma caraterística da relação entre o Estado e o(s) seu(s) território(s), sendo que aquele tem um papel de interligação entre os níveis supranacionais e infranacionais e que esta dinâmica gera tensões que são cada vez mais um elemento distintivo do novo papel do Estado num contexto de governação. Esta mesma autora formula uma proposta de governação para Portugal partindo do princípio de que o Estado está no centro daquela como garante da vida em comum e do bem-estar dos cidadãos, sendo que este modelo não existe por si, antes é um meio que dá sentido e pertinência à ação política do Estado, embora num contexto de uma sociedade moderna, em que o tradicional modelo a duas dimensões assente numa lógica burocrática e hierárquica se mostra incapaz e obsoleto para representar a complexidade da governação moderna.

Neste esforço de sedimentação semântica e conceptual, também mobilizamos o entendimento de Ferreira (2015, p. 109) que ao abordar a temática da governação local, considera que o aumento do número de agentes e de redes de governação que a governança implica, podem ser usados para complexificar a governação para os cidadãos, pressupondo assim a existência de uma distinção conceptual com implicações para o *policy-making* municipal e consequentemente com implicações para o quotidiano das populações.

Já Marques (2017) utiliza a expressão "Governação Integrada" como sinónimo de realidades como *joined-up government*, *whole-of-government approach* ou *integrated governance* e carateriza esta abordagem como:

> nasce com a preocupação de maior eficácia e eficiência nos serviços públicos (Christensen, 2015) e é impulsionada pelo desafio colocado pelos problemas complexos (*wicked problems*) para os quais, já sabemos, não há uma solução fácil, quer pela incerteza na própria definição do problema ou incerteza e/ou desacordo na definição das causas, como por exemplo acontece com a exclusão social, a pobreza ou a integração de imigrantes. (p. 161)

Não obstante Dallabrida (2015, p. 309) considerar que alguns autores, sobretudo de origem portuguesa e espanhola, terem utilizado a expressão "governação" de forma indistinta de governança, julgamos que esta reflete uma realidade distinta. Nesta investigação iremos alicerçar o nosso entendimento tal como referenciado por Dallabrida (2015), como sendo as ações coordenadas pelo governo nas suas diferentes escalas, sendo que num contexto de

referenciação da UE, o termo é utilizado também, para referir as ações de governo dos organismos da União Europeia com incidência nos países membros.

Já no que se refere ao nosso entendimento do modo de governança, e num contexto de diferenciação semântica – e por conseguinte conceptual –, consideramos que esta, na sua essência, e sem prejuízo de uma mais aprofundada e sedimentada análise no âmbito desta investigação, assenta em primeiro lugar, como é referenciado por Bilhim (2017), CAPP/ISCSP (2018) e Rhodes (1998) como uma nova forma de governação, capaz de abranger todo o espectro de relações mais abrangentes e que vão além daquela. Neste sentido, mobilizamos este entendimento para enfatizar a necessidade de sedimentação semântica, por um lado e conceptual por outro lado, como enquadramento da operacionalização conceptual que mobilizamos para esta investigação. CAPP/ISCSP (2018) considera igualmente como crítica a existência de um referencial, também semântico, capaz de clarear os entendimentos e, num contexto de operacionalização empírica ao nível científico e do *policy-making*, esta distinção esteja clara para todos os intervenientes. Deriva deste entendimento que esta discussão não esteja restrita aos atores científicos, mas que, partindo destes se possa alavancar um processo mais alargado que tenha influência na formulação e implementação de instrumentos de políticas públicas mais eficientes, eficazes e participados.

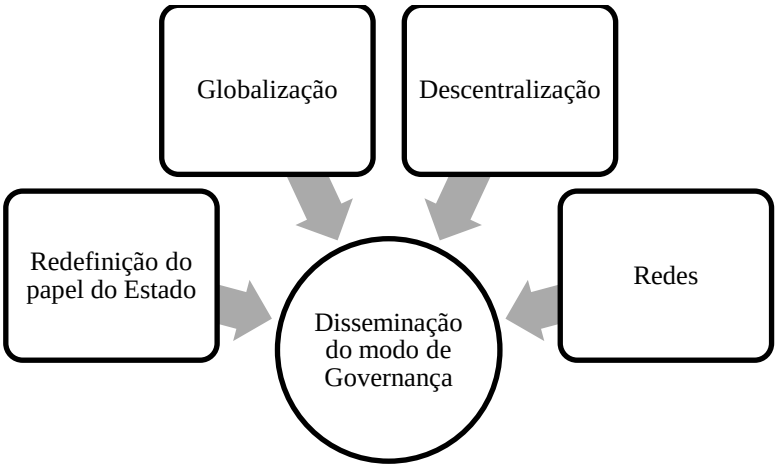
2.1. O Modo de Governança: Contexto e Enquadramento do seu Processo de Disseminação e Popularização

Pode-se inferir da análise semântica realizada a complexidade e escopo da tarefa de tentar sedimentar o modo de governança. Esta tarefa partirá da identificação e referenciação das causas que levaram à disseminação deste conceito, salientando os diversos entendimentos e visões que, muitas sendo contraditórias entre si, contribuíram de forma indelével para a sua disseminação e popularização. Este exercido de identificação causal irá permitir uma referenciação dos diversos entendimentos do modo de governança, passo essencial para a operacionalização desta investigação. Deriva deste revisão da literatura um efeito causa –efeito, sendo que neste âmbito iremos referenciar as causas que levaram à popularização e disseminação do modo de governança nas últimas décadas do século XX. Consideramos este passo como essencial para este exercício de sedimentação conceptual, dado que nos dará as balizas e o(s) contexto(s) da problemática em apreço. A referenciação teórica do modo de

governança irá ser alicerçada numa identificação da sua articulação relacional com a dimensão território e muito em particular com a dimensão territorial do *policy-making* da UE. Esta ancoragem conceptual dar-nos-á a ancoragem teórica que irá enquadrar o nosso entendimento do objeto de estudo selecionado.

Feito este balizamento, importa iniciar esta abordagem com a cronologia, bem como as causas que levaram à disseminação e popularização do conceito de governança. Para autores como Crespo (2013), Ferrão (2013), Ferrão, Tulumello e Bina (2015) e Keping (2018), esta teve lugar nas décadas de oitenta e de noventa do século XX. Não existe um entendimento único das causas que motivaram a rápida propagação e disseminação deste conceito em áreas tão distintas do saber, mas podemos identificar um conjunto relativamente reduzido de causas que nos podem ajudar a balizar e a referenciar o modo de governança. A reconfiguração e reestruturação do Estado moderno, a emergência da globalização como fenómeno inultrapassável e a sua tensão com o processo de descentralização/devolução e a emergência das redes como infraestruturas logísticas do modo de governança são identificados por autores como Almeida e Almeida (2018), Bevir (2011), Bilhim (2017), Ferrão (2013), Firmino (2008), Kettl (2000), Khaler (2009) e Pinto et al. (2019) como as principais e mais determinantes causas para o sucesso e popularização do conceito de governança.

Figura 11 - Causas da Disseminação do Modo de Governança



Fonte: Adaptado de Almeida e Almeida (2018), Bevir (2011), Bilhim (2017), Ferrão (2013), Firmino (2008), Kettl (2000), Khaler (2009) e Pinto et al. (2019).

Desta identificação das causas da disseminação do modo de governança nas últimas décadas do século passado, importa referir que estas devem ser entendidas, não como dimensões

isoladas, mas como fenómenos que interagem com as restantes, criando assim as condições propícias para a sua propagação. Desta análise podemos considerar que todas elas, em diferentes graus, contribuíram para aquilo que se convencionou chamar a de complexificação da vida social. O aumento dos atores políticos e sociais, o aumento do seu papel no âmbito da popularização e disseminação das redes, a emergência dos níveis infranacionais (regionais e locais), o fortalecimento da escala supranacional (em particular da UE), as reformas influenciadas pelos princípios da "Nova Gestão Pública" efetuadas pelos diferentes países nas suas administrações públicas – incorporando assim novas técnicas, metodologias e formas de gerir a coisa pública são, no seu conjunto um verdadeiro caldeirão cultural que nos fornece o contexto de disseminação e popularização de um conceito – a governança, que de uma forma plástica e flexível parece dar sentido a fenómenos distintos e por vezes até contraditórios. De facto, para autores como Kitthananan (2006, p. 1) a chave para o sucesso e disseminação do conceito de *governance* reside exatamente na sua capacidade de cobrir todo o espectro de relações e de instituições envolvidos no processo de governação.

Parece-nos pertinente, antes de mais, a identificação cronológica – décadas de oitenta e noventa do século passado, como o momento em que a governança passa de um conceito ligado apenas à área da gestão empresarial para se afirmar como crescentemente central na análise de fenómenos políticos e sociais em todo o mundo. Autores como Ferrão, Tulumello e Bina (2015, p. 149) salientam que é nessa altura que a governança se expande para os mais diversos domínios, sobretudo por influência da "Nova Gestão Pública", sendo que o que estava em discussão era o aumento da eficiência dos serviços públicos, mas sobretudo uma verdadeira nova conceção do papel e dos domínios de atuação do estado. Neste sentido, autores como Bevir (2011) salientam que o Estado contemporâneo alterou profundamente a sua natureza, sobretudo através da emergência e disseminação de novas teorias modernistas e das reformas do setor público.

Na identificação das últimas décadas do século XX como definidoras de um novo entendimento do modo de governança e da redefinição do papel do estado, autores como Peters e Pierre (1998, p. 223) colocam o seu enfoque analítico no papel do Estado, considerando que este tem estado debaixo de fortes pressões, nomeadamente na esfera económica e social, fruto de um contexto internacional que constantemente reduz o seu âmbito através dos mercados de capitais globais e da importância crescente de organizações como a UE, salientando ainda o reajuste das relações de poder entre os atores públicos e privados, diminuindo a assimetria de poder

existente e, em consequência, alterando-se a forma de elaborar e implementar as políticas públicas.

Fonseca e Carapeto (2009, p. 29), referem que é inegável que tenha existido uma mudança profunda no papel do estado e salientam que foi no último quartel do século XX que se tornou evidente a crise daquele enquanto sistema dominante territorial, ligando o seu enfraquecimento a fenómenos como a desregulamentação, a globalização, a descentralização de poderes para a escala infranacional e, por fim, pelo alargamento do escopo de intervenção o de organizações supranacionais como a UE. Já Almeida e Almeida (2018) salientam que a reconfiguração do papel do estado assentou sobretudo na emergência de novas formas de participação de atores de diferentes tipologias – público, privados e da sociedade civil – e à experimentação de novas respostas à escala regional e local para o atenuar de problemas sociais transversais, referenciando ainda que o processo de globalização fornece um contexto que motiva a alteração do *status quo* existente, dado que demonstra que o modelo assente em estruturas burocráticas e hierárquicas se revela incapaz de responder aos desafios lançadas pela globalização. Kettl (2000), por sua vez referencia a existência de duas tendências: a globalização e o processo de devolução como sendo dimensões que determinam a natureza da agenda da governança, salientando que os governos ao gizarem as suas estratégias para a gestão de programas públicos devem faze-lo, tendo em conta estas duas tendências, sendo que o autor considera que um ponto fulcral destas estratégias públicas tem de assentar na identificação da sua capacidade para as implementar, inferindo-se assim que esta capacidade de implementar as estratégias públicas destaca a relevância da análise das redes/*networks* enquanto configurações de estruturas que assentam sua ação em lógicas dinâmicas de entendimentos relacionais e não – como no passado –, na existência de estruturas burocráticas e hierarquizadas que assentavam na visão funcionalista do comando e controlo por parte dos atores públicos.

Nesta linha, autores como Peters e Pierre (1998, p. 225) consideram que o traço principal das políticas públicas passou a assentar no modo de governança caraterizado pela utilização das redes, sendo que estas passaram a dominar as políticas públicas. A perceção que existe é a de que são os diversos atores e não as instituições formais do governo, numa lógica burocrática e hierárquica, que controlam o *policy-making* contemporâneo. Khaler (2009) refere que, num contexto de estudo das Relações Internacionais, a governança através das redes distingue-se da abordagem intergovernamental (mais limitada no escopo) mas que não deixa de incluir os atores públicos. Ferreira (2012) considera que as redes são importantes para a nova realidade que

advém da mudança do papel do Estado porque o seu *modus operandi* assenta numa relação de interdependência entre diversos tipos de atores, em que se trocam diferentes tipos de recursos e partilham objetivos mútuos. O mesmo autor considera ainda que existe uma clara desadequação entre as estruturas tradicionais do Estado-nação e as novas realidades contemporâneas e que tal teve como efeito a emergência das redes como um novo paradigma relacional em que o seu enfoque mobiliza-se essencialmente através de fluxos entre os atores, que ultrapassam as relações de cariz hierárquico.

Num enfoque das causas que levaram à disseminação do modo de governança, Van Kersbergen e Van Waarden (2004, p. 153) referem que a reconfiguração do papel do Estado assentou em alterações verticais e horizontais, relativamente às primeiras, e caraterizando o seu sentido ascendente, os autores consideram que existiu uma transferência de poder dos estados-nação para as instituições internacionais como a UE e a Organização Mundial de Comercio (OMC), sendo que esta transferência pode colocar em causa a capacidade dos estados de um *policy-making* autónomo mas simultaneamente reforça a capacidade de lidar com os efeitos da globalização económica. Van Kersbergen e Van Waarden (2004) salientam ainda também existiu uma alteração vertical de sentido descendente, que assentou no papel do processo de descentralização e de devolução do Estado-central para a escala infranacional, nomeadamente para a escala regional, sendo que estes dois movimentos devem ser entendidos como complementares, dado que as organizações internacionais fortalecem a escala regional e local para que estas possam implementar as suas direções de uma forma mais eficiente.

No que concerne às alterações de natureza horizontal, Van Kersbergen e Van Waarden (2004, p. 153) salientam que estas ocorreram no setor público e que se carateriza por uma mudança do paradigma de *government* para um paradigma de *governance* e que este também se carateriza para uma ganho de relevância do poder judicial face aos executivo e deliberativo, sendo que os autores consideram que este entendimento se insere numa tendência generalizada de juridicialização das relações sociais. Bilhim (2017) sintetiza esta problemática ao referir uma visão integrada das causas que levaram à emergência e popularização do modo de governança, indicando a descentralização, a globalização, a busca de eficiência, da equidade e da transparência e a procura de novas respostas para velhos problemas como sendo as causas que levaram à erosão do modelo tradicional de administração púbica e que esta erosão levou à implosão do modelo tradicional do Estado, assentando o novo paradigma numa nova relação entre Estado e sociedade. Deriva desta síntese um entendimento de que estamos perante um

tempo de aceleração e de complexificação dos mais diversos domínios e dimensões da nossa vida em sociedade. As dimensões identificadas pelos diversos autores demonstram, cada uma com enfoques distintos, mas todas salientando uma realidade inescapável: a insuficiência do modo de governo para responder às novas realidades da vida social contemporânea.

2.2. Governança e Governo: Duas Faces da mesma Moeda ou uma (verdadeira) Mudança de Paradigma?

O processo de sedimentação conceptual obriga necessariamente a um esforço de focalização das principais caraterísticas e dimensões que balizam um determinando entendimento, sendo por isso necessário efetuar um esforço de identificação e enumeração dessas mesmas dimensões. Neste contexto investigativo, a conceptualização do modo de governança distingue-se pela assunção apriorística de um elemento de identificação pela negativa, pela constatação daquilo que não é. Deriva da análise da literatura que autores tão diversos como Almeida e Almeida (2018), Bjork e Johannson (2001), CAPP/ISCSP (2018), Crespo (2013), Dallabrida e Becker (2003), Davoudi et al. (2008), Ferrão (2013), Ferreira (2012), Keping (2018), Kitthananan (2006), Rhodes (1997) e Stoker (1998) têm o entendimento de que o modo de governança se afirma, em primeiro lugar, como um conceito distinto do de governo, levando assim a uma óbvia, mas inultrapassável, necessidade de os diferenciar conceptualmente. Nesta linha de entendimento consideramos que a diferenciação entre estes dois conceitos é semântica e conceptual, embora autores como Osborne e Gaebler (1992) referenciam governança como sendo indistinta de governo. Estes autores mobilizam o seu entendimento de governança como sendo o "negócio do governo", enfatizando que aquela seria alicerçada numa visão funcional do governo, uma forma de governo em ação. Embora exista este entendimento, a literatura científica é (quase) unanime em considerar que a distinção entre estes dois conceitos é uma marca distintiva das realidades sociais contemporâneas.

Nesta linha de entendimento, Kitthananan (2006, p. 1) salienta que a chave para a disseminação da governança é a sua capacidade de cobrir todo o espetro de relações e de instituições envolvidos no processo de governação, ao contrário do conceito de governo, que se apresenta como muito mais restrito. CAPP/ISCSP (2018) reitera esta linha salientando que a literatura científica acerca desta problemática concebe uma mudança de paradigma, passando-se do conceito de *'government'* para o de '*governance'* desde os anos oitenta e noventa, em função

dos desafios resultantes do aumento da importância de instituições supranacionais e dos desafios dentro de cada estado face à intensificação da globalização.

A distinção entre o modo de governança e o de governo parece ainda mais crucial dado que para autores como Crespo (2013), Keping (2018), Ferreira (2012) e Stoker (1998), não existia nenhuma distinção *ab initio* entre estes dois conceitos – o entendimento era semelhante. Esta separação no entendimento teria sido efetuada nas últimas décadas do século XX e enquadrada num conjunto de causas por nós já referidas, mas que tiveram o condão de condicionar e formatar o percurso de autonomização do modo de governança. Podemos arguir com base nesta linha de entendimento de que a disseminação e popularização do modo de governança, ainda no seculo XX, foi paralela ao caminho de autonomização conceptual deste conceito relativamente ao de governo. Não podemos deixar de observar que, nesta linha de entendimento, identificamos a existência de um trajeto em paralelo entre uma trajetória de diferenciação conceptual e uma outra de popularização e disseminação. Esta diferenciação carece de aprofundamento e de sedimentação, para que se possa perceber a real dimensão das semelhanças, diferenças e relação(ões) entre dois conceitos que matizam e formatam, não só o *policy-making*, mas sobretudo as complexas relações entre os atores sociais contemporâneos.

Ferrão (2013, p. 259) baliza de forma clara os diferentes entendimentos de governança e governo, referenciando governança como correspondendo a associações de atores de tipologias distintas (públicos, semipúblicos e privados) que estabelecem voluntariamente entre si relações horizontais de cooperação e parceria, sendo que estas se podem revestir de modalidades diversas, ao nível da sua natureza jurídica como ao nível da duração no tempo. Já o entendimento mobilizado para governo assenta no conjunto de entidades político-administrativas que nos termos legais, possuem atribuições que devem prosseguir o interesse publico e competências que se baseiam na autoridade que emana do poder do Estado. Neste enquadramento, o autor considera que estas entidades mantêm entre si relações verticais de natureza hierárquica (níveis nacional, regional e local), mas também relações de cooperação institucional com base na complementaridade funcional e no respeito pela autonomia politica, administrativa e financeira de cada uma delas, sendo que ao nível da sua atividade esta é circunscrita ao limite da lei e é exercida pela sua força legal.

Também nesta linha de entendimentos de governança e governo, Keping (2018) refere que na atualidade existem duas grandes distinções entre estes dois conceitos, uma que assenta na origem da autoridade e outro na direção das relações de poder. Relativamente ao primeiro, o

autor considera que o modo de governança necessita de autoridade, mas que ao contrário de governo este não deriva necessariamente dos órgãos de governo – sendo que a autoridade do modo de governo deriva necessariamente do Estado. Resulta desse entendimento a emergência da relevância de um conjunto de atores sociais que não são exclusivamente públicos. O enfoque nos atores da sociedade civil assenta na existência de um nexo relacional entre estes e os órgãos governamentais sendo que Governança é a cooperação entre um Estado político e a sua sociedade civil.

A segunda distinção assenta no entendimento de que o poder se movimenta em diversas direções – numa lógica de *government* este desloca-se numa lógica *top-down*, dado que o estado exercita a sua autoridade política de uma forma unidirecional através de ordens e da execução de políticas. Numa lógica de governança, o poder é multidirecional e assenta numa lógica de reciprocidade, dado que este existe num enquadramento de redes colaborativas. Para Keping (2018, p. 4), "In essence, governance is cooperation based on market principles, common interest and identity. Its administrative mechanism does not rely on the authority of the Government substantially, but rather, the authority of a collaborative network".

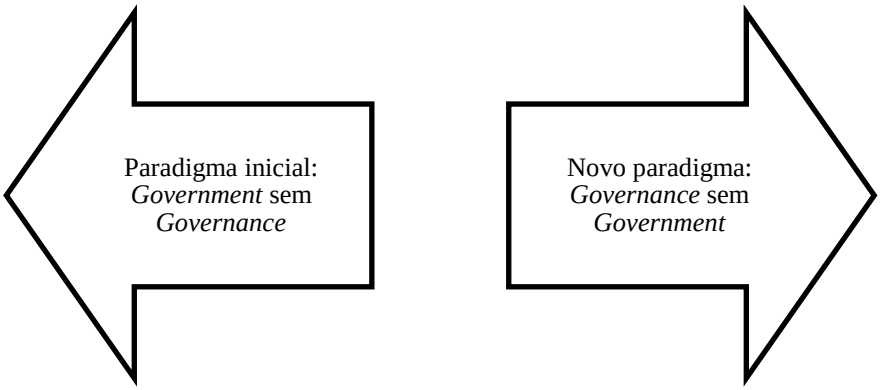
Van Kersbergen e Van Waarden (2004) ao identificarem nove entendimentos distintos do modo de governança, salientam que duas delas são balizadas pela relação da governança com governo. Neste sentido, os autores referenciam que dois destes entendimentos assentam numa visão de "*governance without government"* – tanto ao nível das relações internacionais como para a auto-organização de sociedades e comunidades. Estes entendimentos identificados por Van Kersbergen e Van Waarden (2004) são demonstrativos de um debate científico fundamental para a compreensão desta problemática.

Na mesma linha de entendimento, Crespo (2013) e Ferreira (2012) referenciam a existência de um debate acerca da governança "sem governo", indiciando uma linha de entendimento conceptual que, mais além do que separar conceptualmente governança e governo, é ela própria um elemento de conceptualização de uma "governança sem governo", sendo que esta tese popularizada por Rhodes (1996; 1997; 2007) tem sido objeto de um aceso debate científico.

Rhodes (1996, pp. 652-653) carateriza governança como "uma mudança no entendimento de governo, significando um novo processo de governação ou uma mudança das regras ou ainda um novo método pela qual a sociedade é governada". Esta mudança assentaria num modo de governança alicerçado em redes, sendo estas o referencial relacional das interações políticas e sociais, tendo estas redes e os seus atores um elevado grau de autonomia em relação ao estado.

Esta lógica de "*hollowing of the State*" enfoca na ineficiência do Estado para controlar e gerir as relações sociais, enquanto estrutura burocrática. Podemos arguir que esta caraterização do modo de governança como se tendo sobreposto ao de governo até a um nível em que este já não se afigura como necessário, baseia-se num entendimento de que o anterior paradigma de governo assentava numa visão de "*government without governance"*, alicerçada numa lógica de comando e controle própria de um modo burocrático e hierárquico, em que os atores sociais não tinham qualquer papel de relevo no processo de direção da sociedade. Embora não expressamente, consideramos que este entendimento nos leva a uma visão dicotómica mutuamente exclusiva, não deixando espaço para entendimentos intermédios.

Figura 12 - Paradigmas de *Government* e Governança



Fonte: Adaptado de Rhodes (1996).

Esta dicotomia entre governo e governança que assenta em lógicas relacionais mutuamente exclusivas pressupõe uma passagem de um paradigma para o outro em que estes conceitos não coexistem *de facto*. Perante esta referenciação podemos assumir que os autores identificaram arquétipos puros, com alcance normativo de como seria a realidade.

Neste contexto, consideramos pertinente a referenciação de outros modelos, mas cujo escopo de análise nos parece mais lato e mais adequado às realidades do *policy-making* contemporâneo, com todas as suas matizes e complexidades. Para este fim, referenciamos Crespo e Cabral (2010) que salientam que esta relação pode ser sintetizada em três hipóteses (Tabela 13).

Tabela 13 - Governança e *Government*

Relação Governança - *Government*	Entendimento
Governança sem *Government*	A direção da sociedade nos seus diferentes níveis depende crescentemente da interação de redes de atores públicos e privados que estão, em larga medida, para além da influência e controlo do Estado central
Governança como *Government*	O Estado central continua a deter a primazia nos processos
***Government* com Governança**	Assenta num estilo mais participativo de governo, mas sem que este perca poder de facto, embora nominalmente este possa aparecer em posições subordinadas.

Fonte: Adaptado de Crespo e Cabral (2010).

Deriva destes entendimentos a noção de que estas relações são amplas o suficiente para abranger um largo espetro de situações e de realidades. A identificação da governança como *government* é um referencial clássico de uma visão de comando e controlo, hierárquica e burocrática, em que a relação entre os conceitos é nula dado que neste referencial a governança é inexistente. A referenciação de *government* como governança parece-nos uma hipótese intermédia que abrange todas as situações que não estão cobertas pelos dois grandes arquétipos: governo sem governança e governança sem governo. Nesta delimitação conceptual constatámos que a noção de "*governance without government*" assenta na existência das redes como suporte logístico das articulações relacionais entre atores, sendo que neste contexto importa referenciar um entendimento de governança através das redes, mas em que o papel do Estado é expressamente útil e necessário. Este entendimento expresso por Sorensen e Torfing (2005) e por Ferreira (2012) sintetiza uma outra visão, de uma relação teórica entre *government* e governança em que existe "*governance with government*". No seguimento desta preocupação revemo-nos no esforço de síntese e de clarificação conceptual de Sorensen e Torfing (2005, p. 197) em que estes definem governança em rede (*network governance*) como:

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

Nesta leitura de Sorensen e Torfing (2005) salientamos o papel das redes enquanto o suporte logístico-institucional dos nexos relacionais mobilizados entre atores de tipologias distintas (públicos, privados, terceiro setor). Estes autores destacam como caraterística da governança a existência de um fim público que se salienta como agregador das dinâmicas de articulação e cooperação entre os atores. Ferreira (2012) salienta que o "fim público" da governança é a sua razão de existir, dado que as dota de um elemento agregador e mesmo identitário, valorando, desse modo, de forma objetiva os atores públicos num contexto em que estes têm de se relacionar com diversas tipologias de atores.

Na definição de Sorensen e Torfing (2005), embora a expressão "Estado" não esteja presente, encontra-se implícita a sua relevância bem como a dos atores públicos, como instrumentos da concretização do "fim público". Relativamente à centralidade do papel do Estado, Rhodes (1996; 2007) referiu explicitamente que uma das caraterísticas das redes reside na sua autonomia face ao Estado, dado que estas não são responsáveis perante aquele, não sendo auto-organizáveis e autónomas. Já no que concerne à posição adotada por Sorensen e Torfing (2005), estes afastam-se deste entendimento e confere ao setor público uma dimensão que manifestamente estava afastada da conceção de Rhodes. Este entendimento de governança através das redes assenta numa leitura ator-cêntrica, enfatizando a relevância dos atores públicos na operacionalização do modo de governança.

Consideramos que para que se possa sedimentar um entendimento mais claro das diferenças entre governo e governança, podemos focar a nossa análise do papel e das funções do Estado. Esta, de facto, já tinha sido por nós apontada como uma das causas da disseminação do modo de governança, mas neste contexto analítico em que autores como Rhodes (1996; 1997; 2007) referenciam a existência de *governance without government* e em que a nova realidade assenta na existência de redes auto-organizáveis, urge também referenciar a variável "Estado" e exemplificar nesta variável esta mudança de paradigma. Neste sentido, autores como Fonseca e Carapeto (2009, p. 32) autonomizam como dimensões analíticas o papel dos atores, o papel da administração pública e os mecanismos de coordenação como determinantes da caracterização da diferença entre o Estado hierárquico – assente num paradigma de governo e o Estado rede – assente num paradigma de governança (apêndice 2).

Este entendimento permite-nos visualizar a emergência de um novo papel do Estado que assenta em lógicas de coordenação e articulação multipolares através de redes e em que o papel dos atores sociais é potenciado, salientando-se ainda a importância do modelo de Estado e da sua

estruturação ao nível do referencial administrativo como uma dimensão analítica fundamental para que possamos apreender o verdadeiro alcance do processo de transformação da própria natureza do estado contemporâneo. Nesta linha de sedimentação das diferenças entre governo e governança como sendo um fator distintivo da delimitação conceptual em curso nesta investigação, continuamos a aprofundar o entendimento da relação entre estas duas realidades conceptuais através da mobilização destas num contexto de estruturação do nosso entendimento do papel da governança nos sistemas democráticos.

Neste quadro, Bevir (2011) traçou uma genealogia da governança, e consequentemente da sua distinção relativamente ao governo, tendo como pontos de referência a existência de duas grandes linhas de entendimento das ciências sociais: a primeira, ancorada num historicismo desenvolvimentista, que segundo o autor era consubstanciada na existência de narrativas que situavam eventos e instituições num contexto de progressiva continuidade; e a segunda, ancorada em modos modernistas em que o fluxo da realidade era atomizado. Seria dentro desta segunda linha de entendimento – modernista, que assistimos a uma passagem de *government* para a governança, alicerçada na análise de quatro dimensões: i) Racionalidade, ii) Estado, iii) Setor Público e iv) *Accountability.*

Tabela 14 - Genealogia do Modo de Governança

Âmbito	**Historicismo Desenvolvimentista**	**Modernismo**	
		Governo	**Governança**
Racionalidade	Civilizacional	Económica e sociológica	Novas teorias da governança – escolha racional e neoinstitucionalismo
Estado	Estado-nação e/ou Estado imperial	Estado corporativo e/ou Estado de bem-estar social	Estado neoliberal e/ou Estado em rede
Setor Público	Serviço público	Burocracia	Novos mundos da governança: mercados e redes
Accountability	Governo responsável	Procedimentos	Desempenho

Fonte: Adaptado de Bevir (2011).

Bevir (2011) salienta que esta rutura entre os dois entendimentos dominantes nas ciências sociais assentou em aspetos formais e de substância. Relativamente aos aspetos de forma, passou-se da utilização de narrativas históricas para a mobilização de modelos formais. Ao nível da substância, o modernismo incorporou no seu quadro analítico o estudo de novos tópicos emergentes como os partidos políticos, os grupos de interesse e as redes/*networks*. O autor refere que a emergência da governança surgiu num contexto de crise do Estado modernista alicerçado numa lógica burocrática. Para este autor, as narrativas da crise do Estado desafiaram

as conceções de *government* alicerçadas na burocracia, no corporativismo e no Estado de bem-estar social. Outras narrativas desta mudança eram alicerçadas em análises mais sociológicas – pressão para a mudança do Estado face a pressões internacionais e domésticas. Estes dois movimentos levaram a uma tentativa de ultrapassar as diversas crises e constrangimentos ao papel do Estado e levaram a que a governança fosse entendida como a resposta a esta crise do Estado. Neste contexto, os atores recusaram os entendimentos e as respostas do modelo de governo (posterior à 2ª Guerra Mundial) e viraram-se para modos modernistas alternativos de conhecimento para apoiar o conhecimento técnico (Bevir, 2011, p. 107).

A governança surge assim como uma resposta proveniente de duas origens distintas: a primeira das reformas associadas ao neoliberalismo, à NGP e à terceirização. A segunda assentava em refirmas associadas a conceitos sociológicos de racionalidade como a terceira via, o *joined-up government* e as redes e parcerias.

Num esforço de síntese e de concatenação dos diversos entendimentos mobilizados no debate científico sobre a passagem de uma ótica de governo para uma de governança, Ferrão (2013, pp. 261-262) considera que estes podem ser sumarizados em três visões principais: i) visão crítica, ii) visão civilista e iii) visão reformista (Tabela 15).

Tabela 15 - Visões de Governança

Visão	Entendimento
Crítica	Contexto de afirmação política, económica e social do paradigma neoliberal através da emergência e multiplicação de formas de governança associadas ao recuo e crescente desresponsabilização do Estado através da progressiva transferência de atribuições e poder para atores económicos, muitas vezes de natureza global.
Civilista	A emergência e multiplicação das formas de governança são encaradas como o resultado desejável das reivindicações apresentadas por uma sociedade civil cada vez mais exigente e autónoma em relação ao estado sendo que estas novas formas de governança são interpretadas como uma componente de um processo mais amplo de aprofundamento da democracia das sociedades contemporâneas, através da mobilização e valorização de dinâmicas sociais que procura ir mais além dos mecanismos formais da democracia representativa
Reformista	A emergência e multiplicação de formas de governança surgem como uma solução que procura superar a rigidez e burocratização própria do estado weberiano moderno, consideradas incompatíveis com contextos institucionais, sociais e económicos cada vez mais complexos e imprevisíveis. Nessa visão está subjacente uma perspetiva de alargamento da base social dos processos de tomada de decisão pública, através do envolvimento de atores, individuais e coletivos, com informação, conhecimentos, preferências e interesses diversificados, vidando captar a multiplicidade de visões existentes, aumentar a adequação das decisões publicas a essa multiplicidade, e por essa via, melhorar os processos de tomada de decisão e a sua aceitação social.

Adaptado de Ferrão (2013)

Desta síntese efetuada por Ferrão (2013), podemos inferir que a existência de um debate científico vivo e vigoroso acerca desta problemática assenta em entendimentos diferenciados e

por vezes mesmo antagónicos. A procura de uma sedimentação conceptual que estabilize o entendimento de dois conceitos tão relevantes e pertinentes para a análise e compreensão das dinâmicas sociais e políticas contemporâneas é essencial para esta investigação, sendo mesmo identificada com um objetivo específico a alcançar. Neste sentido, consideramos que esta investigação deve assentar numa agenda que, ao aferir da centralidade do modo de governança como fator crítico de sucesso do processo de TPP, referencie e problematize acerca das diversas matizes da relação entre governo e governança, como forma de dar resposta à nossa pergunta de partida. Face a esta revisão da literatura, consideramos que embora inúmeros autores referenciem a passagem de um paradigma de governo para outro de governança, esta nova realidade não apagou da história nem da realidade contemporânea a existência de *government.* Pelo contrário, consideramos que para uma análise objetivada do processo de TPP, esta deve assentar num entendimento da(s) relação(ões), das tensões e da forma como a relação *government-governance* é matizada no *policy-making* e na elaboração e implementação de instrumentos de política pública. Consideramos ainda, de forma explícita, que esta visão das dinâmicas relacionais assenta num entendimento de que governo e governança são conceitos distintos e não meras derivações da mesma realidade. Tivemos o ensejo de autonomizar a referenciação dos conceitos de governo e de governança para que esta fornecesse o enquadramento necessário para um necessário aprofundamento do conceito central que baliza e norteia esta investigação e que é sem dúvida a sua *raison d'être*: a Governança

2.3. Governança(s): Um Passo para um Entendimento da Complexidade das Sociedades Contemporâneas

Autores como Keping (2018) e Crespo (2013) salientam que o mais distintivo traço identitário do modo de governança é a sua diferenciação do conceito de governo. Esta referenciação pela negativa do modo de governança pode levar-nos a inferir que é um sintoma de uma certa dificuldade de sedimentação conceptual pela positiva. Keping (2018) salienta que na atualidade existem inúmeros entendimentos acerca do que é a governança. Esta pluralidade de entendimentos está em linha com as indefinições semânticas por nós já observadas e que refletem uma plasticidade conceptual que marca igualmente a sua popularização e disseminação, quer ao nível da análise científica como ao nível do *policy-making*. Ao avançarmos com um quadro limitado de distintos entendimentos do modo de governança, pretendemos demonstrar que também ao nível substantivo podemos observar a existência de

uma pluralidade e riqueza conceptual, mas igualmente para que se possa inferir da necessidade de uma sistematização capaz de nos balizar ao nível da conceptualização desta investigação (apêndice 3).

Esta necessidade de sistematização desde cedo foi sentida pelos autores que versavam acerca desta problemática. Neste sentido destacamos a referenciação de entendimentos efetuada por Kitthananan (2006), Peters (2014), Pierre e Peters (2005), Rhodes (1996) e Van Kersbergen e Van Waarden (2004). Estas tipologias, pela sua abrangência e escopo analítico fornecerão a esta investigação os elementos de análise e nos permitirão focar nas dimensões que constituem o cerne deste conceito. Neste contexto analítico, Kitthananan (2006) identifica seis visões distintas de governança: i) Nova Gestão Pública, ii) Governança corporativa, iii) Boa governança, iv) Governança sociopolítica ou interativa, v) Redes e vi) Governança global.

Tabela 16 - Visões de Governança

Visões de Governança	Entendimento
Nova Gestão Pública (*New Public Management)*	No contexto das reformas das administrações públicas, a questão da governança está ligada à emergência e afirmação da Nova Gestão Pública e consequentemente ao movimento de agencificação das administrações públicas. Para além das tendências reformistas de carácter gestionário, este modelo defende também a desconcentração da administração, a descentralização da autoridade e o reforço do controlo (*steer*) pela comunidade como um todo.
Governança Corporativa (*Corporate Governance*)	O enfoque está na forma como as instituições, públicas ou privadas, são controladas e dirigidas e menos nas instituições formais e nas suas estruturas.
Boa Governança (*Good Governance*)	A promoção desta tipologia de governança pelas agências internacionais de desenvolvimento tem sido acompanhada pela reflexão que as instituições são relevantes para a criação de condições que levem ao desenvolvimento das nações. O desenvolvimento não pode depender apenas da criação de mercados livres e da criação de políticas macroeconómicas corretas, mas deve ser acompanhado de reformas institucionais que aumentem a eficiência dos serviços públicos e sejam transparentes.
Governança sociopolítica ou interativa	Identificação de padrões de interações entre diversos tipos de atores sociais e políticos e a sua crescente interdependência. Estes padrões de interdependência esbatem as tradicionais fronteiras entre o que é público e privado, criando assim novas formas de cooperação e de negociação
Redes	Assentam na existência de novas estruturas de coordenação social e de interação entre atores públicos e privados. Neste sentido *governance* é um conceito mais lato do que *government* porque se assiste a um papel cada vez mais reduzido de instituições estaduais e a um aumento do papel de instituições privadas ou semi-públicas, gerando-se assim novos fluxos relacionais de natureza cooperativa e não hierárquica
Governança global (*global governance)*	Encontra-se ligada à área das relações internacionais. Neste contexto, governança reflete a impossibilidade dos estados em controlar exclusivamente problemáticas como as crises económicas ou os problemas ambientais. Num contexto exclusivamente europeu, esta tipologia está ligada ao conceito de governança multinível, que é o atual paradigma de governança da União Europeia e reflete a relação institucional entre o nível local, regional, nacional e transnacional e as suas interdependências

Fonte: Adaptado de Kitthananan (2006).

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Já Peters (2014) considera que a governança poder ser entendida de duas formas distintas, embora estas devem ser interconectadas. Numa análise da literatura, o autor refere que a discussão científica encontra-se centrada num debate artificial acerca da dicotomia entre o Estado e a sociedade civil como as fontes da governança, sendo que do lado da sociedade civil e distingue o conceito de "*governance without government*" já por nós referenciado e popularizado por Rhodes (1996; 1997) que assenta no entendimento de que o Estado já não terá capacidade de controlar e direcionar com eficácia por causa da sua natureza burocrática, rígida e ineficaz, em que as redes de atores sociais são a resposta para uma governança mais ágil e eficaz, sendo que neste contexto o estado deve assumir um papel mais minimalista. No segundo entendimento identificado por Peters (2014) como "governança tradicional estado-cêntrica", as instituições políticas são providas de uma legitimidade democrática e que estas têm o poder de delegar em redes e que esta delegação pode ser retirada. Neste quadro, as autoridades públicas têm a legitimidade formal de governo e o poder para governar. Os seus instrumentos são as leis, os orçamentos e as organizações públicas. Destacamos que estes entendimentos assentam na centralidade do papel do estado, o que vai em linha com a referenciação anterior da problemática da relação entre governança e governo como central para a compreensão e sedimentação conceptual em curso. A relevância desta relação foi autonomizada por Peters (2014) como balizadora de dois grandes e distintos entendimentos do modo de governança, sendo que para o autor, estes entendimentos assentam numa dicotomia artificial, dado que estas são interconectadas e que o cerne da governança assenta não no origem tipológica de um determinado ator mas na forma como todos os atores – independentemente da sua tipologia, se relacionam e se articulam para produzir governança. Destacamos neste entendimento de síntese a centralidade dos fluxos relacionais como uma dimensão central para a sua aplicabilidade empírica.

Também tendo como base o papel do Estado, Pierre e Peters (2005) identificam cinco modelos de governança, sendo que estes são baseados nas diferentes interações entre o Estado e a sociedade num contexto democrático. Estes modelos representam formas distintas de lidar com a complexidade crescente das sociedades, mas também tradições distintas dos diferentes estados e diferentes tradições políticas. Os autores (Pierre & Peters, 2005, p. 10) consideram que tem de ser levado em conta os contextos históricos, políticos e sociais. Estes modelos autonomizam como dimensões analíticas*:* i) os atores, ii) os processos e iii) os impactos. Estas

dimensões balizam a natureza e o escopo de cada um dos modelos referenciados e os elementos distintivos em relação aos restantes (Tabela 17).

Tabela 17 - Modelos de Governança

Modelo de governança	Caraterísticas
Estatista	O Estado é o principal ator da governança e controla forma como os atores sociais se envolvem no processo.
Liberal-democrático	Este modelo aceita o estado como o principal ator da governança, sendo que os restantes atores sociais competem para o influenciar. O estão pode escolher atores, grupos para que estes possam exercer alguma influência. Neste modelo o estado não é totalmente imune às influências da sociedade, mas mantem a sua legitimidade inticada. Empiricamente, este modelo ancora-se na democracia representativa.
Estado-cêntrico	O Estado continua o ator central do processo, mas institucionaliza a sua relação com outros atores. O estado formaliza relações de diversas formas com estes atores, mas pode rejeitá-los. Empiricamente, versões "*soft*" deste modelos estão a transformar-se no paradigma, sendo que o modelo corporativista permanece como o arquétipo deste modelo.
Escola holandesa de governança	Este modelo depende do papel das redes sociais no processo de governar, sedo eu a sociedade se apresenta como o ator mais forte dada a sua capacidade de auto-organização para escapar ao poder do estado e das suas tentativas de regulação.
Governance without government	O Estado perdeu a capacidade para governar bem como a sua legitimidade para os restantes atores sociais, sendo eu os atores públicos são cada vez menos relevantes do que os atores sociais. A referência empírica são as democracias do norte da Europa

Fonte: Adaptado de Pierre e Peters (2005).

Os autores (Pierre & Peters, 2005, p. 12) consideram que estes modelos representam uma tentativa de capturar uma realidade complexa, sendo que estes modelos se alicerçam na noção de que a governança é um processo e que este é baseado num conjunto de interações entre tipologias distintas de atores mas ancoradas em entendimentos distintos do papel do Estado.

Já Rhodes (1996, pp. 652-653) carateriza governança como "uma mudança no entendimento de governo, significando um novo processo de governação ou uma mudança das regras ou ainda um novo método pela qual a sociedade é governada".

Este mesmo autor considera que se colocam alguns problemas quando se tenta alcançar uma definição comum para este novo conceito. Neste contexto, identifica a utilização de seis utilizações distintas do conceito de governança*:* i) Estado mínimo, ii) Governança corporativa, iii) Nova gestão pública, iv) Boa governança, v) Sistema socio-cibernético e vi) Redes auto-organizadas (Tabela 18).

Tabela 18 Utilizações Distintas do Conceito de Governança

Utilizações distintas do conceito de governança	Entendimento
Estado mínimo	Forma de explicação da redefinição do alcance e do papel do estado e da utilização de mercados e *quasi*-mercados na oferta de serviços públicos. Neste contexto, o papel do estado foi diminuído, nomeadamente através das privatizações. O papel do estado teve uma mutação significativa, passando agora a intervir primordialmente através da regulação.
Governança corporativa	Forma como as organizações são geridas e controladas, independentemente de serem públicas ou privadas, focando-se mais especificamente nas preocupações de *accountability*.
Nova gestão pública	Neste contexto "direção" (*steer*) é sinónimo de governança. Neste sentido, distingue-se direção (*steering*) de controlo (*rowing*), sendo esta considerada como uma característica do governo (*government*). A nova gestão pública tem o seu enfoque nos mercados, na concorrência, nos clientes e nos resultados.
Boa governança	Conceito divulgado por instituições internacionais como o Banco Mundial e está intimamente ligado à reforma do estado, especialmente nos países do terceiro mundo. Neste enquadramento Rhodes identifica três tipologias de "boa governança": i) sistémica, ii) política e iii) administrativa. A primeira está relacionada com a distribuição, tanto ao nível interno como ao nível externo do poder económico e político. A segunda tipologia relaciona-se com a legitimidade e autoridade do Estado através do processo democrático. A terceira consiste na existência de serviços públicos eficientes, transparentes e passíveis de escrutínio público.
Sistema socio-cibernético	Resulta da diminuição da capacidade do estado central em controlar os efeitos e resultados das suas políticas. A interação dos diversos atores com o estado central, mas também entre si, altera a configuração dos resultados esperados pelos decisores políticos, demonstrando assim o carácter sistémico desta modalidade de governança. Os diversos atores contribuem com recursos ou conhecimento, não tendo nenhum daqueles um papel central que permita *de per si* a execução de políticas e o controlo dos resultados esperados ou desejados. Neste sentido, o estado passa a ter um caracter policêntrico, caracterizado pela existência de diversos centros.
Redes auto-organizadas	Resultado da evolução do conceito de "*government"* para o de "*governance",* sendo este muito mais lato e complexo. A existência de um largo e complexo conjunto de organizações públicas e privadas envolvidas no processo de governação é uma realidade, sendo caracterizadas pela existência de numerosas ligações inter-organizacionais. As redes são constituídas por organizações que trocam recursos para atingir o seu objetivo, maximizando assim os seus resultados e diminuindo a sua dependência dos outros atores.

Fonte: Adaptado de Rhodes (1996).

Van Kersbergen e Van Waarden (2004), ao efetuarem uma revisão da literatura salientaram a existência de uma grande confusão teórica e conceptual acerca do modo de governança e referenciaram nove entendimentos distintos. Importa ainda salientar que estes entendimentos do que é a governança se alicerçam numa análise de um conjunto alargado de disciplinas que, nas suas áreas específicas, internalizaram a sua importância e relevância, demonstrando assim – tal como já referenciámos, uma capacidade plástica de adaptação a diversos contextos, realidade e até disciplinas científicas. Os autores salientam que este conceito, precisamente pela sua plasticidade e capacidade de interação com diferentes áreas do saber e adaptável a distintos

contextos sociais pode ser uma ferramenta útil para permitir uma ponte entre disciplinas, aproximando-as assim e dando-lhas um espaço e uma linguagem (mais uma vez a importância da semântica) comuns que potenciam assim a interdisciplinaridade na análise de uma cada vez mais complexa realidade social.

Tabela 19 Entendimentos de Governança

Entendimentos de governança	Caraterísticas
Boa governança (*Good governance*)	Entendimento ligado às questões do desenvolvimento internacional e disseminado por organizações internacionais como o Banco Mundial. Tem o seu enfoque os valores políticos, económicos e sociais da legitimidade e da eficiência e que liga a Nova Gestão Pública à democracia liberal
Governança sem Governo (*Governance without government*) I: Relações Internacionais	Entendimento ligado às relações internacionais e refere a possibilidade de governar sem governo num enquadramento de governança global e de democracia global
Governança sem Governo (*Governance without government*) II: Auto-organização	Auto-organização das sociedades e das comunidades para além do mercado e aquém do estado. Enfoque nas abordagens *bottom-up* através de associações, acordos informais, negociações, relações de confiança e de controlo social informal em vez da coerção do estado.
Governança económica (*Economic governance*): Os mercados e as suas instituições	Abordagem que é desenvolvida em disciplinas como a história económica, economia institucional, sociologia económica, economia política comparada e economia do trabalho. Têm o entendimento de que os mercados não se constituem como uma ordem social espontânea, mas que são criados por instituições. Estas providenciam o enquadramento normativo e aplicam as regras do jogo.
Boa governança no setor privado (*Corporate governance*)	Referente ao sistema de direção e controlo das multinacionais. Este entendimento tem o seu foco na *accountability* e na transparência e está intimamente ligado ao entendimento de "good governance", tendo sido adotado e promovido como boa prática pela OCDE
Boa governança no setor público (*New public management*)	Este entendimento alicerça-se na transposição da "good governance" para as organizações públicas. Alicerça-se na introdução de técnicas e lógicas da gestão privada para a realidade pública
Governança nas e pelas redes I: Em geral	Governança através das redes assenta numa distinção inicial entre redes de atores públicos e provados e nas interações entre estas tipologias de atores. As redes são consideradas formas pluricêntricas de governança que contrastam com os mercados (multicentricas) e as formas hierárquicas (unicentricas).
Governança nas e pelas redes II: (*Multilevel governance*)	Diferentes níveis de governo (Europeu, nacional, subnacional) e o envolvimento de atores públicos e provados nesses níveis
Governança nas e pelas redes III: Privado – Das hierarquias às redes	A governança das e através das redes captou a atenção de disciplinas que estudam o setor provado como a economia industrial, estudos organizacionais e a gestão. A concentração empresarial teve como consequência uma substituição das hierarquias por formas mais flexíveis de organização e de cooperação com redes de empresas mais pequenas. A gestão destas novas realidades implica uma gestão e coordenação relativamente a fenómenos perniciosos. As empresas e os governos criaram instituições para reduzir os riscos da incerteza, os custos de transação e para encorajar a confiança e a facilitação de escolhas.

Fonte: Adaptado de Van Kersbergen e Van Waarden (2004).

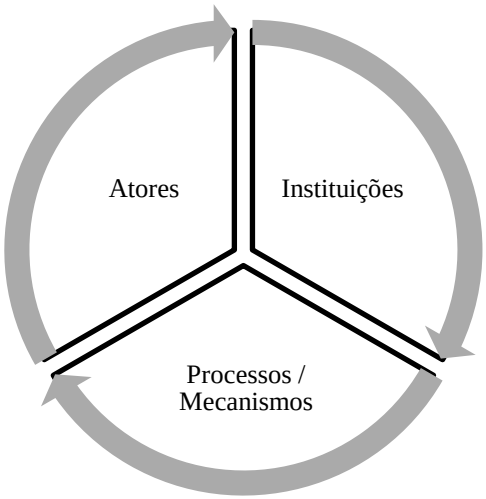
Destas tipologias, podemos observar a existência de um conjunto alargado de entendimentos que, embora restrinjam e ajudem a diminuir o perímetro da conceptualização do modo de

governança, ainda são diversos o suficiente para que seja difícil de operacionalizar, mais ainda num contexto de investigação que versa sobre a sua centralidade no processo de TPP no âmbito do ciclo de programação comunitária 2014-2020 em Portugal. Uma análise mais focada destas tipologias permite inferir a identificação de um conjunto de elementos comuns que dão substância teórica e delimitam operacionalmente um conceito que se apresenta como central para a compreensão dos fenómenos sociais contemporâneos.

Num esforço de sintetizar as dimensões que incorporam na atualidade o conceito de governança, Keping (2018) refere que esta não pode ser entendida como um conjunto de regras, mas como uma atividade e como um processo – o processo de governança. Este processo é baseado na coordenação e não no controlo, envolvendo atores públicos e privados. A governança não assenta o seu processo numa instituição específica, mas é alicerçada num conjunto de interações contínuas. Nesta linha de sedimentação das caraterísticas definidoras da governança, Van Kersbergen e Van Waarden (2004) salientaram que a governança se alicerça numa abordagem pluricêntrica e não unicêntrica. Destacam ainda que as redes, quer intra quer inter organizacionais desempenham um papel central na sua implementação. Estas redes organizam os fluxos relacionais entre diversas tipologias de atores, autónomos, mas interdependentes. Nestas redes, as questões ligadas à hierarquia e à liderança monocrática são menos relevantes. Destacam o papel do Estado e das suas instituições como podendo ou não estar presentes, e, estando presentes, são considerados como apenas mais um ator. Neste entendimento, o foco reside nos processos ou nas funções e não nas estruturas de governo. Estes processos assentam nos modos de cooperação, negociação e concertação e nãos nos tradicionais coerção, comando e controlo. A elaboração de novas instituições é uma forma de redução do risco e da incerteza que advêm das relações entre os diversos atores, facilitando assim a sua cooperação. Para finalizar, os autores (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004) salientam ainda o caráter normativo das dimensões identificadas, construindo assim arquétipos para serem seguidos.

Destas referenciações, consideramos que podemos identificar a existência de três grandes dimensões que, pela sua amplitude e relevância, sintetizam as principais caraterísticas do modo de governança, garantindo a esta investigação uma operacionalização que permita a resposta às questões a que nos propomos responder (Figura 13.).

Figura 13 - Dimensões da Governança



Fonte: Conceção própria.

Para esta investigação, e tendo em conta a revisão da literatura efetuada, concebemos o modo de governança como um conceito multidimensional, que assenta numa articulação simbiótica entre as seguintes dimensões: i) Atores, ii) Instituições e iii) Processos/Mecanismos. Offe (2009) refere que a discussão científica acerca do modo de governança pode ser sintetizada como estando ancorada em duas dimensões (estruturas e processos), mas consideramos que na atualidade importa autonomizar o papel dos atores como uma ancoragem analítica, mas também empírica que molda a forma contemporânea da governança. Referenciamos o papel dos atores com uma dimensão crítica, salientando assim o alcance da governança como capaz de incorporar na sua dinâmica relacional um conjunto cada vez mais alargado de atores de tipologias distintas (públicos, privados e terceiro setor). Estes atores, embora de natureza autónoma – entre si e em relação ao Estado, são igualmente interdependentes num contexto de identificação das redes como o suporte logístico-operacional da governança. A importância dos atores nesta conceptualização da governança, ao nível da sua multiplicidade e das suas relações de interdependência é destacado por autores como Almeida e Almeida (2018), Crespo (2013), Gomides e Silva (2009), Jessop (1977), Le Galés (1998), Rhodes (1996;1997; 2007) e Stoker (1998).

A referenciação das instituições como estruturas de governança assenta na capacidade dos atores e das suas redes conceptualizarem estruturas capazes de se assumirem como modelo alternativo de resolução e gestão de assuntos coletivos (Jessop, 2002), mas também como forma de lidar com questões ligadas com a gestão da incerteza criada pelos nexos relacionais entre

atores distintos (Van Kersbergen e Van Waarden, 2004), com a autonomia relativamente ao Estado (Peters, 2017; Rhodes, 2007) e finalmente com a separação expressa relativamente aos órgãos de governo (Almeida & Almeida, 2018; Crespo, 2013; Cançado, Tavares & Dallabrida, 2013; Gomides & Silva, 2009; Rhodes, 1997).

O enfoque na governança como um processo é amplamente referenciada na literatura científica (Keping, 2018; Offe, 2019; Rhodes, 1996, 1997, 2007; Stoker, 1998) e é balizada pela importância dos fluxos relacionais que se consubstanciam entre os diversos atores, as suas redes e as instituições que são mobilizadas para que possa existir um enquadramento capaz de balizar estas mesmas interações. Depreende-se desta análise a sedimentação de que estas dimensões se articulam entre si, não podendo ser consideradas como sendo isoladas. Na explanação desta dimensão, salientamos ainda a sua referenciação enquanto articulação de regras (Healey, 1997; 2006; Healey, Magalhães, Madanipour, & Pendlebury, 2002), como criação de regras para a ação coletiva (Milward & Provan, 2004) e como mecanismos *problem-solving* (Rosneau & Czempiel, 2000; Kazancigil, 2002). Esta sedimentação conceptual do modo de governança é útil para restringir o seu entendimento teórico e para lançar as bases para a operacionalização empírica dentro deste contexto investigativo. Em tal contexto, consideramos fundamental como próximo passo a referenciação do propósito do modo de governança, sendo que o seu propósito está intimamente ligado ao objeto sobre a qual a governança versa e que constitui uma ancoragem desta investigação: a dimensão território.

3. Da articulação conceptual: O modo de governança e a dimensão territorial

No seguimento da sedimentação do entendimento de TPP e da mobilização do modo de governança enquanto lente analítica desta investigação, identificamos a dimensão territorial da governança – governança territorial, como referencial de análise. Neste contexto, Ferreira (2012) considera que a nova realidade que advém da passagem do paradigma de *governmen*t para o de *governanc*e também teve impacto numa dimensão fundamental: o território. Recordamos que a conceptualização de território por nós referenciado para esta investigação assenta, em primeiro lugar, naquilo a que autores como Barca (2009), Barca, McCann e Rodriguez-Pose (2012), Davoudi et al. (2008), Feio e Chorincas (2009), Ferreira (2012) e Neto, Couto e Natário (2009) referenciaram como sendo uma construção multidimensional, salientando a sua centralidade na expressão política, económica, social e cultural das dinâmicas relacionais aí existentes, e em segundo lugar, tal como referenciado por autores como Feio e Chorincas (2009) e Ferrão (2010), como um fator de racionalidade das políticas públicas.

Esta relevância do território como construção multidimensional e como fator de racionalidade das políticas públicas levou a um ganho de importância das questões relacionadas como o estudo e sistematização da governança territorial (Feio & Chorincas, 2009), tanto num contexto científico como ao nível do *policy-making*. Nesta linha de entendimento importa salientar que Chamusca (2013), ao referenciar os desafios e objetivos da governança territorial afirma que as mudanças das sociedades contemporâneas do século XXI trouxeram novos desafios aos territórios, existindo a necessidade de redefinir os modelos e lógicas de organização política, económica e social. Nesta reflexão, o autor considera ainda que os princípios e métodos da democracia representativa são crescentemente questionados, destacando-se a emergência da relevância dos processos deliberativos e regulatórios bem como a emergência de novos modelos políticos e sociais em que o Estado já não é o único ator com capacidade de gestão nos territórios. Estas novas realidades levaram a que o autor identificasse um conjunto de desafios aquilo a que o autor chama de "governação dos territórios": i) Globalização e internacionalização da economia; ii) Emergência do setor privado; iii) Fragmentação e falência do sistema político; iv) Transformações no sistema de relações internacionais; v)

Fortalecimento das intervenções territoriais de base local ou regional e vi) Alteração dos princípios de organização política e económica.

Esta questão da redefinição do papel territorial do Estado face às novas realidades políticas e sociais é crítica para a nossa análise e está em linha com o referenciado nos capítulos prévios relativamente à conceptualização do território bem como do modo de governança, revelando-se assim como uma problemática transversal nesta investigação.

Neste contexto, Pereira (2014) aborda esta problemática e autonomiza o papel da globalização bem como os seus impactos na organização política económica e social das sociedades.

Neste sentido, a autora considera um conjunto de dimensões que geraram este contexto

1) reduziu a capacidade de intervenção pública e forçou o Estado a reajustar as suas funções, estrutura e modo de funcionamento;
2) trouxe para os processos de decisão política atores económicos e sociais (da escala local à escala global) com outros interesses e valores, muitas vezes conflituantes e até incompatíveis;
3) exigiu a criação de novas formas de relacionamento, entre diferentes níveis da administração e entre atores públicos e privados.

Também sobre esta problemática, Davoudi et al. (228, p.24) consideram que a mudança do papel do Estado levou não só a mudanças no governo, como levou igualmente a uma perturbação dos canais, redes e alianças através dos quais o governo se ligava aos cidadãos e aos atores económicos.

Salientamos ainda Lidstrom (2007, p. 500), que sintetiza e sistematiza esta problemática, identificando quatro fatores de mudança que configuram a governança territorial contemporânea (Tabela 20.).

Tabela 20 Fatores de Mudança da Governança Territorial Contemporânea

Fatores de Mudança	Caraterísticas
Redefinição do papel do estado-nação	O estado nação está neste momento a ser desafiado sendo que atingiu o seu apogeu no período após a II guerra mundial, através do fortalecimento dos *welfarestates.* Esta tipologia de Estado favorecia a centralização e a definição de políticas nacionais como forma de obter uma distribuição de recursos mais justa entre indivíduos, grupos e territórios.
Fortalecimento dos níveis inferiores de governo	Relativamente ao fortalecimento dos níveis inferiores de governo é salientado que em muitos países, diversas funções têm sido descentralizadas do governo central para os níveis locais regionais. Salienta-se ainda que nalguns países este movimento de fortalecimento dos níveis inferiores de governo foi acompanhado pela reorganização dos níveis subnacionais de governo, quer seja pela aglomeração de municípios e regiões, quer seja pela introdução de novos níveis regionais de autogoverno.
Aceitação do aumento da diversidade, variação e assimetria na forma como os territórios são governados	No que concerne à aceitação do aumento da diversidade, variação e assimetria na forma como os territórios são governados, considera-se que esta tendência pode ser encarada como a outra face da capacitação dos níveis mais baixos de governo. O processo de descentralização implicaria um maior alcance das políticas locais e regionais no *policy-making.* Neste contexto seria mais provável que estas políticas respondam a solicitações dos cidadãos e dos atores sociais, esperando-se assim que as regiões mobilizem as suas vantagens particulares para a promoção do seu desenvolvimento económico, levando assim a uma maior diferenciação das economias regionais.
Esbatimento das fronteiras entre as responsabilidades do sector público e sector privado	Considera este facto mudou de forma considerável a forma como a governança territorial estava a ser desenvolvida. Muitas das funções que eram encaradas como responsabilidades públicas durante o *welfarestate* ou foram privatizadas ou são geridas conjuntamente por operadores públicos e privados, referindo-se ainda que tem sido aceite que a eficiência e a *accountability* possam ser melhoradas, deixando que o mercado tenha um papel mais alargado na sociedade. Neste contexto económico e social, os incentivos, a competição e a escolha são potenciados e valorizados e os cidadãos passaram a ser encarados como consumidores, tendo o direito de escolher entre diferentes fornecedores de serviços. Neste contexto, referencia-se ainda que a diversidade, a variação e a assimetria entre unidades de governo locais e regionais também podem ser encaradas como expressões de uma maior competição entre territórios.

Fonte: Adaptado de Lindstrom (2007).

Esta referenciação do contexto e das causas que levaram à redefinição dos modos de organização sociopolítica dos territórios levam-nos a uma necessidade de conceptualização e sedimentação da dimensão territorial do modo de governança. Neste contexto, Dasi (2008, p. 15), ao integrar a variável território na análise do modo de governança, entende que governança territorial deve ser identificada como uma prática ou um processo de organização das diversas relações que caracterizam as interações entre atores e os diversos interesses presentes no território. Ainda para este autor, o resultado deste processo de organização é a elaboração de uma visão territorial partilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial,

necessário para conseguir a coesão territorial sustentável nos diversos níveis (local, regional, nacional e supranacional). Este autor considera que a governança territorial é uma pré-condição para a existência de coesão territorial, sendo implementada através da participação dos diferentes atores que atuam nas mais diversas escalas.

Esta linha de entendimento leva-nos a inferir acerca da especificidade da governança territorial e da sua distinção teórica com o modo de governança. Neste sentido referenciamos autores como Dallabrida (2011; 2015), que reivindicam uma adjetivação substantiva para o termo governança – neste caso como sendo territorial, tendo esta o entendimento de que é um processo que é protagonizado por uma sociedade situada histórica e geograficamente, mediante relações estabelecidas entre os diferentes atores territoriais na perspetiva de debater, pactuar decisões e deliberar temas de interesse coletivo.

Também Feio e Chorincas (2009, p. 144), salientam que a governança territorial distingue-se da governança tradicional pelo objeto de intervenção, que é o território e pelo seu objetivo final, que é a gestão e regulação das diversas dinâmicas territoriais (fluxos relacionais entre redes de atores de tipologias diferentes). Ainda nesta linha, Dasi (2008, p. 13) salienta que a governança territorial pode ter dois entendimentos distintos: i) como uma mera aplicação dos princípios de boa governança à política territorial ou ii) como um processo de caraterísticas muito específicas, dado que o seu objetivo é o território. Neste contexto, Ferreira (2012) refere que a complexidade do território permite considerar as dinâmicas territoriais para aferir se se aplicam os princípios da boa governança, mas também para aferir se a governança territorial tem ou não, de facto, um caracter particular, sendo que neste caso a governança é por nós entendida como um processo específico em que o objetivo é o território.

Não podemos deixar de anotar a similitude entre o modo de governança e a governança territorial no fato destes serem conceitos com uma grande diversidade de entendimentos, mas que assentam na sua sedimentação numa referenciação pela negativa. Se no modo de governança, como verificámos, este se assume em relação ao conceito de governo, já na governança territorial existe uma mimetização dado que esta se define, antes de mais, pela sua diferenciação em relação ao modo de governança. Para a conceptualização do entendimento de governança territorial que iremos mobilizar é essencial a sua distinção relativamente ao modo de governança, mas sendo esta uma condição necessária, não se nos afigura como suficiente por si só definir e sedimentar um entendimento com impacto analítico. Neste sentido, importa

referenciar entendimentos diversos para que possamos identificar um conjunto de dimensões que mobilizaremos nesta investigação.

Assim, Dallabrida (2011) referencia a governança territorial para referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade que uma sociedade organizada territorialmente possui para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, económicos e institucionais, incluindo o Estado nas suas diferentes instâncias. Ferrão (2010, p. 134) refere que a governança territorial é um elemento essencial de modelos de governação que pressupõem uma maior cooperação entre atores e uma melhor coordenação entre políticas, tanto de base territorial como de base setorial, pressupondo-se assim a necessidade de uma lógica de articulação transversal, catalisadora de atores, redes e de escalas de intervenção.

Numa lógica de referenciação da governança territorial enquanto processo colaborativo, Pereira (2013) salienta que aquela só é viável numa lógica e que os atores estão enquadrados num referencial de cooperação coletiva, voluntária, permanente e persistente, de geometria variável apoiado por uma estrutura fixa e sólida, sendo que este modelo colaborativo deve estar indexado a um dado território e a um ecossistema de atores territoriais que aí operam.

Numa lógica de referenciação da governança territorial enquanto elemento caraterizador das políticas públicas, Well e Schmitt (2016) salientam a sua importância para o *policy-making* da UE ao nível da formulação de políticas públicas, programas e projetos de desenvolvimento através das seguintes dimensões: i) coordenação das ações dos atores e instituições, ii) integração das políticas setoriais, iii) mobilização da participação de atores, iv) adaptação a contextos fluidos e v) especificidades territoriais e impactos das intervenções

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

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

Nesta mesma linha de entendimento, autores como Neto, Couto e Natário (2009) salientam que:

> The local and regional territories are spaces of collective action; the results of their action depend on accurate knowledge and identification of the behaviour and relationships of the most relevant territorial agents, as well as their ability to coordinate. The success of territorial governance results from the procedures and mechanisms used to mobilize different institutional and managerial abilities. The possibility to mobilize these abilities strongly depends on the conditions for developing new ways of interaction that may reconcile the individual strategies of the multiple actors into legitimate joint strategies. (Neto, Couto & Natário, 2009, p. 85)

Ainda neste contexto, ESPON (2014) no relatório "*Towards better territorial governance in Europe*" identifica o conceito de governança territorial como a formulação e implementação de políticas públicas, programas e projetos de desenvolvimento para um dado território através da mobilização das seguintes dimensões de governança:

- Coordenação de atores e instituições
- Integração setorial de políticas
- Mobilização dos atores territoriais
- Capacidade de adaptação a contextos em mudança acelerada
- Apreensão das especificidades territoriais e dos seus impactos.

Esta existência de inúmeros entendimentos acerca da governança territorial é evidenciada por autores como Chamusca (2013) que salienta que estamos perante um conceito incerto, com múltiplas aplicações e ambivalente no que concerne aos processos de gestão territorial, este autor salienta que o conceito é relevante num contexto de aproximação do estado às pessoas, às práticas de negociação e refletindo a interdependência entre os diversos atores. Neste quadro, Dallabrida, Marchesan, Rossetto e Filippim (2016) sistematizam um conjunto de autores e de entendimentos diversos, mostrando assim a necessidade de caminharmos para a construção de um referencial operativo, que partindo de um dado enquadramento teórico se mostre capaz de se assumir como uma base de referenciação para a aplicação empírica (Apêndice 4)

Esta diversidade de entendimentos salienta igualmente a necessidade de objetivarmos a relevância do propósito de cada entendimento. Assumindo a relevância da necessidade de objetivação do modo de governança, como salienta Dallabrida (2011), consideramos como imprescindível o estabelecimento de uma identificação mais fina dos propósitos da governança

territorial como sendo um fator essencial para a sua delimitação. Neste sentido, Dallabrida (2015) identifica quatro propósitos que dão estabilidade e foco à aplicação deste conceito (Figura 14.).

Figura 14 - Propósitos da Governança Territorial

Propósitos da Governança Territorial	Orientar e promover o desenvolvimento dos recursos locais
	Estabelecer voluntariamente relações horizontais de cooperação e parceria
	Representação de diferentes grupos territoriais face a interesses externos
	Visão partilhada do futuro do território

Fonte: Adaptado de Dallabrida (2015).

Está subjacente a esta identificação dos propósitos da governança territorial a existência de uma construção partilhada de um projeto que mobilize os diversos atores territoriais tendo em vista ao desenvolvimento de um dado território, o que salienta o seu caráter plural e multidimensional. Assume-se ainda nesta leitura a indispensabilidade de existir um fim (objetivo) claro e partilhado que responda a uma necessidade coletiva. Considera ainda que entre os diversos entendimentos de governança territorial referenciados, podemos identificar a existência de fatores comuns que nos permitem atingir um entendimento comum do conceito em questão. Assim, a governança territorial assenta em dinâmicas relacionais entre atores de tipologias diferentes e de escalas diferentes (multinível), que agrupados em redes de atores são coordenados e/ou articulados de forma a tornar mais eficaz a sua intervenção a uma dada escala, possibilitando assim a existência de um referencial capaz de assumir o desafio de integrar diversas políticas públicas. Esta natureza da governança territorial – diversa, plural e capaz de integrar atores e políticas em torno de um projeto coletivo de desenvolvimento é por nós considerado como o ponto de partida e a nossa base ao nível da ancoragem analítica desta investigação. Consideramos que esta referenciação de governança territorial é assumidamente mimética do entendimento de território observado, um território-sujeito na sua dupla natureza de construção multidimensional e de racionalidade das políticas públicas é entendível precisamente pela assunção da dimensão territorial como sendo nuclear para este entendimento. Releva daqui a centralidade da dimensão territorial relativamente ao modo de governança. Esta centralidade da dimensão "Território" tem sido uma constante nesta investigação, desde a

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

identificação e caraterização do processo de TPP até à sistematização do referencial de governança territorial.

3.1. A Governança e o *Policy-making* da União Europeia: A Governança (Territorial) Multinível

Cotella e Rivolin (2010) referenciam a existência de um debate científico e ao nível do *policy-making* da UE acerca da governança territorial, localizando cronologicamente este debate nos trabalhos de preparação da Agenda Territorial da União Europeia (2007). Neste contexto, a governança territorial era definida uma forma de se atingir a coesão territorial da UE, sendo que no Tratado de Lisboa (2007) era internalizado na UE o princípio da coesão territorial como o seu terceiro pilar. Ainda neste enquadramento, Cotella e Rivolin (2010) salientam que embora se tenha institucionalizado o princípio da coesão territorial como um dos três pilares da UE, a questão da implementação dos princípios da governança territorial não foi então formalmente internalizado no *policy-making* comunitário. Neste sentido, para estes autores, a governança territorial pode ser entendido como um alargado processo de interações verticais e horizontais de natureza informal que tem por objetivo ligar e tornar coerente a relação entre o planeamento espacial dos Estados-membros com uma visão partilhada ao nível comunitário. Neste contexto de interligação da conceptualização de governança territorial num referencial de *policy-making* da UE, ainda Cotella e Rivolin (2010) avançam com uma proposta de referencial analítico alicerçada em quatro dimensões (Figura 15).

Figura 15 Dimensões da Governança Territorial na União Europeia

Governança Territorial na União Europeia	Estrutura
	Ferramentas
	Discurso
	Práticas

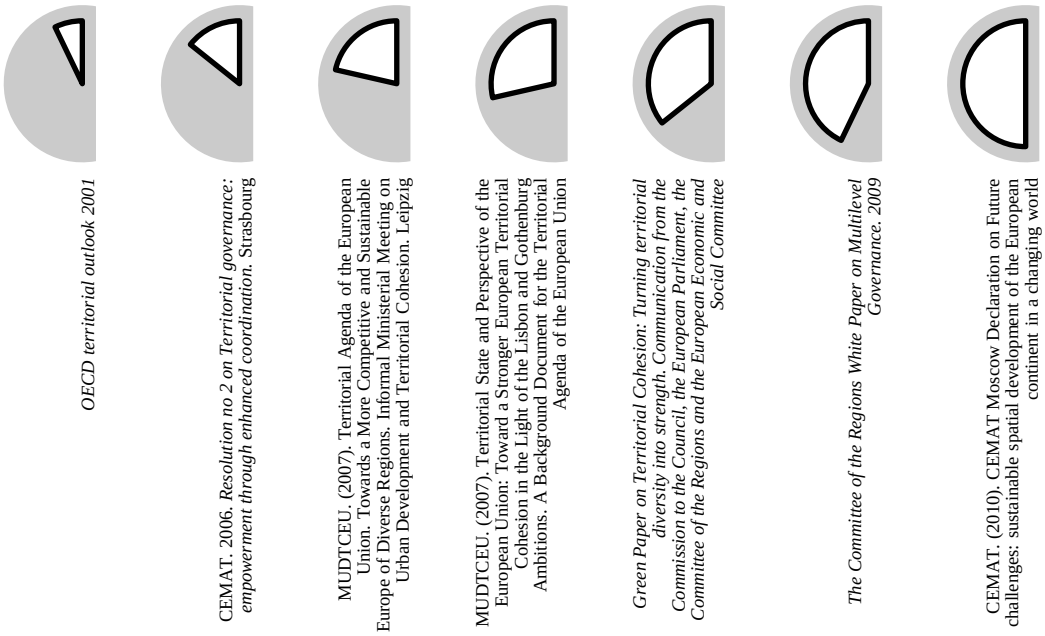
Fonte: Adaptado de Cotella e Rivolin (2010).

Este modelo explicativo parte de um entendimento da governança territorial como um processo relacional – entre as suas dimensões, e como um processo institucional – ancorado em relações entre diversos atores. Neste contexto institucional específico (UE), a governança territorial assenta para os autores numa intrincada e complexa teia de interações verticais (entre diversos

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

níveis de governo) e horizontais (entre setores e entre atores públicos e privados) que nos estados modernos são permitidas e formatadas pelos sistemas nacionais de planeamento espacial. Já Stead (2013), e num contexto de referenciação institucional, salienta que a expressão "Governança Territorial" é amplamente usada no âmbito do *policy-making* da UE e mais em particular num contexto de Política de Coesão, embora precise que foi a OCDE em 2001 que primeiro abordou esta questão. Este autor corrobora o entendimento de Cotella e Rivolin (2010) de referenciar a Agenda Territorial de Lisboa (2007) como central na explanação e disseminação deste conceito, mas também identifica o Livro Branco da Governança Multinível (2009) do Comité das Regiões bem como outros documentos/processos oriundos do *policy-making* da UE.

Figura 16 Documentos / Processos-chave da EU



Fonte: Adaptado de Stead (2013).

Stead (2013) ao analisar as dimensões que constituem a governança territorial, identifica cinco entendimentos distintos deste conceito e cruza-os com os documentos da OCDE e da UE acima referenciados:

- Coordenação vertical ou horizontal de políticas e/ou atores,
- Participação e consensualização entre atores públicos e/ou privados,
- Devolução de poderes e/ou recursos para os níveis inferiores de decisão,
- Coesão territorial e

- Avaliação dos impactos territoriais e desenvolvimento de visões territoriais (apêndice 5).

Não podemos deixar de observar que existe um certo mimetismo nesta falta de sedimentação conceptual relativamente ao que foi observada para o modelo de governança. A disseminação de entendimentos é um óbice para uma mais clara e precisa mobilização conceptual como enfoque analítico de qualquer investigação ou de qualquer referenciação ao nível do *policy-making*. Stead (2013) salienta ainda que dada a existência de um conjunto alargado de entendimentos que são mobilizados em diversos momentos ao nível do *policy-making* da UE, ainda não se chegou a um momento em que exista uma sedimentação cientifica de "Governança Territorial" e interroga-se se este será realmente um conceito autónomo ou uma expressão que tem o mesmo entendimento de "Governança Multinível". Neste contexto institucional europeu, a governança territorial está ligada ao conceito de governança multinível (*multi-level governance*), que é o atual paradigma de governança da UE e reflete a relação institucional entre o nível local, regional, nacional e transnacional e as suas interdependências (Bohme, Zilmer, Toptsidou e Holstein, 2015; Cotella e Rivolin, 2010; Kitthananan, 2006), salientando-se assim a dispersão do *policy-making* por diversos níveis territoriais.

Pereira (2014, p. 7) referencia o conceito de governança multinível como sendo neste momento consensualizado como o modelo mais eficaz e eficiente para garantir a governabilidade dos territórios porque: i) Gere melhor os impactos territoriais a diversas escalas que são provocados por externalidades multi-escalares, ii) reflete a diversidade dos interesses dos cidadãos, iii) facilita compromissos políticos e iv) fomenta a inovação e experimentação no campo das políticas públicas. Para Green e Orton (2012, p. 154), o entendimento de governança multinível está associado a um contexto de complexidade e fragmentação dos enquadramentos institucionais existentes, sendo que estas realidades são, por um lado, um estímulo a procura de novas formas de inovação e paradoxalmente são um constrangimento ao alcance dos objetivos a alcançar.

Neste quadro, os autores salientam ainda que se verificou o aparecimento das parcerias como forma de ultrapassar essas restrições. Para estes autores, as parcerias caraterizam-se por "uma forte direção central das políticas por parte do governo nacional, combinado com a aplicação de políticas através do mecanismo de parcerias ao nível local". Esta complexidade e necessidade de articular e coordenar atores, políticas e níveis territoriais num contexto cada vez mais fragmentado está patente na referenciação feita por AD&C (2018) acerca do modelo de

gaps da governança multinível formulado por Charbit (2011) em que se assume a centralidade da governança multinível no quadro relacional interinstitucional entre atores públicos. Este modelo assenta na referenciação de sete gaps que colocam em causa a governança multinível e que devem servir de *road map* nas fases iniciais da sua implementação.

Figura 17 Gaps da Governança Multinível

Gaps da Governança Multinível	Informação
	Capacidade
	Financiamento
	Políticas Públicas
	Escopo das escalas territiriais
	Objetivos
	Prestação de contas

Fonte: Adaptado de AD&C (2018).

Neste contexto de sedimentação do entendimento de governança multinível, Romero e Farinós (2011) salientam que as parcerias entre os diversos atores territoriais são indissociáveis das práticas da governança multinível, ligando-as às estratégias de desenvolvimento. Neste contexto, os autores focam as dimensões vertical (multinível), o modelo de organização do estado e na (des)coordenação de políticas a diversos níveis como dimensões essenciais para a compreensão deste fenómeno. A ligação entre a governança multinível e a formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento territorial é um fator a ter em conta na análise deste conceito.

Já autores como Well e Schmitt (2015) salientam que num contexto de mobilização da governança multinível como conceito operativo no *policy-making* da UE, este era inicialmente referenciado para explicar a mudança de um sistema hierárquico de governo para um sistema de negociação contínua entre estruturas de governo em diversos níveis territoriais, sendo que posteriormente esta analise foi alargada para poder conter a participação de atores não públicos, para os quais a expressão "governança multinível" parecia mais adequada.

Hooghe (1995), por seu turno, enfatiza a ligação da governança multinível como um dos três modelos usados para explicar a *polity* da UE (contrapondo aos modelos centrados no estado e supranacionais) focando na distribuição de competências entre os diversos atores. O autor infere que este modelo é a Europa com as Regiões (governança multinível baseada no papel aditivado

das administrações regionais) e não da Europa das Regiões (modelo supranacional), onde o nível do Estado é deliberadamente reduzido.

Autores como Borzel (1997, p. 8) e Jordan (2001) referem que a governança multinível surge como referencial da UE como o meio de ultrapassar as fragilidades das abordagens neo-funcionalistas e intergovernamentalistas no estudo da governança europeia. Numa lógica de referenciação e sedimentação do(s) entendimento(s) da governança multinível, Borzel (1997, p. 10) salienta que esta abordagem é baseada na governança em rede como uma forma específica de governança que é baseada na coordenação não hierárquica entre atores públicos e privados através dos diversos níveis de governo, focando a sua natureza eminentemente cooperativa focada em questões *problem-solving.* Nesta caraterização da governança europeia, o processo de decisão política é disperso por um vasto número de atores, não sendo monopolizado pelos governos nacionais, corroborando assim a definição de governança avançada por Bilhim (2013; 2015) que salientavam o caráter *não monopolista* do estado neste referencial analítico.

Já Faludi (2012, p. 198) refere que o conceito de governança multinível emergiu durante a década de 80 do século XX no âmbito dos estudos acerca da UE e que representou uma mudança da tentativa de explicação a integração europeia tendo como ponto de partida os papeis dos estados-membros passando esta explicação a focar-se na forma como o sistema funciona de facto. O mesmo autor refere ainda que o conceito de governança multinível se disseminou e popularizou e que "penetrou também no discurso do planeamento espacial europeu como governança territorial multinível", identificando as referenciações deste conceito num conjunto de documentos europeus (apêndice 6). Esta referenciação permite-nos uma leitura da emergência das questões ligadas à governança multinível num quadro interinstitucional ao nível do *policy-making* da UE, salientando-se assim a diversidade e pluralidade dos entendimentos mobilizados, permitindo-nos igualmente uma leitura em que estamos perante documentos de caráter técnico-político e expressamente político, mostrando assim a forma como este conceito se foi introduzindo nos mais diversos *fora* da UE e das suas instituições. Nesta referenciação da emergência e consolidação da governança multinível, o autor salienta que nessa génese da discussão científica e ao nível do *policy-making* se utilizava a expressão "Governança Territorial Multinível", sendo que para o autor essa expressão era redundante. Neste sentido, Faludi (2012) identificou três problemas nessa expressão que agora enumerarmos: i) A

redundância da expressão territorial, ii) A ambiguidade da governança multinível e iii) As conceções de espaço e de território que lhe estão subjacentes.

Relativamente ao primeiro problema, Faludi (2012, p. 199) argumenta que a expressão "territorial" não adiciona nada ao conceito de governança multinível, pois este deve ser entendido como já tendo uma componente territorial agregada. Assim sendo, governança multinível é também territorial e é desta forma que deve ser entendida**.** Já Bohme, Zilmer, Toptsidou e Holstein (2015) no relatório "*Territorial Governance and Cohesion Policy*" salientam que a governança territorial adiciona um elemento extra ao entendimento de governança multinível, dando enfoque ao papel dos diferentes níveis de governo no discurso emergente relacionado com o planeamento espacial europeu/coesão territorial.

Já que no que se refere ao segundo problema, Faludi (2012, p. 199-200) afirma que a ambiguidade da governança multinível existe quando se considera esta como um mero reconhecimento das políticas como tendo diversos níveis ou quando aquela representa uma mudança do conceito de governo para o conceito de governança. Este autor (Faludi, 2012, p. 207) conclui que, neste sentido, governança multinível deve referir-se "às relações verticais entre os diversos órgãos de governo num enquadramento de política multinível e não ao processo mais compreensivo chamado governança". Salientamos este problema identificado por Faludi como crítico para esta investigação. Já antes tínhamos abordado a problemática das relações entre *government* e *governance*, salientando a existência de uma agenda de investigação capaz de balizar e sistematizar a(s) relação(ões) existentes. Esta referenciação de Faludi (2012) revela-se como pertinente porque sedimenta também no domínio territorial uma problemática que ainda carece de aprofundamento. Partindo do princípio de que no *policy-making* contemporâneo se assiste a um conjunto de sobreposições e de complementaridades entre governo e governança – não se assistindo a uma mudança de paradigma cega e total, então importa problematizar estas mesmas relações e o seu impacto em instrumentos de política.

No que concerne ao terceiro problema, Faludi (2012, p. 204) considera que a literatura sobre a governança multinível necessita de ser complementada por uma "preocupação acerca do entendimento e dos arranjos territoriais que estão a moldar a forma como as coisas estão organizadas no terreno e como as pessoas conceptualizam a Europa como uma construção geográfica". Deriva deste entendimento uma análise mais fina das realidades territoriais e da sua relação com as dimensões administrativas e funcionais que balizam as respetivas estratégias

de desenvolvimento, salientando-se assim uma preocupação com as matizes territoriais que não são captadas pelas estruturas institucionais já existentes.

Os problemas identificados por Faludi (2012) salientam um debate científico que já tínhamos salientado na parte da investigação em que abordámos a conceptualização do modo de governança. O debate científico acerca da substituição/relação entre governo e governança aí abordado é igualmente mobilizado para o entendimento de governança multinível, importando aferir acerca de qual o verdadeiro escopo dos entendimentos mobilizados. Uma vez mais, consideramos crítico para esta investigação o prosseguimento desta problemática como forma de aferir de facto o *policy-making* mobilizado no âmbito da dimensão territorial da UE.

Na definição (já) clássica de Hooghe e Marks (2003), dois tipos de governança multinível estão patentes neste debate cientifico, aproximando-se o Tipo I da governança multinível do conceito de governo *(government)*, dado que temo seu enfoque nas relações verticais entre diversos níveis de atores públicos, sendo que o Tipo II se aproxima do conceito de governança por nós referenciado, tendo o seu enfoque nas dinâmicas relacionais e nas articulações flexíveis entre diversas tipologias de atores.

Tabela 21 Tipos de Governança Multinível: Tipo I e II

Governança Multinível de Tipo I	Governança Multinível de Tipo II
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 estável a longo prazo, embora haja flexibilidade na distribuição de competências entre níveis. -Baseado na relação entre o governo central e os organismos subnacionais, numa abordagem sistémica e limitada nas escalas de abordagem.	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. - As estruturas de governança são menos rígidas, fomentando uma abordagem ao nível de um "território funcional ", não necessariamente circunscrito às fronteiras administrativas. - As parcerias público-privadas (também existentes no tipo I) são aqui mais comuns.

Fonte: Adaptado de Pereira (2014).

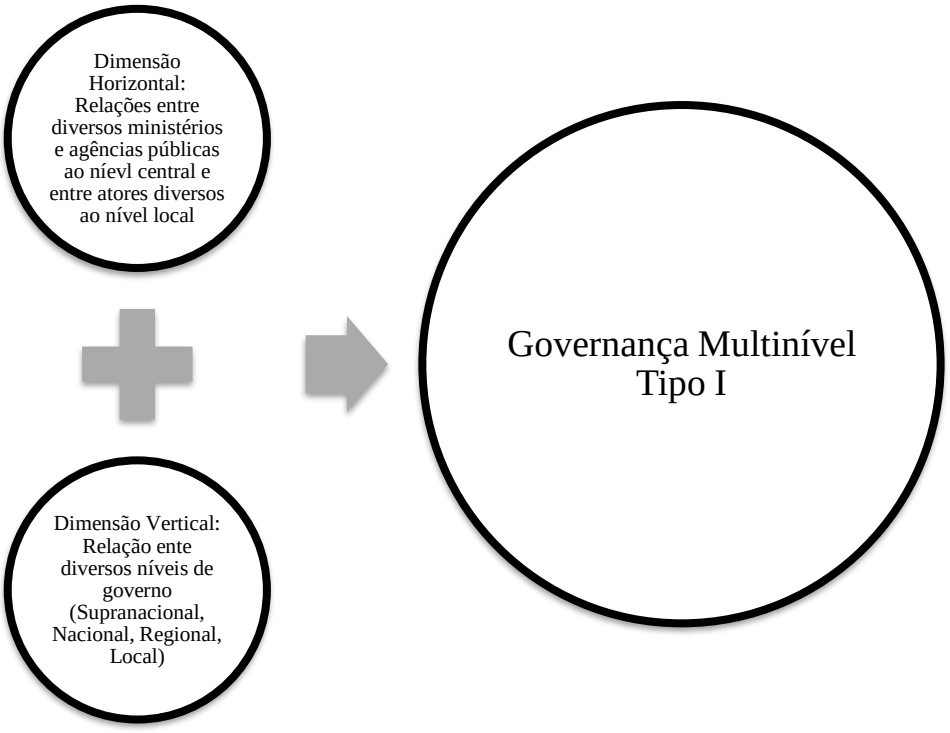
A AD&C (2018) refere que estes dois tipos ideais de governança multinível, embora pareçam contrastantes num primeiro momento são efetivamente complementares acontecendo não raras vezes em simultâneo sendo que o tipo I compreende as interações e partilha de competências entre o governo central e os governos subnacionais não sobrepostos e que o tipo II abrange um quadro de trabalho mais complexo e fluido de inúmeras jurisdições (muitas vezes setoriais e com geometrias territoriais distintas). A governança do tipo II emerge da necessidade da

implementação de políticas específicas definidas nos quadros legais das jurisdições do tipo I, principalmente quando estas não podem ser concretizadas de forma eficaz e/ou eficiente pelas estruturas governativas. Jalali (2012), nesta linha de entendimento, salienta:

> The use and development of the concept of multi-level governance by authors such as Marks and Hooghe also captures the notion that the relationship between different levels—and particularly of interest here, between the European and the national executives—is not defined by clear, hierarchical and formal jurisdictions. Rather, these can vary across (formal and informal) public policy arenas and can also change over time (Jalali, 2012, p.71)

Charbit (2011) refere que as interdependências entre os diversos níveis de governo (Governança Multinível de tipo I) podem ser de três tipos: i) institucional, ii) financeira e iii) socioeconómica, sendo que a caraterização desta tipologia de governança multinível assenta na existência de uma dimensão horizontal e vertical, sendo que em ambas os nexos relacionais se exercem exclusivamente através de entidades públicas.

Figura 18 Dimensões da Governança Multinível

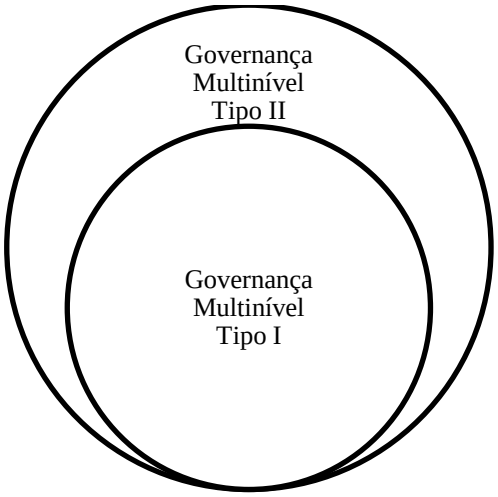


Fonte: Adaptado de Charbit (2011).

Ainda Charbit (2011), ao conceptualizarmos Governança Multinível de uma forma mais ampla, em que estejam presentes atores não só públicos, mas de outras tipologias e que estejamos perante nexos relacionais que não estão limitados a meras relações dentro da maquinaria

pública, então o foco deve residir nas relações entre entidades públicas e privadas, mas sobretudo com os cidadãos e empresas, tornando este entendimento mais próximo da Governança Multinível Tipo II, sendo que esta tipologia não deixa de incluir em si as relações público-público que carateriza o Tipo I, corroborando assim o entendimento de Monteiro e Romão (2018) de que estes dois tipos ideias de governança multinível não são mutuamente exclusivos, mas sim complementares.

Figura 19 Relação entre Tipo I e II da Governança Multinível



Fonte: Adaptado de Charbit (2011).

Também nesta linha, Jordan (2001) salienta que a governança multinível ao nível dos estudos acerca da UE tinha o seu enfoque na capacitação dos atores subnacionais numa lógica de redistribuição de poderes, mas observa que existia um debate acerca de que se a UE teria evoluído para um sistema de governança multinível ou de governo multinível.

Nesse sentido, Jordan (2011, p. 20) identifica sete críticas ao conceito de governança multinível, inferindo-se assim que estamos perante uma realidade de governo multinível (Figura 20.).

Figura 20 Críticas à Governança Multinível

Críticas à Governança Multinível	Governança Multinivel explica o funcionamento da UE, mas não a explica
	Sobrevaloriza a autonomia dos atores subnacionais
	Assenta numa visão *top-down* das autoridades locais
	Tem o seu enfoque nas autoridades locais e não noutros atores não públicos
	Os atores subnacionais ultrapassam o Estado central mas por si só não têm influência para influenciar e garantir resultados
	Ao nível das relações internacionais o papel dos estados é valorizado mas a escala supranacional tem ganho espaço
	Não estamos perante uma verdadeira teoria mas sim perante uma síntese

Fonte: Adaptado de Jordan (2001).

Nesta crítica acerca do entendimento de governança multinível, Bauer e Trondal (2015), ao analisarem os sistemas administrativos da UE, salientam que os estudos realizados mais recentemente enfatizam a existência de um sistema administrativo multinível que por vezes é referenciado como *European Administrative Space* (EAS). Ainda para os mesmos autores, a análise desta realidade foi influenciada por duas linhas de pensamento, uma alicerçada na Ciência Política e enfatizava a relevância do conceito de governança multinível (*multilevel governance, MLG*) e a segunda, mas recente, alicerçada na Administração Pública e que enfatizava o entendimento da UE como sendo um sistema administrativo multinível (*Multilevel Administrative System, MLA).*

> While the MLG literature largely conceptualized domestic – or regional – governments as coherent political, administrative entities, the MLA literature tried to unpack the organizational components of governments and studied the conditions under which different components of government systems may interact across levels of government. The MLA literature thus suggests conditions under which multilevel administrative processes are likely to occur, such as the emancipation of a strong European executive institution (the Commission) and the domestic fragmentation of government systems (Egeberg, 2006). (Bauer & Trondal, 2015, p. 9)

Bauer e Trondal (2015, p. 15) defendem a importância desta distinção conceptual dado que na atualidade a referenciação da UE como um sistema multinível tornou-se de tal forma coloquial que a própria expressão perdeu valor analítico não contribuindo assim para a compreensão do complexo *policy-making* comunitário. Ao especificar qual o entendimento de multinível num contexto de administração pública os autores referem que

> Multilevel in this administrative context means that a new platform emerges that interlinks the national institutional set-up with other corners of the EU system. This platform consists of the paradoxical mix of institutional independence and institutional interconnectedness across levels of government. It consists of separate institutions (such as the Commission) that are able to act (potentially) relatively independently from member-state governments, and at the same time of an institutional interconnectedness between the very same institutions across levels of governments. Understanding the dynamics of this paradoxical mix – of administrative independence and interdependence – is essential in order to gain an adequate understanding of the multilevel character of the EU administrative system. (Bauer & Trondal, 2015, p. 16)

Bauer e Trondal (2015, p.18) referem ainda que o entendimento da administração da UE como um sistema multinível leva-nos a internalizar a noção de um processo de produção de política pública. Neste contexto, este referencial da MLA é útil para uma análise capaz de estabelecer distinções entre nexos relacionais dos diversos níveis: i) macro, ii) meso e iii) micro (Tabela 22).

Tabela 22 *Multilevel Administrative System*. Enfoque por níveis de análise

Nível	Entendimento
Macro	Enfoca nas relações entre as administrações públicas com os poderes legislativo e judiciário, instituições e atores sociais e às relações entre gestores e especialistas externos
Meso	Enfoca nas configurações intraorganizacionais e nas características dos conflitos intraorganizacionais, de coordenação e de escolha.
Micro	Enfoca nos aspetos motivacionais dos titulares dos cargos, a sua mobilidade e educação bem como a sua habilidade de adaptação, obstrução e inovação

Fonte: Adaptado de Bauer e Trondal (2015).

Trondal e Bauer (2017) conceptualizam de uma forma mais aprofundada o referencial de MLA, salientando a relevância do entendimento da "dimensão administrativa", caraterizando o MLA da UE em três dimensões:

1) independência institucional,
2) integração e
3) cooptação.

Simultaneamente, os autores elencam as diferenças com o referencial analítico de *Multilevel Governance* (MLG), frisando desta maneira que estamos perante um referencial analítico próprio e não uma derivação da MLG.

Tabela 23 Dimensões Analíticas da MLA

Dimensões	Entendimento
Independência institucional	O crescimento das capacidades administrativas nas instituições europeias (incluindo a Comissão) pode contribuir para reforçar as capacidades independentes da Comissão. Para além das capacidades organizativas internas, a Comissão dispõe de capacidades auxiliares compostas por comités de peritos e agências da UE. Neste contexto, as capacidades administrativas independentes permitirão subsequentemente o desenvolvimento e a aplicação independentes de políticas públicas a partir de um nível supranacional.
Integração	O MLA centra-se na coordenação inter e intraorganizacional das capacidades administrativas a nível da UE - nomeadamente na Comissão - e até que ponto se observa a existência de fenómenos de fragmentação paralela como a "silificação" e a "subculturalização" dos serviços administrativos. Permanece também a questão de saber se estes padrões concorrentes de integração e desintegração administrativa podem coexistir com a administração europeia, ainda que incorporados e divididos em camadas dentro de diferentes subunidades administrativas.
Cooptação	O aumento das capacidades administrativas europeias independentes e integradas pode também aumentar a sua capacidade de cooptar subcentros administrativos - nomeadamente as agências da UE e as agências nacionais, mas provavelmente também agências de outras organizações internacionais, alcançando assim arquiteturas administrativas globais. A especialização sectorial horizontal dos serviços da Comissão pode afetar a forma como a Comissão coopta subunidades administrativas.

Fonte: Adaptado de Trondal e Bauer (2017).

Estes autores salientam que estas dimensões do MLA não são objeto de análise por parte dos teóricos da MLG, acentuando ainda mais as diferenças analíticas entre os dois referenciais. Neste sentido, Trondal e Bauer (2017, p. 81) elencam as principais distinções entre estas duas abordagens (Tabela 24).

Tabela 24 Diferenciação entre MLG e MLA

Dimensões	MLG	MLA
Unidade de análise	Arenas políticas (regiões)	Instituições administrativas (organizações do setor público e as suas subunidades)
Diferenciação organizacional	Não existe diferenciação (As regiões como black boxes)	Alto grau de diferenciação (sistemas administrativos que são compostos de subunidades vertical e horizontalmente especializadas)
Fontes de contingência de governança administrativa	A oferta de autoridade regional	A oferta de capacidades administrativas nos diversos níveis de governo

Adaptado de Trondal e Bauer (2017)

Salientamos este entendimento de MLA como pertinente para esta investigação dado que autonomiza o referencial administrativo para conceptualizar um referencial distinto do de a governança multinível, dando-nos assim um novo enquadramento analítico capaz de acrescentar valor à investigação, mas igualmente para salientar o argumento de que governança multinível, no nosso entendimento não deve enfocar apenas na existência de diversos níveis – condição necessária mas não suficiente – mas sobretudo na referenciação do modo de

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

governança. Também para Borzel (1997, p. 8) o foco da questão assenta na relação entre governança e multinível, considerando que as redes de políticas (*policy networks*) podem ser consideradas como uma forma de voltar a unir os dois aspetos "*to put governance back into multi-level system of governance*". Nesta abordagem, os diferentes atores (públicos, privados, 3.º setor) dos diversos níveis (nacional, regional e local) interagem dentro de redes altamente complexas. Ainda para esta autora, a governança multinível, foi objeto de críticas devido ao seu enfoque no aspeto "multinível" e à negligenciação do aspeto "governança".

Ao nos propormos aferir a relevância do modo de governança como fator crítico de sucesso do processo de TPP no âmbito do Ciclo de Programação Comunitário 2014-2020 em Portugal através da construção e aplicação de um instrumento de avaliação, julgamos útil e necessário que este assente numa lógica que nos permita aferir da relação entre governo e governança num ambiente multinível. Nesta linha de entendimento, referenciamos Ferrão (2013) que, num contexto metropolitano, salienta a relação entre governo e governança como uma agenda de investigação que importa aprofundar e que esta deve assentar numa análise da dialética entre estes dois conceitos. A inexistência de um entendimento sedimentado do que consiste a governança multinível, em linha com as dificuldades referenciadas para o modo de governança e para a governança territorial, obriga-nos a enfocar nesta relação *government-governance* como uma importante dimensão desta agenda investigativa, mobilizando para tal as Estratégia Integradas de Desenvolvimento Territorial tal como preconizadas para o ciclo de programação comunitária 2014-2020 em Portugal. Neste contexto, importa escalpelizar, tendo em conta o *policy-making* da UE, qual o entendimento e escopo da governança multinível neste período específico de programação comunitária. A referenciação deste entendimento e deste escopo dar-nos-á as balizas que formatarão o estudo de caso e o objeto de estudo.

3.2. A Governança Multinível e o Ciclo de Programação da União Europeia para o Período 2014-2020

O ciclo de programação da UE para o período 2014-2020, para autores como Camagni e Capello (2014), é marcado pela existência de dois documentos principais que moldam o debate acerca desta problemática: i) o Relatório Barca (2009), que abriu o caminho para a reforma da Política de Coesão da UE *e* ii) o Relatório Europa 2020 (CE, 2010), que apresenta o contexto geral em que a Europa irá atuar até 2020. O já referido Relatório Barca (2009), marca o processo de

enfoque do *policy-making* da UE, e muito em particular da Política de Coesão num referencial *place-based.* O Relatório Europa 2020 (CE, 2010) propõe uma estratégia para a UE baseada em três pilares de crescimento: a) crescimento inteligente, b) crescimento sustentável e c) crescimento inclusivo.

Para o período de programação 2014-2020, a CE (2011a) propõe mudanças importantes, tanto na formulação como implementação da Política de Coesão e refere que as alterações incidiriam nas questões apresentadas na Figura 21.

Figura 21 Mudanças na Política de Coesão para o período 2014-2020

Política de Coesão da UE 2014-2020: Mudanças	Alinhamento com Estratégia Europa 2020
	Recompensar o bom desempenho
	Apoiar a programação integrada
	Enfoque nos resultados
	Reforço da Coesão Territorial
	Simplificação da execução

Fonte: Adaptado de CE (2011a).

Mourato (2013, p. 166), ao se debruçar sobre os trabalhos de preparação para o ciclo de programação comunitária 2014-2020, salienta algumas das diferenças relativamente ao anterior ciclo de programação 2007-2013: "[...] *several core differences to the previous financial frameworks can already be identified. For example, there is a major shift from a mainly sector/region-based operative philosophy to a (multi) theme-based, multi-fund, place-based operative approach*". Aludimos nesta elencagem de alterações a existência de um enquadramento de articulação entre a Política de Coesão e a Estratégia Europa 2020, sendo que CE (2011b, p. 11) refere, relativamente a esta questão, a centralidade da Política de Coesão como um instrumento para o cumprimento da Estratégia Europa 2020.

Neste contexto, o relatório *Local and Regional Partners contributing to Europe 2020* (Spatial Foresight, 2015), desenvolvido para a CE, refere que os objetivos da Estratégia Europa 2020 não são abstratos e que estão intrinsecamente ligados ao desenvolvimento dos diversos territórios da UE. Neste contexto de implementação da Estratégia Europa 2020 e da assunção de que a Política de Coesão deve alinhar com esta os seus objetivos, o relatório enfoca na necessidade de implementação de mecanismos de governança eficazes e que estes são

particularmente críticos para as escalas subnacionais, salientando o papel que os atores destas escalas podem ter na implementação da Europa 2020. O relatório *Local and Regional Partners contributing to Europe 2020* (2015) salienta ainda a centralidade da governança multinível para uma eficaz e eficiente implementação dos princípios desta Estratégia

> Regional and local public authorities play an important role in conceiving and delivering public policies for smart, sustainable and inclusive growth – although they do not always explicitly refer to the Europe 2020 strategy. Since the issues at stake are very complex, there is often no single actor with the necessary decision-making capacity. Therefore, multi-level governance approaches are employed to move towards collective decision-making processes where authority and influences are shared between stakeholders at multiple levels of governance and in multiple policy areas. (Spatial Foresight, 2015, p. 49)

Trazendo o debate científico acerca da sedimentação do entendimento de governança multinível para a realidade do *policy-making* contemporâneo da UE para o período 2014-2020, o Comité das Regiões (2013) define governança multinível como

> […] based on coordinated action by the EU, the Member States and regional and local authorities according to the principles of subsidiarity and proportionality and in partnership, taking the form of operational and institutionalized cooperation in the drawing-up and implementation of the European Union's policies (Comité das Regiões, 2013, p.2)

Esta definição parece legitimar os problemas levantados por Borzel (1997), Faludi (2012), Jordan (2001) e Trondal e Bauer (2017) no que concerne à explanação do conceito de governança multinível. Salientamos neste referencial a ambiguidade do termo "governança multinível" e o excessivo enfoque na dimensão multinível, negligenciando a dimensão governança, dado que enfatiza a existência de um contexto de *policy-making* com diversos níveis, mas que estes não deixam de se referir em exclusivo ao papel que as autoridades locais, regionais, nacionais e supranacionais têm neste processo, omitindo por completo a natureza policêntrica e não exclusivamente pública dos processos de governança. A definição avançada pelo Comité das Regiões, tendo em conta a revisão da literatura efetuada, aproxima-se mais de um entendimento clássico de *government*, mas operacionalizado num ambiente multinível de organismos e instituições públicas, negligenciando o enfoque mais amplo e participativo do modo de governança.

As questões levantadas por Borzel (1997), Jordan (2001) e Faludi (2012) são exemplificadas ao identificarmos um conjunto de relatórios e documentos emanados da UE em que está patente a existência destes dois entendimentos, embora sempre debaixo da expressão "*Multilevel Governance"* (Apêndice 7). Este exercício, mimético do realizado por Faludi (2012), mas agora

num quadro de implementação da governança multinível no ciclo de programação 2014-2020 da UE volta a demonstrar a diversidade de entendimentos para o mesmo conceito, e a amostra mobilizada encontrou-se restringida a documentos emanados da UE ou para ela elaborados.

Este referencial de implementação é igualmente abordado no Relatório Van Den Brande (2014) como sendo central para a Política de Coesão da UE e para a gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), dado que este enquadramento legal não deixa dúvidas acerca do reconhecimento dos atores infranacionais e demais atores e do seu papel no *policy-making* da UE, salientando ainda que nos anteriores períodos de programação comunitários a aplicação dos princípios da governança multinível e subsequentemente das parcerias como forma operativa de organização dos atores não eram de aplicação vinculativa.

Deriva destes entendimentos a existência de dois conceitos – governança multinível e parceria, que na sua aparência são semelhantes, mas que importa clarificar. Para o Relatório Van Den Brande (2014), esta relação necessita de ser clarificada e salienta que embora a Governança Multinível assente na sua implementação na Parceria, o seu escopo é muito mais amplo dado que se apresenta como um referencial estrutural de explicação das relações interinstitucionais o que leva a uma nova forma de desenhar, implementar, monitorizar e avaliar as políticas da UE. Neste entendimento, o Relatório refere ainda que a parceira é um princípio que pode ser mobilizado de forma assimétrica entre as diversas etapas do *policy-making* e entre diversos atores envolvidos. Salienta também que o conceito de governança multinível está presente em todas as etapas, em todos os momentos e que assegura a coordenação, enquanto as parceiras assentam o seu referencial na participação (assimétrica) dos atores

Já Milio (2010), ao analisar a relação entre governança multinível e o princípio da parceria, confere o seu enfoque à existência de uma realidade relacional que não corresponde a um ciclo virtuoso, mas antes a um ciclo vicioso que se retroalimenta. Neste sentido a autora referencia a governança multinível é na atualidade a arquitetura do *policy-making* da UE e que implementa o princípio da subsidiariedade, sendo que em paralelo o princípio da parceria foi introduzido tendo em vista garantir a participação de atores sociais e económicos nas diferentes fases do processo para que exista um melhor entendimento das necessidades territoriais, mas salienta que esta complexa relação pode levar à disseminação de externalidade negativas como o aumento da corrupção, o esbatimento de competências e de responsabilidades entre atores e a diminuição da *accountability* política.

Feita esta desambiguação conceptual, importa sedimentar a natureza do ciclo de programação da UE para o período 2014-2020, salientando o papel da Governança Multinível. Neste contexto, salientamos a mudança de natureza da implementação deste conceito, passando de uma lógica casual e informal para outra mais estruturada e já formalizada. Esta formalização dos princípios da governança multinível e da parceria é salientada também pela introdução por parte da Comissão Europeia de um Código de Conduta. O relatório Vand Den Brande (2014) salienta que a aprovação desta Código de Conduta constitui um marco importante para a Política de Coesão dado que aumenta sua a apropriação por parte dos diversos atores territoriais referindo que esta definição de princípios referenciada no Código de Conduta garante uma implementação dos princípios da Governança Multinível com flexibilidade e com plasticidade, permitindo às autoridades nacionais a sua implementação tendo em conta as suas especificidades. Este mesmo relatório salienta que existe valor acrescentado para a Política de Coesão e para a UE na mobilização do referencial de governança multinível e identifica o papel mais relevante que as autoridades infranacionais e demais atores sociais têm neste referencial. Neste contexto de maior participação é potenciada a democracia, a transparência e a *accountability* salientando-se assim a natureza plural e cooperativa deste referencial. A governança multinível, para este relatório, apresenta-se-nos como a forma mais eficaz de democracia, salientando o Relatório Van Den Brande (2014, p. 9) que "*The alternative to multilevel democracy is not simple democracy, but ineffective democracy. MLG thus helps the EU in overcoming its remoteness and further closes the gap with citizens."*

Segundo o mesmo relatório (Van Den Brande, 2014), o valor acrescentado da governança multinível também pode ser observado no ultrapassar dos *gaps* de coordenação do *policy-making*, dado que as políticas públicas e os seus instrumentos, quer foquem em questões com a inovação, crescimento económico ou melhoria dos serviços públicos, podem ser mais eficientes e eficazes se implementados numa lógica de partilha de recursos e de informação. Estes *gaps*, já referenciados nesta investigação (Monteiro & Romão, 2018), são um obstáculo à implementação de políticas públicas sendo a governança multinível uma forma de os abordar e minorar.

Deriva desta identificação do valor acrescentado da governança multinível para a Política de Coesão da UE uma dupla referenciação que importa refletir e problematizar. Num primeiro entendimento, a governança multinível é entendida como a forma mais eficiente de democracia, capaz de capacitar atores infranacionais e de tipologias distintas, tendo potencial para se assumir

como uma forma de aproximar os cidadãos da democracia, valorando assim a dimensão participação, o segundo entendimento assenta mais numa lógica de *streamlining* das capacidades dos atores públicos e da sua capacidade de produzir e implementar políticas, focando-se assim na dimensão eficiência.

Nesta investigação propomo-nos aferir a perceção dos atores territoriais acerca da relevância da governança no processo de territorialização das políticas pública em Portugal num contexto de implementação do ciclo de programação da UE para o período 2014-2020. Neste sentido, e tendo em conta as sedimentações conceptuais já realizadas, julgamos que esta referenciação do Relatório Van Den Brande (2014) sobre o valor acrescentado da Governança Multinível é particularmente feliz porque, pela sua sintetização e clareza, identifica dois entendimentos que julgamos serem absolutamente críticos e devem ser entendidos como complementares, dados que nenhum deles, por só tem a capacidade de conseguir conjugar na realidade do *policy-making* contemporâneo aquilo que a governança multinível a nível teórico permite conceptualizar. Julgamos que um entendimento da governança multinível como enfoque apenas na participação de atores é curto dado que não identifica o papel desta na coordenação e articulação de políticas de instrumentos entre um cada vez mais complexo universo de atores e de escalas territoriais mas também acreditamos que um entendimento de governança multinível que não tenha em conta a importância da participação e capacitação de atores bem como das preocupações dos cidadãos com questões como a transparência, prestação de contas e a necessidade de escrutínio do processo político não é na realidade governança multinível.

Nos tempos que vivemos, a adoção de posições de síntese e de convergência entre entendimentos distintos parece datada e ultrapassada, mas esta investigação e em particular o entendimento do valor acrescentado da governança multinível para o *policy-making* da UE em particular assenta nisso mesmo: no entendimento de que esta síntese é possível, é desejável e ela própria está na natureza do entendimento aqui mobilizado de governança multinível. A natureza compósita das suas dimensões constituintes, a plasticidade operacional das suas configurações territoriais e o enfoque nos nexos relacionais dos atores sociais revelam a essência agregadora e catalisadora deste conceito em ambientes operacionais de elevada exigência e sofisticação. A Política de Coesão da UE e a sua tradução para os diversos Estados-membros é um exercício dialético da mais elevada exigência ao nível do *policy-making* sendo também esse um dos motivos para que a análise científica esteja intrinsecamente ligada ao seu desenvolvimento. A necessidade de avaliação da implementação de instrumentos de política

territorial neste ciclo de programação comunitária e, muito em particular, de como a governança multinível foi desenhada e implementada em cada estado-membro e dentro deste em contexto diferenciados é – acreditamos nós, uma problemática cientifica contemporânea e de elevada pertinência social. É neste contexto que esta investigação se posiciona: refletindo cientificamente acerca de uma problemática de elevado interesse social para que possa permitir a obtenção de respostas que por sua vez possam permitir a melhoria do *policy-making* territorial, do desenho e da implementação de instrumentos de política e da própria capacidade de intervenção da Administração Pública em contextos complexos de intervenção multinível e multiatores

4. Das Opções Metodológicas: A Avaliação da Perceção da Governança Multinível no Portugal 2020

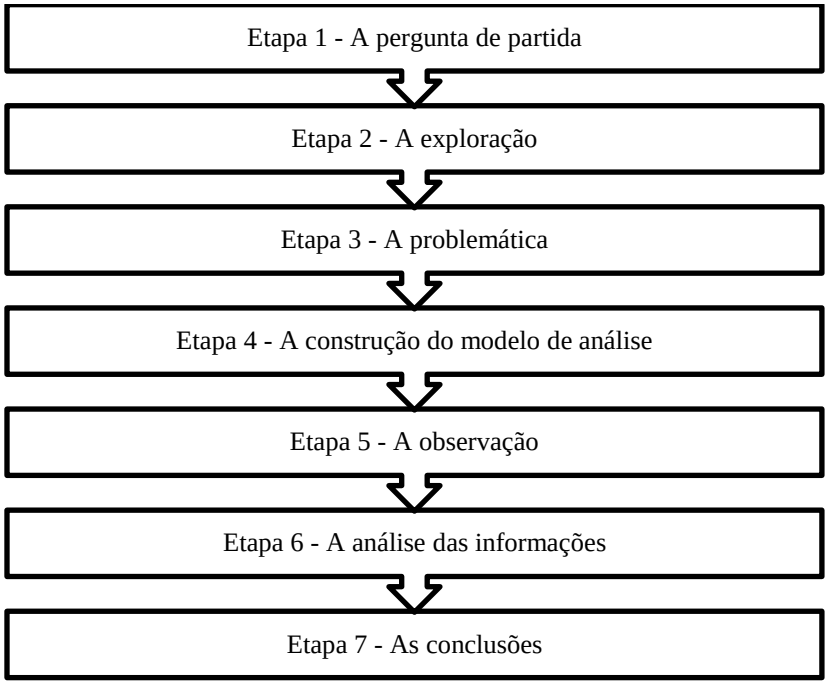
Esta investigação assentou na construção de um modelo de avaliação da governança multinível em função de instrumentos de política pública territorial que, através da perceção dos atores territoriais, possa possibilitar a aferição da relevância daquela como fator crítico de sucesso do processo de territorialização das políticas públicas no quadro da implementação do ciclo de programação comunitária 2014-2020 em Portugal. Neste contexto investigativo, as opções metodológicas implementadas têm como objetivo identificar/evidenciar as propostas do investigador na condução do estudo e na elaboração da sua tese.

De acordo com Quivy e Campenhoudt (1995) a investigação científica deve responder a princípios estáveis e idênticos, ainda que vários percursos distintos possam levar ao conhecimento científico. Neste quadro, os autores focam a relevância dos procedimentos como uma forma de progressão em direção a um objetivo sendo que os métodos não são mais do que formalizações particulares do procedimento e identificam três atos do procedimento científico:

- Rutura,
- Construção e
- Verificação ou experimentação,

Os autores consideram ainda que na realidade estes atos não são independentes entre si, dado que ao longo de uma investigação os três atos do procedimento científico são realizados ao longo de uma sucessão de sete etapas (Figura 22).

Figura 22 As Etapas do Conhecimento Científico



Fonte: Adaptado de Quivy e Campenhoudt (1995).

A investigação que nos propomos efetuar irá seguir este encadeamento de etapas. Nesta linha, Moreira (2007, p. 31) refere que "As ciências sociais, segundo Weber, distinguem-se das ciências naturais não pelo objecto, nem por terem por finalidade o estudo dos fenómenos sociais na sua individualidade, já que também procuram chegar a formas de generalização, mas pela sua "orientação para o individuo"", sendo que considera que esta orientação é, antes de mais, uma orientação de método, tendo o seu enfoque na compreensão e na interpretação, dado que importa captar as dimensões do propósito e da intenção da ação humana.

Morais e Neves (2007) salientam que, embora ainda possam existir entendimentos de que as abordagens qualitativas e quantitativas sejam frequentemente retratadas como paradigmas distintos e de difícil compatibilização, é na atualidade reconhecido que ambos são úteis porque se dirigem para diferentes tipos de questões, mobilizam técnicas distintas e podem ser utilizadas de uma forma complementar, enriquecendo assim a investigação. Ainda para estas autoras (Morais & Neves, 2007, p. 77), salienta-se que as abordagens qualitativa e quantitativa podem ser usadas sequencialmente ou simultaneamente, em função da natureza das questões de investigação que se pretendem levantar e dos dados que se pretendem obter.

No âmbito desta investigação, a nossa proposta metodológica assenta na utilização de métodos mistos, existindo uma lógica de complementaridade – elaboração e clarificação dos resultados

de uma abordagem para outra e de triangulação na procura de uma linha de convergência através da mobilização das diferentes abordagens. Salientamos que a investigação irá assentar numa lógica dedutiva – partiremos da mobilização do referencial do modo de governança para a elaboração, aplicação e validação de um modelo de avaliação que nos permita concluir acerca da sua relevância como fator crítico de sucesso do processo de territorialização de políticas públicas no âmbito do Portugal 2020 através da perceção dos atores territoriais.

Relativamente a esta questão Quivy & Campenhoudt (1995) salientam que a lógica dedutiva pretende compreender um dado fenómeno através da mobilização de uma problemática para a formulação das hipóteses e do modelo de análise, sendo que no decorrer de uma investigação é comum a interação entre as lógicas dedutivas e indutivas.

Tabela 25 Métodos Dedutivo e Indutivo: Caraterísticas

Método hipotético-indutivo	**Método hipotético-dedutivo**
• A construção parte da observação • O indicador é de natureza empírica • A partir dele constroem-se novos conceitos, novas hipóteses, e consequentemente, o modelo que será submetido ao teste dos factos	• A construção parte de um postulado ou conceito postulado como modelo de interpretação do fenómeno estudado • Este modelo gera, através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores para os quais se terão de procurar correspondentes no real

Fonte: Adaptado de Quivy e Campenhoudt (1995).

Importa, no entanto, relembrar o capítulo introdutório onde o autor desta investigação salienta e enfatiza o seu percurso enquanto catalisador da própria investigação, o que lhe confere um substrato indutivo, que acreditamos, pode contribuir para enriquecer e sedimentar o referencial metodológico observado. Esta experiência não pode ser dissociada do próprio processo de elaboração de opções metodológicas, antes o enquadra e complementa, permitindo-nos pensar que é útil no estabelecimento de uma reflexividade integradora de todas as dimensões que compõem esta investigação.

4.1. Das Opções Metodológicas: Mobilização de Instrumentos e Técnicas

Neste enquadramento metodológico, e passando para um contexto de explanação das opções, instrumentos e técnicas utilizadas nesta investigação, salientamos a nossa opção de identificação e referenciação do modelo sequencial de etapas de política pública, tal como referido no primeiro capítulo, posicionando-nos na etapa avaliação.

Consideramos que a existência de uma avaliação de processo é o mais indicado para aferir da relevância da governança multinível na TPP para o período 2014-2020. Neste sentido, o manual de avaliação do desenvolvimento socioeconómico da UE (CE, 2013) na sua secção que versa acerca das questões ligadas à capacitação institucional e administrativa refere que a avaliação do processo, ao estudar os fatores críticos e os mecanismos causais, que podem estar associados a desempenhos fracos ou bem-sucedidos nos programas, pode desempenhar a principal função explicativa, tanto com uma orientação descritiva como prescritiva. Ainda o mesmo documento, ao referenciar a avaliação do processo no contexto de uma abordagem de investigação da implementação (como esta investigação se coloca) salienta que:

> O problema teórico e analítico da investigação da implementação pode ser sintetizado da seguinte forma: o desempenho de uma política ou programa não pode ser explicado apenas em termos da análise das características do próprio programa (a hipótese que liga a intervenção com os resultados esperados); também são relevantes os reais processos de implementação que influenciam os resultados. O enquadramento geral, usado para desenvolver este tipo de análise, ajuda a identificar os elementos e relações entre os elementos do processo e a organizar uma pesquisa de diagnóstico e prescritiva. (CE, 2013, p. 14)

O EVALSED (CE, 2013) refere ainda que os estudos de avaliação dos processos podem ser operacionalizados adotando e cruzando diversas técnicas como os inquéritos por questionário, os estudos de caso, os grupos focais e a revisão por pares. Neste sentido, e através da revisão da literatura, formulámos um modelo de avaliação da governança multinível. Este modelo foi objeto de validação pelo método de comité de juízes, garantindo-se assim a sedimentação de um referencial avaliativo passível de aplicação ao nível do *policy-making*, interligando assim o saber científico com a sua aplicação enquanto possível instrumento de política pública.

Tendo por base o enquadramento teórico apresentado e o objeto empírico de estudo – as EIDT, importa sistematizar o referencial metodológico que enquadra e norteia esta investigação. Neste sentido, importa referir que optámos por escolher as EIDT como objeto empírico desta investigação devido à sua centralidade como instrumento de política pública territorializada no âmbito do Portugal 2020 e em particular pela sua ancoragem de um conjunto de outros instrumentos de política ao nível da escala NUTS III. Neste contexto optámos por autonomizar como estudo de caso a EIDT da AML devido à nossa proximidade e conhecimento do seu processo de formulação e implementação. Sobre os procedimentos metodológicos, a investigação contemplou os seguintes aspetos:

- Sistematização da bibliografia pertinente

- Estudo de caso: elaboração de proposta metodológica para avaliação da governança multinível através da perceção dos atores territoriais para aferir da relevância daquela como fator crítico de sucesso da implementação das EIDT no quadro do Portugal 2020.

A sistematização da bibliografia pertinente assentou na referenciação de documentos de duas origens distintas:

1) bibliografia científica e
2) relatórios técnicos oficiais emitidos por organizações públicas.

Relativamente ao aspeto da sistematização dos estudos bibliográficos foram consultados diversos autores, considerados referenciais na reflexão sobre a temática do modo de governança, mais especificamente da sua dimensão territorial multinível.

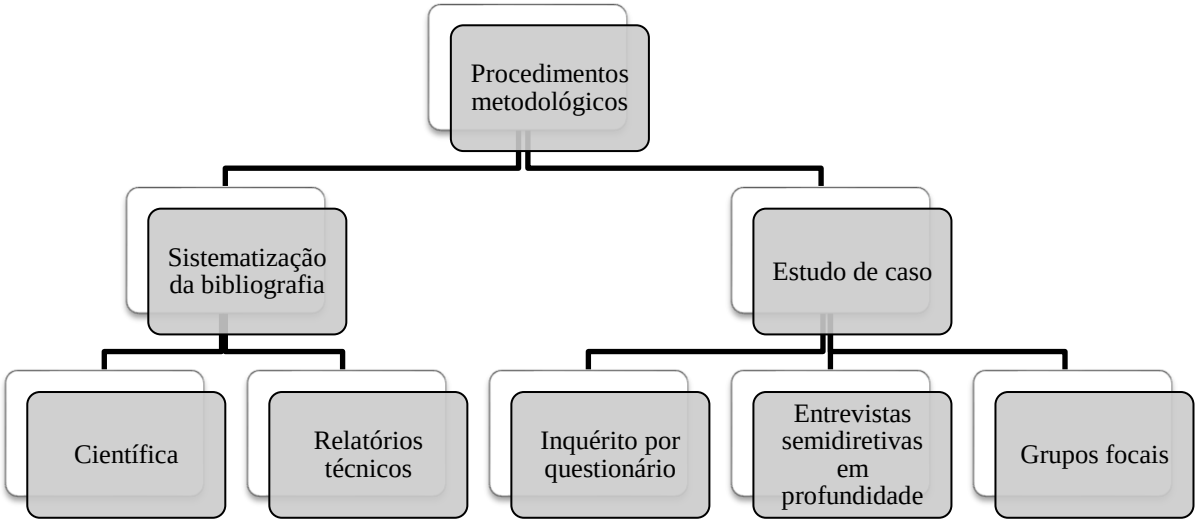
A sistematização da bibliografia disponível assentou numa revisão da literatura científica e na análise de conteúdo dos relatórios oficiais considerados relevantes para a investigação.

Relativamente ao estudo de caso, a estratégia seguida foi a de conceptualizar e aplicar três instrumentos: o primeiro de caráter exploratório – um inquérito por questionário, e os restantes dois de aprofundamento – realização de entrevistas presenciais com atores territoriais e de grupos focais com especialistas. As entrevistas e os grupos focais, partindo das questões exploratórias levantadas pelos resultados do inquérito por questionário, aferiram o modelo de avaliação da governança multinível por nós proposto.

Esta aferição por parte de atores territoriais e de especialistas levou a uma validação reflexiva do modelo proposto, enriquecendo-o com contributos capazes de sedimentar uma proposta final mais robusta.

Esta investigação tem como *output* um modelo de avaliação da perceção da relevância da governança multinível disponível para uma utilização mais alargada no âmbito do *policy-making* territorial, permitindo igualmente uma desejável triangulação que sedimenta e dá densidade analítica aos resultados observados.

Figura 23 Procedimentos Metodológicos da Investigação



Fonte: Conceção própria.

Num enquadramento de referenciação da operacionalização dos instrumentos mobilizados para o estudo de caso, importa referenciar que este, ao partir da aplicação do instrumento inquérito por questionário, possibilitou o levantar de questões exploratórias de investigação que foram posteriormente desenvolvidas e aprofundadas através de entrevistas em profundidade a atores específicos e da realização de grupos focais. Este instrumento exploratório foi realizado com os presidentes de Câmara Municipal que constituem o Conselho Metropolitano de Lisboa (CML), o órgão deliberativo da AML, tal como positivado na Lei 75/2013. Relativamente à aplicação do instrumento inquérito por questionário, este inclui questões estruturadas, com resposta objetiva e fechada, utilizando a escala *Likert* entre o valor 1 (discordância total) e 7 (concordância total).

A aplicação de entrevistas presenciais semidiretivas em profundidade foi efetuada através da participação de atores territoriais de diversas escalas e de diversas tipologias com intervenção no processo (salientando-se aqui a natureza multinível e multiator do processo) no seguimento da análise dos dados recolhidos através da aplicação do instrumento exploratório. Relativamente às escalas e à sua definição optou-se pela mobilização do referencial identificado no Relatório do Desenvolvimento e Coesão (AD&C, 2018) relativamente às escalas da governança multinível em Portugal:

Tabela 26 Escalas de Governança Multinível em Portugal

Escala territorial	Entendimento
Central	O nível central é constituído por um governo, os serviços da Administração Pública Central e as respetivas estruturas desconcentradas
Sub-regional	O nível sub-regional é assegurado por entidades intermunicipais (duas áreas metropolitanas e 21 comunidades intermunicipais) e associações de freguesias e de municípios de fins específicos. Estas entidades constituem o universo do associativismo autárquico, cuja disciplina legal consta do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (título III - artigos 63.º a 110.º). Estas entidades têm a natureza de associações públicas de autarquias locais.
Local	O nível local é composto por dois níveis de governo – os municípios e as freguesias – e as respetivas Administrações Públicas Locais. Ambos os níveis de governo têm poderes políticos autónomos e competências próprias, de acordo com o articulado da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. A delegação de competências entre municípios e freguesias está prevista no referido diploma legal, nomeadamente nos artigos 132.º (Delegação legal) e 133.º (Acordos de execução). Concomitantemente podem, ainda, ser delegadas competências através da celebração de contratos interadministrativos.

Fonte: Adaptado de AD&C (2018).

No que concerne aos atores territoriais entrevistados, estes foram agrupados em três perfis:

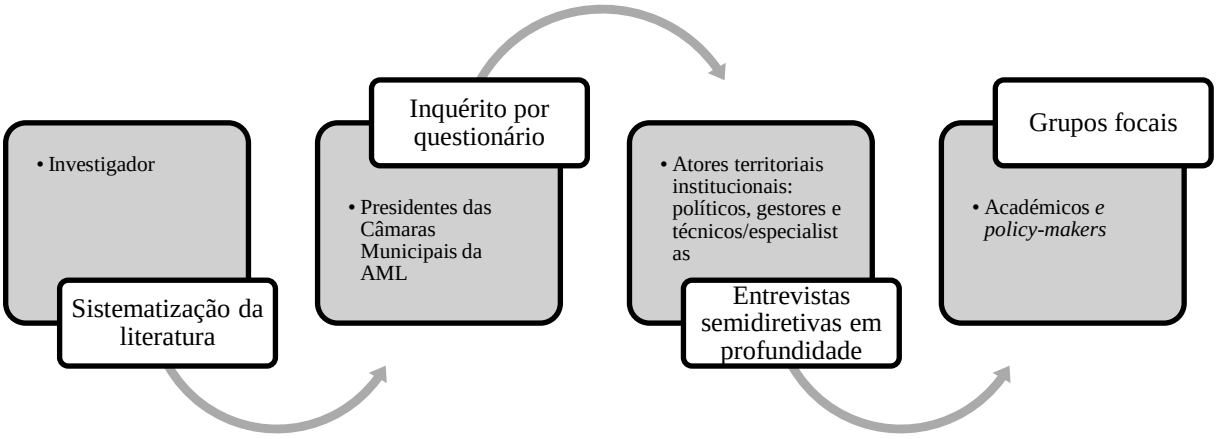
- Atores territoriais de perfil político – desempenham as suas funções através de uma eleição (quer seja diretamente pela população quer seja através de um colégio eleitoral mais restrito)
- Atores territoriais de perfil gestionário – desempenham as suas funções enquanto gestores nomeados através de um ato administrativo (despacho de nomeação)
- Atores territoriais de perfil técnico – desempenham as suas funções enquanto especialistas técnicos, quer sejam dos quadros da organização ou especialistas externos.

As entrevistas em semidiretivas foram aplicadas com base numa sistematização de um roteiro metodológico de formulação e aplicação do instrumento que se encontra balizado pelas dimensões analíticas referenciadas na nossa construção do instrumento de avaliação (em primeiro lugar) e pela análise dos resultados do inquérito por questionário enquanto instrumento exploratório (em segundo lugar), garantindo-se assim a coerência e ligação à problemática. Este aprofundamento das questões levantadas através da análise dos resultados do instrumento exploratório permitiu a esta investigação a densificação da problemática, sedimentando desta forma a coerência científica e a validade potencial do instrumento por nós desenhado para o *policy-making* e para o aprofundamento do conhecimento científico nesta área.

Já no que se refere aos Grupos Focais, estes foram constituídos por especialistas da área académica e do *policy-making*. A mobilização de grupos focais de especialistas permitiu um

aprofundamento das questões levantadas pelo instrumento inquérito por questionário e nas entrevistas aos atores territoriais com participação no processo das EIDT. Estes grupos focais permitiram ainda uma análise mais em profundidade e uma interligação mais próxima com os referenciais teóricos, contribuindo assim para a problematização desta questão. A técnica de entrevista associada à técnica dos grupos focais serviu também para a validação do próprio modelo de avaliação da governança multinível por nós desenhado.

Figura 24 Atores Mobilizados no Processo de Avaliação da EIDT/AML Relativamente aos Instrumentos Metodológicos Utilizados



Fonte: Conceção própria.

Quanto à representatividade – enquanto no inquérito por questionário estivemos interessados numa análise do universo (Presidentes de Câmara Municipal da AML), portanto com uma representatividade plena, já no que concerne às entrevistas em profundidade e grupos focais, o objetivo foi o de garantir uma representatividade qualitativa, ou seja, o máximo de diversidade possível na escolha dos atores no sentido de atingir a pluralidade máxima de entendimentos e/ou perceções do fenómeno em apreço, permitindo assim a expetativa de saturação de informação nas discussões.

A realização de dois grupos focais pretendeu atingir uma complementaridade na análise da problemática, mobilizando para esse efeitos especialistas académicos e *policy-makers*, permitindo assim em simultâneo uma sedimentação do conhecimento científico desta problemática bem como a aferição do instrumento avaliativo como útil e relevante para o

policy-making, articulando-se assim um nexo relacional entre a academia e as estruturas que formulam, implementam e avaliam os instrumentos de política de base territorial existentes.

Tabela 27 Referenciação Metodológica da Investigação (Opções Metodológicas / Atores)

Opções metodológicas /Atores	**Inquérito por questionário**	**Entrevistas semidiretivas em profundidade**	**Grupos Focais**
Membros do Conselho Metropolitano da AML (Presidentes de Câmara Municipal)	X	X	
Atores territoriais de diversas escalas e diversas tipologias com participação no processo		X	
Especialistas académicos e *policy-makers*			X

Fonte: Conceção própria.

Para concluir, destacamos a sedimentação de um conjunto de opções metodológicas que nos pareceram as mais adequadas para a problemática em apreço, salientando-se a complementaridade entre os métodos quantitativos e qualitativos como forma de melhor obter uma cabal compreensão do problema social e assim contribuir de forma decisiva para a resposta à pergunta de partida que norteia esta investigação mas também aos objetivos gerais e específicos, concorrendo assim para uma coerência que assumimos como desejável.

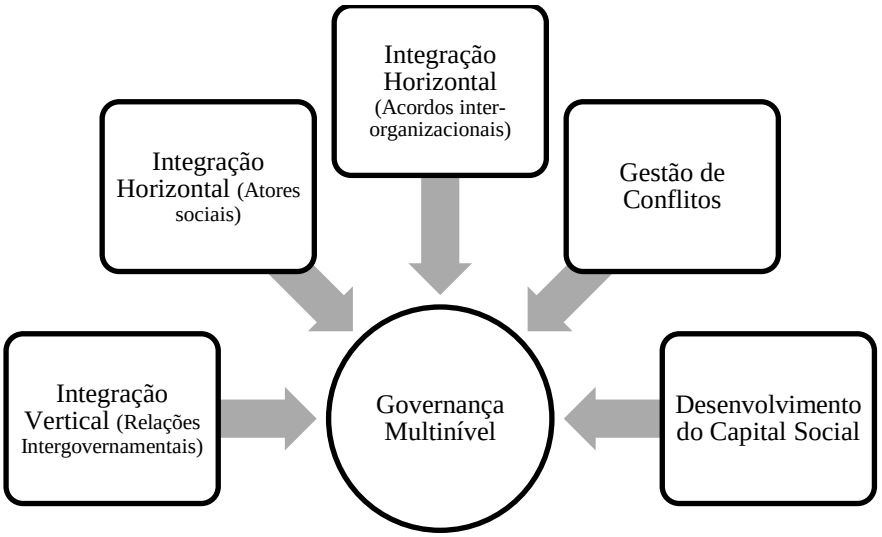
4.2. Da Avaliação da Governança Multinível: Proposta de Instrumento de Avaliação

Um dos objetivos específicos desta investigação consiste na elaboração, teste e validação de um modelo analítico de avaliação da perceção da relevância da governança multinível enquanto fator crítico de sucesso do processo de TPP no âmbito da implementação das EIDT do Portugal 2020. Esta investigação assenta na análise da dimensão territorial do Portugal 2020, mobilizando para isso as EIDT e escolhendo como estudo de caso a sua implementação na AML.

No âmbito da presente investigação mobilizamos como contributo para a construção de um modelo analítico próprio as propostas de referenciais de avaliação formulados por diversos autores, salientando-se assim o cruzamento do referencial teórico da governança multinível com a operacionalização de instrumentos específicos capazes de aferir e assegurar a sua mensurabilidade em contextos distintos.

Como primeira proposta analisada como contributo para a construção do referencial desta investigação referenciamos a proposta de avaliação das diversas dimensões da governança multinível do manual EVALSED (CE, 2013) num enquadramento de avaliação do processo de implementação da Política de Coesão para o ciclo de programação 2014-2020.

Figura 25 Dimensões de Avaliação da Governança Multinível (EVALSED)

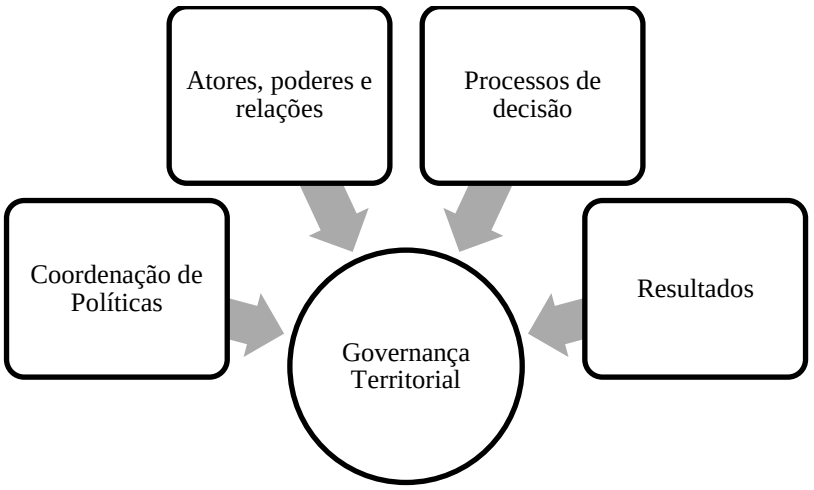


Fonte: Adaptado de EVALSED (CE, 2013).

Este referencial de avaliação foi utilizado como contributo para aferir da relevância da governança como fator crítico de sucesso das EIDT referenciadas no Portugal 2020. Consideramos ainda que esta proposta de avaliação da governança multinível (CE, 2013) permite a esta investigação uma análise transversal e multiescalar do processo de implementação deste instrumento.

Consideramos ainda o contributo de Dallabrida (2015) que conceptualizou e aplicou uma proposta metodológica para a avaliação de práticas de governança territorial, aplicando-a em Portugal e no Brasil. Esta proposta baseou-se na identificação de um conjunto de questões que sintetizam as componentes analíticas sobre governança territorial que foram referenciadas pelo autor, com vista a aplicar as práticas do ponto de vista dos atores envolvidos (Dallabrida, 2015, p. 305). Ainda sobre esta proposta metodológica, o Dallabrida (2015) identifica um conjunto de 24 critérios que são distribuídos por 4 dimensões (Figura 26).

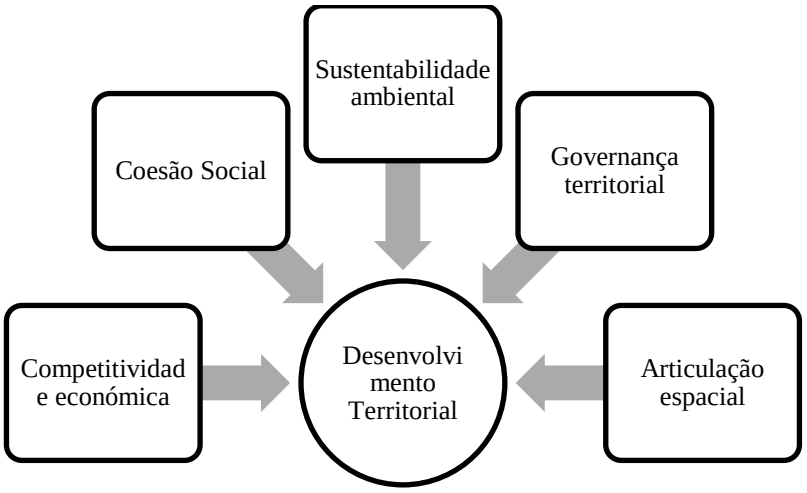
Figura 26 Dimensões de Avaliação da Governança Territorial (Dallabrida)



Fonte: Adaptado de Dallabrida (2015).

Referenciamos ainda Medeiros (2016) que, ao defender a insuficiência das avaliações *mainstream* utilizadas na UE, avança com um modelo alternativo (*Territorial Impact Assessment*) que foca na dimensão territorial das políticas, sendo que um contexto comunitário, esta tipologia deve estar articulada com a mensurabilidade da coesão territorial. Medeiros (2016, p.71) identifica neste modelo cinco dimensões de desenvolvimento territorial (Figura 27). Salientamos como contributo e inspiração para o modelo que perspetivamos operacionalizar a referenciação da governança territorial como uma dimensão analítica que contribui para a oprecaionalização conceptual de desenvolvimento territorial e o enfoque nos impactos como uma forma de medição das mudanças territoriais existentes (ou não).

Figura 27 Dimensões do Desenvolvimento Territorial (Medeiros)



Fonte: Adaptado de Medeiros (2016).

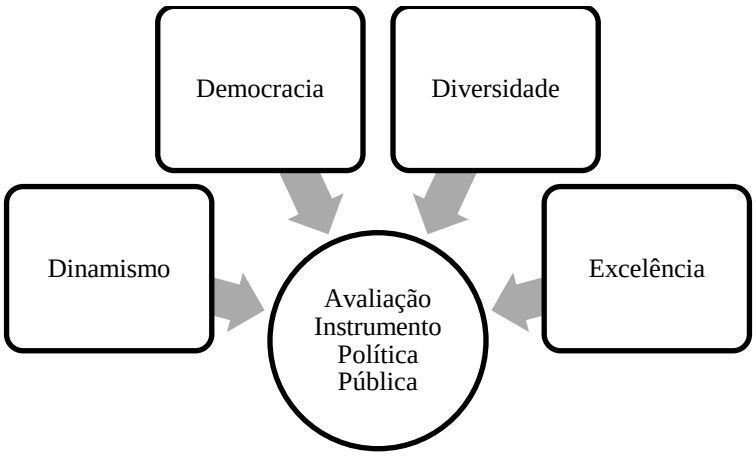
VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Consideraremos ainda o contributo de Ferreira (2012) que, baseando-se nos modelos de avaliação de redes e de parcerias interorganizacionais gizados por Wilson-Grau e Nunez (2007) e Monteiro (2009), elabora uma proposta de instrumento de avaliação da eficácia de um instrumento de política pública do QREN para o período 2007-2014 referente à regeneração urbana: As Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU). A proposta avançada por Ferreira (2012) assenta na identificação de quatro critérios de avaliação (Figura 32).

Estes quatro critérios deveriam cruzar analiticamente com a existência de três dimensões operacionais, tal como referenciado por Monteiro (2009), a saber:

1. uma dimensão de cariz mais estratégico, relacionada com os objetivos e estratégias de intervenção da própria parceria;
2. uma outra de índole mais operacional, referente à organização e gestão da estrutura;
3. e uma última, de natureza relacional, respeitante à liderança e participação na parceria.

Figura 28 Dimensões Avaliação Eficácia Instrumento Política Pública



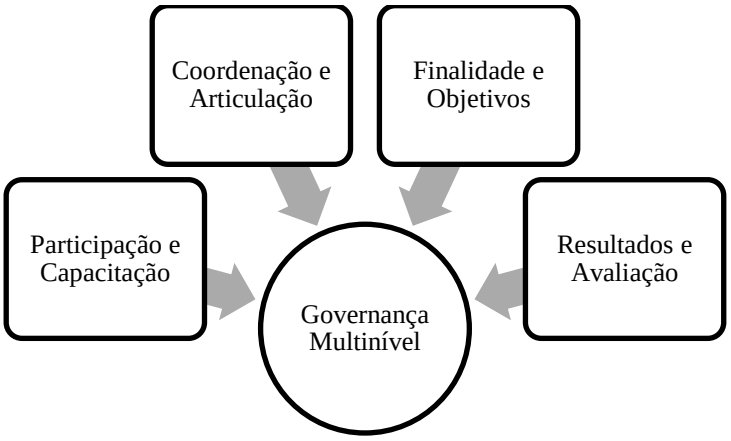
Fonte: Adaptado de Ferreira (2012).

Ferreira (2012) considera ainda que esta base analítica deverá ser complementada pela existência de uma dimensão transversal: funcionamento da rede enquanto suporte logístico-institucional da parceria. Do cruzamento dos critérios e dimensões operacionais poderemos almejar um entendimento mais completo da centralidade da governança em rede como fator crítico de sucesso das políticas públicas ao nível local.

Identificados que estão as principais referências relacionadas com a formulação ou implementação de modelos avaliativos do modo de governança, esta investigação apresenta um modelo avaliativo próprio do modo de governança. Este modelo avaliativo pretende ser

entendido como um instrumento de trabalho que poderá ser mobilizado por qualquer ator territorial que esteja envolvido como *stakeholder* num processo de interação de natureza territorial multinível. Não obstante este desígnio mais abrangente, este instrumento foi por nós elaborado e aplicado num enquadramento de avaliação da dimensão territorial do Portugal 2020, corporizado nas EIDT. O modelo por nós conceptualizado teve como base a revisão da literatura acerca do modo de governança, da governança territorial e de modelos de avaliação do modo de governança, e assenta na referenciação das seguintes dimensões analíticas: i) Participação e capacitação (Atores), ii) Coordenação e articulação, iii) Finalidade e Objetivos e iv) Resultados e Avaliação.

Figura 29 Proposta de Dimensões para Modelo de Avaliação da Governança Multinível



Fonte: Conceção própria

Estas dimensões analíticas, sendo uma simplificação e estruturação da realidade, incorporam em si mesmos elementos essenciais da conceptualização teórica do modo de governança e são operacionalizadas neste contexto da seguinte forma: i) a dimensão analítica "Participação e Capacitação" é ancorada no referencial de participação e de aprendizagem dos atores, focando-se assim os nexos relacionais entre estes, ii) a dimensão analítica "Coordenação e Articulação" assenta no processo de *decision-making* do próprio instrumento de política, focando-se nos processos horizontais e verticais, iii) a dimensão analítica "Finalidade e Objetivos" assenta na identificação dos atores com os referencias de política pública existentes, quer ao nível do próprio instrumento quer com os referenciais top-down e finalmente iv) a dimensão "Resultados e Avaliação" assenta nos resultados do processo, quer ao nível dos impactos no território quer ao nível da sua avaliação.

A existência destas dimensões analíticas que conceptualizam o modelo proposto pressupõe a existência de subdimensões que irão balizar e dar corpo aos instrumentos metodológicos, nomeadamente ao inquérito por questionário exploratório (Apêndice 8). A mobilização deste modelo de avaliação da perceção dos atores é objeto de conceptualização através de um modelo de operacionalização (Apêndice 9) que baliza o seu próprio trajeto empírico.

A referenciação das dimensões analíticas e a sua sedimentação através da explanação das subdimensões constitutivas pretende conferir a qualquer *policy-maker* a utilização de uma ferramenta especificamente formulada para responder a uma das maiores questões que se colocam no atual processo político e que consiste na aferição do referencial de governança multinível de um determinado instrumento de política. Este posicionamento – explicito e deliberado, centra-se na perceção dos atores acerca de um dado instrumento e não no processo de formulação e implementação de uma dada política, *latu sensu*. Consideramos crítico para o entendimento desta investigação tal explicitação, dado que consideramos o referencial de política pública como um dado – influenciando, contudo, o instrumento em análise.

A mobilização analítica do modo de governança neste contexto de avaliação de processo de um dado instrumento de política pública não se pode, nem deve substituir a uma possível referenciação do modo de governança de uma dada política pública. A relação deste modelo com a avaliação de uma política deve ser encarada como uma condição necessária – estamos perante um instrumento de avaliação de um dado instrumento de política territorial, mas não se nos configura como suficiente, dado que não abarca todas as etapas do processo político. Este instrumento de avaliação da governança multinível foi elaborado para aplicação num qualquer instrumento de política pública territorial, embora não neguemos que este esforço se encontre balizado pela visualização das EIDT como "instrumento de eleição".

Consideramos ainda que é cientificamente relevante e pode ser um contributo para o *policy-making* territorial a existência de um instrumento de avaliação que assenta a sua aplicação, não a uma política em si, mas a um instrumento que dela deriva. A assunção desta "escala de intervenção" pretende conferir de uma forma direta e linear aos *policy-makers* de um instrumento que seja verdadeiramente útil e que seja real e efetivamente utilizado nos processos políticos territoriais. A delimitação das dimensões e subdimensões analíticas pretende conferir ao *policy-maker* um possível racional que lhe permita aferir, numa lógica de apoio à decisão, qual a relevância do modo de governança multinível num dado instrumento de política pública. Neste contexto, a estruturação do modelo avaliativo por nós referenciada assentou na existência

de um conjunto de quatro grandes dimensões analíticas. Esta estruturação do modelo avaliativo permite aproximar a teoria científica do modo de governança da realidade empírica da aplicação de um dado instrumento de política territorial. Assim, a escolha de um conjunto reduzido de apenas quatro dimensões analíticas pretende conferir a este instrumento um caráter mais operativo, passível de ser utilizado ao nível do *policy-making* e das respetivas equipas técnicas, acrescentando valor ao seu processo.

A existência de vinte subdimensões deve servir como referência na avaliação da perceção dos atores territoriais, tendo sido operacionalizadas através do inquérito por questionário exploratório. Importa ainda referenciar que a esta construção deste modelo avaliativo em dimensões e subdimensões também assentou na existência de critérios explicativos e facilitadores do entendimento da estrutura seguida. Neste sentido, e considerando o papel referenciado no Acordo de Parceria Portugal 2020 às EIDT, julgamos relevante a aplicação do referencial avaliativo por nós conceptualizado às variáveis e dimensões operativas:

Tabela 28 Variáveis e Dimensões Operativas do Modelo de Avaliação

Variáveis	Dimensões Operativas
Território	• NUTS III
Atores	• Eleitos • Gestores nomeados • Técnicos/Especialistas
Níveis territoriais	• Central • Sub-regional • Local

Fonte: Conceção própria.

O cruzamento deste referencial permitiu um enquadramento avaliativo que, através da perceção dos atores territoriais, possibilitou uma possível identificação da perceção da relevância da governança multinível como fator crítico de sucesso no âmbito do Portugal 2020 e simultaneamente uma perceção mais apurada das dinâmicas referenciadas no processo de implementação das EIDT, nomeadamente nas dimensões referenciadas. A estruturação e operacionalização da investigação desenvolvida, no seguimento da referenciação dos nossos objetivos e tendo em conta a revisão da literatura pertinente, foi elaborada para que se possa dispor de um instrumento aplicado disponibilizado para a melhoria da qualidade do *policy-making* territorial.

5. Do Portugal 2020

No âmbito desta investigação optámos por delimitar a nossa problemática na análise da dimensão territorial do Acordo de Parceria Portugal 2020 (AP2020, 2014), centralizando para tal fim o instrumento de política pública EIDT. O Portugal 2020 é o Acordo de Parceria adotado entre o Estado Português e a CE que reúne a atuação dos FEEI, a saber: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI): Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e Pescas (FEAMP).

É no Acordo de Parceria Portugal 2020 no qual se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover, em Portugal, entre 2014 e 2020, adotando para isso os princípios da programação da estratégia Europa 2020 (AP2020, 2014, p. i). O AP2020 (2014) referencia que os seus próprios princípios de programação estão alinhados com os princípios da Estratégia Europa 2020 que são o Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo. Embora o alinhamento dos princípios do AP2020 com os da Estratégia Europa 2020 sejam fulcrais para o seu entendimento, o AP2020 também adotou as recomendações do Conselho Europeu a Portugal no âmbito do Semestre Europeu, bem como o que está plasmado no Plano Nacional de Reformas.

No que concerne à elaboração do Acordo de Parceria Portugal 2020, este foi fortemente marcado pela existência de um processo de ajustamento estrutural vivenciado pelo nosso país num enquadramento de intervenção de entidades externas (Banco Central Europeu, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional). Relativamente a este facto, o AP2020 (2014) salienta que:

> A visão abrangente e ambiciosa dos objetivos indispensáveis a atingir alicerça-se nos resultados, hoje objetivamente positivos, da trajetória de ajustamento estrutural cujos efeitos e resultados, ampliados pela envolvente de crise financeira e económica, conheceram significativas consequências sociais negativas e determinaram o agravamento das desigualdades territoriais de desenvolvimento. Portugal 2020 ambiciona, consequentemente, realizar um processo virtuoso, onde o crescimento, o emprego e a redução da pobreza terão resultados determinantes no equilíbrio continuado das contas públicas, na redução da dívida e do défice, na evolução favorável das balanças comercial e de pagamentos e na superação dos efeitos sociais e territoriais da crise. (AP2020, 2014, p. 1)

Deriva ainda deste entendimento – e isso mesmo é expressado no próprio Sumário Executivo do AP2020 (2014) - de que a correção dos desequilíbrios orçamentais e externos da economia português foi o objeto principal do Plano de Ajustamento Economico e Financeiro (PAEF) assinado em maio de 2011 pelo XVIII governo constitucional e que este fato gerou consequências sociais negativas e impactes assimétricos no desenvolvimento regional, considerando ainda o AP2020 (2014, p. i) que "as políticas públicas, nomeadamente as cofinanciadas pelos fundos comunitários, deverão promover o crescimento e o emprego, visando a redução da pobreza e a correção do desequilíbrio externo ainda existente".

A um nível mais global e menos centrado nas especificidades da trajetória da economia portuguesa, autores como Camagni e Capello (2014) salientam que a crise iniciada em 2008 trouxe todo um conjunto de novos desafios aos *policy-makers*, tendo interrompido um longo período histórico de tendência decrescente das disparidades interregionais na UE, em especial nos países do sul da Europa

> The crisis added a new challenge to policy-makers, the evidence of large negative country effects in Southern European countries and a lower catching up pace in Eastern countries, all trends that econometric forecasts indicate that will not be easily overcome in the next future. In these conditions, cohesion policies are now facing new, partly unexpected challenges, having to operate inside tight macroeconomic constraints, reduced public resources and increasingly pessimistic political attitudes. (Camagni & Capello, 2014, p. 16)

Deriva destas leituras mais sistémicas, mas que são assumidas no próprio corpo de texto do AP2020 (2014) de que Portugal estava num contexto, não só económico, mas igualmente político e social de grande debilidade e que este período de programação não podia ser dissociado destas realidades.

Iniciando a análise dos princípios, programação, organização, estruturação orçamental e arquitetura do AP2020, salientamos que ao nível dos princípios que marcam a implementação deste Acordo de Parceria, nomeadamente no que concerne ao estabelecimento de um conjunto de regras e procedimentos, são identificáveis quatro princípios estruturantes:

- A simplificação do modelo de governação, privilegiando por um lado a segregação das responsabilidades e dos suportes institucionais para o exercício das funções de orientação política e técnica, e valorizando por outro lado o envolvimento dos parceiros;

- A garantia da orientação para resultados, concretizada através da valorização dos resultados nas decisões de financiamentos e a sua avaliação e consequências daí decorrentes nos pagamentos de saldo final dos projetos;
- O estabelecimento de regras comuns para o financiamento, que não só assegurem condições de equidade e de transparência, mas, também, a competição entre beneficiários;
- A simplificação do acesso dos beneficiários ao financiamento e a redução dos respetivos custos administrativos. (AP2020, 2014, p. 198)

A programação do Portugal 2020, de acordo com o Acordo de Parceria (AP2020, 2014) organiza-se em quatro domínios temáticos e em dois transversais: i) Competitividade e Internacionalização, ii) Inclusão Social e Emprego, iii) Capital Humano e iv) Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos, e os dois domínios transversais: i) Reforma da Administração Pública e ii) Territorialização das intervenções. A organização em domínios temáticos do Acordo de Parceria Portugal 2020 (2014) concretiza nacionalmente os onze objetivos temáticos da Política de Coesão da UE, garantindo assim o alinhamento entre os referenciais nacionais e comunitários, salientando-se assim a prossecução dos objetivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (AML, 2015a). No que concerne aos domínios transversais, o Acordo de Parceria referencia a Reforma da Administração Pública e a Territorialização das intervenções, sendo que que no domínio referente à Administração Pública, o enfoque situa-se no financiamento das questões relacionadas com a modernização e a capacitação da Administração Pública. Já no que se refere à Territorialização das Intervenções

> A transversalidade da abordagem territorial traduz-se na ponderação, em cada um dos domínios temáticos, da escala adequada para a obtenção de ganhos de eficiência e de integração na prossecução das finalidades de política pública, ponderando ainda o enquadramento institucional em matéria de conceção e implementação das respetivas intervenções que se pretendem vir a financiar com os fundos. Desta forma, o princípio da subsidiariedade deverá afirmar-se desde a fase de desenho e de estruturação dos instrumentos de programação (AP2020, 2014, p. 111)

Neste contexto de contextualização do Portugal 2020 importa ainda abordar as questões relacionadas com o seu desenho operacional. Assim, o Portugal 2020 ancora-se na existência de 16 Programas Operacionais (Figura 30).

Figura 30 Estruturação Operacional do AP2020

Portugal 2020	4 Programas Operacionais Temáticos no Continente
	5 Programas Operacionais Regionais no Continente
	2 Programas Regionais nas Regiões Autónomas
	Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia
	3 Programas de Desenvolvimento Rural
	1 Programa para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
	1 Programa Operacional de Assistência Técnica

Fonte: Adaptado de AP2020 (2014).

No âmbito do objetivo de Cooperação Territorial Europeia, Portugal participará ainda em vários programas operacionais em cooperação com outros Estados-membros: i) Espanha-Portugal, ii) Madeira-Açores-Canárias, iii) Espaço Atlântico, iv) Sudoeste Europeu, v) Mediterrâneo e vi) Espon, Urbact, Interact e Interreg C.

Ao abordarmos a estruturação orçamental do Portugal 2020, importa efetuar o enquadramento deste no quadro europeu plurianual para o ciclo de programação 2014-2020. Neste sentido, a CE (2016) salienta que o orçamento da Política de Coesão para o ciclo de programação 2014-2020 corresponde a cerca de um terço do orçamento da UE.

Relativamente à afetação de recursos a nível regional, Ferreira e Catarino (2018) salientam que a definição das categorias de regiões e respetiva a taxa de cofinanciamento das operações continua a ser efetuada em função do Produto Interno Bruto *per capita* (PIBpc) mantendo-se a prioridade na afetação de recursos às regiões que revelem um PIBpc abaixo de 75% da média da UE.

Ainda para Ferreira e Catarino (2018), a existência desta categorização das regiões em função do seu PIBpc tem como consequência um enquadramento orçamental que efetua uma discriminação positiva das taxas de cofinanciamento dos fundos provenientes da Política de Coesão europeia em função da respetiva tipologia de região, privilegiando as regiões com PIBpc mais reduzido.

Tabela 29 Tipologias de Regiões da Política de Coesão (2014-2020)

Tipologia de Região da UE (2014-2020)	PIBpc EU 27	% Cofinanciamento	Regiões PT
Menos desenvolvidas	<75%	75% a 85%	Norte, Centro, Alentejo, RA Açores
Em transição	Entre 75% e 90%	60%	Algarve
Mais desenvolvidas	>90%	50%	Lisboa, RA Madeira

Fonte: Adaptado de AP2020 (2014) e de Ferreira e Catarino (2018).

Relativamente à distribuição dos fundos pelos Estados-membros, o Eurostat (2015) refere Portugal como recebendo 6,1% da dotação global (aproximadamente vinte seis mil milhões de euros) ficando apenas atrás de países como a Polónia (22%), Itália (9,3%) e Espanha (8,1%), Roménia (6,5%) e Hungria (6,2%). Já no que concerne ao cruzamento da tipologia de fundos com a sua execução, os FEEI do Portugal 2020 estão divididos em fundos regionalizáveis e fundos não regionalizáveis (AD&C, 2015).

Tabela 30 Dotação Orçamental do Portugal 2020 (Fundos Regionalizáveis / Fundos Não Regionalizáveis)

Fundos Regionalizáveis	Valor (Milhões de Euros)	Fundos Não Regionalizáveis	Valor (Milhões de Euros)
Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER)	10,777	Fundo de Coesão (FC)	2,862
Fundo Social Europeu (FSE)	7,319	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)	392
		Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)	4.058
		Iniciativa Emprego Jovem (IEJ)	447
TOTAL	**18,096**	**TOTAL**	**7, 759**

Fonte: Adaptado de AD&C (2015) e de Ferreira e Catarino (2018).

Ao abordarmos o AP2020, mas agora numa lógica de referenciação da sua arquitetura e lógica estrutural, Marques et al. (2013) referem a problemática da identificação dos fatores críticos de sucesso para a governação integrada e salientam que:

> Olhando para o atual quadro de negociação do Acordo de Parceria, é evidente que se consolida a opção por áreas temáticas transversais (Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano, Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos) e por abordagens territoriais, em torno de Programas Operacionais Regionais. Desta forma, é evidente que há uma aposta estruturante que não

> só viabiliza modelos de governação integrada, como obriga à sua existência, pois constituem condição necessária para o sucesso desta abordagem estratégica. Manter apenas o modelo burocrático de silos, com baixa capacidade colaborativa entre ministérios e entre o Estado, Empresas e Sociedade civil conduzirá, no mínimo, a uma baixa eficácia e eficiência da utilização dos recursos colocados ao dispor do País. (Marques et al., 2013, p.19)

Ainda para Marques et al. (2013, p. 19) é salientado que existiu uma evolução na forma como Portugal operacionaliza os fundos estruturais, iniciando-se numa lógica setorial e por ministérios e passando para a atualidade, para uma realidade assente numa lógica temática e territorial, sendo esta mudança já evidente no QREN e aprofundada no Portugal 2020. Esta mudança, para os autores reflete uma opção por um alinhamento com os princípios da UE e salienta que essa opção é concretizada tendo por base dos princípios da parceria, da governação multinível, da igualdade e não discriminação e, por fim, do desenvolvimento sustentável.

As questões levantadas por Marques et al. (2013), num contexto ainda de antevisão do que seria a implementação do Acordo de Parceria em Portugal, deveriam ser objeto de uma reflexão científica mais aprofundada e sedimentada. Neste contexto, o AP2020 parece-nos ter um inegável impacto social e a sua implementação deveria ser objeto de investigação, análise e escrutínio público. Esta investigação insere-se neste contexto e pretende acrescentar valor ao conhecimento científico existente, mas também capacitar o *policy-making* nacional. Consideramos que a academia pode e deve desempenhar um papel central na análise, avaliação e escrutínio destes processos, não se podendo deixar esta responsabilidade a um reduzido e fechado universo técnico-burocrático que, pela sua própria natureza e pela sua mobilização de códigos fechados e hermético, como referenciam Ferreira e Seixas (2017), não são por si só suficientes para que possa existir um verdadeiro processo de aprendizagem. Neste contexto, estes autores salientam que:

> […] o novo quadro comunitário e político-administrativo nacional evidencia uma política de territorialização das políticas públicas, mas que tem de ser implementada em função de instrumentos de desenvolvimentos muito específicos. Diante dessa problemática, a interpretação proposta é a de que o novo quadro nacional português e comunitário encontra importantes limitações de acordo com políticas cujos objetivos/fins são territoriais e centrados nas pessoas, mas os instrumentos/meios são concebidos como institucionais e geridos por peritos. (Ferreira & Seixas, 2017, p. 496)

Deriva do entendimento destes autores que estamos perante um contexto de políticas públicas em que existe uma subordinação de facto da sociedade e dos seus atores perante uma realidade em que a variável Estado tem de ser entendida como uma variável independente, à volta da qual

todas as outras lógicas e estratégias estão dependentes e que é alicerçada numa abordagem fortemente institucionalista, caraterizada por um glossário fechado e hermético e dominado por especialistas e peritos. Acreditamos ainda que a academia pode e deve ter uma palavra a dizer acerca desta questão e julgamos que esta investigação também pode e deve ser entendida como um contributo para uma democratização e dessacralização deste debate, mas também como um incentivo ao *accountability* das instituições, um bem essencial em democracia.

5.1. A Dimensão Territorial do Portugal 2020

No âmbito desta investigação mobilizamos a dimensão territorial do Portugal 2020, centrando-nos empiricamente nas EIDT aí definidas e problematizando acerca dos fatores críticos de sucesso que possam contribuir para o sucesso da sua implementação e neste contexto especificando a perceção dos atores acerca da centralidade do modo de governança.

Autores como AML (2015a), Ferreira e Catarino (2018) e Marques et al. (2013) referem que a questão do reforço da dimensão territorial da Europa 2020 e, consequentemente da territorialização das intervenções da Política de Coesão da UE, é central para a compreensão da lógica da arquitetura do Portugal 2020. Neste contexto de operacionalização das intervenções, o princípio da *subsidiariedade* tal como identificado no AP2020, é muito relevante no desenho e estruturação dos instrumentos de programação de cariz territorial, uma vez que potencia o uso da escala territorial de intervenção como um dos mecanismos que imprimem maior racionalidade e eficiência na integração de políticas e na aplicação dos fundos comunitários.

Nesta linha de pensamento, o AP2020 (2014, p. 297) refere que assenta a sua dimensão territorial – em todas as escalas e em todos os instrumentos de política – num entendimento apriorístico de que esta pode contribuir para o desenvolvimento da dimensão territorial da Política de Coesão e concorre para a prossecução dos princípios da Estratégia Europa 2020, salientando ainda que neste contexto de articulação com a Estratégia Europa 2020, as Estratégias Territoriais configuram um contributo muito relevante para o reforço da dimensão territorial.

Ainda para AP2020 (2014, p. 297) decorre desta lógica de alinhamento que as Estratégias Territoriais possam assegurar que as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das regiões e sub-regiões são devidamente tidos em consideração e que garante a implicação direta das entidades sub-regionais e das autoridades regionais e locais no planeamento e na

execução dos programas, iniciativas e projetos relevantes, conduzindo a um maior sentido de apropriação dos objetivos de desenvolvimento europeus, nacionais e regionais, a todos os níveis.

Neste quadro, CCDRLVT (2017) considera que o AP2020 reflete a relevância da coesão territorial e a existência de novos instrumentos – enquanto mecanismos integrados e de governança multinível – para promover a implementação de estratégias territoriais adaptadas às especificidades de cada território é uma forma de conceber respostas integradas para os desafios territoriais tendo em vista um uso mais eficiente dos fundos comunitários.

O AP2020 (2014, p. 111) ao referenciar os domínios transversais, por nós já abordados, e mais em concreto o domínio da territorialização das intervenções salienta que esta é traduzida operacionalmente na ponderação, em cada um dos domínios temáticos, da escala adequada para a obtenção de ganhos de eficiência e de integração na prossecução das finalidades de política pública e destacando (novamente) o princípio da subsidiariedade como um fator de enquadramento que deverá ser mobilizado em todas as fases do processo, desde a fase de desenho e de estruturação dos instrumentos de programação.

O AP2020 (2014) refere ainda que a TPP terá de estar alinhada com a organização territorial do Estado e identifica as NUTS II e NUTS III como escalas de referência neste processo. Relativamente à escala NUTS II salienta-se como sendo a escala de referência para a gestão desconcentrada das políticas setoriais bem como da gestão e programação dos fundos regionais, salientando-se o desenvolvimento da componente regional da estratégia de investigação e inovação para uma especialização inteligente, através da formulação das Estratégias de Especialização Inteligente Regionais (RIS3).

Já que no que concerne à escala NUT III, o AP2020 (2014) salienta que esta afirma-se como o nível privilegiado para as articulações entre governo central e governos locais, bem como para a cooperação intermunicipal e o aumento da escala de intervenção dos projetos autárquicos, quer propondo a EIDT como referência territorial para a concretização de Investimentos Territoriais Integrados (ITI) através de Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), bem como para outros instrumentos de política.

Figura 31 Caraterização das Escalas NUTS II e III no AP2020

Fonte: Adaptado de AP2020 (2014).

O AP2020 (2014, p. 296) salienta que cabe às Entidades Intermunicipais (EI) a liderança do processo de formulação implementação das EIDT em cada NUTSIII. A existência destas estratégias territoriais identificadas no PT2020 ganha corpo e expressão com a elaboração de 23 EIDT (1 Estratégia para cada NUTS III) por parte das EI (AM e CIM).

O Instituto Nacional de Estatística (INE, 2015) refere que entrou recentemente em vigor uma nova divisão regional em Portugal – NUTS 2013 que se traduziu por significativas alterações de número e de composição municipal das NUTS III, as quais passaram de 30 para 25 unidades territoriais, agora designadas de "unidades administrativas" (Anexo 1). Essas unidades administrativas correspondem neste novo modelo às "EI", "Região Autónoma dos Açores" e "Região Autónoma da Madeira". Neste contexto, salientamos ainda que fora deste referencial estatístico, o legislador colocou de forma expressa na Lei n.º 75/2103 de 12 de setembro, a referenciação das NUTS III como unidades administrativas, correspondendo estas às EI no Continente, e às Regiões Autónomas dos Açores e Madeira na componente insular do território nacional. Consideramos essencial para o entendimento do AP2020 (2014) e da sua dimensão territorial a explanação de como o país é "territorialmente" entendido e de como é que a própria estrutura político-administrativa do Estado se adequa às realidades regionais e sub-regionais como o são as NUTS II e III respetivamente. Esta relação é consubstanciada na mobilização de entidades distintas que, com competências e atribuições definidas em diplomas legais específicos, desempenham funções que o AP2020 (2014) pretende que sejam complementares

e que correspondam níveis distintos de política pública (desconcentração da administração central nas NUTS II e descentralização/contratualização com as EI nas NUTS III), sendo que nas NUTS III – escala sub-regional, o enfoque está na mobilização destas entidades como pontos focais das estratégias de articulação intermunicipais.

5.2. A EIDT como o Instrumento de Política Estruturante do Nível Sub-regional

Ao mobilizarmos as EIDT focamo-nos na escala territorial NUTS III ao qual corresponde ao nível institucional às EI. Estas têm o seu papel definido na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das EI, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as EI e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

De acordo com o AP2020 (2014), a TPP, neste contexto de aplicação de fundos comunitários, terá de estar alinhada com a organização territorial do Estado. A referenciação no capítulo introdutório da existência de um novo referencial normativo que enquadra a organização político-administrativo do estado português a nível territorial (Lei n.º 75/2013) ganha assim uma renovada pertinência e atualidade. Neste contexto de implementação das intervenções, o princípio da subsidiariedade, tal como identificado no AP2020, deverá afirmar-se como relevante no desenho e estruturação dos instrumentos de programação de cariz territorial, no sentido em que potencia o uso da escala territorial de intervenção como um dos mecanismos que imprimem maior racionalidade e eficiência na integração de políticas e na aplicação dos fundos comunitários. Ao abordar a questão da dimensão territorial e mais em particular do papel das estratégias territoriais, o PT2020 (2014, p. iii) refere que:

> as estratégias de desenvolvimento territorial adotadas que contribuirão para o reforço territorial da Estratégia Europa 2020, assegurando que as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento das sub-regiões são tidos em consideração, garantindo o envolvimento das entidades subregionais e das autoridades regionais e locais no planeamento e na execução dos respetivos programas e projetos.

A centralidade destas estratégias de desenvolvimento territorial como meio de concretização das dimensões da Estratégia Europa 2020 é assumida pelo próprio AP2020. Tomando em consideração a relevância atribuída pelo Tratado à dimensão territorial da Política de Coesão da UE, e que as autoridades portuguesas consideram essencial no quadro da prossecução dos

objetivos da Estratégia Europa 2020, as oportunidades propiciadas pelos regulamentos comunitários no âmbito das AIDT são significativamente valorizadas e concretizadas em Portugal no período de programação 2014-2020 como dimensão essencial da promoção do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (AP2020, 2014, p. 241).

A existência de um processo de territorialização de políticas públicas em Portugal e na UE e a sua tradução no *policy-making* territorial nacional através da existência de uma dimensão territorial explicita no quadro do Acordo de Parceria Portugal 2020 (2014) por este referenciada como "Abordagem Integrada para o Desenvolvimento Territorial na aplicação dos FEEI" veio corresponder a elaboração e implementação de um conjunto de instrumentos de política. A profusão de instrumentos com diversas calibragens territoriais coloca-se como uma realidade que importa discernir e contextualizar. Neste sentido, recorrendo à classificação avançada pela AD&C no seu *web site* e no Relatório do Desenvolvimento e Coesão (AD&C, 2018), avançamos com esta proposta de organização de instrumentos de política que extravasam a própria abrangência do AP2020.

Tabela 31 Instrumentos de Política com Modulação Territorial

	TIPOLOGIA		**INSTRUMENTOS**
Instrumentos de Base Territorial	Contratualização Sub-regional	Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial (AP2020)	Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT)
			Instrumentos Territoriais Integrados (ITI)
	Desenvolvimento Urbano		Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS)
	Desenvolvimento de Base Local		Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)
	Outros investimentos territoriais		PROVERE (norte, centro, alentejo e algarve)
			Pactos Territoriais para a Empregabilidade
Políticas públicas no território	Programa Nacional		Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)
			Programa Nacional para a Coesão Territorial
Outros instrumentos territoriais de políticas públicas	Setoriais		Contratos locais de desenvolvimento social (CLDS)
			Programa Escolhas 6ª geração (E6G)
			Territórios Educativos De Intervenção Prioritário (TEIP)
			Redes Locais de Intervenção Social (RLIS)
			Gabinetes de Inserção Profissional (GIP)

Fonte: Adaptado de AD&C (2018).

A CCDRLVT (2017, p. 11) salienta que considerando o papel fundamental que a dimensão territorial assume no âmbito dos objetivos da Estratégia Europa 2020, os regulamentos da

Política de Coesão 2014-2020 destacam a relevância das AIDT, definindo uma série de novos instrumentos territoriais para a sua implementação.

- Investimentos Territoriais Integrados (ITI),
- Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) e
- Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).

Estes instrumentos estão estrategicamente alinhados com a respetiva EIDT e ao nível da sua arquitetura e implementação estão dela dependentes para que se possa observar a coerência das intervenções territoriais previstas. No seguimento desta sedimentação do nosso referencial operativo, o AP2020 (2014) refere que as EIDT são estratégias sub-regionais para territórios compostos por NUT III ou agrupamento de NUT III, sendo que o seu reconhecimento constitui uma condição prévia para a implementação de AIDT. Com as EIDT pretende-se, de forma concertada, e tendo em conta os vários municípios envolvidos, aproveitar os recursos estratégicos do território, promover a inclusão social, a eficiência e racionalização dos serviços coletivos intermunicipais, a sustentabilidade energética e a mobilidade sustentável.

Releva deste referencial de territorialização a existência específica de criação de um nexo direto entre a existência de uma escala territorial (NUTS III), a existência de uma entidade político-administrativa (EI) e a consequente existência de um instrumento de política que coordene e articule os demais instrumentos territoriais de e no território. O próprio AP2020 (2014) salienta que:

> A escala das NUTS III (ou agrupamentos de NUTS III contíguas), mais concretamente as suas Estratégias de Desenvolvimento Territorial servirão igualmente de referência para assegurar a coerência estratégica de outras intervenções de cariz local, em territórios urbanos, rurais ou nos espaços de articulação entre ambos. Procura-se desta forma a criação de um quadro estratégico sub-regional completo e claro, devidamente claro articulado com a estratégia regional dinamizada pelas CCDR, que garanta a coerência das intervenções, independentemente da forma como são implementadas (ITI ou DLBC), e que permita assumir explicitamente o desenvolvimento rural, o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento das zonas costeiras como parte integrante do desenvolvimento regional. (AP2020, 2014, p. 298)

Neste contexto importa salientar que a dinamização da implementação das EIDT está a cargo das EI (CIM e AM), em articulação com os restantes atores relevantes para os processos integrados de desenvolvimento regional. Dias e Seixas (2018), a respeito da caraterização e referenciação do escopo das EIDT salientam que

> […] as EIDTs configuram documentos estruturados de caráter político (respondem às orientações da UE e que são critério à alocação dos fundos comunitários) e estratégico (de orientação da coerência das intervenções territoriais ao nível das NUTS II, NUTS III e local). A [sua] pertinência […] sustenta-se, assim, a três níveis: i.) na novidade destas práticas políticas para a programação em cascata no quadro da governança multinível europeia; ii.) pela introdução de um conjunto de novos instrumentos de política pública de base territorial que a sua operacionalização implica; e, por último, iii.) pelo contexto recente de consolidação do estatuto das EIM (AMs e CIMs) enquanto regiões administrativas (Lei 75/2013) que ainda é necessário avaliar. (Dias & Seixas, 2018, p. 9)

Ao nível do referencial de avaliação, o AP2020 (2014, p. 298) refere que as EIDT são avaliadas por uma comissão constituída por elementos da AD&C, das Autoridades de Gestão (AG) dos Programas Operacionais Regionais (POR), das CCDR e por peritos externos à Administração Pública.

Passando para a análise da dimensão orçamental, a AD&C (2015) no seu Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia refere que no âmbito do AP2020 foram disponibilizados cerca de 2 mil milhões de euros para os instrumentos que estão enquadrados pelas EIDT. Numa análise mais desagregada dos cerca de dois mil milhões de euros alocados a estes instrumentos de política, e de acordo com os dados disponibilizados no Boletim Informativo dos Fundos da UE (AD&C, 2015):

Tabela 32 Dotação orçamental FEEI para Instrumentos EIDT

Instrumento	Dotação orçamental (em milhões de euros)
Investimentos Territoriais Integrados (ITI)	1 045 742
Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS)	796 666
Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).	280 760

Fonte: Adaptado de AD&C (2015)

Ferreira e Catarino (2018) salientam que neste contexto de referenciação da lógica de atribuição de recursos à dimensão territorial do PT2020, importa ter em mente que:

- A Política de Coesão da UE já representa mais de um terço do orçamento comunitário;
- Portugal pertence ao grupo de países com maior transferência de FEEI recebendo cerca de 26 mil milhões de euros até 2020;
- Destes 26 mil milhões de euros, 18 mil milhões são fundos regionalizáveis e cerca de 8 mil milhões não são regionalizáveis;

- Dos 18 mil milhões de euros regionalizáveis, 2 mil milhões são alocados às Estratégias de Desenvolvimento Territorial.

Numa lógica de identificação e referenciação dos diferentes instrumentos de política, os ITI, DLBC e AIDUS podem ser considerados como instrumentos de política territorializados tendo em conta a referenciação por nós sintetizada no capítulo teórico dedicado à sedimentação conceptual do processo de territorialização de políticas públicas.

Identificados que estão quais os instrumentos que se podem adequar à mobilização teórica referenciada, importa agora observar qual a sua real dimensão orçamental no âmbito do caso objeto de estudo, no atual ciclo de programação para o período 2014-2020.

Neste sentido, e de acordo com os dados disponíveis, esta pesquisa apurou que estes instrumentos de natureza alocam cerca de 2 mil milhões do total dos fundos disponíveis para Portugal até 2020 e que aqueles representam 11% dos fundos regionalizáveis (18 mil milhões) e 7,6% do total nacional (26 mil milhões).

O AP2020 (2014) referencia explicitamente estes instrumentos como fazendo parte de uma categoria específica – as AIDT. Tendo em conta o nosso enfoque analítico e a proposta operativa de TPP por nós referenciada no capítulo I, consideramos que se encontra dentro do nosso objeto de estudo os instrumentos que estão referenciados como estando abrangidos pelo referencial da EIDT, tanto ao nível da escala de intervenção (NUTS III), como ao nível da existência de um processo de contratualização, que segundo a AD&C (2018) é uma das marcas constitutivas do referencial de governança multinível em Portugal.

Neste sentido, o AP2020(2014), no âmbito da implementação das EIDT, identifica os seguintes instrumentos de política (Tabela 33.) bem como os respetivos instrumentos de operacionalização bem como os respetivos atores responsáveis.

Tabela 33 Instrumentos de Política das EIDT

Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial (AIDT)		
Instrumento de Política	**Instrumentos de operacionalização**	**Atores com responsabilidade de implementação**
Instrumentos Territoriais Integrados (ITI)	Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT)	Entidades Intermunicipais (Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais)
Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)	Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL)	Grupos de Ação Local (GAL)
Abordagens Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS)	Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PEDUS) que é constituído por três instrumentos: o PAMUS (Plano de Mobilidade Urbana Sustentável), o Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU) e o Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)	Autoridades Urbanas (Municípios)

Fonte: Adaptado de AP2020 (2014).

Relativamente à caraterização dos ITI, a DG Regio (2015) refere que estes são um novo instrumento introduzido pela UE para o atual ciclo de programação comunitária e que tem como objetivo a formulação de estratégias territoriais numa lógica de financiamento multifundo e que promovam uma abordagem de intervenção mais *place based*. A CCDRLVT (2017, p.12) salienta que, no território de Portugal continental, os ITI são concretizados através dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial implementados a nível das regiões NUTS III e que são ancorados nas EIDT que são responsabilidade das EI. Ainda nesta referenciação dos objetivos dos ITI,

> Os desafios colocados a nível sub-regional em áreas como a valorização dos recursos estratégicos do território, a sustentabilidade energética, a promoção de uma sociedade mais inclusiva ou a eficiência e a racionalização dos serviços coletivos intermunicipais requerem o reforço da escala de intervenção territorial, para além da lógica estritamente municipal, e o incremento da parceria entre o poder local e outros atores de desenvolvimento, para uma intervenção mais eficaz nos domínios-chave do desenvolvimento e da coesão territorial. (CCDRLVT, 2017, p. 12)

No que concerne à caraterização do DLBC, a CE (2014, p. 2) refere que se trata de uma ferramenta específica mobilizável ao nível sub-regional e que é complementar a outros instrumentos de apoio ao desenvolvimento local. Os DLBC podem mobilizar e envolver as comunidades locais para contribuir para a prossecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e a promoção do princípio da coesão territorial. A CCDRLVT (2017) salienta que este instrumento visa promover em territórios específicos a concertação estratégica e operacional entre parceiros tendo em vista os seguintes objetivos:

- Criar uma resposta aos elevados níveis de desemprego e índices de pobreza;
- Dinamização económica local;
- Revitalização dos mercados locais e da sua articulação com territórios mais amplos, diversificação das economias locais;
- Estímulo à inovação social
- Busca de novas respostas a problemas de pobreza e exclusão social em territórios desfavorecidos.

Estes objetivos são prosseguidos em contexto urbano, rural ou costeiro, sendo as respetivas Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL) implementadas com recurso ao instrumento DLBC.

Já que no que se refere às AIDUS, o AP2020 (2014, p. 311) refere que estas destinam-se a prosseguir estratégias de Desenvolvimento Sustentável tendo em consideração a relevância dos sistemas urbanos na dinamização do crescimento e do emprego, da competitividade e da inovação, e também da sustentabilidade e promoção da qualidade de vida.

Ainda relativamente a este instrumento, a AML (2015a) afirma que as AIDUS, traduzir-se-ão numa proposta estratégica integrada cuja submissão cabe aos Municípios enquanto Autoridades Urbanas – os PEDU.

Estes planos são instrumentos de programação que se encontram ao dispor dos municípios, permitindo a mobilização de financiamento comunitário para as três prioridades de investimento relacionadas com os domínios: i) da mobilidade urbana sustentável, ii) da regeneração urbana e iii) da regeneração urbana associada a comunidades desfavorecidas (AML, 2015a).

Tabela 34 Instrumentos de Política AIDUS

Instrumento de política	Objetivos	Âmbito territorial
Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS)	Promotor do incentivo à redução das emissões de gases com efeitos de estufa e à diminuição da intensidade energética, enquadrando ações programáticas ancoradas em estratégias de baixo carbono, promoção da mobilidade urbana multimodal, aumento da quota de transporte público e dos modos suaves (pedonal e bicicleta).	Intermunicipal (definido ao nível da NUT III),
Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU)	Contribuir para a melhoria do ambiente urbano e para a regeneração e revitalização das cidades, incidindo nos centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas, que se encontrem dentro de uma Área de Reabilitação Urbana, pressupondo intervenções e investimentos integrados em espaço público e edificado, assegurando a salvaguarda do património cultural e o desenvolvimento sustentável do respetivo território.	Autoridade Urbana (Municípios) para centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas abrangidas por Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)
Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD).	Articula os processos de regeneração urbana com a inclusão social, já que o foco de atuação deste instrumento é sobre territórios deprimidos, maioritariamente habitados por comunidades desfavorecidas, promovendo intervenções físicas (espaço público, equipamentos, parque habitacional) acompanhadas por intervenções de natureza social (exemplos: combate ao abandono escolar, formação profissional de jovens, ocupação de tempos livres, integração de comunidades emigrantes, entre outros)	Autoridade Urbana (Municípios) para áreas inframunicipais

Fonte: Adaptado de AML (2015a) e AP2020 (2014)

Consideramos que o racional de elaboração deste conjunto de novos instrumentos de política assenta na apreensão de que o desenvolvimento territorial é cade vez mais assente numa lógica multidimensional e que é absolutamente crítico a mobilização de uma abordagem integrada que seja capaz de mobilizar os recursos existentes (abordagem multifundos) em escalas de intervenção apropriadas. Não por acaso temos neste ciclo de programação de UE a emergência de novos instrumentos que são caraterizados, em primeiro lugar, pela sua escala de atuação. Neste contexto, assume-se como crítico a existência de um instrumento de política estratégico que concatene à escala adequada, neste caso à escala NUTS III, as diversas intervenções territoriais. A EIDT, neste contexto, assume-se com clareza como o instrumento de política que estrutura o nível sub-regional em Portugal.

5.3. O Modo de Governança no Portugal 2020

A caraterização do modo de governança multinível no AP2020 é de difícil execução dado que como salientámos no capítulo teórico, não está ainda sedimentado um entendimento comum do

que é governança e menos ainda de governança multinível. Num quadro de identificação do referencial de implementação da governança multinível no ciclo de programação da UE para o período 2014-2020 demonstrámos a diversidade de entendimentos para o mesmo conceito.

Relativamente a esta questão, o Relatório Van den Brande (2014) salienta o valor acrescentado da governança multinível para a Política de Coesão da UE, identificando dois entendimentos distintos mas complementares: i) a governança multinível é entendida como a forma mais eficiente de democracia, capaz de capacitar atores infranacionais e de tipologias distintas, tendo potencial para se assumir como uma forma de aproximar os cidadãos da democracia, valorando assim a dimensão participação e ii) lógica de *streamlining* das capacidades dos atores públicos e da sua capacidade de produzir e implementar políticas, focando-se assim na dimensão eficiência. Deriva deste entendimento a existência de duas lógicas distintas, uma mais focada na dimensão participação e oura mais focada na dimensão eficiência, que marcam o entendimento deste conceito.

Tendo estas balizas conceptuais estabelecidas, mobilizamos para esta investigação o entendimento da AD&C que no seu relatório Desenvolvimento e Coesão (2018) dedica um capítulo ao modelo português de governança multinível. Neste capítulo, a AD&C (2018) identifica os três níveis territoriais da administração em Portugal, por nós já referenciados no capítulo metodológico: i) nível central constituído pelo governo, pelas serviços da Administração Pública Central e pelas estruturas desconcentradas, ii) o nível sub-regional constituído pelas EI (AM e CIM) e iii) o nível local que é composto por dois níveis de governo, os municípios e as freguesias.

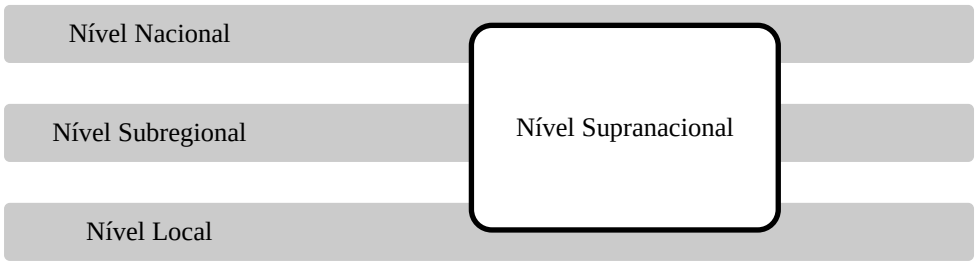
Para a AD&C (2018, p. 136) a estes três níveis junta-se ainda o nível supranacional, salientando ainda neste contexto a relevância da União Europeia e das suas instituições mas não podendo deixar de observar a relevância da participação acional noutras organizações internacionais dando como exemplo a OCDE, a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), destacando a sua importância como vetor externo de alterações nas políticas domésticas nos mais variados setores do *policy-making* nacional.

Nesta discrição dos níveis territoriais que configuram o modelo de governança multinível em Portugal Continental, importa referenciar ainda o nível regional que assenta a sua existência nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, tendo estas um enquadramento normativo próprio, não podendo este nível configurar a atuação de organismos como as CCDR, dado que estas, segundo a AD&C (2018) estão dentro do nível nacional, tal como podemos observar no

anexo 2, que representa para este organismo o modelo de governança multinível existente em Portugal, assentando esta representação gráfica não apenas no referencial estrutural dos níveis mas também nos atores territoriais que lhe dão corpo.

Parece-nos de grande relevância a inserção da escala supranacional neste modelo de governança multinível em Portugal, dado que assim parece-nos mais facilmente observável a atualidade dos nexos relacionais existentes entre os diversos níveis, embora nos possa trazer uma dificuldade suplementar. Como caraterizar o papel do nível supranacional num contexto mais específico e restrito como o é o objeto desta investigação. De facto, é a própria AD&C (2018, p. 136) que salienta e autonomiza o papel do nível supranacional como uma das bases para a consagração do atual modelo de três níveis territoriais em Portugal continental. Mas estas referenciações acerca do papel e relevância do nível supranacional ainda são levadas mais longe pela própria AD&C, quando esta refere que a centralidade da UE e das suas instituições, salientando que estas têm sido a fonte de profundas alterações nas políticas domésticas e nos mais diversos setores da ação governativa, sendo que este processo é caraterizado pela existência de "um claro processo de europeização das políticas públicas portuguesas, tanto na sua componente substantiva como nas geometrias institucionais encontradas para a sua operacionalização" (AD&C, 2018, p. 137).

Figura 32 Leitura da Governança Multinível em Portugal



Fonte: Conceção própria.

Nesta leitura que destaca a sua relevância enquanto fator de mudança das políticas públicas em Portugal, o nível supranacional interage e influencia diretamente todos os níveis territoriais, estando presente em todos eles, deixando de caber ao nível nacional/central o monopólio de interação e de tradução sistémica dos seus referenciais. Esta leitura enfoca nos nexos relacionais entre os diversos níveis e coloca o processo de europeização como o fator crítico de sucesso do modelo de governança multinível em Portugal. Esta leitura é reforçada e exemplificada pelo enfoque no nível sub-regional, dado que a AD&C (2018) considera que a existência do nível

sub-regional "deve" a sua existência a um processo de europeização das políticas públicas portuguesas e mais em particular de que:

> A consagração deste terceiro nível administrativo no território Continental decorre do reconhecimento da complexidade e natureza supramunicipal dos problemas com que os municípios têm que lidar, bem como das limitações de recursos locais para fazer face a esses mesmos problemas. Por conseguinte, a criação de um nível de governança supramunicipal constitui uma alternativa para fazer face à necessidade de colmatar as limitações de escala existentes ao nível dos municípios considerados singularmente, reconhecendo que só a partir de uma determinada escala começa a haver condições para o desenvolvimento de determinadas políticas e a provisão de determinados serviços públicos. A par deste reconhecimento, é de considerar ainda a pressão e os estímulos externos induzidos pela adesão à União Europeia, pelas políticas comunitárias e respetivas fontes de financiamento no sentido de repensar as funções do Estado e o papel dos vários intervenientes na provisão de políticas e serviços públicos e, por conseguinte, para o desenvolvimento do associativismo intermunicipal. (AD&C, 2018, p. 138)

Como já por nós referenciado, para a AD&C (2018, p. 138), o nível sub-regional é assegurado por EI (2 AM e 21 CIM) e associações de freguesias e de municípios de fins específicos. Estas entidades constituem o universo do associativismo autárquico, cuja disciplina legal consta do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (título III - artigos 63.º a 110.º). Nesta explanação do modelo de modelo de governança multinível, são as EI (CIM e as AM) as estruturas institucionais que operam ao nível das NUTS III, tendo aquelas assumido um papel cada vez mais relevante no modelo português concentrando um número crescente de atribuições transferidas pela administração central e de competências delegadas pelos municípios que as integram, destacando-se a existência de um processo de contratualização como fator catalisador do nível sub-regional.

Este processo de contratualização, para a AD&C (2018, p.143) reveste-se de uma grande importância para as EI dado que aquele processo é apoiado por fundos da Política de Coesão e simultaneamente pela indução de processos de planeamento estratégico. Destaca ainda a AD&C (2018) que a contratualização entre níveis de governo evoluiu ao longo dos sucessivos períodos de programação e que na atualidade tornou-se mais denso, consistindo na existência de contratos complexos, não só pelo seu caráter multissetorial como pelo maior envolvimento de atores de tipologias distintas (AD&C, 2018, p.143).

A explanação do modelo de governança multinível em Portugal está interconectado com o modo de governança multinível referenciado no AP2020 (2014) mas não substitui, nem é de todo semelhante na sua arquitetura. Neste enquadramento referenciamos o Decreto-Lei n.º

137/2014 de 12 de setembro, estabelece o modelo de governação dos FEEI referenciando a alínea a) do artigo 3.º que identifica os princípios gerais:

> a) Princípio da governação a vários níveis e da subsidiariedade; que determina que se promova a articulação entre os níveis de governação central, regional e local e se potencie a experiência e os conhecimentos técnicos dos intervenientes relevantes, no respeito pela lei e no pressuposto que as instituições, os agentes e as intervenções mais próximas dos problemas a superar e das oportunidades a realizar são os protagonistas e responsáveis mais eficientes e eficazes (DL 137/2014, p. 4901)

Ao referenciarmos o AP2020 (2014) e autonomizarmos a respetiva escala de gestão territorial, apreendemos que a sua organização se encontra ancorada na existência de estruturas territoriais que podem, ou não, coincidir com os níveis territoriais referenciados pela AD&C (2018). Neste sentido, importa referenciar as escalas de gestão e a respetiva identificação dos atores que gerem essa mesma escala e os respetivos instrumentos de política. Referenciando a principal diferença, neste contexto de implementação do FEEI através do AP2020, a escala de gestão regional deve ser entendida como a escala estratégica de gestão para os POR. Esta inserção da escala regional como escala de gestão do AP2020 ainda releva de outra especificidade que importa identificar. Ao especificarmos a estrutura de governança multinível cruzando-o com a divisão estatística NUTS, verificamos que nesse contexto existe uma identificação completa entre a escala de gestão regional e a escala estatística NUTS II. Nesse enquadramento de articulação entre o referencial de gestão do AP2020 e o referencial estatístico, podemos observar pela Figura 33, da identificação entre estes.

Figura 33 Articulação das Escalas de Gestão do AP2020 com a Divisão Estatística NUT

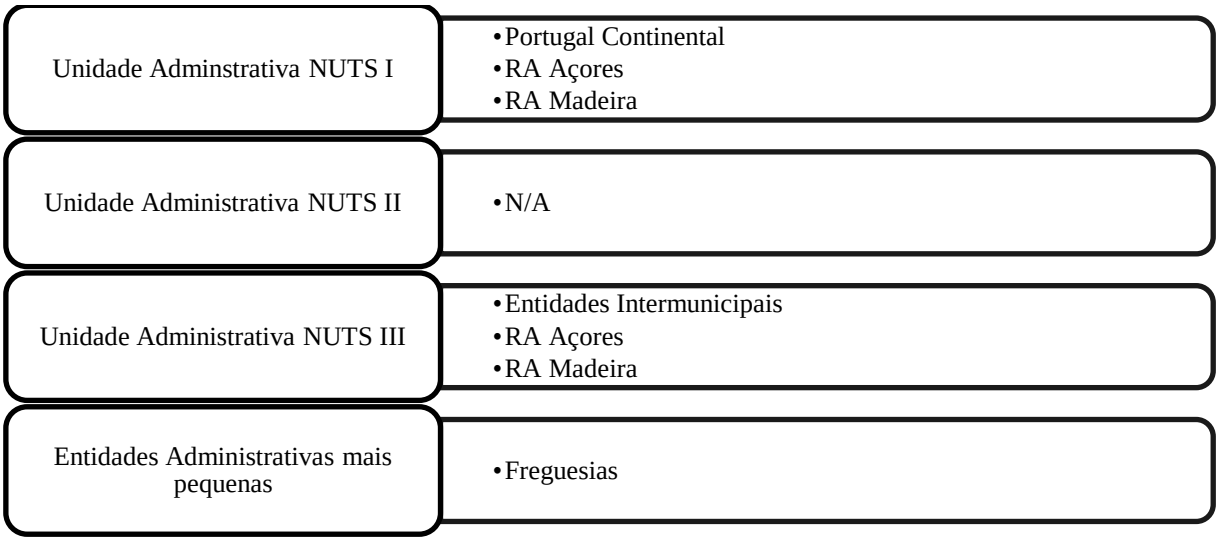
Escala de Gestão Nacional	NUTS I Portugal Continental • Programas Operacionais Temáticos
Escala de Gestão Regional	NUTS II Norte, Centro, AML, Alentejo e Algarve • Programas Operacionais Regionais
Escala de Gestão Subregional	NUTS III Entidades Intermunicipais • Contratualização Intermunicpal (ITI)
Escala de Gestão Local	Municípios e Freguesias • Contratualizção Local (DLBC/ AIDUS)

Fonte: Adaptado de AP2020 (2014).

Ao aprofundarmos o escopo da análise para a referenciação das unidades administrativas existentes acrescentamos uma dimensão analítica que consideramos vital para o cabal esclarecimento desta problemática. De acordo com os Regulamentos (CE) 1059/2003 de 26 de

maio de 2003 e 2016/2066 de 21 de novembro de 2016, as unidades administrativas em Portugal são as apresentadas na Figura 34.

Figura 34 Unidades Administrativas NUT em Portugal



Fonte: Adaptado de Regulamentos CE 1059/2003 e 2016/2066.

Neste contexto, e estabilizados os referenciais analíticos podemos observar que a escala regional de gestão do AP2020 corresponde ao referencial estatístico NUTS II mas que esta não se constitui como unidade administrativa. Destacamos a este respeito não só os regulamentos europeus por nós já identificados, mas também pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que expressamente refere a escala NUTS III como sendo unidade administrativa, podendo-se inferir que estamos perante a vontade expressa do legislador esta distinção.

Acresce ainda a esta questão a escolha do ator para a gestão do AP2020 à escala regional, as Autoridades de Gestão dos POR, sendo que por força do normativo (Artigo 24.º do Decreto de Lei 137/2014, de 12 de setembro), a liderança destas pertence ao presidente das CCDR. As CCDR, como observável na figura do modelo de governança multinível em Portugal (AD&C, 2018, p. 137) ao nível do seu posicionamento, estão inseridas no nível central/nacional. Acresce a esta especificidade desta escala a natureza das próprias CCDR. De acordo com o n.º 1 do artigo 1º do Decreto-Lei 228/2012 de 25 de outubro, "As comissões de coordenação e desenvolvimento regional, abreviadamente designadas por CCDR, são serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira.". Podemos inferir desta identificação que as CCDR estão na escala regional, mas não provêm da escala regional, sendo uma emanação do da administração central sujeitas a tutela ministerial.

Estes aparentes *mismatches* entre os diversos mapas políticos, administrativos e estatísticos ganha ainda uma nova e mais complexa leitura quando, para efeitos desta investigação, enfocamos na AML, dado que é simultaneamente NUTS II e NUTS III e que tem como referencial institucional regional para a gestão os FEEI, a CCDRLVT, que como o próprio nome indica abarca uma área mais vasta (CIM do Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo), mas que para efeitos de implementação do AP2020, apenas tem a gestão do POR Lisboa.

Figura 35 Distribuição de Competências da CCDRLVT por NUT e por EI

CCDRLVT	Competência de Gestão dos Fundos Comunitários (POR Lisboa): Abarca o território da NUTS III AML
	Restantes competências e atribuições: Abarca os territórios de quatro NUTS III: AML, Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo

Fonte: Conceção própria.

Este POR tem uma abrangência territorial equivalente à NUTS II/III, sendo que as suas restantes competências e atribuições abrangem na sua totalidade as quatro CIM ao qual se acresce a AML, ou seja, a totalidade da sua área de jurisdição.

Feita esta sedimentação do modelo de governança multinível que nos é referenciado pela AD&C (2018), bem como do modelo de gestão dos FEEI no âmbito do AP2020 e mais em particular da gestão do POR Lisboa, importa agora sedimentar o entendimento científico acerca da governança multinível. Relativamente à questão de caraterização do modelo de governança multinível em Portugal, e mais em particular num contexto de implementação de fundos estruturais, mobilizamos o entendimento de autores como Baleiras (2014), Castro (2015), Figueiredo (2004), Magone (2017) e Van den Brande (2014).

Neste contexto, Baleiras (2014) identifica a existência de dez bloqueios institucionais que impedem uma implementação eficaz e eficiente dos novos referenciais de políticas de desenvolvimento regional: i) Dificuldades na compreensão pública das questões transversais, ii) problemas transversais e governança vertical, iii) desarticulação territorial das políticas públicas, iv) estratégia, v) política de desenvolvimento regional e utilização de fundos estruturais, vi) hábitos de "*rent-seeking*", vii) proporcionalidade e representação das minorias, viii) falta de confiança entre agentes, ix) aspirações regionais e estatuto das CCDR e x) Demografia, desertificação e desenvolvimento. Esta referenciação de Baleiras (2014) assenta a sua análise na identificação de bloqueios que a arquitetura institucional das políticas públicas

em Portugal coloca à satisfação das necessidades nacionais de desenvolvimento, sistematizando assim um *road-map* que pode permitir ao *policy-making* estabelecer um plano de ação integrado, permitindo assim desbloquear os constrangimentos identificados e que colocam em discussão as dimensões eficácia e eficiência do atual sistema de implementação das políticas de desenvolvimento regional, o que em Portugal, como é referenciado por Castro (2015) e Figueiredo (2004) equivale a falarmos de fundos estruturais.

Neste contexto, Castro (2015, p. 71) salienta que a Política de Coesão da UE provocou a criação de novas estruturas de gestão, dinâmicas de grande capacitação institucional e de construção de planeamentos estratégicos, tornando-se de facto política portuguesa de desenvolvimento regional. Esta autora referencia a falta de transparência do processo negocial e *accountability*, a afetação de recursos numa lógica de fefização em detrimento de uma lógica de dinâmica de desenvolvimento económico, a falta de visão estratégica dos municípios como caraterísticas negativas do modelo de governança multinível português. Como caraterísticas positivas, a autora (Castro, 2015) salienta o estímulo que a Política de Coesão trouxe à participação de atores setoriais no desenho e implementação dos POR, o ampliar das capacidades das autoridades subnacionais e a existência de um enquadramento propício a uma aprendizagem conjunta e de construção de consensos. Dada esta caraterização, a autora, referencia que estas dinâmicas podem ser consideradas como uma forma de governança multinível assimétrica.

Já Figueiredo (2004) refere que, num contexto de análise dos fundos estruturais da UE em Portugal, o desenvolvimento de uma política regional de formulação nacional é caraterizada como tendo uma dupla dependência, de trajetória e de contexto e em que a evolução das instituições está largamente dependente da intervenção dos fundos estruturais e identifica três elementos que demonstram esta dupla dependência: i) o alto nível de centralização da Administração Pública, ii) a existência de um contexto de municípios fortes e iii) a fraca implantação da escala regional. Figueiredo (2004, p. 3) refere ainda que tendo em conta estre três fatores podemos considerar que a dependência do contexto do percurso da política regional em Portugal é um exemplo de uma coevolução das políticas de UE num contexto nacional.

Por seu turno, Magone (2017) assenta a sua análise na ideia de que os fundos estruturais provenientes da UE só contribuíram para uma europeização superficial do sistema político, da sociedade e da economia portugueses, caraterizando a governança nacional dos fundos estruturais como sendo uma governança semiperiférica portuguesa. Nesta sua análise, Magone (2017) refere que a tradução do modo de governança referenciado pela UE para a realidade

nacional implica e existência de condições *ex-ante* como o são a adaptação das estruturas institucionais nacionais e a existência de uma economia forte e uma sociedade civil empenhada. Este autor (Magone, 2017, p. 58) refere e explícita com veemência que a falta de eficiência e talvez falhanço da política de coesão em Portugal reside no sistema de governança nacional, salientando que o modelo nacional é um sistema de governança periférico que foi simplesmente importado da OCDE, enfatizando ainda que o sistema de governança é importado de países avançados mas que num país semiperiférico como Portugal se torna numa governança semiperiférica. Ao especificar a sua análise do modelo de governança semiperiférica, mas desta vez num contexto de aplicação dos fundos estruturais em Portugal, Magone (2017, p. 64) identifica a existência de cinco travões à governança dos fundos estruturais em Portugal: i) a existência de uma sociedade civil pouco extensa e dinâmica, ii) excessiva centralização do processo de decisão, iii) paternalismo da Administração Pública e falta de auscultação dos atores, iv) a lógica do subsídio a fundo perdido contra a lógica do mercado e v) clientelismo, patronagem e corrução.

Para finalizar, referenciamos o Relatório Van den Brande (2014) que efetua uma análise inicial acercada implementação da governança multinível nos Estados-membros da UE. Nesta análise é referenciado que aqueles implementam a governança multinível de forma distinta entre si, variando neste referencial o *background* institucional, a capacidade administrativa, o *know-how* e a experiência de implementação passadas, o que demonstra a capacidade de adaptação e a flexibilidade do conceito de governança multinível. Relativamente ao caso português, Van den Brande (2014, p. 17) salienta que Portugal se encontra enquadrado num grupo de países que aproveitou a disseminação de procedimentos eletrónicos para que se pudessem envolver, de uma forma mais sistemática as autoridades regionais e locais bem como outros atores. Embora este fato seja considerável como uma inovação positiva, o mesmo relatório considera que ainda é inconclusiva a forma e a substância da participação de todos esses atores, considerando que esta participação poderia revestir-se como sendo uma mera formalidade. Este mesmo relatório (Van den Brande, 2014, p. 59) salienta ainda que o processo te ainda uma natureza *top-down* e ainda muito centralizado, disponibilizando oportunidades limitadas para as autoridades regionais e locais de influenciar o processo político em todas as suas etapas, limitando-se a participar na etapa formal de consulta e auscultação.

Esta bibliografia científica capaz de referenciar o modelo de governança multinível em Portugal, e mais em concreto no que concerne à implementação dos fundos estruturais

problematiza o processo de governança e identifica um conjunto de fatores de bloqueio que importa perspetivar e que se encontram no escopo desta investigação. O confronto entre o modelo referenciado pela AD&C (2018) e as leituras científicas do mesmo processo de governança demostram a necessidade de aprofundamento desta linha de investigação, neste caso em que se parte da perceção dos atores territoriais para aferir acerca da relevância do modo de governança como fator cítrico de sucesso do processo de TPP no âmbito do ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020 em Portugal.

6. Do Estudo de Caso: A Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa

Esta investigação teve como objetivo a criação de modelo de avaliação da governança multinível em função de instrumentos de política pública territorial de forma a aferir a perceção dos atores territoriais acerca da relevância daquela enquanto fator crítico de sucesso das EIDT no âmbito Portugal 2020. Neste sentido, importa referir que optámos por escolher as EIDT como objeto empírico desta investigação devido à sua centralidade como instrumento de política pública territorializada no âmbito do Portugal 2020 e em particular pela sua ancoragem de um conjunto de outros instrumentos de política ao nível da escala NUTS III. Neste contexto optámos por autonomizar como estudo de caso a EIDT da AML devido à nossa proximidade e conhecimento do seu processo de formulação e implementação

Neste contexto de delimitação empírica, este capítulo enfoca inicialmente na caraterização da AML ao nível dos seus principais indicadores socioeconómicos e abordamos a sua comparação com as restantes regiões NUTS III em Portugal. Estabelecida a caraterização da região focamos na trajetória e na estrutura político-administrativa da EI AML, efetuando um comparativo histórico entre os diversos diplomas legais que ao longo das últimas décadas matizaram o referencial metropolitano em Portugal bem como a caraterização do papel da AML no âmbito dos diversos ciclos de programação comunitária. Estes enquadramentos político-administrativos colocam-nos em posição de sedimentar com mais propriedade o processo de formulação e implementação da EIDT na AML no ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020 na AML, tanto ao nível dos referenciais de articulação estratégica como ao nível dos instrumentos de política mobilizados.

6.1. Caraterização da Área Metropolitana de Lisboa

Ao nível da sua localização geográfica, Costa (2016, p. 1) refere que a AML é composta por dezoito municípios, estando nove localizados a norte do rio Tejo (Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira) e os restantes nove localizados a sul do rio Tejo (Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal). Ainda para Costa (2016, p. 1), a AML tem registado um crescimento demográfico

ancorado na dinâmica positiva dos concelhos que envolvem a capital, cidade que por sua vez tem vindo a perder população, sendo que de acordo com as estimativas para 2015 apontavam para uma inversão na tendência de crescimento demográfico relativamente a 2011. Já no que se refere à evolução do PIBpc da AML, Costa (2016) refere que, também nesta dimensão, a AML registou uma dinâmica do PIB positiva até ano de 2008, sendo que a partir deste ano que foi marcado pela eclosão da crise financeira internacional, atingiu os valores mais baixos entre 2009 e 2013. Ainda para Costa (2016), "esta performance metropolitana ao nível do PIBpc teve como consequência a existência de um refrear do processo de convergência regional europeu, registando-se em 2012, 2013 e 2014, os mais baixos valores de PIB/capita em PPC (106 PPC em relação à UE 28)" (Costa, 2016, p. 3). Esta referenciação do PIBpc da AML em relação à UE é de crucial importância para o desenvolvimento socioeconómico dado que como já referenciámos no capítulo transato, este é o indicador referenciado pela UE para a classificação das regiões NUTS II para efeitos de atribuição de fundos estruturais.

Para que possamos referenciar o posicionamento comparado da AML relativamente às restantes NUTS III nacionais, mobilizamos o Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR). Este índice, de acordo com INE/DPP (2009, p. 11) foi elaborado para "propiciar disponibilização de um indicador que, permitindo sintetizar o desenvolvimento nas diversas vertentes, pudesse servir para apoiar a análise de contexto das políticas públicas territorializadas ou interessados nas questões do território". Ainda para os mesmos autores, o ISDR contempla a existência de três dimensões – competitividade, coesão e qualidade ambiental, sendo que estas permitem acompanhar as trajetórias de evolução comparadas das NUTS III bem como a estimação de resultados para as NUTS II.

Neste contexto, o INE (2019, p. 2) refere que os resultados de 2017 revelam que as sub-regiões com um índice da dimensão "competitividade" mais elevado se concentram no Litoral do Continente e que destas é a AML (113,18) a sub-região que apresentava o índice mais elevado. As restantes sub-regiões com valores superiores à média nacional são respetivamente a Região de Aveiro (105,75), a Área Metropolitana do Porto (105,21) e o Alentejo Litoral (101,90). Os valores mais baixos desta dimensão do ISDR, ainda para INE (2019, p. 2) correspondem às NUTS III do interior de Portigal continental e as Regiões Autónomas (RA). Ainda para INE (2019, p. 3), no índice da dimensão "Coesão", os resultados refletem um retrato territorial mais equilibrado que o que pudemos observar para a dimensão competitividade dado que nesta dimensão se identificam oito sub-regiões acima da média nacional, sendo que também nesta

dimensão a AML (106,78) apresenta o valor mais elevado. Como sub-regiões que ultrapassam a média nacional encontramos o Cávado (105,00), a Região de Coimbra (104,66), a Região de Aveiro (101,77) e a Área Metropolitana do Porto (101,67). Nesta dimensão destacam-se pela negativa as sub-regiões RA Açores, RA Madeira, Tâmega e Sousa, Baixo Alentejo, Douro, Alto Tâmega, Beira Baixa, Terras de Trás os Montes e Lezíria do Tejo.

No que concerne aos resultados da dimensão "Qualidade Ambiental",

> Os resultados de 2017 refletem uma imagem territorial tendencialmente simétrica à da competitividade, verificando-se uma concentração de sub-regiões com índices de qualidade ambiental mais elevados no Interior continental e nas regiões autónomas, com o padrão territorial dos resultados desta componente a sugerir um aumento progressivo da qualidade ambiental do Litoral para o Interior continental. (INE, 219, p. 4)

Neste quadro, entre as sub-regiões com índices abaixo da média nacional, encontravam-se sete das dez NUTS III com valores mais elevados na dimensão "competitividade": Área Metropolitana do Porto, Região de Aveiro, Região de Leiria, Oeste, AML, Alentejo Litoral e Algarve. As sub-regiões com os índices mais elevados para esta dimensão são as NUTS III Terras de Trás os Montes, Beira Baixa, RA Madeira, Alto Alentejo e RA Açores.

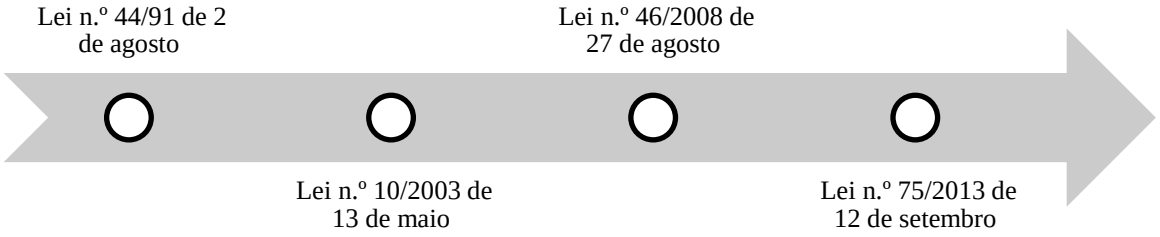
Para o INE (2019, p. 6), e num contexto de referenciação do ISDR como sendo "o resultado do desempenho conjunto das componentes (índices parciais) competitividade, coesão e qualidade ambiental", os resultados de 2017 revelam que apenas quatro das vinte e cinco sub-regiões NUTS III superavam a média nacional – as AML (106,36) e do Porto (102,37), o Cávado (101,18) e a Região de Aveiro (101,17).

6.2. Evolução do Modelo Político-administrativo da Área Metropolitana de Lisboa

A evolução político-administrativa da AML desde a sua fundação foi alicerçada na existência de distintos enquadramentos legislativos que, desde 1991, têm marcado o ritmo da realidade metropolitana em Portugal. Estes enquadramentos que têm matizado a trajetória metropolitana em Portugal concretizaram diferentes soluções institucionais que importa caraterizar.

Neste sentido, os enquadramentos legislativos a referenciar são os seguintes:

Figura 36 Evolução Legislativa da Escala Metropolitana em Portugal



Fonte: Adaptado de AML (2016).

De acordo com AML (2016, p. 20), a Lei nº 44/91 de 2 de agosto, criou as AM de Lisboa e do Porto, enquanto pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial, que visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes. Neste enquadramento, o mesmo autor refere ainda que a instituição em concreto de cada uma das áreas metropolitanas ficou pendente do voto favorável da maioria de dois terços das assembleias municipais que representassem a maioria da população da respetiva área, o que veio a concretizar-se. Nesse enquadramento normativo, as AM tinham os seguintes órgãos:

- a assembleia metropolitana (órgão deliberativo, constituído por membros eleitos pelas assembleias municipais, em número de cinquenta);
- a junta metropolitana (órgão executivo, constituído pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes);
- e o conselho metropolitano (órgão consultivo, composto pelo presidente da comissão de coordenação regional respetiva, pelos membros da junta metropolitana e pelos representantes dos serviços e organismos públicos cuja ação interfira nas atribuições da área metropolitana).

Ainda para AML (2016, p. 20), doze anos depois foi promulgada a Lei nº 10/2003 de 13 de maio, que identificava as seguintes tipologias:

- as grandes áreas metropolitanas (GAM), que compreendiam um mínimo de nove municípios, com, pelo menos, trezentos e cinquenta mil habitantes;

- e as comunidades urbanas (ComUrb) que compreendiam um mínimo de três municípios com, pelo menos, cento e cinquenta mil habitantes.

Neste quadro jurídico, a instituição das AM dependeu do voto favorável das assembleias municipais, sob proposta das respetivas câmaras municipais. Ao nível da arquitetura institucional, a AML (2016) refere que os órgãos se mantiveram os mesmos, apenas com pequenas alterações ao nível da assembleia e do conselho metropolitano.

Cinco anos após a introdução da Lei n.º 10/2003, foi publicada a Lei n.º 46/2008 de 27 de agosto que positiva que as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são pessoas coletivas de direito público e constituem uma forma específica de associação dos municípios, de caráter obrigatório, abrangidas pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III (no caso da AML consubstanciando-se nas NUTS III Grande Lisboa e Península de Setúbal).

Na atualidade, o referencial político-institucional das AM encontra-se vertido na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as EI e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

A composição da AML (enquanto EI) é-nos dada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que no seu artigo 139.º positiva que "As entidades intermunicipais previstas na presente lei constituem unidades administrativas, incluindo para os efeitos previstos no Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativo à instituição de uma nomenclatura comum às unidades territoriais estatísticas (NUTS)". Esta referenciação jurídica marca de forma expressa a existência de um enquadramento institucional estabilizado na escala sub-regional, que neste contexto se encontra consubstanciado na escala NUTS III, tendo por unidade administrativa a figura da "Entidade intermunicipal". No nosso contexto investigativo, a NUTS III "AML" corresponde a uma unidade administrativa consubstanciada na EI "AML".

Relativamente a esta questão, importa ainda considerar que, embora as composições de todas as EI (AM e CIM) estejam identificadas nos anexos do referido diploma legal, o artigo 66º da lei em apreço, salienta uma diferenciação crucial entre as AM e as CIM. Neste referencial, as AM assentam a sua existência num caráter não voluntário da participação dos municípios nesta entidade intermunicipal, tendo a sua referenciação legal um caráter permanente e vinculativo.

Decorre desta leitura que o anexo da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, em que estão identificados os municípios que constituem a AML é na sua essência uma elencagem fechada que não permite qualquer alteração. Relativamente às CIM, o n.º 2 do mesmo artigo refere expressamente que aquelas são "livremente instituídas pelos municípios integrantes das áreas geográficas definidas no anexo II e assumem as designações dele constantes". A AML (2016, p. 21) refere ainda que a Lei n.º 75/2013 atribui à constituição das AM um caráter obrigatório.

No que se refere aos órgãos das áreas metropolitanas, o artigo 68º da Lei n, º 75/2013 de 12 de setembro prevê a existência de três órgãos:

- Conselho Metropolitano (CM) – Órgão deliberativo constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a área metropolitana.
- Comissão Executiva Metropolitana (CEM) – Órgão executivo constituído por um primeiro-secretário e por quatro secretários metropolitanos. A lista ordenada dos candidatos a membros da Comissão Executiva Metropolitana é aprovada pelo Conselho Metropolitano e submetida a votação nas assembleias municipais dos municípios que integram a área metropolitana.
- Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano (CEDM) – Órgão de natureza consultiva destinado ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da área metropolitana. É constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos, cabendo ao conselho metropolitano deliberar sobre a sua composição em concreto.

Na lei anterior, o órgão composto pelos presidentes de câmara municipal denominava-se "Junta Metropolitana" e era o órgão executivo. No presente referencial da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, esta atribui competências executivas ao órgão "Comissão Executiva". No que se refere às competências dos órgãos das áreas metropolitanas, a AML (2016, p. 21) tem o entendimento de que em algumas das competências das AM são passíveis de conflituar com o âmbito de atuação municipal mas salienta que neste novo referencial a maior novidade surge precisamente no art.º 105º, nos números 2 e 3 e refere expressamente que:

> Se, até aqui, todas as deliberações do órgão composto pelos presidentes de câmara, agora denominado conselho metropolitano, eram tomadas por "uma câmara, um voto", esta lei introduz a variável do número de eleitores de cada município. Assim, as deliberações consideram-se aprovadas quando pelo menos metade dos membros votem favoravelmente, ou seja, aplicando-se a regra "uma câmara um voto", e cumulativamente esses votos favoráveis representem mais de metade do total de eleitores da área

> metropolitana. O voto de cada membro é representativo do número de eleitores do município a cuja câmara municipal preside. (AML, 2016, p. 21)

Esta proliferação de modelos político-administrativos que nortearam a trajetória metropolitana em Portugal, e muito em particular em Lisboa, implica a existência de um olhar mais aprofundado, de modo a que possamos criar uma imagem comparada das soluções legislativas encontradas, nomeadamente ao nível dos modelos de atribuições, da arquitetura institucional, do modo de eleição dos órgãos, do regime de financiamento das AM em Portugal e finalmente do papel da AML num contexto de referenciação dos ciclos de programação comunitários, sendo esta última dimensão central para esta investigação. Neste contexto referenciamos a análise elaborada por CAPP/ISCSP (2018), da qual tivemos a oportunidade de participar no âmbito do projeto de investigação "Gov-M - Avaliação da Governança Multinível das Áreas Metropolitanas em Portugal", inserido no projeto âncora do CAPP: "REGIÃO 2020: Determinantes Estratégicos do Desenvolvimento Local e Regional".

Neste contexto, o CAPP/ISCSP (2018, p. 62) ao caraterizar a evolução do objeto, a natureza jurídica e âmbito territorial das AM, refere que tem existido uma trajetória de retirada da ênfase colocada na dimensão "prossecução de interesses próprios das populações" para um enfoque numa dimensão de identificação da sua natureza enquanto entidades de natureza associativa e de âmbito territorial. Nesse sentido, o CAPP/ISCSP (2018) refere que se podem identificar destacam-se três momentos distintos quanto à interpretação do objeto e natureza destes diplomas no quadro mais geral do contexto político em que foram desenhados:

- 1.º momento: criação destas entidades em Lisboa e no Porto (Lei 44/91) para dar resposta aos problemas das novas escalas territoriais em que estes ocorriam;
- 2.º momento: reestruturação de todo o território nacional (Lei 10/03) face à necessidade de dar escala e massa crítica aos municípios por via do associativismo; e
- 3.º momento: orientação das entidades administrativas de âmbito regional mais focada no quadro das crescentes exigências para a alocação dos Fundos Estruturais e da Política de Coesão da UE.

Neste enquadramento salientamos ainda o quadro político e normativo da AML desde a sua fundação, mostrando assim a própria trajetória de evolução dos momentos identificados por CAPP/ISCSP (2018) (Apêndice 10).

Passando para um referencial de evolução do modelo de atribuições das AM (apêndice 11), o CAPP/ISCSP (2018) salienta que na passagem da Lei n.º 44/91 para a Lei n. º10/2003 assistiu-se a uma evolução no alargamento das funções no âmbito do planeamento e gestão estratégica e territorial e a especificação das áreas de coordenação (relativas às redes de infraestruturas e equipamentos) entre os municípios e os serviços da administração central. Já no que refere aos dois últimos referenciais normativos (Lei n.º 46/2008 e Lei n.º 75/2013), o CAPP/ISCSP (2018) salienta que estes têm muitos pontos em comum, fazendo a transição para o atual ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020 que em Portugal se consubstanciou na assinatura do AP2020 (2014). Nesta linha, e centrando a nossa análise na evolução do modelo de atribuições, podemos considerar que encontramos, essencialmente, um maior enfoque num papel das AM na coordenação de ações de âmbito metropolitano e num papel de planeamento e gestão estratégica, com a existência de compete cias específicas no que concerne aos programas de desenvolvimento territoriais inseridos nos períodos de programação comunitária.

O CAPP/ISCSP (2018, p. 62) refere ainda que se pode inferir da análise dos documentos legais de que existe uma trajetória consolidada de inversão dos modelos de eleição do órgão executivo e do órgão deliberativo por via do modelo de eleição e composição sendo que neste referencial o órgão executivo deu lugar ao órgão deliberativo (que, tal como era eleita a Junta, passou a ser constituído pelos presidentes das câmaras municipais dos municípios que integram a AM, e não por listas constituídas por membros eleitos pelas assembleias municipais), enfatizando um modelo menos representativo centrado na figura dos presidentes de câmara (apêndice 12).

Relativamente às competências do órgão deliberativo (apêndice 13), o CAPP/ISCSP (2018, p. 68) salienta a permanência das seguintes competências em todos os enquadramentos normativos referenciados:

- "Eleger o presidente e os vice-presidentes";
- "Aprovar os estatutos, o plano de ação da área metropolitana e a proposta de orçamento e as suas revisões, bem como apreciar o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação e, ainda, apreciar e votar os documentos de prestação de contas";
- "Aprovar/Autorizar a celebração de acordos, contratos-programa e protocolos relativos a transferências de atribuições ou competências";

- “Elaborar e aprovar o seu regimento, bem como os regulamentos de organização e funcionamento”; e
- “Exercer os demais poderes conferidos por lei ou que sejam consequência das atribuições da área metropolitana ou das que nela sejam delegadas”.

Relativamente às competências atribuídas ao órgão executivo (Apêndice 14), o CAPP/ISCSP (2018, p. 71) salienta as alterações introduzidas pela Lei n.º 75/13, que ao extinguir a o órgão “Junta Metropolitana”, extingui igualmente um conjunto alargado de competências sendo que nesta redação existe um enfoque nas competências de coordenação entre municípios e administração central ao nível do planeamento e gestão territorial.

Em relação ao modelo de financiamento (apêndice 15), para CAPP/ISCSP (2018, p. 72), verificou-se a existência de uma trajetória pautada pela manutenção das suas principais dimensões, mantendo-se essencialmente com as mesmas fontes de receita ao longo dos vários diplomas, sendo que a última redação, a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro é omissa acerca do financiamento das AM, sendo esta questão referenciada em documento legislativo próprio (Lei das Finanças Locais, Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro).

No que concerne ao papel desempenhado pela AML num contexto de referenciação dos ciclos de programação comunitários (apêndice 16), a AML (2015b, p. 6) salienta que possui um capital de experiência no âmbito da gestão de Fundos Comunitários com cerca de duas décadas e que esta experiência é consubstanciada na existência de um histórico de contratualização com as diversas autoridades de gestão dos diferentes períodos de programação, sendo que no período de programação que esta investigação versa (2014-2020), a AML se constituiu como organismo intermédio (OI) para a gestão de fundos comunitários, obtendo financiamento não só do FEDER, como se sucedeu na AML desde o QCA II, mas também do FSE e do FC. A assinatura do Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) da AML consistiu num contrato entre a AML, enquanto organismo intermédio para a gestão do PDCT, o membro do governo com a tutela (Secretario de Estado do Desenvolvimento Regional) e as Autoridades de Gestão do POR Lisboa 2020 e do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (POSEUR).

Concatenando esta análise das diferentes dimensões que formatam o modelo político-administrativo das AM, salientamos a instabilidade do quadro normativo metropolitano, dado que desde a sua primeira formulação em 1991, já existiram quatro diplomas legais. Destacamos

ainda nesta análise a natureza eminentemente intermunicipal do quadro metropolitano, o que se pode explicar pela forte tradição municipalista existente e Portugal e pela existência de um referendo sobre o processo de regionalização que foi rejeitado.

A emergência de modelos distintos – e elaborados e implementados por forças políticas distintas no governo – não impediu que o ator fundamental da escala sub-regional em Portugal continue a ser o município, que é igualmente o ator central da escala local. Pode-se inferir de que temos assim em Portugal um modelo em que a escala sub-regional tem uma legitimidade deferida pelo nível de governo abaixo deste.

A introdução da lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, ao especificar a existência de EI, positivou de forma indelével a verdadeira natureza do modelo metropolitano em Portugal, salientando-se assim uma linha de força estrutural da escala sub-regional em Portugal.

Se ampliarmos o escopo da análise a uma área que se entrecruza com esta problemática, podemos referenciar a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais. Este documento normativo, através do seu artigo 30.º, n.º 2 referencia expressamente que quaisquer competências a exercer pelas EI depende do acordo prévio dos municípios que os integram. Deriva deste novo enquadramento legal a existência de uma continuidade relativamente à natureza intrinsecamente intermunicipal da escala sub-regional e que esta assenta num quadro estrutural em que existe uma dependência de facto relativamente à escala local.

6.3. A EIDT da Área Metropolitana de Lisboa

O AP2020 (2014, p. 297) refere expressamente que as Estratégias Territoriais, nas suas diversas escalas, respeitarão as prioridades e agendas acordadas ao nível europeu e as opções estratégicas de base territorial desenvolvidas e estabelecidas no quadro nacional das políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território e urbanismo, sendo que também contribuem para o reforço da dimensão territorial da Estratégia Europa 2020. Focando-nos na escala sub-regional que é a escala de intervenção da EIDT, este mesmo documento (AP2020, 2014) refere que as estratégias territoriais se podem constituir como um mecanismo que assegura as especificidades de cada sub-região e que neste contexto devem potenciar a participação de atores de tipologias distintas, nomeadamente das autoridades regionais e locais.

Focando agora expressamente no papel das EIDT neste ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020, o AP2020 (2014, p. 298) refere que estas servirão de referência para assegurar a coerência estratégica de outras intervenções em diversas escalas territoriais. Releva-se desta configuração a existência de um enquadramento que segundo o próprio AP2020 (2014) deve estar devidamente articulado com a estratégia regional dinamizada pelas CCDR para que a escala sub-regional possa assentar numa lógica estratégica devidamente articulada com os atores territoriais pertinentes.

Deriva deste entendimento a conceptualização de processos de participação alargados a atores de tipologias distintas, mas enquadrados num referencial de liderança das EI. O AP2020 (2014) salienta que cabe às EI a dinamização e implementação do quadro estratégico sub-regional e que importa analisar e problematizar. Esta formulação assumida pelo AP2020 (2014) garante-nos o quadro de referência das EIDT a nível nacional, tanto ao nível do seu papel e enquadramento estratégico, como ao nível da sua centralidade enquanto instrumento de referência da escala sub-regional, mas também no que concerne à liderança e participação de atores. Tendo este enquadramento efetuado, importa agora observar como foi formulada e implementada a EIDT na AML. Salientamos neste âmbito a nossa referenciação no capítulo transato das especificidades da AML, dado que este território, na sua totalidade político-institucional, concerta em si um conjunto de particularidades que a tornam singular no espetro territorial em Portugal e que neste contexto importa aprofundar. Nesta linha de entendimento podemos identificar quatro especificidades que condicionam o *policy-making* territorial na AML (Figura 37).

Figura 37 Especificidades da Área Metropolitana de Lisboa

Especificidades AML	AML como NUTS II e III
	CCDR com o mesmo território que AML para FEEI
	Referencial estratégico regional e subregional partilham o mesmo território
	AML como única região "Mais Desenvolvida" em Portugal Continental

Fonte: Conceção própria.

Em primeiro lugar, ao nível da conceptualização do próprio território, desde a revisão das NUTS efetuada em 2013, a AML é em simultâneo uma NUTS II e III, deixando de ser constituídas pelas duas NUTS III que foram eliminadas: Grande Lisboa e Península de Setúbal.

Em segundo lugar, esta NUTS II/III, ao nível dos fundos comunitários tem como instrumento de referência o POR de Lisboa 2020 (POR Lisboa 2020), gerido por uma Autoridade de Gestão que é presidida pelo Presidente da CCDRLVT (Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro. A CCDRLVT tem um alcance territorial mais vasto do que a AML, abrangendo mais três entidades intermunicipais: as CIM do Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo, o que consubstancia a existência de um território CCDR em que coexistem EIM/NUTS III abrangidos por três PO distintos:

- NUTS III AML: Programa Operacional Regional de Lisboa 2020
- NUTS III Oeste: Programa Operacional Centro 2020
- NUTS III Lezíria do Tejo: Programa Operacional Regional Alentejo 2020
- NUTS III Médio Tejo: Programa Operacional Centro 2020

Para finalizar, deriva desta realidade e existência de uma situação singular em que, ao nível dos fundos comunitários, à NUTS II AML corresponde um POR que é gerido por uma Autoridade de Gestão presidida por inerência pelo Presidente da CCDRLVT e tem apenas uma EI (AML) no quadro do seu território.

Em terceiro lugar, o AP2020 (2014) refere claramente a indispensabilidade de articulação e coerência com a estratégia regional elaborada pela respetiva CCDR. Neste caso em particular estamos perante uma situação singular em que à estratégia elaborada pela CCDR – Plano de Ação Regional (CCDRLVT, 2014) – corresponde por inteiro ao território abrangido pela estratégia elaborada pela EI AML – EIDT – podendo-se inferir que esta realidade muito particular pode configurar um desperdício de recursos e ao mesmo uma aproximação a uma realidade entrópica capaz de entravar o desenvolvimento sub-regional bem como a implementação dos referidos referenciais por parte destas entidades. Esta situação particular difere do restante território de Portugal Continental (excetuando o Algarve), dado que nas restantes NUTS II, como já observámos no capítulo anterior, existem diversas NUTS III, servindo assim a estratégia regional desenvolvida pela respetiva CCDR como um foco de ligação e de articulação entre os diferentes territórios sub-regionais. No caso da NUTS II AML, a CCDR elabora um referencial estratégico regional que é o PAR que de articular com o referencial estratégico da EI AML (EIDT), sendo que estas duas incidem sobre o mesmo território.

Em quarto e último lugar, acresce ainda que estamos perante um contexto de referenciação da AML como a única região em Portugal Continental que no âmbito do enquadramento da Política de Coesão da UE é considerada como estando dentro da tipologia "Mais Desenvolvida", o que tem como consequência a diminuição do envelope financeiro disponível e a existência de taxas de cofinanciamento mais baixas do que as existentes para as restantes regiões nacionais.

6.3.1. A Formulação da EIDT da AML

O processo de elaboração de um referencial estratégico para a escala sub-regional na AML teve o seu início em 2012, com a elaboração de um documento designado de Programa Territorial Integrado (PTI), no âmbito de um convite à apresentação de candidaturas com vista ao desenvolvimento de políticas públicas estratégicas de desenvolvimento territorial para o período 2014-2020:

> A Área Metropolitana de Lisboa iniciou, em 2012, um estudo estratégico e prospetivo conducente aquilo que se veio a designar por Programa Territorial Integrado (PTI). Visava-se, então, o desenho de uma estratégia de desenvolvimento territorial focada na otimização do aproveitamento dos fundos da União Europeia previstos para o período de programação 2014-2020. (AML, 2014, p. 28)

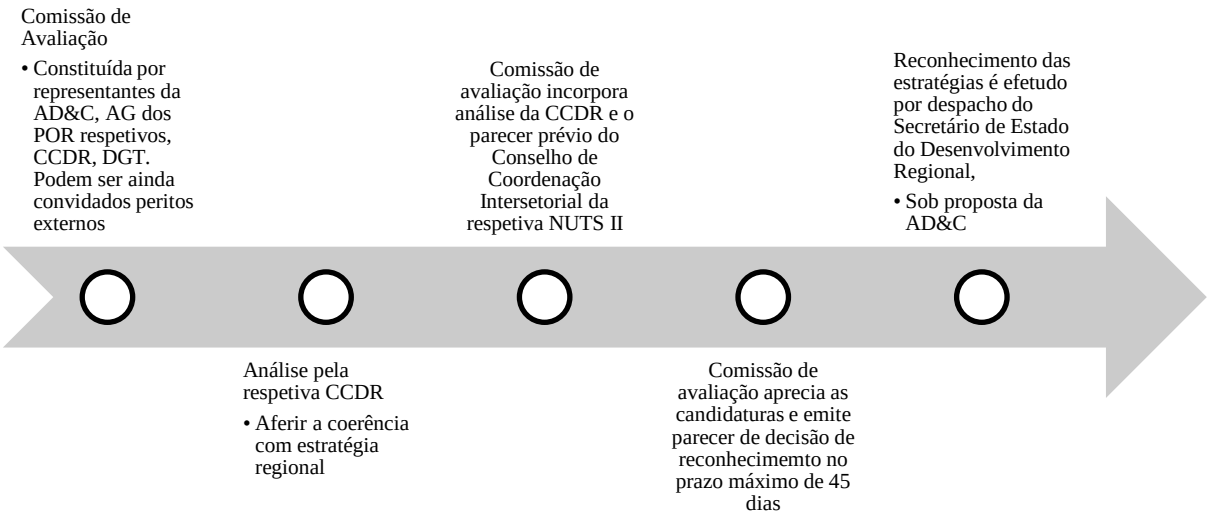
De acordo com AML (2014, p. 28), o PTI consistia na existência de um diagnóstico prospetivo regional sintético, da clarificação da visão para o território AML bem como o estabelecimento das linhas estratégicas prioritárias para a região, identificando neste contexto programático os constrangimentos, desafios e linhas de orientação, numa lógica de hierarquização das prioridades, privilegiando a sistematização e coerência da informação com os documentos existentes de âmbito nacional, regional e municipal.

Ao nível da coerência e articulação do referencial estratégico gizado pela AML, este documento foi desenvolvido tendo em conta as principais metas da estratégia "Europa 2020", o enquadramento comunitário da abordagem territorial referenciada no Quadro Estratégico Comum (QEC) para a aplicação dos fundos comunitários e o AP2020.

Com o Convite Nº 01/2014 de 12-11-2014 lançado pela CIC Portugal 2020 para a apresentação de candidaturas para o Reconhecimento de EIDT iniciou-se o processo formal de elaboração das EIDT. Este convite referenciava dois grandes objetivos para as EIDT: i) as EIDT devem traduzir um quadro estratégico sub-regional completo e claro, devidamente articulado com a

estratégia regional dinamizada pelas CCDR capaz de garantir a coerência das intervenções e ii) as EIDT reconhecidas constituirão igualmente referenciais no âmbito de outras intervenções, designadamente na componente das estratégias sub-regionais centradas na promoção da competitividade empresarial. Salienta-se aqui a metodologia prevista no Aviso de candidatura para o reconhecimento das EIDT a nível nacional (Convite n.º 1/2014, de 11 de novembro de 2014).

Figura 38 Processo de Avaliação das EIDT



Fonte: Adaptado de CIC Portugal 2020 (2014a).

Relativamente à operacionalização dos conteúdos positivados no aviso de candidatura, a AML (2014) refere que neste contexto os trabalhos tiveram como enfoque principal a adequação do referencial criado no PTI para as necessidades decorrentes do aviso de candidatura:

> Assim, na AML adequou-se, durante o mês de dezembro, o conteúdo do PTI às necessidades daquilo que, na base do regulamentado, deve ser a EIDT Lisboa 2020, o que se veio a revelar trabalho complexo não apenas porque se impuseram novas condicionantes, mas, também porque o PTI apresentava algumas insuficiências de base. Destacam-se também os contributos dos municípios da AML, quer ao nível político, quer técnico em reuniões realizadas para o efeito, que muito contribuíram para a construção da estratégia. (AML, 2014, p. 28)

Esta adequação ao positivado no aviso de candidatura foi centrada nas áreas temáticas que impreterivelmente as EIDT teriam de abordar, independentemente de qual o contexto sub-regional existente. No que concerne aos desafios e fatores críticos de sucesso, a própria EIDT (AML, 2015, p. 142) referência a especificidade do território da própria AML enquanto região-capital e enquanto uma das duas regiões nacionais de tipologia "Mais Desenvolvida" por parte

da UE. Estas especificidades condicionam a construção de uma estratégia territorial de médio prazo. É ainda salientado pelo mesmo autor (AML, 2015, p. 142) como fator crítico para o seu sucesso a existência de "um referencial que permita a capitalização por parte dos diversos atores regionais, independentemente da sua tipologia, do acesso a linhas de financiamento que tenham origem comunitária, mas não estejam enquadrados no âmbito do que está previsto no AP, nomeadamente iniciativas comunitárias sectoriais".

Em relação à metodologia de trabalho da AML para a formulação da EIDT, as diversas fases foram organizadas por etapas: i) Planeamento detalhado da metodologia e dos trabalhos com vista ao estabelecimento da estratégia, ii) Criação e dinamização de grupos de trabalho, com vista à elaboração da estratégia, iii) Definição da EIDT e iv) convite escrito às entidades. Já no que concerne à no que concerne à visão referenciada na EIDT (AML,2014, p.31) para a região no âmbito do ciclo de programação comunitária para o período 2014-2020 refere que:

> valoriza decisivamente o ciclo virtuoso estabelecido entre as dimensões de Lisboa capital europeia, região metropolitana e cidade e assume o objetivo de aprofundar a dimensão europeia de Lisboa-capital, conjugando o robustecimento qualitativo da sua capacidade de atração territorial de pessoas e empresas, através do efeito identitário e aglutinador do seu património cultural e natural". Mais se afirma que "as características físicas de um território metropolitano composto por duas regiões NUTS III cuja contiguidade é estabelecida pelo rio Tejo e pela reserva natural do seu estuário introduzem-lhe, necessariamente, elementos diferenciados de afirmação, aos quais importa conferir unidade e capacidade de projeção cruzada", e, por isso, é necessário que a outra margem deva ser encarada como "território de continuidade de Lisboa cidade, que tenha capacidade de beneficiar do sistema de atratividade potencialmente estabelecido a partir desta reserva natural, perspetivando Lisboa como uma cidade de duas margens (AML, 2014, p. 31)

Ao nível do modelo de governação, a AML (2015b, p. 207-208) refere a criação de uma Estrutura Metropolitana de Gestão Territorial 2020 (anexo 4). Deriva daqui a opção da AML por uma estrutura que emula de forma abrangente e extensiva os órgãos de governo metropolitano previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Apêndice 17). Esta opção é expressamente salientada na elencagem de competências destes mesmos órgãos na EIDT que ao explanar as competências destes no modelo de governação proposto mimetiza o existente no referencial normativo nacional (Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro) e enquadra o que é solicitado pelo que está positivado nos referenciais de implementação dos FEEI, tanto ao nível do AP2020 (2014) como do respetivo aviso de candidatura para o reconhecimento das EIDT a nível nacional (CIC Portugal 2020, 2014a).

Identificados que estão as dimensões estruturais da EIDT-AML importa efetuar um enquadramento científico que nos permita aprofundar o conhecimento acerca deste instrumento de política central para a apreensão das realidades deste período de programação em Portugal e mais em particular na AML.

Neste contexto, referenciamos Dias e Seixas (2018) que analisam os modelos regionais de governança da sustentabilidade que decorreram da elaboração das EIDT para o Ciclo Comunitário 2014-2020. Estes autores, após analisarem as vinte e três EIDT concluíram que, ao nível do desenvolvimento sustentável, existiu um referencial mobilizado em função de três modelos:

1.) um que evidencia a lógica da coesão territorial (projeção *bottom up* dos recursos naturais endógenos);

2.) um que evidencia uma lógica de modernização ecológica (asserção *top down* da Estratégia Europa 2020 em função de maximização de financiamento); e

3.) um híbrido entre os dois primeiros.

Os autores (Dias & Seixas, 2018) referem que este modelo analítico (Anexo18) procurou traduzir a mobilização do desenvolvimento sustentável nas EIDT a partir dos elementos pelos quais estas novas práticas políticas, cruzando as orientações da Estratégia Europa 2020 e o diagnóstico territorial, relacionaram uma dimensão ambiental (variável independente) com a dimensão económica e social e que em função deste modelo se evidenciou a existência de três categorias operativas: i) coesão territorial, ii) coesão ecológica e iii) híbrido.

Para os autores, a EIDT da AML enquadra-se no modelo que evidencia a lógica da coesão territorial (Anexo 5), dado que assenta na existência de uma relação virtuosa entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável e a dinamização do setor do turismo, dado que este facto acontece porque a gestão do território enquanto destino turístico, leva a introduzir um conjunto de medidas para equilibrar a sustentabilidade dos de todos os subsistemas definidas em função da consciência de possíveis incompatibilidades entre objetivos de desenvolvimento e de sustentabilidade (Dias & Seixas, 2018, p. 12). Relativamente a este assunto, estes autores refletem ainda acerca da centralidade da programação em cascata fruto do *policy-making* comunitário (alinhamento vertical entre todas as escalas com os objetivos da Estratégia Europa 2020) e que parece condicionar grande parte das EIDT, reduzindo-as à sua componente de obtenção de recursos financeiras e diminuindo a sua potencial relevância enquanto instrumento

âncora do desenvolvimento integrado ao nível sub-regional. Esta reflecção parece-nos estar em linha com a existência de um referencial que assenta na identificação de *gaps* entre o referencial teórico e a *praxis* territorial proveniente do *policy-making* da UE, tal como salientado por autores como Ferreira e Seixas (2017) e Ferreira e Catarino (2018).

6.3.2. A Implementação da EIDT da AML

A caraterização do processo de implementação da EIDT por parte da AML assenta na referenciação de um conjunto de dimensões que julgamos podem ajudar a uma sistematização deste processo e em simultaneio constribuir para uma relexação cientifica que julgamos imprescindivel num contexto de aprofundamento do conhecimento científico na áreas das políticas públicas territoriais e das suas consequências para o *policy-making*. Relativamente aos objetivos, a AML (2015b, p. 9) refere expressamente que a EIDT é a resposta metropolitana aos seguintes desafios:

- o novo ciclo de programação comunitária 2014-2020,
- a emergência de um conjunto de áreas setoriais que importa enquadrar e integrar territorialmente,
- o reforço da escala de intervenção territorial passando da dimensão municipal para uma dimensão intermunicipal e
- o reforço da cooperação entre os diversos atores territoriais existentes (poder local, associativismo empresarial, sistema científico e tecnológico, sistema de educação e firmação e organizações do setor social).

Ao nível do enquadramento territorial, ainda para a AML (2015, p. 9), existe um entendimento de que a existência de estratégias territoriais enquadradas à escala sub-regional NUS III são, no âmbito do ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020, "um contributo muito relevante, desde que implique diretamente as entidades sub-regionais e as autoridades regionais e locais, tanto no planeamento como na execução dos Programas, iniciativas e projetos relevantes do Portugal 2020".

Este entendimento do papel das EIDT é ainda para AML (2015b, p. 9) reforçado pelo facto de que estas são a base para a contratualização de diversos instrumentos de política. Nesta linha, recordamos que o AP2020 (2014301) referencia como AIDT os seguintes instrumentos:

- DLBC (operacionalizado através das EDL),
- ITI (operacionalizado pelos PDCT) e
- AIDUS (operacionalizado pelos PEDU).

Relativamente às DLBC, a CIC Portugal 2020 (2014b) deliberou na sua primeira sessão que fosse aberto o convite dirigido às CIM e às AM no sentido de apresentarem as suas propostas de EIDT, que serão a base para a contratualização dos pactos para o desenvolvimento e coesão territorial e dos pactos para o desenvolvimento local de base comunitária. Nessa mesma sessão, decidiu ainda a CIC Portugal 2020 que deveria ser de seguida lançado o concurso para concretização da primeira fase dos DLBC, dando assim concretização à prioridade de promover um adequado enquadramento estratégico das intervenções no território. Os DLBC devem incluir obrigatoriamente um conjunto de dimensões, referenciados no Acordo de Parceria (AP2020, 2014).

Figura 39 Dimensões de Análise das DLBC

DLBC	Delimitação do território
	Análise e diagnóstico da situação territorial
	Uma Estratégia de Desenvolvimento Local articulada com respetiva EIDT
	Modelo de governação

Fonte: Adaptado de AP2020 (2014).

No capítulo anterior tivemos a oportunidade de caraterizar o instrumento de política DLBC nas suas dimensões teóricas mais relevantes. Neste enquadramento de referenciação da implementação das DLBC enquanto instrumento alinhado e coordenado com as EIDT, importa salientar que aquelas devem enfocar em áreas de intervenção distintas em função da sua tipologia (DLBC rural, costeira ou urbana) (Apêndice 19). De acordo com o AP2020 (2014, p. 305), as EDL devem ser objeto de uma coerente articulação com as EIDT para que se possam maximizar as oportunidades e potencialidades bem como o ultrapassar de dificuldades e problemas analisados e diagnosticados. Ainda para AP2020 (2014, p. 305) e num referencial de avaliação e seleção, as EDL serão aprovadas com base num processo de seleção concorrencial envolvendo os diversos GAL que apresentem as suas candidaturas. Já num enquadramento operativo de processo de avaliação, o aviso de concurso para a apresentação de

candidaturas (CIC Portugal 2020, 2014b) positiva a existência de duas fases, sendo que a primeira assenta na pré-qualificação das parcerias e a segunda que assenta na seleção das EDL e no reconhecimento dos GAL. Relativamente ao papel das EI neste processo de avaliação e seleção:

> Na seleção das EDL para apoio dos FEEI deve ser assegurada a coerência com a estratégia de desenvolvimento territorial estabelecida para a respetiva NUTS III (devendo a CIM, enquanto responsável por essa estratégia, ser ouvida sobre esta coerência no âmbito do processo de seleção das EDL), bem como as sinergias e complementaridades com as ações e investimentos de ITI e outros domínios de apoio dos Programas Operacionais, bem como assegurar a coordenação entre fundos observando a delimitação ex ante das respetivas fronteiras de elegibilidade. (AP2020, 2014, p. 305)

O concurso para a apresentação de candidaturas aberto pela CIC Portugal 2020 (2014b) refere expressamente que a Comissão de Avaliação das DLBC será apoiada por um parecer das CIM e AM sobre a coerência da EDL proposta com as EIDT reconhecidas ao nível das NUTS III. Neste contexto, compete às EIM a pronúncia acerca das seguintes dimensões de análise.

Figura 40 Dimensões de Análise das EI relativamente às DLBC

Dimensões de análise das EI	Coerência com diagnóstico EIDT
	Coerência com estatégia EIDT
	Coerência com objetivos EIDT
	Coerência com resultados e metas EIDT

Fonte: Adaptado de CIC Portugal 2020 (2014b).

Já que no se refere à implementação da EIDT através do PDCT, este é entendido pela AML:

> Como um dos vários instrumentos de natureza mais programática e operacional que se pretende vir a mobilizar na região com vista a concretizar a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial adotada para este território. Em resultado deste entendimento, o Pacto não constitui uma nova estratégia (ou seja, é consistente e detalha as orientações constantes da referida Estratégia Integrada) e deve forçosamente ser visto como um instrumento complementar de outras iniciativas de natureza contratual que se perspetiva virem a ser ativadas no âmbito das abordagens integradas de desenvolvimento territorial previstas no Acordo de Parceria Portugal'2020 (Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária, Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano, Pactos Territoriais para a Empregabilidade, Contratos Locais de Desenvolvimento Social, etc.). (AML, 2015, p. 15)

O AP2020 (2014, p. 308) identifica os PDCT da AML e do Algarve como sendo objeto de um referencial específico dada a especificidade da sua articulação territorial (NUTS II e III em simultâneo) bem como a sua forte limitação de acesso aos fundos da Política de Coesão dado que a AML é considerada uma região de tipologia "Mais Desenvolvida" e o Algarve como uma região "Em Transição". O lançamento deste instrumento de política é alicerçado na mobilização de um conjunto de prioridades de investimento específicas e que se operacionalizam numa lógica de geometria variável relativamente às diversas NUTS II (apêndice 20).

Ao nível do processo de formação do PDCT, a AML (2015c), salienta que este foi marcado pela auscultação e concertação com um conjunto vasto de atores territoriais de tipologias distintas (entidades não-municipais, organismos da Administração Central, associações de desenvolvimento local, associações empresariais, entidades do sistema científico e tecnológico regional e organizações da economia social). Ao nível da sua estruturação, foi gizado um plano de ação que consiste numa estruturação três Eixos (Figura 41).

Figura 41 Eixos PDCT/AML

Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da AML	Eixo 1 - Valorização Territorial e Resiliência Comunitária
	Eixo 2 - Reforço da Coesão e Inclusão Social
	Eixo 3 - Promoção do Sucesso Educativo

Fonte: Adaptado de AML (2015c).

Neste contexto de implementação do PDCT, a AML assinou um contrato de gestão do respetivo PDCT, com a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa 2020) e a Autoridade de Gestão do POSEUR com uma dotação global de Fundo no valor de 89.300.000,00 euros. Este contrato identifica a AML como um Organismo Intermédio (OI) do POR Lisboa 2020, tendo a AML a responsabilidade delegada de análise dos projetos candidatos, ao nível da verificação das condições de aceitabilidade e admissibilidade do beneficiário e da operação, bem como avaliar o mérito das candidaturas apresentadas. Tendo em conta a delimitação de responsabilidades entre as partes, e num quadro de elencagem de prioridades de investimento selecionadas, corresponde à assunção por parte da AML de um conjunto de metas e de dotação por eixo prioritário que marcam e balizam a implementação deste instrumento de política e que são a base da sua implementação até 2023

Relativamente às AIDUS, estas constituem as políticas urbanas integradas promovidas no âmbito da Política de Coesão da UE para o ciclo de programação 2014-2020 de forma a fortalecer o papel das cidades no desenvolvimento sustentável e coesão territorial e tendo em conta o crescente fortalecimento do papel das cidades. Neste contexto, as AIDUS destinam-se à prossecução de uma estratégia de financiamento de operações integradas em volta de uma estratégia integrada de desenvolvimento urbano. No quadro da operacionalização do Portugal 2020, as AIDUS são implementadas mediante um eixo autónomo dos Programas Operacionais Regionais do Norte, Centro, Lisboa e Alentejo que enquadra as prioridades de investimento associadas à mobilidade urbana sustentável, à melhoria do ambiente urbano e à reabilitação e regeneração dos territórios urbanos desfavorecidos.

No POR Lisboa 2020 o eixo dedicado a esta temática é o "Eixo 8 – Desenvolvimento Urbano Sustentável". O aviso de abertura de candidatura dos municípios aos PEDU (CIC, Portugal 2020, 2015), visa concretizar as AIDUS através da formulação e implementação de três planos distintos: i) Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS), ii) Plano de Ação de Reabilitação Urbana (PARU) e iii) Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD). A cada um destes planos corresponde a mobilização de uma prioridade de investimento distinta que é objeto de contratualização bem como o montante de fundo disponível para cada NUTS II. Ao enfocarmos na NUTS II AML podemos observar a seguinte alocação temática e de fundo para estes planos na Tabela 35.

Tabela 35 Dotação Orçamental dos Instrumentos PEDU na AML

Plano	Prioridade de Investimento	Fundo	Montante Fundo para AML (€)
PAMUS	4.5 - Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas, incluindo a promoção da mobilidade urbana multimodal sustentável e medidas de adaptação relevantes para a atenuação	FEDER	30.000.000
PARU	6.5 - Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão,), a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução de ruído	FEDER	19.000.000
PAICD	9.8 - Concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais.	FEDER	25.000.000

Fonte: Adaptado de CIC Portugal 2020 (2015).

Ao nível da referenciação do âmbito territorial importa referenciar que a cada um destes planos corresponde uma escala distinta, tal como já referenciámos no capítulo anterior, mas que importa referenciar neste contexto a forma como se articulam as interações entre as diversas

escalas mobilizadas e muito em particular a escala sub-regional ao nível da AML. Ainda ao nível da relação e da articulação com o referencial sub-regional (EIDT), a CIC Portugal 2020 (2015) salienta que os PEDU devem estabelecer as suas orientações estratégicas, em coerência com a EIDT da respetiva sub-região.

Em relação à metodologia de avaliação, a CIC Portugal 2020 (2015) refere a existência de duas fases. A primeira fase, de acordo com o aviso de candidatura lançado pela CIC Portugal 2020 (2015) compreende a análise global de coerência e qualidade do PEDU, tendo presente a EIDT já reconhecida e a sua ambição proposta em matéria de investimento, metas e resultados, e sistema de governação, monitorização e avaliação.

A segunda fase corresponde à negociação da configuração e razoabilidade dos investimentos, dos compromissos em termos de metas e resultados, e da capacidade de concretização do PEDU. É realizada por cada AG do programa financiador com o Município em causa. Nesta fase negocial poderá ser ajustado o conteúdo do plano à ambição e capacidade de concretização, assim como à realização dos objetivos e metas dos programas financiadores, bem como às respetivas disponibilidades financeiras. A decisão final de aprovação dos PEDU por parte de cada AG do programa.

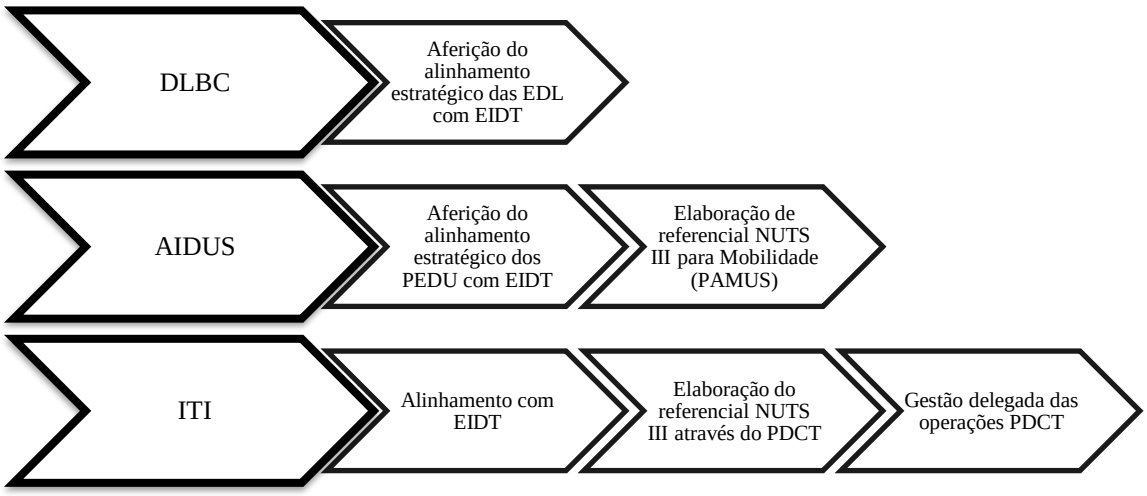
Num quadro de implementação dos instrumentos de política abrangidos pela EIDT a nível do território da AML para o ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020 tivemos a oportunidade de enfocar nas etapas de formulação e implementação. Neste sentido, colocámos como um dos pontos críticos desta análise o papel da EI AML nas referidas etapas dos instrumentos de política identificados (DLBC, PDCT e AIDUS) para que possa existir uma clara compreensão do modo de operacionalização da EIDT da AML.

Embora a ambição da AML para esta EIDT, como já referenciámos, tenha incluído na resposta um conjunto de problemas mais latos do que a implementação do referencial comunitário para o período 2014-2020, a EDIT (2015, p. 10) expressa claramente que é dentro do enquadramento do AP2020 e dos seus referenciais operacionais, no caso da AML o POR Lisboa 2020, que se pode responder à concretização dos objetivos da AML, sendo que também é salientado que a implementação da EIDT pode mobilizar referenciais de outras intervenções dentro do perímetro do AP2020, nomeadamente nas temáticas ligadas à competitividade regional.

Neste contexto, e não obstante a ambição expressa, consideramos que a AML ao nível da implementação da EIDT, formulou um entendimento mais restritivo focando-se nos instrumentos diretamente mobilizáveis (ITI/PDCT, DLBC e AIDUS/PEDU), tornando a EIDT como um referencial estratégico de facto (quase) totalmente incorporado no perímetro do *policy-making* comunitário (ao nível da fase de implementação). Podemos, assim, conceber a existência de um *mismatch* entre as diversas fases do modelo de etapas (elaboração e implementação) bem como entre os objetivos e ambição propostos e a sua real concretização, exacerbando assim um possível entendimento da natureza dúplice da EIDT, enquanto instrumento de planeamento estratégico participado que tem uma visão de desenvolvimento integrado do território a uma década ou enquanto um instrumento de tradução tecno-político do referencial comunitário "Estratégia Europa 2020" tendo por objetivo dominante a implementação eficiente dos FEEI ao nível sub-regional.

Estas possíveis linhas de entendimento são objeto de reflexão, sistematização e análise no âmbito do capítulo metodológico e de apresentação de resultados. Ao focarmos o escopo da nossa análise na participação efetiva da EI AML, podemos identificar que esta foi claramente assimétrica, existindo diferenças profundas de participação em cada um dos instrumentos de política mobilizados.

Figura 42 Escopo da Participação da EI AML nos Instrumentos de Política da EIDT



Fonte: Conceção própria.

Dos instrumentos referenciados é inegável que o ITI/PDCT é aquele em que a participação da AML é mais profunda dado que lhe cabe a formulação e implementação (através da delegação de competências contratualizadas pela respetiva autoridade de gestão). Este instrumento de

política ao nível metropolitano e num quadro de implementação do atual ciclo de programação comunitário assume-se como a referência central do *policy-making* desta escala sub-regional. A centralidade que é conferida às EI e muito em particular à AML pelo AP2020, num primeiro momento, e pelas respetivas Autoridades de Gestão dos respetivos PO concretiza através da contratualização aquilo que a AD&C (2018) referenciou como sendo a base do modelo de governança multinível em Portugal.

Esta contratualização, nos restantes instrumentos de política, não foi efetuada com a AML, mas sim com os Grupos de Ação Local (GAL) no quadro das DLBC, tendo a AML o papel de aferição do alinhamento das EDL com o referencial sub-regional (EIDT) e com os municípios no quadro das AIDUS/PEDU, tendo a AML um papel duplo, de aferição do alinhamento dos respetivos instrumentos com a EIDT e muito em particular na área da mobilidade urbana, com a competência de formular o respetivo referencial setorial – PAMUS, ao nível NUTS III.

Releva desta análise a existência de uma lógica de referenciação de atores territoriais distintos para escalas territoriais distintas. Estas escalas não são necessariamente as mesmas referenciadas pela AD&C (2018) como sendo as escalas do modelo de governança multinível em Portugal, dado que esta assenta na escala nacional, sub-regional e local, existindo neste contexto uma dispersão de recursos que propicia uma lógica de participação de um maior número de atores territoriais mas que em simultâneo não capacita e fortalece nenhum deles relativamente às três escalas referenciadas pela AD&C. Ao cruzarmos este referencial com os diversos instrumentos de política podemos concluir que a lógica de implementação destes instrumentos assenta numa estratégia de diferenciação funcional territorial e não num fortalecimento expresso e consistente das escalas referenciadas pela AD&C (2018), mantendo-se assim *o status quo* territorial existente, que assenta na existência de duas escalas histórica e politicamente consolidadas (central e local) e de uma outra (sub-regional) que é tributária e dependente de facto da escala local e que está dependente dos referenciais externos (nomeadamente da Política de Coesão) para poder consolidar e corporizar a existência de uma escala intermédia entre a escala centra e a local.

A existência destas dinâmicas que propiciam uma lógica de manutenção sistémica pode ser caraterizada por Ferreira e Seixas (2017) que ao avançarem com um referencial de explicação para a caraterização do processo de TPP em Portugal no ciclo de programação 2014-2020 conceptualizaram um modelo assente em dois arquétipos: territorialização e neoinstitucionalização por nós já referenciados em capítulo anterior. Estes dois arquétipos, na

nossa opinião, balizam a tensão existente no processo de *policy-making* territorial do Portugal 2020 e desta forma marcam de forma indelével um *mismatch* entre a sua referenciação teórica e a realidade da sua implementação.

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

7. Apresentação de Resultados

Tendo por base o enquadramento teórico por nós mobilizado e identificado que foi objeto empírico de estudo – as EIDT, esta investigação autonomiza tendo como estudo de caso a EIDT da EI AML.

Esta investigação teve como base a proposta de modelo de avaliação da governança multinível por nós formulada e apresentada no capítulo dedicado às questões metodológicas.

Esta proposta foi operacionalizada tendo por base o instrumento inquérito por questionário (tendo este um caráter exploratório), as entrevistas em profundidade aos atores territoriais com intervenção direta no processo de formulação e implementação da EIDT na AML e os dois grupos focais com especialistas.

7.1. Instrumento Inquérito por Questionário

O instrumento inquérito por questionário (Apêndice 21) foi desenhado tendo por base a proposta de modelo de avaliação do modo de governança multinível por nós formulada.

Neste contexto, e dado que o instrumento aplicado mimetiza explicitamente as dimensões analíticas do instrumento de avaliação gizado, importa relembrá-las para que esta análise dos resultados possa ter uma segmentação mais focada, permitindo assim um aprofundamento e sedimentação das questões colocadas.

A cada uma das dimensões por nós formuladas, elaborámos uma bateria de cinco questões que correspondem aos indicadores por nós formulados no modelo operacional de investigação (Tabela 36.)

Tabela 36 Grelha Operativa do Inquérito por Questionário

Conceito	Dimensões	Indicadores	Questões
Governança Multinível	Participação e Capacitação (PC)	Identificação com processo de formulação/implementação da EIDT	PC1
		Identificação com objetivos da EIDT	PC2
		Contributo dos atores para formulação/implantação da EIDT	PC3
		Mobilização dos atores para formulação/implementação da EIDT	PC4
		Aprendizagem dos atores no processo de formulação/implementação da EIDT	PC5
	Coordenação e Articulação (CA)	Identificação com processo de decisão da EIDT	CA1
		Satisfação com papel dos atores no processo de articulação com outros atores do mesmo nível territorial (Coordenação horizontal)	CA2
		Eficácia do processo de decisão relativamente aos objetivos da EIDT	CA3
		Autonomia dos atores no âmbito do processo de decisão face a outros níveis de governação (coordenação vertical)	CA4
		Confiança na liderança do processo de formulação/implementação	CA5
	Finalidade e Objetivos (FO)	Identificação com objetivos propostos na EIDT	FO1
		Identificação com o papel da EIDT no âmbito do Portugal 2020	FO2
		Identificação dos objetivos da EIDT com os do Portugal 2020	FO3
		Identificação com os princípios de parceria com outros atores territoriais	FO4
		Identificação com os objetivos propostos por atores de escalas distintas	FO5
	Resultados e Avaliação (RA)	Concordância com os objetivos de mudança territorial propostos	RA1
		Clareza das mudanças territoriais identificadas	RA2
		EIDT é coerente com as necessidades do território	RA3
		Aferir o processo de monitorização e avaliação da EIDT	RA4
		As mudanças territoriais pretendidas poderiam ser atingidas sem a EIDT	RA5

Fonte: Conceção própria.

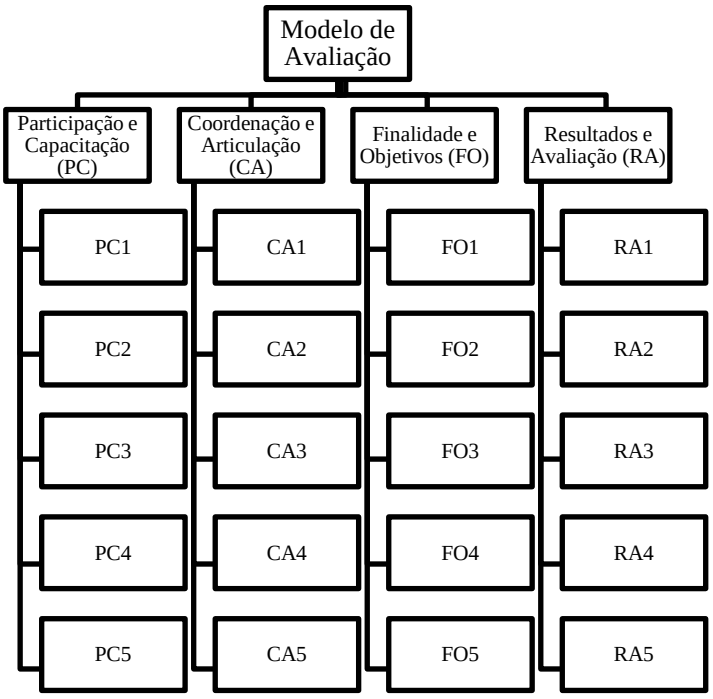
O encadeamento e a relação entre os indicadores e as questões por nós gizadas e colocadas no instrumento inquérito por questionário foram aplicadas tendo por base uma esquematização operacional que dá corpo ao modelo proposto.

Este instrumento foi conceptualizado para que, através da sua natureza exploratória, se pudessem identificar questões de investigação que foram posteriormente desenvolvidas através de entrevistas em profundidade a atores territoriais com participação direta no processo de formulação e implementação da EIDT na AML, bem como através das discussões de especialistas nos grupos focais.

Neste contexto, embora estejamos perante um instrumento quantitativo, este deve ser entendido como desenhado essencialmente para o estabelecimento de um referencial analítico capaz de

alicerçar a implementação do modelo proposto através de instrumentos de natureza qualitativa, como o são as entrevistas em profundidade e os grupos focais. Estra triangulação de instrumentos implica uma interação harmoniosa entre estes e uma abordagem metodológica mista que, acreditamos, potencia a aplicação e validação do modelo de avaliação proposto.

Figura 43 Esquematização dos Códigos das Questões do Instrumento Inquérito por Questionário

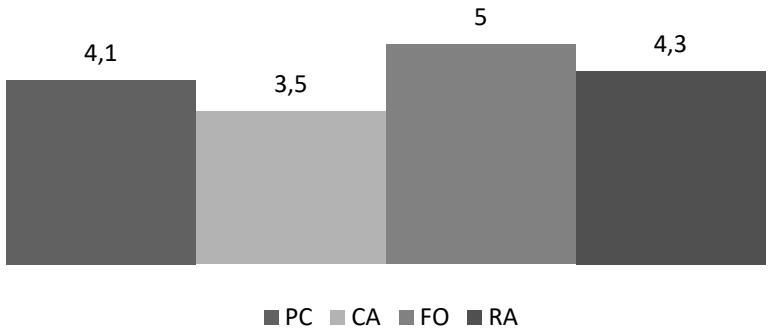


Fonte: Conceção própria.

Quanto à aplicação do inquérito por questionário, este incluiu questões estruturadas, com resposta objetiva e fechada, utilizando a escala *Likert* entre o valor 1 (discordância total) e 7 (concordância total). Quanto à sua representatividade, no inquérito por questionário estivemos interessados numa análise do universo (Presidentes de Câmara Municipal (PCM) da AML), portanto com uma representatividade plena. Foi tomada a opção metodológica de focar em exclusivo neste primeiro instrumento o universo dos PCM da AML dado que por força do positivado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estes constituem o Conselho Metropolitano e este é o órgão que aprovou formalmente todas as etapas relativas ao processo de formulação e implementação da EIDT. Destes 18 presidentes de câmara obtivemos 15 respostas, embora não consideramos sobrevalorizar esta taxa de participação (Mapeamento das respostas dos PCM disponível em Apêndice 22), dado o universo reduzido e a natureza eminentemente

exploratória deste instrumento. A demostração estatística dos resultados, mais do que a referenciação quantitativa, tem valor para esta investigação pela descoberta e densificação de questões exploratórias, questões essas que irão alimentar os restantes instrumentos de caráter qualitativo. Ao iniciarmos a demonstração dos resultados de cada dimensão face à média geral das dimensões, observamos que existe uma dimensão que se destaca pela positiva com uma média de 4,9 valores (Dimensão Finalidade e Objetivos) e que existe uma outra dimensão que se destaca por ter o valor mais baixo do inquérito com uma média de 3,5 valores (Coordenação e Articulação).

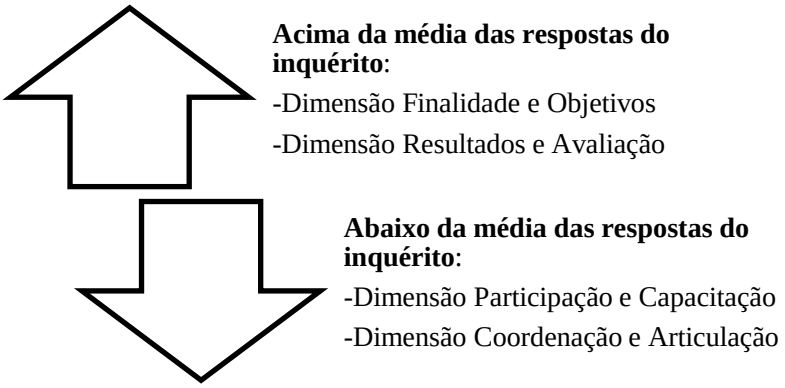
Figura 44 Média de Resultados por Dimensão (valores)



Fonte: Conceção própria.

Numa análise mais geral do inquérito, podemos observar que a sua média global é de 4,2 valores o que faz com que duas dimensões estejam acima da média do inquérito (Finalidade e Objetivos (5 valores) e Resultados e Avaliação (4,3 valores)) e outras duas abaixo desta (Participação e Capacitação (4,1 valores) e Coordenação e Articulação (3,5 valores)).

Figura 45 Resultados das Dimensões Face à Média das Respostas do Instrumento Inquérito por Questionário



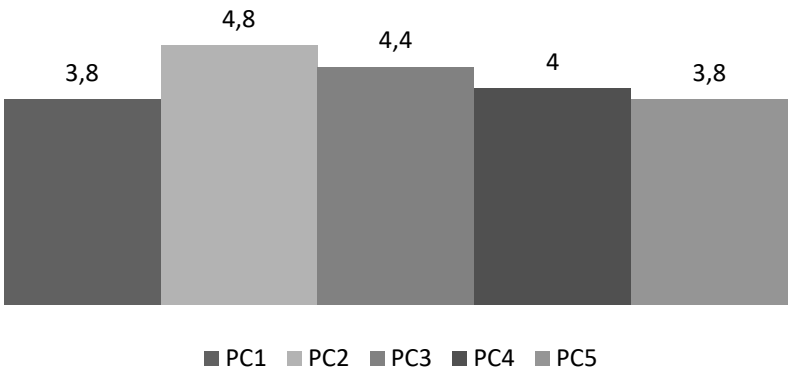
Fonte: Conceção própria.

Neste quadro de análise dos resultados obtidos por dimensão destacamos as duas dimensões que apresentam os resultados mais extremos: A dimensão "Participação e Capacitação" destaca-se pela negativa tendo um resultado de 3,5 valores. Já a dimensão "Finalidade e Objetivos" é a que tem os valores mais elevados (5 valores). Podemos ainda observar que existe uma amplitude de 1,5 valores entre as dimensões com os resultados extremos (CA 3,5 valores e FO 5 valores, respetivamente), sendo de voltar a salientar que a dimensão "Coordenação e Articulação", demonstrando assim que importa analisar com mais detalhe os resultados obtidos neste inquérito por questionário exploratório na secção dedicada à análise por dimensão. A existência de duas dimensões com resultados mais expressivos, tanto pela positiva (Finalidade e Objetivos) como pela negativa (Coordenação e Articulação) marca de forma bastante nítida os resultados deste inquérito por questionário, mas importa visualizar que das quatro dimensões três delas se situam acima da média com resultados positivos, o que não deixa de se constituir como um dado significativo que importa analisar com mais detalhe.

7.1.1. Dimensão Participação e Capacitação

Numa análise mais direcionada às diferentes dimensões analíticas e levando já em linha de conta os indicadores gizados, salientamos que no que concerne à dimensão "Participação e Capacitação" o valor mais elevado (PC2 com 4,8 valores) refere-se à identificação dos atores com os objetivos da EIDT enquanto instrumento de política pública, podendo-se inferir que nestes mesmos atores esteve patente a necessidade da existência de um instrumento de política pública que estruture a reflexão territorial existente e estabeleça uma lógica estratégica de ação com objetivos e prioridades definidos.

Figura 46 Dimensão Participação e Capacitação. Média das Respostas (Valores)



Fonte: Conceção própria**.**

Nesta dimensão verificamos ainda que uma das questões que teve resultados menos positivos (PC1 com 3,8 valores) é referente à identificação dos atores com o processo de formulação/implementação da EIDT podendo questionar-se que existe um *gap* entre a perceção que estes atores tinham da EIDT enquanto instrumento de política pública e a *praxis* observada.

Com valores semelhantes (PC5 com 3,8 valores), a questão referente à aprendizagem dos atores no processo de formulação/implementação da EIDT também se destaca pela negativa no contexto da análise desta dimensão, salientando-se assim a existência de um processo de formulação/implementação que poderia ter sido mais focado na construção de uma cultura de aprendizagem que capacitasse todos os atores territoriais envolvidos e que fizesse deste processo de formulação/implementação um referencial de mudança cultural e de conquista de competências partilhadas. Consideramos que se pode questionar acerca da relevância e papel deste processo como um mobilizador e catalisador de uma mudança cultural e organizacional dos atores em questão.

Tabela 37 Dimensão Participação e Capacitação. Frequência das Respostas face à Média da Dimensão

Relativamente ao processo de formulação/implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) liderado pela Área Metropolitana de Lisboa, assinale numa escala de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente), qual o seu grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações:				
Código	**Questões**	**Média Dimensão**		
		4,1		
		Q-	**Q=**	**Q+**
PC1	Identifiquei-me com o processo de formulação/implementação da EIDT	6	5	4
PC2	Identifiquei-me com os objetivos da EIDT enquanto instrumento de política pública	2	1	12
PC3	Contribuí para a formulação/implantação da EIDT	4	2	9
PC4	Existiu uma mobilização dos diversos atores para formulação/implementação da EIDT	4	5	6
PC5	Houve aprendizagem dos atores no processo de formulação/implementação da EIDT	9	2	4

Fonte: Conceção própria.

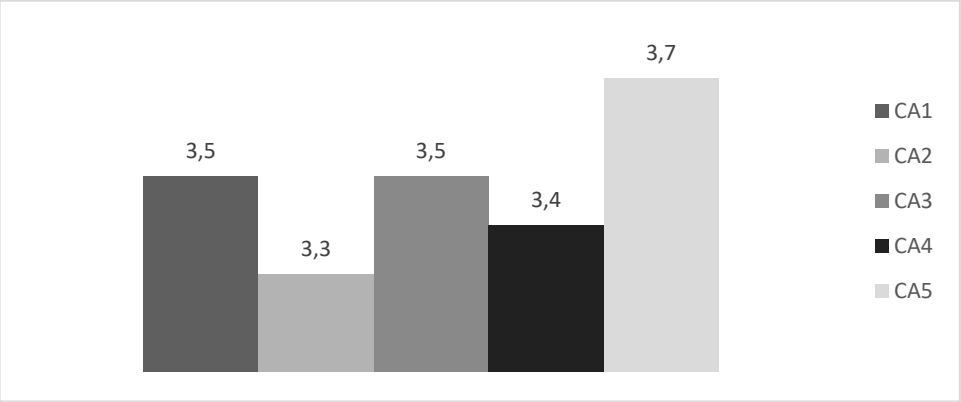
Neste quadro, consideramos relevante que a questão referente à identificação com o processo de formulação/implementação da EIDT (PC1) é a que recolhe menos respostas com um valor acima da média (4 respostas). Destacamos ainda pela existência de valores elevados de questões respondidas as relacionadas com a identificação com os objetivos da EIDT enquanto instrumento de política pública (PC2 com 12 respostas acima da média) e com a contribuição

de cada ator para o processo de formulação/implementação da EIDT (PC3 com 9 respostas acima da média). Estes valores não podem deixar de ser comparados com o valor já por nós referido que está relacionado com a aprendizagem dos atores e com a identificação com o processo de formulação/implementação sugerindo-se assim a observância de um *gap* entre os objetivos gizados e a implementação do processo.

7.1.2. Dimensão Coordenação e Articulação

Relativamente à dimensão "Coordenação e Articulação" já tínhamos aferido que se tratava da dimensão com valores mais baixos e a única com valores abaixo da média dos resultados obtidos (3,5 valores).

Figura 47 Dimensão Coordenação e Articulação. Média das Respostas (Valores)



Fonte: Conceção própria.

Destacam-se nesta dimensão os valores reduzidos (3,3, valores e 3,4 valores respetivamente) que as questões colocadas acerca da satisfação com o papel dos atores no processo de articulação com outros atores do mesmo nível territorial (CA2) e com a autonomia dos atores face a outros níveis de governação no âmbito do processo de decisão (CA4). Estas questões que se relacionavam com os indicadores identificados nas questões relacionadas com a coordenação horizontal e vertical são críticas para a análise desta dimensão e estão intimamente relacionadas com uma parte considerável da revisão da literatura observada

De igual forma destacamos o valor mais elevado (3,7 valores) – o único valor positivo desta dimensão, relativamente à questão referente à confiança na liderança do processo de formulação/implementação da EIDT (CA5), podendo-se assim inferir que os atores territoriais questionados reconheceram o papel da entidade líder deste processo (AML) mas que se pode levantar uma questão acerca da autonomia dos atores, especialmente se ligarmos esta questão

à autonomia face a outras escalas. Seria de interesse o aprofundamento de uma questão acerca do papel dos atores municipais e intermunicipais e da sua latitude e autonomia estratégica na formulação e implementação da EIDT no quadro do Portugal 2020.

Tabela 38 Dimensão Coordenação e Articulação. Frequência das Respostas face à Média da Dimensão

Relativamente ao processo de formulação/implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) liderado pela Área Metropolitana de Lisboa, assinale numa escala de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente), qual o seu grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações:				
Código	**Questões**	**Média Dimensão**		
		3,5		
		Q-	**Q=**	**Q+**
CA1	Identifiquei-me com o processo de decisão da EIDT	2	5	8
CA2	Fiquei satisfeito com papel dos atores no processo de articulação com outros atores do mesmo nível territorial	1	9	4
CA3	O processo de decisão relativamente aos objetivos da EIDT foi eficaz	2	5	7
CA4	Face aos outros níveis de governação senti que tive autonomia no âmbito do processo de decisão	2	6	6
CA5	Senti confiança na liderança do processo de formulação/implementação da EIDT	2	4	7

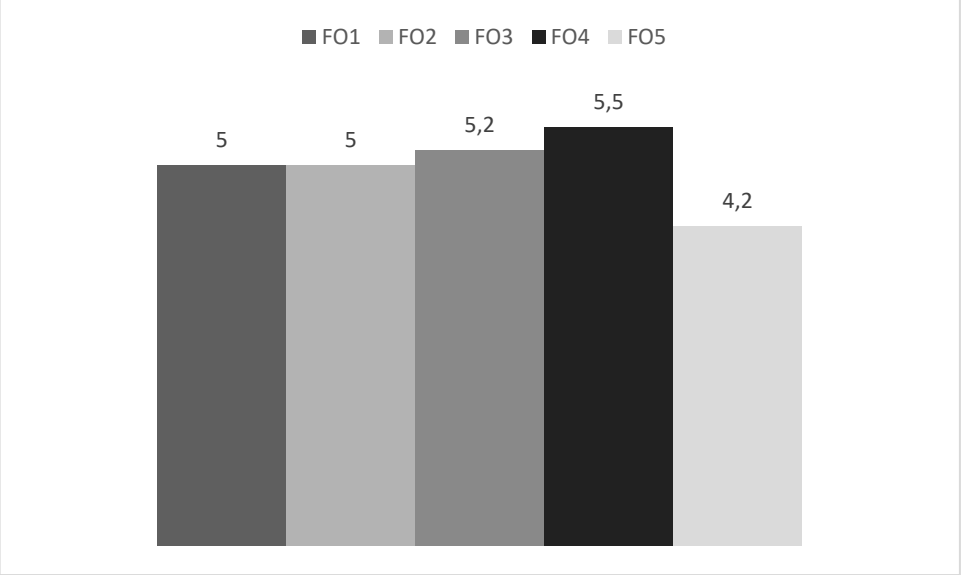
Fonte: Conceção própria.

Destaca-se ainda nesta dimensão a existência de três questões (CA1, CA3 e CA5) com uma maior frequência de respostas acima da média, salientando-se assim que para uma maioria de PCM que responderam estas questões assentam em perceções com ampla aceitação e já sedimentadas no *policy-making* metropolitano.

7.1.3. Dimensão Finalidade e Objetivos

Já no que concerne à dimensão "Finalidade e Objetivos" observa-se que esta é a que obtém o resultado médio por dimensão mais elevado (4,9 valores), tendo em apenas uma questão a sua média ter sido inferior a 5 valores (FO5).

Figura 48 Dimensão Finalidade e Objetivos. Média de Respostas (Valores)



Fonte: Conceção própria.

Nesta análise verificamos ainda que a questão com um resultado mais elevado (5,5 valores) é referente à identificação dos atores com o princípio da parceria e com os restantes atores territoriais (FO4), o que pressupõe a existência de uma cultura já consolidada ou em vias de consolidação. Como referenciado no capítulo transato, a AML no ciclo de programação 2014-2020 assumiu-se como Organismo Intermédio (OI) para a gestão dos fundos alocados ao instrumento ITI, mas já detinha uma experiência consolidada nesta área em períodos de programação anteriores, podendo assim explicar este resultado.

Um resultado que consideramos relevante para a problemática da investigação refere-se à identificação dos princípios da EIDT com os princípios do Portugal 2020 (FO2).

Nesta questão os resultados também foram largamente positivos (5,2 valores), excedendo mesmo os resultados das questões relacionadas com a identificação dos atores com a EIDT e com o papel desta no âmbito do Portugal 2020 (5 valores para ambas as questões).

Importa percecionar com mais acuidade esta valoração dos atores com o Portugal 2020 e mais em particular com o papel que a EIDT desempenha nesse contexto.

Tabela 39 Dimensão Finalidade e Objetivos. Frequência das Respostas face à Média da Dimensão

Relativamente ao processo de formulação/implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) liderado pela Área Metropolitana de Lisboa, assinale numa escala de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente), qual o seu grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações:				
Código	**Questões**	**Média da dimensão**		
		4,9		
		Q-	**Q=**	**Q+**
FO1	Identifico-me com os objetivos propostos na EIDT	2	1	11
FO2	Identifico-me com o papel da EIDT no âmbito do Portugal 2020	3	0	11
FO3	Os objetivos da EIDT identificam-se com os do Portugal 2020	1	2	10
FO4	Identifico-me com os princípios de parceria e com os outros atores territoriais	0	2	12
FO5	Identifico-me com os objetivos propostos pelos atores das outras escalas territoriais	2	7	5

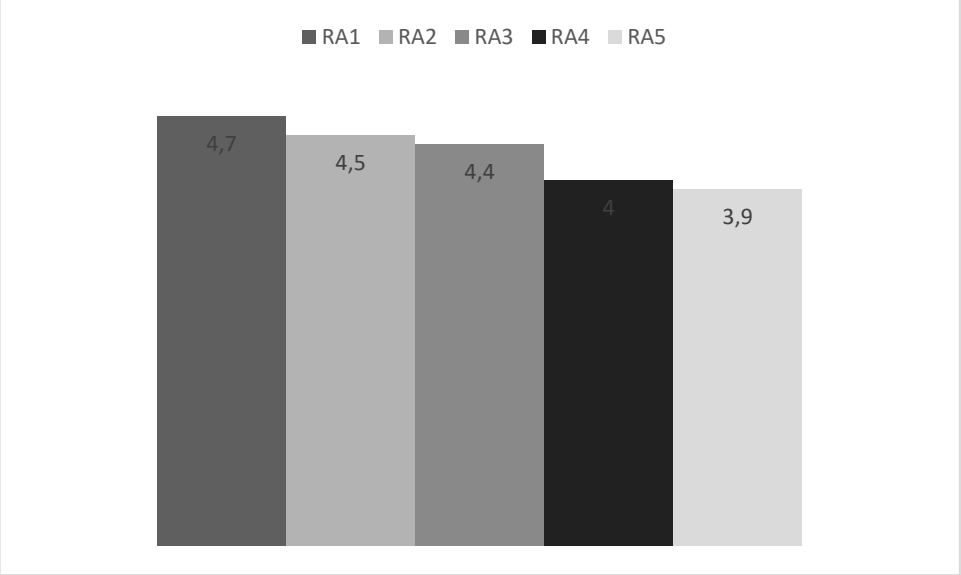
Fonte: Conceção própria.

Destacam-se ainda o elevado número de respostas acima da média da dimensão nas questões relacionadas com a identificação com os objetivos propostos na EIDT (FO1), na identificação com o papel da EIDT no âmbito do Portugal 2020 (FO3), cada uma com onze respostas e na identificação com os princípios da parceria e com os outros atores territoriais (FO4 com doze respostas)

7.1.4. Dimensão Resultados e Avaliação

Já no que concerne à dimensão "Resultados e Avaliação" verificamos que esta é a dimensão com o segundo melhor resultado médio (média de 4,3 valores), sendo que a questão relacionada com a concordância com as estratégias territoriais propostas (RA1) se destaca pelo seu resultado mais elevado dentro das questões desta dimensão (4,7 valores) e em que do universo de respostas dos atores, onze destes deram uma avaliação acima da média da dimensão.

Figura 49 Dimensão Resultados e Avaliação. Média das Respostas (Valores)



Fonte: Conceção própria.

A questão com resultados médios menos elevados (RA5 com 3,9 valores) é referente à indispensabilidade da EIDT para a obtenção das mudanças territoriais pretendidas, o que nos pode levar a questionar se a EIDT, para os atores questionados, tem uma natureza instrumental, numa lógica "*follow the money* ou se esta é realmente um instrumento de estratégia territorial substantivo e central para o desenvolvimento socioeconómico dos territórios em questão.

Deriva destes resultados a apropriação por parte dos atores municipais das estratégias territoriais propostas – validando os resultados que versavam acerca do papel das parcerias e dos restantes atores bem como da identificação com os princípios da EIDT, mas que em simultâneo colocam reservas à indispensabilidade do instrumento EIDT como focalizados de mudança territorial.

Esta dicotomia de entendimentos pode ser aprofundada em sede de entrevistas em profundidade para que possamos sedimentar um entendimento mais claro das dinâmicas relacionais e entendimentos que moldam a relação entre governo e governança neste contexto.

Tabela 40 Dimensão Resultados e Avaliação. Frequência das Respostas face à Média da Dimensão

Relativamente ao processo de formulação/implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) liderado pela Área Metropolitana de Lisboa, assinale numa escala de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente), qual o seu grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações:				
Código	**Questões**	**Média da Dimensão**		
		4,3		
		Q-	**Q=**	**Q+**
RA1	Concordo com as estratégias territoriais propostas	3	0	11
RA2	As mudanças territoriais identificadas são claras	3	3	8
RA3	A EIDT é coerente com as necessidades do território	2	4	8
RA4	Concordo com o processo de monitorização e avaliação da EIDT existente	4	6	4
RA5	As mudanças territoriais pretendidas poderiam ser atingidas sem a EIDT	4	7	3

Fonte: Conceção própria**.**

Destacamos ainda o elevado número de respostas acima da média da dimensão (onze respostas) na questão referente à concordância face às estratégias territoriais propostas (RA1), podendo-se inferir da existência de um processo deliberado de concatenação de entendimentos entre os atores territoriais para que o resultado fosse satisfatório para todas as partes envolvidas.

7.1.5. Questões de Exploração

O inquérito por questionário, tal como referenciado no capítulo metodológico, foi desenhado para ser um instrumento capaz de identificar um conjunto de questões exploratórias que seriam a base dos guiões das entrevistas em profundidade e também dos grupos focais, mas também pela perceção de que os atores municipais (centrais para o processo de formulação e implementação da EIDT) tiveram deste processo. Acreditamos que esta dupla natureza do inquérito por questionário enriquece a investigação e salienta a relevância dos atores territoriais para um processo reflexivo que se pretende participado e sistemático. Neste sentido, e levando em conta a apresentação dos resultados do inquérito por questionário identificamos um conjunto de questões de exploração tendo por base cada uma das dimensões do modelo de avaliação da governança multinível por nós proposto.

Tabela 41 Questões de Exploração Identificadas por Dimensão

Dimensão	Questões de exploração
Participação e Capacitação	Aferição da necessidade da existência de um instrumento de política publica que estruture a reflexão territorial existente e estabeleça uma lógica estratégica de ação com objetivos e prioridades definidos
	Aferição da existência um *gap* entre a perceção e a *praxis* que estes atores tinham da EIDT enquanto instrumento de política pública
	Identificação da relevância e papel deste processo de formulação e implementação da EIDT como um mobilizador e catalisador de uma mudança cultural e organizacional que capacitasse todos os atores em questão.
Coordenação e Articulação	Identificação dos fatores que levaram a uma perceção negativa dos atores questionados acerca das questões relacionadas com a coordenação vertical e horizontal do processo de formulação/implementação da EIDT
	Referenciação da latitude e autonomia estratégica dos atores municipais e intermunicipais na formulação e implementação da EIDT no quadro do Portugal 2020.
Finalidade e Objetivos	Aferição da existência de uma cultura de parceria já consolidada ou em vias de consolidação entre os municípios e a AML
	Referenciação da identificação dos atores com os princípios do Portugal 2020
	Referenciação do papel que a EIDT desempenha no contexto do Portugal 2020
Resultados e Avaliação	Identificação do papel da EIDT para os atores municipais: a EIDT como tendo uma natureza instrumental numa lógica *follow the money* versus a EIDT como instrumento de estratégia territorial substantivo e central para o desenvolvimento socioeconómico dos territórios em questão.
	Aferição da suposta contradição entre apropriação por parte dos atores municipais das estratégias territoriais propostas e das suas reservas face à indispensabilidade do instrumento EIDT
	Identificação e referenciação da existência de um processo deliberado de concatenação de entendimentos entre os atores territoriais para que o resultado fosse satisfatório para todas as partes envolvidas.

Fonte: Conceção própria.

Estas questões identificadas foram trabalhadas para fazer parte do guião das entrevistas em profundidade, mas também dos grupos focais. Contudo, julgamos que estas questões identificadas não captam a totalidade das problemáticas que derivam do instrumento em apreço. Consideramos ainda a existência de um conjunto reduzido de questões transversais que balizam de forma mais estratégica os resultados obtidos e que julgamos serem de aprofundar nos instrumentos subsequentes.

Figura 50 Questões transversais identificadas

Questões transversais	*Gap* entre conceptualização institucional e praxis
	Papel e autonomia dos atores
	Lógica paradigmática vs pragmática

Fonte: Conceção própria.

Deriva de um conjunto alargado de respostas que os atores questionados eram positivos acerca dos princípios, mas que quando confrontados com questões específicas acerca da sua concretização os resultados eram substancialmente diferentes. Este *gap* entre a conceptualização institucional e a sua *praxis* é transversal às diferentes dimensões e julgamos que merece ser aprofundado.

Outra questão transversal que acreditamos ser da maior importância para o entendimento das dinâmicas aferidas e que é igualmente central para o modelo para nós proposto relaciona-se com o papel e autonomia dos atores. Ressalta ao longo das respostas um certo sentimento de que o papel e autonomia dos atores municipais são constrangidos e que a sua latitude de atuação e capacidade de decisão são operacionais e não estratégicos. Importa esmiuçar esta questão para determinar se estamos perante um instrumento de política verdadeiramente territorializado, como o descrevemos nesta investigação ou se estamos perante um instrumento meramente tecnocrático já formatado numa lógica *top-down* com uma participação condicionada dos atores municipais.

Estas duas questões transversais entroncam numa terceira que reflete a natureza do instrumento de política EIDT. A identificação do processo de formulação e implementação da EIDT corresponde a uma lógica paradigmática – que assenta num processo de TPP ao nível nacional e da UE e que referencia as *place-based policies* como modelo enquadrador ou pelo contrário assenta numa lógica pragmática em que os atores têm o entendimento deste instrumento como mais um obstáculo burocrático para ultrapassar numa lógica *follow the money* de forma a potenciar o recursos financeiros provenientes dos FEEI.

7.2. Instrumento Entrevista semidiretivas em profundidade

O instrumento "entrevistas semidiretivas em profundidade" foi por nós desenhado e aplicado, tendo por base a referenciação de um conjunto de questões exploratórias identificadas na análise dos dados referentes à aplicação do instrumento inquérito por questionário. Relembramos que este instrumento, tal como referenciado no capítulo metodológico, teria caráter exploratório e iria direcionar o escopo das entrevistas semidiretivas em profundidade e dos grupos focais.

No âmbito da formulação e aplicação do instrumento entrevistas semidiretiva em profundidade, foi preparado um roteiro metodológico (apêndice 23). Como decorre das opções metodológicas já por nós abordadas na proposta de modelo de avaliação da governança multinível, as categorias por nós gizadas no seguimento da análise de conteúdo das entrevistas semidiretivas em profundidade são objeto de análise tendo em conta a mobilização das seguintes variáveis:

- Escala de governança multinível operacionalizada no âmbito do processo de formulação e implementação da EIDT na AML
- Função dos atores territoriais relativamente ao seu papel no processo de formulação e implementação da EIDT na AML

Relativamente às escalas e à sua definição, relembramos que se optou metodologicamente pela mobilização do referencial da AD&C (2019) relativamente às escalas da governança multinível em Portugal:

- Central,
- Sub-regional e
- Local.

No que concerne aos atores territoriais entrevistados que tiveram participação direta no processo de formulação e implementação da EIDT na AML, estes foram agrupados em três perfis:

- atores territoriais de perfil político (eleitos),
- atores territoriais de perfil gestionário (nomeados) e
- atores territoriais de perfil técnico (especialistas)

A tabela seguinte evidencia a operacionalização efetuada no âmbito da aplicação do instrumento entrevistas semidiretivas em profundidade relativamente às duas variáveis por nós mobilizadas.

Tabela 42 Identificação dos Entrevistados por variável

	Variável	
Entrevistados	**Função**	**Escala Territorial**
E1	Eleito	Sub-regional
E2	Especialista	Local
E3	Eleito	Sub-regional
E4	Especialista	Sub-regional
E5	Especialista	Central
E6	Eleito	Sub-regional
E7	Nomeado	Central
E8	Nomeado	Central
E9	Eleito	Local
E10	Eleito	Local

Fonte: Conceção própria.

A operacionalização da investigação relativamente à identificação dos entrevistados por resposta a cada categoria analítica é observável na seguinte tabela.

Tabela 43 Identificação dos Entrevistados relativamente às Categorias

		Entrevistas									
		E1	**E2**	**E3**	**E4**	**E5**	**E6**	**E7**	**E8**	**E9**	**E10**
Categorias	C1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	C2		x	x	x	x	x	x	x		x
	C3	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	C4	x	x	x	x	x	x	x		x	x
	C5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	C6	x	x				x			x	
	C7	x	x		x	x	x	x	x	x	x
	C8	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	C9						x	x	x	x	
	C10		x	x	x	x		x	x	x	x
	C11	x		x		x	x		x	x	x

Fonte: Conceção própria.

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Das entrevistas realizadas e transcritas (apêndice 24) foi elaborado uma análise de conteúdo (apêndice 25) que permitiu a identificação de um conjunto de categorias iniciais enquadradas e respetivas interpretações por parte do autor, permitindo assim o direcionamento da análise e a existência de uma segunda leitura da análise de conteúdo mais sedimentada e densa.

Tabela 44 Identificação das Categorias da Análise de Conteúdo

Código da Categoria	Categorias iniciais	Interpretação
C1	Perceção do instrumento EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipal	Perceção da EIDT como um instrumental no acesso aos fundos europeus
C2	Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT ao nível vertical	Dicotomia burocratização / apropriação do instrumento por parte dos atores territoriais envolvidos. A *praxis* revela-se burocrática, estratificada e com ausência de nexos relacionais multidirecionais.
C3	Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT	Lógica burocrática e hierárquica subjacente às relações das escalas local e sub-regional com a escala central, corporizada pela CCDR/Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional, com a produção de externalidades negativas ao nível da participação dos atores territoriais
C4	Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal	Referencial colaborativo entre atores locais e sub-regionais
C5	Importância da Cultura organizacional	Relevância da Cultura organizacional como fator relevante no processo de formulação e implementação da EIDT.
C6	Relevância dos pontos de partida dos municípios	Assimetrias entre municípios é obstáculo a um processo mais participado e tecnicamente menos assimétrico.
C7	Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação	Participação assimétrica dos atores locais e sub-regionais no processo de política pública

C8	Natureza dúplice do instrumento EIDT	Sendo inegável o enfoque da EIDT na sua dimensão de acesso aos FEEI, a sua natureza enquanto instrumento de planeamento integrado é importante para os atores locais e revela um entendimento multidimensional dos processos de desenvolvimento territorial
C9	Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro	Avaliação e aprendizagem deste processo relevantes para os trabalhos (já a decorrer) de preparação do próximo QCA
C10	Relevância para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial	EIDT com potencial para ser instrumento integrados das políticas públicas (abordagem setorial *vs* abordagem territorial)

Fonte: Conceção própria.

A esta identificação inicial das categorias analíticas que foram a base do trabalho mais aprofundado de análise de conteúdo, adicionamos uma categoria suplementar já no decurso da sedimentação da análise, validando assim a necessidade de releituras consecutivas para que o potencial de reflexividade seja incorporado em tempo real na análise. Neste sentido, foi inserida a categoria 11, que versa sobre o papel/legitimidade da AML no âmbito do processo de formulação e implementação da EIDT.

Tabela 45 Identificação da Categoria 11

Código da Categoria	Categoria posterior	Interpretação
C11	Papel/legitimidade da AML	Papel e legitimidade do ator como dimensão explicativa do processo

Fonte: Conceção própria.

Esta categoria é alicerçada na existência de um padrão sustentado de respostas que salientavam a relevância do papel e da legitimidade da AML no processo de formulação e implementação da EIDT, entrecruzando-o com a lógica de programação em cascata e com a própria lógica que deriva do processo de tradução das prioridades da política de coesão da união europeia no *policy-making* nacional, conferindo também a esta categoria uma dimensão explicativa percecionada pelos atores entrevistados.

Metodologicamente, esta investigação ao optar pela mobilização de duas variáveis (escalas de governança e função dos atores territoriais no processo EIDT) privilegiou uma abordagem de comparação e de identificação de inferências entre aquelas, identificando-se assim dentro de cada categoria a perceção modal dos atores (apêndice 26). No âmbito desta análise, fizemos

uma opção de referenciar unidades de registo para ilustrar as perceções dominantes de cada categoria, pretendendo-se assim evidenciar o entendimento modal das entrevistas relativamente a cada categoria. Nos casos em que não foi possível esta identificação, as unidades de registo foram mobilizadas para evidenciar as perceções divergentes, contribuindo assim para um confronto de perceções que permitiram uma análise mais focada.

7.2.1. Análise das categorias por escala de governança dos entrevistados

A análise da variável "escala de governança", correspondendo as respetivas entrevistas às categorias por nós gizadas no âmbito do modelo de avaliação da governança multinível, é central para que esta investigação possa responder às suas premissas bem como à sua pergunta de partida. Neste contexto, e no seguimento da metodologia apresentada, a análise das duas variáveis foi conceptualizada para permitir uma análise comparada das suas diversas dimensões operativas.

No caso da análise por escala de governança dos atores territoriais com participação direta no processo de formulação e implementação da EIDT na AML esta opção metodológica permite o cruzamento entre as diversas categorias e as diversas escalas de governança.

Neste sentido, e já num enquadramento de referenciação do processo de apresentação de resultados, verificamos que existe um núcleo central de categorias (C2, C3, C4, C7 e C10) que são objeto duma perceção semelhante por parte das diversas escalas de governança. Recordamos que estamos perante uma análise alicerçada na identificação das perceções modais, podendo no âmbito de cada escala de governação existirem opiniões que não estão em linha com a maioria dos entrevistados.

Assim, e face à identificação das categorias que são objeto de perceções semelhantes, e dado que estamos perante a referenciação de cinco categorias em onze possíveis, podemos aferir de que ao nível das escalas de governança estamos perante uma referenciação de um núcleo alargado de categorias que sedimenta a possível interpretação de que estamos perante um modelo de governança metropolitana consensualizado no seu núcleo mais representativo.

Da análise das possíveis combinações de categorias que não foram objeto de perceção semelhantes, verificamos que em três delas (C1, C8 e C9), as escalas central e local convergem na perceção, existindo apenas uma categoria (C11) em que observamos uma semelhança entre as escalas central e sub-regional e em duas (C5 e C6) em que a semelhança observada é entre as escalas sub-regional e local).

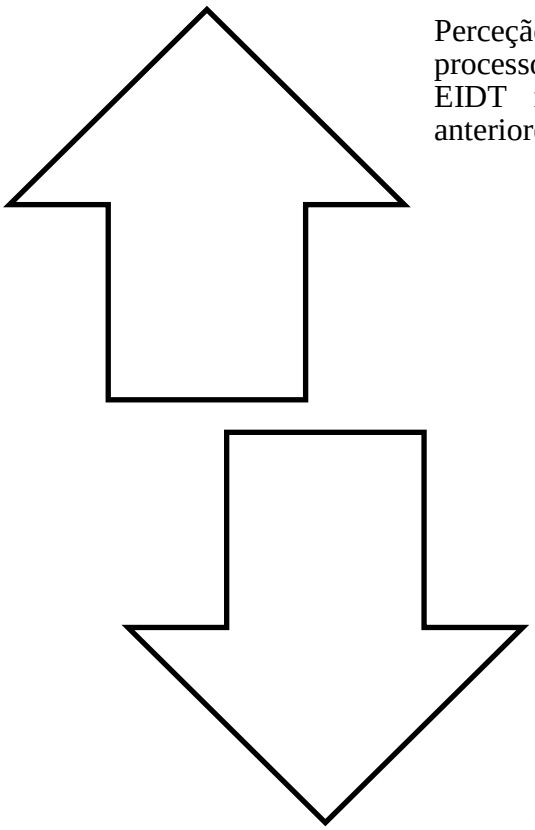
Tabela 46 Identificação das Categorias por Combinações de Resposta (Variável Escalas de Governança)

Combinação de respostas por escala	**Categorias**
Todas as escalas (unanimidade)	C2, C3, C4, C7, C10
Central + Sub-regional	C11
Central + Local	C1, C8, C9
Sub-regional + Local	C5, C6

Fonte: Conceção própria.

Observa-se ainda na análise desta variável que podemos identificar duas linhas diferenciadas, tendo em conta o cruzamento das categorias com as diversas escalas de governança. Neste contexto podemos aferir da existência de um conjunto de uma possível linha de entendimento que identifica a existência de um conjunto de categorias em que a perceção modal dos entrevistados identifica como de evolução e/ou mutação face a processos territoriais anteriores ou mesmo face ao início do processo de formulação e implementação da EIDT na AML. Da mesma forma, foi possível identificar uma linha de entendimento em que os entrevistados referenciam como de constância e/ou estagnação face ao processo em apreço.

Figura 51 Identificação das Categorias por Análise da Dinâmica



Perceção de evolução e/ou mutação no âmbito do processo de formulação e implementação da EIDT na AML (relativamente a processos anteriores e desde o início deste processo)

C1
C4
C5
C8
C10

Perceção de constância e/ou estagnação destas categorias no âmbito do rocesso de formulaão e implementação da EIDT na AML (relativamente a processos anteriores e desde o início deste processo)

C2
C3
C6
C7
C9

Fonte: Conceção própria.

Da referenciação do processo de identificação de semelhanças e diferenças entre as diversas escalas de governança bem como através da identificação de possíveis linhas de dinâmica e estagnação do processo EIDT na AML podemos inferir de que:

- o modelo de avaliação da perceção da governança multinível por nós aplicado conseguiu apreender o núcleo central do modo de governança metropolitano no âmbito do processo em apreço,
- existe uma tendência de maior similitude de perceções entre as escalas central e local do que entre as escalas central e sub-regional e entre esta e a local e
- não existe correlação entre as categorias de perceção consensual e as linhas de dinâmica observadas.

Segue-se agora a análise das categorias em cruzamento com as escalas de governança através da operacionalização da metodologia já referenciadas, evidenciando assim as interpretações por nós acabadas de elaborar.

7.2.1.1. Categoria 1 Categoria 1 Perceção do instrumento EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipal

7.2.1.1.1. Escala Central

Pode-se inferir acerca da existência de um processo evolutivo acerca da perceção da EIDT por parte dos PCM, mas que se encontram limites concretos a esse processo, nomeadamente ao nível dos estímulos do sistema político local que valoram de forma expressiva soluções de curto-prazo.

> "Penso que tem havido uma grande evolução da ideia base como os PCM olham para uma estratégia integrada da região, mas não podemos, de maneira nenhuma, dissociar essa evolução que é clara e objetiva, da barreira que tem a ver com a fraca qualidade da democracia autárquica, que premeia muito mais realidade imediatas do que evoluções valiosas a médio e longo prazo". (E7)

7.2.1.1.2. Escala Sub-regional

A perceção da EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipais assenta numa lógica utilitária e instrumental.

> "Percebo essa sensação que os presidentes de camara tem porque acabam por ver a EIDT apenas como meio, como instrumento para o financiamento que pretendem obter e não como uma estratégia para o desenvolvimento da região que deverá ser implementada seguindo regras." (E4)

7.2.1.1.3. Escala Local

Os entrevistados salientam que a perceção da EIDT por parte dos PCM não reúne consenso existindo diversas perceções. Relativamente à primeira perceção, esta assenta na referenciação da natureza utilitária e instrumental da EIDT.

> "A estratégia foi um faz de conta, não foi mais do que responder aquilo que se queria que se respondesse para se ter acesso aos fundos comunitários. Houve uma visão meramente formal". (E10)

Relativamente à segunda perceção, esta assenta no papel que a EIDT teve no desenvolvimento local e sub-regional

> "A EIDT foi um bom instrumento de planeamento, fácil, nunca me perturbou o bom funcionamento da camara" (E9).

Consideramos ainda mais uma unidade de registo com uma posição de um ator da escala local que argumento a existência de um processo que, embora tenha tido a sua génese num enquadramento tipicamente utilitário e funcional, evoluiu para uma perceção mais próxima de uma lógica paradigmática, em que a EIDT se constituiu como um verdadeiro instrumento de política pública promotor do planeamento e do desenvolvimento regional

> "Numa fase inicial toda a gente olhou para a EIDT como forma de conseguir dinheiro, foi a primeira perceção, isto é uma forma fundamental de termos financiamento e, portanto, vamos nesse sentido. Com o evoluir do tempo e evolução dos trabalhos, boa parte dos municípios, não direi todos, mas uma grande parte começou a olhar como uma logica de instrumento estratégico de gestão do território (…)." (E2)

7.2.1.1.4. Inferências

Salienta-se da análise desta categoria nas diferentes escalas de governança observadas a existência de um processo evolutivo da perceção da EIDT por parte dos PCM, tendo esta trajetória assente na passagem de uma visão puramente utilitária e instrumental para uma visão de planeamento e desenvolvimento regional. Esta perceção de processo, de trajetória e de aprendizagem institucional está expressamente marcada nas escalas central e local, distinguindo-se assim da escala sub-regional que valoriza a perceção da EIDT por parte dos PCM como estando sustentada numa lógica exclusivamente utilitária e instrumental.

7.2.1.2. Categoria 2 Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT ao nível vertical

7.2.1.2.1. Escala Central

O processo burocrático é percecionado como dependente das normas e regras emanadas da União Europeia, mas também da forma como estas são aplicadas pela escala nacional através das CCDR, sendo que neste contexto o distanciamento burocrático gera ineficiências no processo

> "Há um trabalho a ser feito pelas CCDR de aproximação às autarquias, há muito a ótica que não somos parceiros, mas somos efetivamente parceiros". (E8)

7.2.1.2.2. Escala Sub-regional

O processo de formulação e implementação da EIDT é percecionado como revestindo-se de uma de natureza burocrática e complexa.

> "No processo de construção da EIDT, a autoridade de gestão tinha as cartas todas na mão, impos as regras e nós de forma automática respondemos aquilo que lá estava e que nos foi pedido. Foi uma lógica de cima para baixo: Comissão Europeia, Estado…" (E6)

7.2.1.2.3. Escala Local

O processo EIDT é percecionado como sendo altamente formatado, normativista e condicionador dos comportamentos dos atores.

> "Olha para a experiência, isto é só burocracia, não sei se poderia ser de outra forma, mas é de um formalismo enorme, de uma data de patamares." (E10)

7.2.1.2.4. Inferências

Nesta categoria, as três escalas de governança convergem na leitura de que estamos perante um processo burocrático, hierárquico, normativista gerando assim externalidades negativas como a ineficiência do próprio processo e a limitação da autonomia dos atores territoriais das três escalas, dado que existe um entendimento de que este processo tem as caraterísticas já referenciadas dado que as regras são impostas pela união europeia.

7.2.1.3. Categoria 3 Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT

7.2.1.3.1. Escala Central

Pode-se inferir da falta de autonomia por parte dos atores locais e sub-regionais, mas também dos da escala nacional (CCDR) face ao próprio Governo nacional e face às regras emanadas da UE

> "Acho que esse fosso existe e existem justificações de ambas as partes, mas também acho que há uma perceção errada sobre o poder que as AG têm sobre os fundos e o poder que os municípios têm ou não na sua implementação. É uma questão de tempo, de cultura que é criada com a perceção do que cada um faz e esse distanciamento, apesar de tudo, tem sido reduzido." (E7)

7.2.1.3.2. Escala Sub-regional

Estes atores percecionam a existência de uma autonomia limitada da AML face a outras escalas de governança.

> "Muitas diretrizes e a direção era quase que imposta pelas entidades que superintendem e que no fundo o que os municípios tinham que fazer era coordenar, não tendo a autonomia que os municípios entendiam que deveriam ter e que na prática era assim que devia de ser." (E1)

7.2.1.3.3. Escala Local

O processo EIDT é caraterizado pela perceção da existência de assimetrias de autonomia dos atores locais face a outras escalas de governança.

> "Há atores que não têm autonomia. Há prioridades que é preciso escolher e ceder perante outras. As prioridades são pequenas caixinhas e depois as caixas grandes tem dez caixinhas pequenas e temos que colocar as coisinhas." (E10)

7.2.1.3.4. Inferências

Na análise desta escala infere-se um entendimento semelhante em todas de que a sua escala é limitada pelo escopo da atuação de outras escalas. Esta perceção comum de falta de autonomia é balizada por fatores de ordem política (importância da união europeia) e de ordem administrativa (regras e formalismos), causando estes uma perceção de que o processo EIDT é altamente constrangedor do papel e autonomia dos atores territoriais.

7.2.1.4. Categoria 4 Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal

7.2.1.4.1. Escala Central

O processo de formulação e implementação da EIDT contribuiu para o fortalecimento do princípio de parceria tanto ao nível horizontal como ao nível vertical

> "A AML congregou este espaço de discussão, formalizou e estabilizou modos, temas e tempos de interação, para isso dotou-se de uma estrutura e essa estrutura dotou-se de apoios técnicos." (E7)

7.2.1.4.2. Escala Sub-regional

O princípio de parceria neste processo é percecionado como um elemento constitutivo do *policy-making* metropolitano.

> "Dentro das nossas regras a parceria correu bem, chegamos a um acordo, com o desenvolvimento e passar do tempo esse aspeto ainda é mais vincado e essa parceria existe." (E6)

7.2.1.4.3. Escala Local

O processo EIDT permitiu o fortalecimento técnico, político e institucional da AML e dos respetivos municípios.

> "Sem dúvida, anteriormente nós fizemos muito trabalho com os municípios mais próximos geograficamente, mas o facto de termos já rotinas de trabalho no seio da AML permitiu que mais facilmente se conseguisse cooperar entre os vários municípios." (E2)

7.2.1.4.4. Inferências

Na análise desta categoria fica patente que é unânime de que existiu um reforço do princípio de parceria na AML, e este dado é reforçado pela visão "externa" que nos é dado pelos atores da escala central, salientando-se como ganhos do processo, a aprendizagem institucional e a capacitação dos atores.

7.2.1.5. Categoria 5 Importância da Cultura Organizacional

7.2.1.5.1. Escala Central

O processo de formulação e implementação da EIDT contribuiu para o incremento da cultura organizacional da AML.

> "A EIDT "forçou" a um novo modelo de comunicação e de negociação metropolitana, "obrigou", ou seja, passou a não estar no livre arbítrio das pessoas sentarem-se à mesa e discutirem um tema, passou a ser uma obrigação das partes e decidirem o tema. A EIDT proporcionou esta mudança" (E7)

7.2.1.5.2. Escala Sub-regional

Podemos inferir que nesta categoria está patente a existência de um processo de aprendizagem institucional e de ganho relativamente a outros quadros comunitários de apoio.

> "O ter iniciado um processo já é importante, o que interessa agora é manter este processo de ver o modelo e o projeto e não ver como anteriormente, dos outros Quadros Comunitários que obrigavam a ter um plano, mas era uma coisa meramente formal." (E3)

7.2.1.5.3. Escala Local

Nesta escala é percecionado que a cultura organizacional da AML foi fortalecida pelo processo EIDT, existindo um referencial de comparação com o anterior período de programação.

> "A cultura que exista anteriormente era uma cultura fraca, que penso que se fortaleceu com a EIDT, fortaleceu-se essencialmente na base da confiança, consolidou-se a confiança entre os parceiros e isto é muito importante para atingir outros objetivos" (E9)

7.2.1.5.4. Inferências

Na análise desta categoria fica patente de que em todas as escalas existe um entendimento que o processo de formulação e implementação da EIDT na AML contribuiu para o fortalecimento da cultura organizacional da AML, sendo que em todas existe um referencial de comparação com anteriores quadros comunitários de apoio, salientando-se a boa perceção do processo no âmbito do Portugal 2020.

7.2.1.6. Categoria 6 Relevância dos pontos de partida dos municípios

7.2.1.6.1. Escala Central

Nenhum dos entrevistados desta escala de governança referenciou esta categoria

7.2.1.6.2. Escala Sub-regional

O ponto de partida deve ser acautelado para que exista uma menor assimetria de capacidades no desenvolvimento das diversas fases da estratégia

> "Falta referir a forma como os atores partem para a construção destas estratégias, as condições *ex-ante*. Nesta questão da avaliação era importante ver o ponto de partida, porque isso condiciona." (E6)

7.2.1.6.3. Escala Local

O ponto de partida é relevante e deve ser considerado nos processos de planeamento estratégico, dado que as limitações, nomeadamente ao nível dos recursos técnicos, são fatores perturbadores do processo.

> "o que nós percebemos que é uma dificuldade porque há municípios mais pequenos que têm menor disponibilidade de recursos técnicos para isso." (E2)

7.2.1.6.4. Inferências

Na análise desta categoria infere-se que esta não faz parte das prioridades da maioria dos atores entrevistados, dado que apenas quatro em onze atores a referenciaram. Da análise das respostas obtidas verificamos que os entrevistados da escala central não referenciaram de todo a questão do ponto de partida dos atores, validando assim a possibilidade do distanciamento burocrático já observado na análise de uma categoria prévia. Das respostas obtidas verificamos que nas escalas sub-regional e local essa preocupação existe e é encarada como um fator que condiciona a própria qualidade do processo.

7.2.1.7. Categoria 7 Abordagem top-down ao nível da formulação e mista ao nível da implementação

7.2.1.7.1. Escala Central

Nesta escala os atores percecionam a existência de um processo de natureza *top-down*, hierárquico e tutelar, em que existe uma cadeia de política pública e em que os atores têm as

suas tarefas previamente definidas, sendo que em *última ratio*, esta definição emana da própria Comissão Europeia.

> "A CCDR não pode nem deve abdicar daquilo que é a sua natureza de primeiro recetor das orientações do governo e CE. A AG tem de interpretar os objetivos do governo que, por sua vez, tem que ser articulados e estar em linha com os objetivos da Comissão porque aqui não pode haver divergências." (E7)

7.2.1.7.2. Escala Sub-regional

Nesta escala existe a perceção de este processo é caraterizado por um forte enfoque na existência de uma abordagem *top-down* altamente condicionadora de todo o processo, mobilizando-se como possível explicação a arquitetura político-administrativa do estado português.

> "No fundo, esta questão de formulação e implementação de instrumentos de política pública neste contexto de fundos comunitários está dependente da estrutura territorial do Estado que condiciona. Há a regra que pode mudar a realidade da coisa, mas o modelo é o nosso, desde a CCDR, a representação do estado, a administração central e a AML enquanto género de associação de municípios." (E6)

7.2.1.7.3. Escala Local

Destaca-se nesta escala a perceção da natureza *top-down* como dominadora e balizadora do processo de formulação e implementação da EIDT

> "Não deveria ser assim, mas a forma como estas coisas são feitas, são imposições vindas de cima para baixo, com prazos muito curtos e regras muito apertadas dão nisto." (E10)

7.2.1.7.4. Inferências

Em todas as escalas de governança inferimos a existência de uma perceção generalizada de que este processo é caraterizado como sendo de natureza *top-down*, apontando-se fatores como a lógica tutelar emanada da Comissão Europeia e a arquitetura político-administrativa do estado português como suas possíveis causas.

7.2.1.8. Categoria 8 Natureza dúplice do instrumento EIDT

7.2.1.8.1. Escala Central

A EIDT é referenciada enquanto elemento definidor do referencial estratégico regional:

> "Apesar de se ter iniciado como um caminho para chegar ao financiamento, tem pernas para andar para passar a ser o contrario, passar a ser assumido como um documento que pode servir de linha orientadora para um conjunto de ações que são necessárias implementar no seu território e num determinado prazo, porque realisticamente estamos sempre a falar de perceções de poder para além das perceções do ponto de vista do território que existe e das comunidades." (E8)

7.2.1.8.2. Escala Sub-regional

Está patente nesta escala a existência de uma dicotomia entre a teoria e a *praxis*, em que nesta se assume como primordial a natureza instrumental da EIDT.

> "Fazemos a EIDT para a questão financeira. O principal objetivo seria criar um desenvolvimento regional, isto do ponto de vista teórico. Mas na implementação o plano de ação mete isso por água abaixo". (E6)

7.2.1.8.3. Escala Local

Embora a dimensão de acesso aos financiamentos europeus esteja sempre subjacente, existe uma perceção de que a EIDT já representou para os municípios um valor acrescentado adicional, nomeadamente ao nível do planeamento e na articulação de visões

> "A EIDT não foi um meio para exclusivamente para atingir um fim, foi o encontrar de um caminho que tivesse repercussão a nível metropolitano que tivesse alguns eixos comuns, particularmente em áreas que são comuns, um bom exemplo é a questão dos transportes. A estratégia também ajudou os municípios a focalizarem, sintonizarem e ampliarem a sua visão". (E9)

7.2.1.8.4. Inferências

Na análise desta dimensão podemos observar duas perceções distintas acerca da natureza da EIDT. Na escala central e na escala local perceciona-se a natureza da EIDT como sendo balizadora de um processo que abrange mas ultrapassa a mera visão utilitária, enquanto na escala sub-regional a perceção existente é a de que a EIDT assenta exclusivamente na questão financeira, de acesso aos fundos comunitários e que existe um *gap* entre o que deveria ser e a realidade. Neste contexto, a visão realista da escala sub-regional faz esta distinção e enfoca na *praxis* observada.

7.2.1.9. Categoria 9 Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro

7.2.1.9.1. Escala Central

A monitorização e a avaliação são percecionadas como fonte de aprendizagem e de manutenção do ciclo de política pública, permitindo o *policy feedback*:

> "Entendo que deveríamos apostar num desenvolvimento da estratégia num quadro futuro, tirar as lições desta EIDT para o quadro 2030. Tem de se fazer uma boa avaliação, devíamos pegar neste exemplo, não o replicar porque não seria interessante, mas aproveitar as bases e fazer um desenvolvimento desta EIDT." (E7)

7.2.1.9.2. Escala Sub-regional

A monitorização e avaliação não estão no centro das preocupações dos atores entrevistados (E1, E3 e E4 não responderam à questão), sendo que E6 considerou a pertinência de um processo avaliativo, nomeadamente um que confrontasse os objetivos iniciais com s resultados finais.

> "Acho que faz sentido haver estas estratégias regionais, a este nível, agora tenho muitas dúvidas se os objetivos que estão no pressuposto na construção destas estratégias são conseguidos e atingidos. Talvez se devesse fazer uma real avaliação sobre isso. É importante o desenvolvimento destas estratégias, mas é preciso perceber se andamos a ter trabalho e depois não há resultados positivos" (E6)

7.2.1.9.3. Escala Local

Esta categoria foi apenas abordada por um dos entrevistados que a balizou numa lógica de aprendizagem para o novo ciclo de programação da união europeia

> "No que diz respeito ao 2020 e 2030 podemos dizer que o 2030 já terá uma perspetiva completamente diferente, mais na área social e de suprir necessidades no âmbito do humano e não tanto da infraestrutura." (E9)

7.2.1.9.4. Inferências

Esta categoria não é percecionada como central pela maioria dos entrevistados (4 respostas em 10 possíveis), destacando-se a escala central com duas respostas. Das respostas obtidas pode-se inferir que os processos avaliativos são desejáveis e devem ser enquadrados em processos de política pública que valorizem a aprendizagem para o futuro, para que se possam obviar os erros cometidos no passado. Destacamos na resposta obtida escala sub-regional o enfoque na

avaliação dos resultados, diferenciando-se assim da perceção das restantes escalas mais interessadas nos processos de *policy learning* e *policy feedback.*

7.2.1.10. Categoria 10 Relevância para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial

7.2.1.10.1. Escala Central

A EIDT revela-se como importante para a consolidação institucional e operacional da AML:

> "Considero que os municípios conseguiram dar passos novos e muito interessantes naquilo que é a sua coordenação global. Dou o exemplo dos PEDU, que derivam da EIDT, havia uma verba e um conjunto de opções estratégicas que estavam já delineadas, um leque de objetivos pré-determinados e havia a necessidade de fazer a distribuição financeira." (E7)

7.2.1.10.2. Escala Sub-regional

O Processo de formulação e implementação da EIDT é divisivo relativamente à sua relevância para outros processos/instrumentos de base territorial.

Nas duas respostas obtidas existe uma que foca a EIDT como um processo centrado no universo funcional dos fundos comunitários

> "Se formos pensar no que é a EIDT e para que é que ela tem servido, na realidade é para a operacionalização dos fundos comunitários. Socorremo-nos muito pontualmente da EIDT para sustentar qualquer outra medida, decisão e atuação dos municípios para AML. Tem sido muito um instrumento de mera aplicação comunitária". (E4)

A segunda resposta tem uma perceção da EIDT como um processo que permitiu uma abertura institucional e que tem externalidades positivas na forma como se abordagem e gerem outros processos de natureza territorial:

> "O que digo é que primeiro estranha-se e depois entranha-se. Falo também das questões que estão na berra, dos transportes, das concessões de energia elétrica também ser visto de uma forma conjunta. Ainda ontem, tivemos uma primeira reunião, muito embrionária, sobre as questões da Proteção Civil em que a logica e o sentido só existe se for numa questão sentida, percebida e construída que a AML envolve e se os municípios quiserem que a AML se envolva." (E3)

7.2.1.10.3. Escala Local

A EIDT é percecionada como relevante como referencial para outros processos/instrumentos no âmbito do *policy-making* da AML:

> "A partir do PDCT, foi relativamente fácil construir e tem sido fácil construir outras plataformas como o passe da AML e o próprio Plano de Ação Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) que foram fáceis de montar depois de obtido o capital de confiança que derivou da EIDT." (E9)

7.2.1.10.4. Inferências

Na análise desta categoria podemos observar a existência de perceções semelhantes nas escalas central e local, dado que estas escalas valorizam o papel desempenhado pelo processo EIDT como referencial para outros processos de *policy-making* territorial metropolitano, dando exemplos concretos comos os PEDU, PAMUS e o recente processo de metropolização dos transportes. A escala sub-regional divide-se em perceções distintas acerca da relevância da EIDT, ora valorizando o seu processo e a sua influência noutros processos, ora fechando o seu escopo na já referenciada ótica de acesso aos fundos comunitários.

7.2.1.11. Categoria 11 Papel/legitimidade da AML

7.2.1.11.1. Escala Central

O papel/legitimidade da AML é condicionado pelo seu estatuto politico-normativo (para as escalas acima e abaixo) mas que perante a situação específica da CCDR existe *de facto*[1] uma lógica de competição que deriva do quadro legal existente.

> "Há um aspeto impossível de superar, que é o enquadramento jurídico-administrativo que baliza até onde as EIM podem ir em competências e podem ir em reconhecimento institucional." (E5)

7.2.1.11.2. Escala Sub-regional

A questão da legitimidade da AML face aos municípios é percecionada como sendo uma realidade para os entrevistados, mas que importa igualmente referenciar que existem momentos de concertação multiescala (sub-regional/local) mas que ao nível da escala central não existe correspondência dado o referencial jurídico-político.

> "Estamos prisioneiros do nosso estatuto jurídico-político." (E6)

[1] Itálico nosso.

7.2.1.11.3. Escala Local

O papel da AML deve ser fortalecido e potenciado numa ótica de liderança regional, em que esta deve ganhar terreno à CCDR:

> "A AML tem o papel de empoderamento na perspetiva que considero as CCDR tendem, globalmente, a ficar mais fracas e a AM mais forte. A AML mostrou que é capaz nesta questão dos transportes, e se é nos transportes também será capaz noutras questões semelhantes." (E9)

7.2.1.11.4. Inferência

A questão do papel e da legitimidade da AML é colocado em discussão pelas três escalas, embora de moldes distintos. As escalas centrais e sub-regionais-regionais enfocam nos limites do enquadramento jurídico das entidades intermunicipais, focando assim os limites jurídico/institucionais à ação metropolitana. Já a escala local enfoca na necessidade da AML ganhar espaço político à CCDR focando assim a natureza competitiva destas duas organizações que representam escalas de governança distintas.

7.2.2. Análise das categorias por perfil de função dos entrevistados

Na análise desta variável seguimos o processo metodológico já descrito neste capítulo e já operacionalizado na análise da variável "escalas de governança". Recordamos apenas que as inferências e as unidades de registo mobilizadas têm como intuito a evidenciação das perceções modais, sempre que for possível a sua identificação.

No caso de estarmos perante registos em que não é possível esta identificação, as inferências e as respetivas unidades de registo servirão para ilustrar as opiniões divergentes, facilitando assim o processo de apreensão das linhas de consenso e dissenso.

Neste sentido, e já num enquadramento de referenciação do processo de apresentação de resultados, verificamos que existe um núcleo central de categorias (C2, C3, C4, C8, C10 e C11) que são objeto de uma perceção semelhante por parte das diversas tipologias de atores territoriais.

Da análise das possíveis combinações de categorias que não foram objeto de perceção semelhantes, verificamos que em três delas (C1, C6 e C7), os atores "eleitos" e "nomeados"

convergem na perceção, existindo apenas uma categoria (C9) em que observamos uma semelhança entre os atores "eleitos" e "nomeados" e outra (C5) em que a semelhança observada é entre os atores "nomeados" e "técnicos".

Tabela 47 Identificação das Categorias por Combinações de Resposta (Variável Função do Ator no Processo)

Combinação de respostas por função	Categorias
Todas as funções (unanimidade)	C2, C3, C4, C8, C10, C11
Eleitos + Nomeados	C9
Eleitos + Técnicos	C1, C6, C7
Nomeados + Técnicos	C5

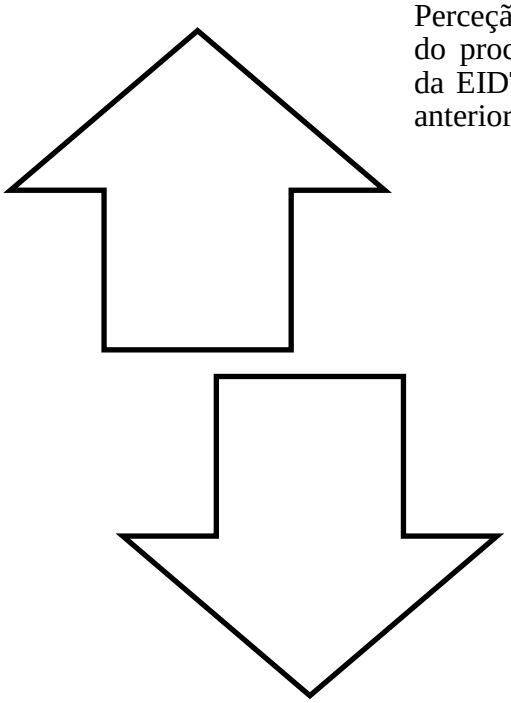
Fonte: Conceção própria.

Observa-se ainda na análise desta variável que podemos identificar duas linhas diferenciadas, tendo em conta o cruzamento das categorias com os diversos perfis de ator.

Neste contexto podemos aferir da existência de um conjunto de uma possível linha de entendimento que identifica a existência de um conjunto de categorias em que a perceção modal dos entrevistados identifica como de evolução e/ou mutação face a processos territoriais anteriores ou mesmo face ao início do processo de formulação e implementação da EIDT na AML.

Da mesma forma, foi possível identificar uma linha de entendimento em que os entrevistados referenciam como de constância e/ou estagnação face ao processo em apreço (Figura 52.)

Figura 52 Identificação das Categorias por Dinâmica Identificada



Perceção de evolução e/ou mutação no âmbito do processo de formulação e implementação da EIDT na AML (relativamente a processos anteriores e desde o início deste processo)

C1

C4

C5

C9

C10

Perceção de constância e/ou estagnação deestas categorias no âmbito do rocesso de formulaão e implementação da EIDT na AML (relativamente a processos anteriores e desde o início deste processo)

C2

C3

C7

C11

Fonte: Conceção própria**.**

Da referenciação do processo de identificação de semelhanças e diferenças entre os diversos perfis de atores bem como através da identificação de possíveis linhas de dinâmica e estagnação do processo EIDT na AML podemos inferir de que:

- o modelo de avaliação da perceção da governança multinível por nós aplicado conseguiu apreender o núcleo central do modo de governança metropolitano no âmbito do processo em apreço,
- existe uma tendência de maior similitude de perceções entre os atores "eleitos" e "técnicos" e
- não existe correlação entre as categorias de perceção consensual e as linhas de dinâmica observadas.

Segue-se agora a análise das categorias em cruzamento com os diversos perfis de atore territorial através da operacionalização da metodologia já referenciadas, evidenciando assim as interpretações por nós acabadas de elaborar.

7.*2.2.1.* Categoria 1 Perceção do instrumento EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipal

7.2.2.1.1. Eleitos

A maioria dos entrevistados salienta a função primordial do acesso aos fundos, enfocando assim a EIDT numa ótica utilitária.

> "A estratégia foi um faz de conta, não foi mais do que responder aquilo que se queria que se respondesse para se ter acesso aos fundos comunitários. Houve uma visão meramente formal." (E10)

7.2.2.1.2. Nomeados

Os entrevistados consideram que a perceção por parte dos PCM foi objeto de um processo evolutivo, embora este tenha os leus limites na forma como o sistema político local gere os seus incentivos em contexto de competição eleitoral.

> "Penso que tem havido uma grande evolução da ideia base como os PCM olham para uma estratégia integrada da região, mas não podemos, e maneira nenhuma, dissociar essa evolução que é clara e objetiva, da barreira que tem a ver com a fraca qualidade da democracia autárquica, que premeia muito mais realidade imediatas do que evoluções valiosas a médio e longo prazo." (E7)

7.2.2.1.3. Técnicos

Os entrevistados consideram que os PCM têm a perceção de que a EIDT seria um mero instrumento para aceder a financiamentos, embora o próprio processo de formulação e implementação da EIDT possa ter feito evoluir as perceções iniciais:

> "Percebo essa sensação que os presidentes de camara tem porque acabam por ver a EIDT apenas como meio, como instrumento para o financiamento que pretendem obter e não como uma estratégia para o desenvolvimento da região que deverá ser implementada seguindo regras". (E4)

7.2.2.1.4. Inferências

Da análise desta categoria consideramos que os entrevistados dos perfis "eleitos" e "técnicos" assentam a sua perceção na existência de uma dimensão utilitária, sendo esta central para o processo decisório dos PCM. Os entrevistados "nomeados" referem que tem existido uma trajetória de evolução na perceção da EIDT por parte dos PCM, mas que esta é balizada pelos estímulos do sistema autárquico para a implementação de soluções de curto-prazo.

7.2.2.2. Categoria 2 Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT ao nível vertical

7.2.2.2.1. Eleitos

Verificamos nesta tipologia de ator a perceção de um processo alicerçado numa lógica burocrática de comando e controlo.

> "Olha para a experiência, isto é só burocracia, não sei se poderia ser de outra forma, mas é de um formalismo enorme, de uma data de patamares." (E10)

7.2.2.2.2. Nomeados

Os entrevistados salientam o papel central da CCDR na relação com autarquias, dependendo a dinâmica dos processos daquela

> "Há um trabalho a ser feito pelas CCDR de aproximação às autarquias, há muito a ótica que não somos parceiros, mas somos efetivamente parceiros. As CCDR ainda continuam a ser serviços periféricos do Estado, desconcentrados, mas não deixamos de ter esse papel essa dependência." (E8)

7.2.2.2.3. Técnicos

O processo de formulação e implementação da EIDT é percecionado como sendo burocrático e hierárquico. As normas e regras mobilizadas pela Autoridade de Gestão geram custos de eficiência muito alto.

> "Há muito neste processo é um processo de faz de conta, e a coisa fica pior quando passamos para o nível local, os PEDU é um retrocesso, não faz sentido estar a pensar a segregação de funções e tal para executar 300 mil euros, ninguém pensou nos custos de eficiência." (E5)

7.2.2.2.4. Inferências

Na análise desta categoria fica patente que estamos perante um processo burocrático e hierárquico que gera externalidades negativas na fase de implementação. Destacamos que esta análise é corroborada pelos três perfis de entrevistados, destacando-se os "nomeados", que representando a administração central referem que existe um trabalho a ser feito de aproximação entre as diversas escalas de governança.

7.2.2.3. Categoria 3 Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT

7.2.2.3.1. Eleitos

Este processo é percecionado como altamente formatado de direção *top-down* o que tem como consequência uma perceção de falta de autonomia por parte dos atores

> "Muitas diretrizes e a direção era quase que imposta pelas entidades que superintendem e que no fundo o que os municípios tinham que fazer era coordenar, não tendo a autonomia que os municípios entendiam que deveriam ter e que na prática era assim que devia de ser." (E1)

7.2.2.3.2. Nomeados

A questão da autonomia dos atores locais é contextualizada num enquadramento mais amplo, ao nível do *policy-making* da união europeia ou ao nível do modelo político-administrativo existente em Portugal.

> "Quanto ao nível vertical, acho que mais do que haver uma distância, tem que haver uma interoperabilidade entre os dois níveis, mas tem que haver uma diferenciação dos dois, tem que continuar a existir por uma questão balanço e equilíbrio sobre o que é que cada um faz." (E8)

7.2.2.3.3. Técnicos

Transparece para estes entrevistados que a arquitetura do sistema é formatada, antes de mais, pela Comissão Europeia, e que nesse contexto, não permite uma verdadeira autonomia dos atores locais.

> "A autonomia está sempre balizada por aquilo que está determinado superiormente, quer pela Comissão Europeia, quer por documentos efetuados internamente." (E4)

7.2.2.3.4. Inferências

Infere-se que a questão da autonomia dos atores locais é percecionada como sendo uma evidência do próprio processo da EIDT, sendo esta análise percecionada pelas três tipologias de atores. Destaca-se nesta análise a identificação das causas desta falta de autonomia, sendo que para a tipologia "nomeados" esta questão deve ser enquadrada pelo papel desempenhado pela UE e pelo modelo político-administrativo do Estado português.

7.2.3.4. Categoria 4 Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal

7.2.3.4.1. Eleitos

Existe uma perceção generalizada de fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal, mas também ao nível vertical.

> "É importante a cultura organizacional de cada município porque não estamos a falar em assuntos que são completamente estranhos aos do lado, por isso é obrigatória essa articulação. É evidente que havendo uma AM que possa semear em termos de transversalidade de soluções com o tempo chegamos lá e na AML temos esse fator, faz a ligação, isso também tem a ver com o grau de solução que queremos dar ao assunto." (E3)

7.2.3.4.2. Nomeados

Nesta tipologia de ator o princípio de parceria é percecionando como valor acrescentado para o *policy-making* metropolitano.

> "A AML congregou este espaço de discussão, formalizou e estabilizou modos, temas e tempos de interação, para isso dotou-se de uma estrutura e essa estrutura dotou-se de apoios técnicos." (E7)

7.2.3.4.3. Técnicos

O princípio de parceria é uma realidade na AML fruto da sua própria trajetória institucional, bem como do seu papel no âmbito da Política de Coesão da UE. O processo da EIDT aprofundou e reforçou esta trajetória.

> "Ao longo dos tempos tem havido uma parceria, tem-se fortalecido cada vez mais, no quadro de política de coesão e a logica territorial convoca para a existência de uma dimensão de governança." (E5)

7.2.3.4.4. Inferências

Na análise desta categoria observou-se que em todas as topologias de atores aquela é percecionada como sendo uma externalidade positiva do processo EIDT, acrescentando valor ao *policy-making* metropolitano e distinguindo-se de processos anteriores. Destacamos a tipologia de atores "técnicos" que destacam uma interligação entre a implementação do princípio de parceria e a própria implementação da Política de Coesão.

7.2.3.5. Categoria 5 Importância da Cultura organizacional

7.2.3.5.1. Eleitos

Na análise desta tipologia de ator é percecionada a existência de uma forte assimetria acerca da importância da cultura organizacional no processo de formulação e implementação da EIDT.

Por um lado, existe um entendimento de que o processo EIDT beneficiou o fortalecimento da cultura organizacional existente.

> "A cultura que exista anteriormente era uma cultura fraca, que penso que se fortaleceu com a EIDT, fortaleceu-se essencialmente na base da confiança, consolidou-se a confiança entre os parceiros e isto é muito importante para atingir outros objetivos" (E9)

Por outro lado, existe também o entendimento de que o processo EIDT não acrescentou valor ao fortalecimento de uma cultura organizacional.

> "Eu não posso dizer que não teve importância na minha experiência, mas teve uma importância limitada." (E10)

7.2.3.5.2. Nomeados

Nesta tipologia de atores existe a perceção de que a cultura organizacional da AML beneficiou com processo EIDT.

> "A EIDT "forçou" a um novo modelo de comunicação e de negociação metropolitana, "obrigou", ou seja, passou a não estar no livre arbítrio das pessoas sentarem-se à mesa e discutirem um tema, passou a ser uma obrigação das partes e decidirem o tema. A EIDT proporcionou esta mudança." (E7)

7.2.3.5.3. Técnicos

Existe uma perceção nesta tipologia de atores que o processo de formulação e implementação da EIDT proporciona uma cultura organizativa mais forte e participada.

> "Certo, há externalidades destes processos que são vantajosas e os seus benefícios só serão a médio e longo prazo. Nós não tínhamos Comunidades Intermunicipais (CIM) e AM como temos se não tivéssemos os fundos comunitários a sistematicamente a incentivá-los a sentarem-se e a refletirem em conjunto. No imediato originou o que se pretendia, que era fazer projetos intermunicipais, coisa que nunca tínhamos conseguido, foi o fator alavancador." (E5)

7.2.3.5.4. Inferência

Nas tipologias "nomeados" e técnicos" existe uma perceção sustentada que a EIDT alavancou um fortalecimento da cultura organizativa na AML, gerando externalidades positivas ao nível organizacional, comunicacional e de implementação operacional. Na tipologia de atores "eleitos" verificou-se que não existe um entendimento geral acerca desta categoria, dividindo-se em duas visões distintas: uma que, tal como nas ouras tipologias, defende que o processo EIDT propiciou um fortalecimento da cultura organizacional; e outra que defende que não existiu nenhum fortalecimento e que o processo EIDT foi semelhante a processos transatos.

7.2.3.6. Categoria 6 Relevância dos pontos de partida dos municípios

7.2.3.6.1. Eleitos

Existe uma perceção generalizada nesta tipologia de ator que a existência de um ponto de partida dos diferentes municípios condiciona todo o processo de formulação e implementação da EIDT.

> "[...] os municípios não estão todos no mesmo patamar, no patamar ao nível dos projetos, ao nível económico, financeiro e, portanto, houve aqui um consenso e articulação entre todos, para que o que era bom para um era bom para todos. A esse nível a articulação entre municípios foi fundamental, mais uma vez a história dos dinheiros, da alocação, das verbas de um lado para o outro, com predominância para Lisboa, como é habitual." (E1)

7.2.3.6.2. Nomeados

Nenhum dos entrevistados desta tipologia de ator abordou esta categoria inferindo-se assim que esta não tem relevo no processo EIDT.

7.2.3.6.3. Técnicos

Embora dois entrevistados não tenham feito referência a esta categoria, o entrevistado E2 refere expressamente esta categoria como fator crítico de sucesso.

> "O que nós percebemos que é uma dificuldade porque há municípios mais pequenos que têm menor disponibilidade de recursos técnicos para isso." (E2)

7.2.3.6.4. Inferências

Na análise desta categoria verificamos que existiram apensas quatro respostas em dez possíveis, inferindo-se que esta categoria não está no centro das preocupações dos atores entrevistados acerca do processo de formulação e implementação da EIDT. Não obstante esta evidência, importa referenciar que nas respostas obtidas nas tipologias "eleitos" e "técnicos" existe um entendimento semelhante acerca de como o processo é condicionado pela existência de pontos de partida muito assimétricos. Destacamos ainda que na tipologia de atores "nomeados" não se obteve nenhuma resposta.

7.2.3.7. Categoria 7 Abordagem top-down ao nível da formulação e mista ao nível da implementação

7.2.3.7.1. Eleitos

A abordagem *top-down* é percecionada como sendo dominante nas interações do processo de formulação e implementação da EIDT na AML.

> "É lógico que a questão vertical é balizada nas relações com a Autoridade de Gestão (AG) e emanando daí todo um conjunto de diretivas acaba por limitar aquilo que é a ação do Conselho Metropolitano (CM) e dos próprios municípios." (E1)

7.2.3.7.2. Nomeados

Nesta tipologia de ator, a abordagem *top-down* é percecionada como sendo uma realidade deste processo, avançando-se um enquadramento explicativo mais lato, nomeadamente ao nível do processo de gestão dos fundos comunitários e do modelo político-administrativo do Estado português:

> "A CCDR por um lado tem de defender a visão oficial e estratégia do Estado, por outro lado tem que tentar traduzir as preocupações, orientações, diretivas, ordens e normas para um conjunto de governança onde esteja a AML e as CIM. Não podemos abdicar do casaco de liderança de governança dos fundos, do ambiente, do ordenamento, etc., de ser os guardiões e em última linha do Estado central." (E7)

7.2.3.7.3. Técnicos

A abordagem predominante neste processo foi claramente percecionada pelos atores da tipologia "técnico" como sendo de natureza *top-down*:

> "É uma lógica de programa em cascata e é internalizada no processo da própria EIDT, que baliza totalmente o processo. […] O papel central continua a ser a administração central e à medida que vamos descendo vai diminuindo de importância. A definição é em cascata e segue, aqui, uma pirâmide que baliza tudo. Na operacionalização já depende mais daquilo que é a execução dos fundos, que depende muito mais daquilo que é o município do que da administração central." (E4)

7.2.3.7.4. Inferências

Na análise desta categoria é patente um entendimento semelhante entre todas as tipologias de atore. É percecionada a existência de uma abordagem *top-down* balizadora de todo o processo EIDT, mas numa análise mais fina podemos observar que a tipologia "nomeados" defende esta abordagem num contexto de equilíbrio das competências institucionais do Estado português a nível territorial, tendo a CCDR a competência de defender e impor a visão oficial do Estado. Nas tipologias "eleitos" e "técnicos" existe o reconhecimento da abordagem *top-down* mas adotando um entendimento mais crítico desta.

7.2.3.8. Categoria 8 Natureza dúplice do instrumento EIDT

7.2.3.8.1. Eleitos

A própria categoria ao assumir uma natureza dúplice da EIDT mimetiza as perceções das entrevistas que oscilam entre a natureza exclusivamente utilitarista e uma natureza mista em que o planeamento estratégico territorial também e considerado como uma parte fundamental.

Relativamente à primeira abordagem:

> "Eu acho que aquela que impera é a primeira (visão instrumental), porque se fosse a segunda (estratégia de desenvolvimento territorial substantivo) aquilo que se pretenderia encontrar era uma solução mais transversal, mais comum à AML, que fossem projetos intermunicipais e não aquilo que aconteceu, que foi cada município olhar para si e ver de que forma é que vai buscar dinheiro e encontro das suas promessas eleitorais, ir buscar dinheiro para as suas práticas territoriais." (E1)

Em relação ao segundo entendimento que considera que a EIDT tem uma natureza que extravasa o perímetro utilitarista de acesso aos fundos comunitários:

> "Com a EIDT começou-se a abordar as questões de uma forma mais transversal, um modelo de projeto de desenvolvimento e de coesão." (E3)

7.2.3.8.2. Nomeados

A natureza dúplice da EIDT está patente nas afirmações dos entrevistados, embora divirjam na análise efetuada, um enfocando no *gap* teoria/*praxis* e o outro enfocando na própria natureza do instrumento.

> "Existe aqui uma realidade no plano das ideias de que o que é correto é haver um conjunto de estratégias que se interligam, que se coadjuvam, que se complementam e que dessa forma maximizam os recursos de toda a natureza, e pode-se até dizer que essa é a génese conceptual da AM enquanto organização. Atualmente, não há ninguém de nenhuma força política negue essa ideia. Depois, na prática, temos algumas experiências que não correram bem quando se quis implementar estas ideias" (E7)

7.2.3.8.3. Técnicos

Relativamente a esta categoria podemos observar que no âmbito da tipologia "técnicos" não existe um entendimento único, podendo-se identificar uma linha que salienta o caráter utilitário da EIDT enquanto que existe ainda outo entendimento diferenciado que tem uma perceção mais abrangente do papel da EIDT.

Relativamente ao primeiro entendimento:

> "Na prática, aquilo que se verifica e se tem verificado em todos os quadros comunitário é que ficamos cingidos aquilo que são os objetivos que nos são definidos pela Comissão Europeia (CE), que nos são de alguma forma transpostos para a realidade nacional, o que faz com que na prática sejam os fundos ou a tipologia de fundos a determinar qual é que vai ser a estratégia e não o inverso, que era o desejável." (E4)

Em relação ao segundo entendimento:

> "Desde logo acho que a EIDT é um instrumento muito valioso, mas que esta subutilizado. No que diz respeito ao planeamento territorial dos municípios, nós ainda vivemos muito na lógica de cada um por si, isto é, o principal instrumento territorial é o PDM que em alguns casos já avança para uma versão, diria, 2.0, em que vai para além da dimensão propriamente física do território e já avança para outros patamares que tradicionalmente estão fora dos Planos Diretores Municipais (PDM) (...) A EIDT já compreende algumas destas áreas e pode ser um instrumento muito útil para o planeamento e uma visão mais integrada do território, acima do nível do município." (E2)

7.2.3.8.4. Inferências

Na análise desta categoria podemos observar que dentro das tipologias de ator "eleitos" e "técnicos" não existe um entendimento sedimentado daquela, mas diversas visões, que

traduzem uma dicotomia entre uma EIDT fechada no perímetro dos fundos comunitários e uma EIDT como um instrumento estratégico alavancador do desenvolvimento metropolitano. A abordagem da tipologia de ator "nomeados" reflete a existência de um *gap* entre o que devia ser o instrumento EIDT e aquilo que foi na realidade.

7.2.3.9. Categoria 9 Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro

7.2.3.9.1. Eleitos

Só dois entrevistados da tipologia "eleitos" referem esta categoria, mas ambos salientam a sua importância em duas dimensões: relação objetivos/resultados e aprendizagem/preparação para o novo ciclo de programação comunitária.

> "Acho que faz sentido haver estas estratégias regionais, a este nível, agora tenho muitas dúvidas se os objetivos que estão no pressuposto na construção destas estratégias são conseguidos e atingidos. Talvez de devesse fazer uma real avaliação sobre isso. É importante o desenvolvimento destas estratégias, mas é preciso perceber se andamos a ter trabalho e depois não há resultados positivos" (E6)

7.2.3.9.2. Nomeados

Na análise dos dados do perfil de ator "nomeados", a monitorização e avaliação são percecionados como fator de aprendizagem para o futuro.

> "Entendo que deveríamos apostar num desenvolvimento da estratégia num quadro futuro, tirar as lições desta EIDT para o quadro 2030. Tem de se fazer uma boa avaliação, devíamos pegar neste exemplo, não o replicar porque não seria interessante, mas aproveitar as bases e fazer um desenvolvimento desta EIDT. (E7)

7.2.3.9.3. Técnicos

Esta categoria não foi referenciada por nenhum deste entrevistado, sugerindo assim uma menor perceção do valor acrescentado que estes processos podem obter de uma monitorização e avaliação robustas.

7.2.3.9.4. Inferências

Nesta categoria obteve-se apenas quatro respostas em dez possíveis, o que se pode inferir que aquela não faz parte das preocupações centrais dos entrevistados. Das entrevistas que referenciaram esta categoria, existe um entendimento uniforme acerca da importância e relevância da monitorização e avaliação como fatores de aprendizagem institucional para processos futuros e enquanto relação entre objetivos e resultados.

7.2.3.10. Categoria 10 Relevância para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial

7.2.3.10.1. Eleitos

A EIDT é percecionada como fundamental para a ancoragem de outros processos/instrumentos de base territorial ao nível da AML

> "O que digo é que primeiro estranha-se e depois entranha-se. Falo também das questões que estão na berra, dos transportes, das concessões de energia elétrica também ser visto de uma forma conjunta." (E3)

7.2.3.10.2. Nomeados

Esta tipologia de ator "nomeados" perceciona a EIDT como um instrumento com relevância para ancorar outros processos/instrumentos territoriais.

> "Dou o exemplo dos PEDU, que derivam da EIDT, havia uma verba e um conjunto de opções estratégicas que estavam já delineadas, um leque de objetivos pré-determinados e havia a necessidade de fazer a distribuição financeira." (E7)

7.2.3.10.3. Técnicos

Embora o referencial de implementação dos fundos comunitários esteja sempre muito presente, existe uma perceção maioritária de que a EIDT é relevante no ancorar de outros processos/instrumentos de base territorial (dentro ou fora do perímetro dos fundos comunitários)

> "Eu diria que nos últimos anos é que tivemos alguns avanços. E o que deu esses avanços foi a questão dos transportes, a questão da mobilidade. Acho que todos os processos de planeamento estratégico supramunicipal ajudam os atores comecem a apensar a uma outra escala, é muito importante e depois vão-se criando redes, que do ponto de vista tangível podem não ter relevância, mas são importantes para criar relacionamento e vão aparecendo, à escala metropolitana. (E5)

7.2.2.10.4. Inferências

Em todas as tipologias de ator existe uma perceção generalizada de que o processo EIDT foi essencial para a ancoragem de outros processos e outros instrumentos de base territorial, mas também setorial, existindo um ganho ao nível da aprendizagem institucional e na confiança dos atores.

7.2.3.11. Categoria 11 Papel/legitimidade da AML

7.2.3.11.1. Eleitos

Os entrevistados desta tipologia consideram que a AML tem um papel/legitimidade condicionados por diversos fatores como o modelo de gestão dos fundos comunitários e o modelo político-administrativo do país:

> "Os municípios são os senhores da sua escala municipal, na escala metropolitana ainda é subsidiaria da escala municipal, mas ao mesmo tempo a escala metropolitana é subsidiaria da entidade de gestão. No fundo cumprimos aquilo que os de cima mandam e os de baixo decidem." (E1)

7.2.3.11.2. Nomeados

Nesta tipologia "nomeados" verifica-se a perceção da existência de um nexo relacional de interdependência entre a AML e CCDRLVT na região de Lisboa

> "No modelo há um caminho a percorrer do ponto de vista da aproximação, há uma cultura enraizada de distanciamento que se deve tornar de aproximação e cabe às CCDR e EIM fazerem essa ponte, havendo a sensibilidade de ambos os lado do que é que se pretende." (E8)

7.2.3.11.3. Técnicos

A AML para esta tipologia de ator "técnicos" é balizada e limitada pelo seu próprio estatuto jurídico-administrativo.

> "Se não existe uma administração regional como muleta das CIM e que puxe por elas, que as capacite, lhes dê força e legitimidade para poderem negociar com os atores. Se as EIDT existem só para os municípios e é só deles e para eles e fazem os seus projetos onde há território, mas não há abordagem territorial." (E5)

7.2.3.11.4. Inferências

Nesta categoria os atores de todas as tipologias colocam o seu enfoque nos fatores de constrangimento à atuação da AML, tanto ao nível jurídico-institucional como ao nível interinstitucional e operacional, o que vem colocar em causa a latitude e autonomia da escala sub-regional na região metropolitana de Lisboa.

7.3. Instrumento Grupo Focal

No que se refere à operacionalização do instrumento Grupo Focal, e tal como já referenciado anteriormente, foram realizadas duas sessões constituídas por especialistas da área académica e do *policy-making* (apêndice 27). A mobilização de grupos focais de especialistas permitiu um aprofundamento das questões levantadas pelo inquérito por questionário e nas entrevistas aos atores territoriais com participação no processo das EIDT. Estes grupos focais permitiram ainda uma análise mais em profundidade e uma interligação mais próxima com os referenciais teóricos, contribuindo assim para a problematização desta questão.

Estas sessões com especialistas serviram igualmente para a validação do próprio modelo de avaliação da governança multinível por nós desenhado.

Quanto à representatividade – enquanto no inquérito por questionário estivemos interessados numa análise do universo (PCM da AML), portanto com uma representatividade plena, já no que concerne às entrevistas em profundidade e grupos focais, o objetivo foi o de garantir uma representatividade qualitativa, ou seja, o máximo de diversidade possível na escolha dos atores no sentido de atingir a pluralidade máxima de entendimentos e/ou perceções do fenómeno em apreço e pela saturação de informação.

A realização de dois Grupos Focais (GF) pretendeu atingir uma complementaridade na análise da problemática, selecionando para esse efeitos especialistas académicos e *policy-makers*, permitindo assim em simultâneo uma sedimentação do conhecimento cientifico desta problemática bem como a aferição do instrumento avaliativo como útil e relevante para o *policy-making*.

No processo de planeamento e preparação deste instrumento foi elaborado um documento enquadrador que foi disponibilizado aos especialistas (apêndice 28) o qual balizou o escopo da discussão e do universo analítico.

A enfocagem nas categoriais iniciais, tanto nas entrevistas como nos grupos focais, pretende uma sistematização do universo conceptual, bem como uma melhor apreensão dos referenciais dos diversos atores/especialistas mobilizados para esta investigação.

A opção por especialistas assenta num racional de triangulação entre as perceções dos PCM (resultado do primeiro instrumento), das opiniões dos atores entrevistados (resultado do segundo instrumento) e da visão externa de especialistas que se pretende que confrontem os resultados obtidos como os referenciais científicos, com o estado da arte da investigação universitária e com as realidades do *policy-making* nacional e comunitário. É desta triangulação que resultará a base das conclusões e dos possíveis caminhos investigativos futuros, capazes de acrescentar valor, em simultâneo, ao saber académico, bem como ao *policy-making*. Optámos ainda por ter sempre um especialista proveniente do ISCSP/UL em cada reunião do grupo focal, dada a nossa proveniência académica.

Tabela 48 Identificação dos participantes nos Grupos Focais

Especialista	Grupo Focal (GF)	Instituição
Cal Gonçalves (CG)	GF2	Instituto Superior de Educação e Ciências (ISEC)
Cristina Cavaco (CC)	GF2	Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FAUL)
Joaquim Croca Caeiro (JCC)	GF1	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)
Edmundo Ribeiro (ER)	GF2	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)
João Morato (JM)	GF1	Instituto de Ciências Sociais (ICS)
Jorge Gaspar (JG)	GF1	Instituto Superior de Educação e Ciências (ISEC
Luís Moreno (LM)	GF1	Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT)
Ricardo Dias (RD)	GF1, GF2	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)

Fonte: Conceção própria.

7.3.1. Análise por Categorias

Como referido previamente, as categorias elencadas foram mobilizadas após a análise dos dados resultantes do inquérito por questionário, instrumento exploratório desta investigação. Neste sentido, nas categorias assentam a base da arquitetura dos instrumentos "entrevistas semidirgidas em profundidade" e dos "grupos focais". Neste enquadramento de analise dos grupos focais, esta terá como base as supracitadas categorias, que foram objeto de escrutínio por parte de especialistas (Apêndice 29).

Tabela 49 Relação de Respostas dos Participantes dos Grupos Focais por Categoria

		Especialistas							
		CG	**CC**	**JCC**	**ER**	**JM**	**JG**	**LM**	**RD**
Categorias	**C1**	x	x		x	x			
	C2		x	x	x	x	x	x	x
	C3		x	x	x	x	x	x	x
	C4	x	x		x	x		x	x
	C5	x			x	x		x	x
	C6	x			x		x		x
	C7	x	x	x	x	x	x	x	x
	C8				x	x	x	x	x
	C9	x	x		x	x		x	x
	C10		x		x	x	x	x	x
	C11	x	x		x	x	x		x

Fonte: Conceção própria.

Deriva destes grupos focais a priorização das categorias C2, C3 e C7 como as mais referenciadas e objeto de análise e reflexão por parte dos participantes. Nesta análise dos grupos focais seguimos o mesmo processo metodológico já descrito neste capítulo e já operacionalizado na análise das variáveis.

Neste contexto recordamos apenas que as inferências e as unidades de registo mobilizadas têm como intuito a evidenciação das perceções modais (Apêndice 30). No caso de estarmos perante registos em que não é possível esta identificação, as inferências e as respetivas unidades de registo servirão para ilustrar as opiniões divergentes.

Tabela 50 Identificação das Categoriais por Combinação de Respostas

Combinação de Respostas	Categorias
Especialistas dos Grupos Focais a convergir com entrevistados (unanimidade)	C2, C3, C5, C6, C7, C11
Especialistas dos Grupos Focais a divergir com entrevistados	C4, C8
Especialistas dos Grupos Focais e entrevistados a convergir, mas sem unanimidade	C1, C9, C10

Fonte: Conceção própria.

Neste sentido, e já num enquadramento de referenciação do processo de apresentação de resultados, verificamos que existe um corpo nuclear de categorias (C2, C3, C5, C6, C7 e C11) que são objeto de uma perceção semelhante por parte dos atores entrevistados no âmbito das duas variáveis mobilizadas, mas também pelos especialistas dos grupos focais. Assim, e face à identificação das categorias que são objeto de perceções semelhantes, foram referenciadas seis categorias em onze possíveis. Também nesta análise podemos aferir que estamos perante uma

referenciação de um núcleo alargado de categorias que sedimenta a possível interpretação de que estamos perante um modelo de governança metropolitana, consensualizado no seu núcleo mais representativo, tanto pelos atores territoriais como pelos especialistas científicos mobilizados no âmbito do instrumento "grupos focais", validando assim o núcleo central do modelo de avaliação proposto por esta investigação.

Realçamos ainda a existência de categorias com dissonância entre os entendimentos maioritários das dimensões analíticas e os resultados dos grupos focais de especialistas (C4, C8). Na categoria C4, que mereceu a perceção generalizada por parte dos entrevistados das diversas dimensões analíticas, observa-se que os especialistas divergem do entendimento geral. Neste contexto, e dado que estamos perante uma categoria que mereceu um consenso generalizado por parte dos atores, logo uma categoria nuclear para o entendimento do modo de governança, podemos inferir que podemos estar perante uma situação de *gap* entre a teoria e a *praxis*. Relativamente à categoria C8, nas variáveis "escalas de governança" e "função" existem entendimentos distintos acerca da natureza da EIDT. Já os especialistas dos grupos focais têm um entendimento unânime de que existe uma perceção da EIDT como instrumento unidimensional, focando-se nas lógicas utilitárias "*follow the money"*.

Da análise das categorias em que os especialistas dos grupos focais e entrevistados convergem maioritariamente mas sem unanimidade, referenciamos que em C1 estamos perante a existência de entendimentos distintos de todos os entrevistados mobilizados em todos os instrumentos metodológicos qualitativos aplicados (entrevistas semidiretivas e grupos focais), gerando-se duas grandes tendências, uma que enfoca na perceção da natureza instrumental por parte dos PCM relativamente à EIDT e outra que se foca na existência de um processo evolutivo, salientando-se aqui a noção de trajetória e de processo.

Já relativamente a C9, da análise das diversas variáveis observou-se que esta categoria foi objeto de pouca atenção por parte dos entrevistados, embora os responderam salientassem a sua importância, nomeadamente como fator de aprendizagem. Esta perceção é sedimentada pelos especialistas dos grupos focais, embora nestes exista igualmente uma linha de entendimento que salienta que a avaliação, ao longo dos anos, não teve efeitos práticos, dado o falhanço do processo de convergência nacional face à UE.

Relativamente a C10, esta revestiu-se de difícil consensualização, existindo perceções marcadamente distintas entre os entrevistados das diversas dimensões analíticas, nomeadamente ao nível das diversas escalas de governança, e entre os especialistas dos grupos

focais. Identificaram-se, assim, duas grandes linhas de entendimento, uma que foca no reconhecimento de que existem externalidades nos processos que permitem ancorar outros processos de base territorial, e outra que salienta que o processo EIDT não se constituiu como relevante para ancorar outros processos.

Da referenciação do processo de identificação de semelhanças e diferenças entre as diversas tipologias de atores e os especialistas dos grupos focais podemos inferir de que:

- o modelo de avaliação da perceção da governança multinível por nós aplicado conseguiu apreender o núcleo central do modo de governança metropolitano no âmbito do processo em apreço, corporizado nas categorias C2, C3, C5, C6, C7 e C11,
- identificou-se um *gap* entre a teoria e a *praxis* corporizado nas categorias C4 e C8 e
- existiu uma validação do núcleo central do modelo de avaliação proposto nesta investigação.

7.3.1.1. Categoria 1: Perceção do instrumento EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipal

CG, CC, ER, JM referem importância do financiamento na perceção dos PCM, salientando fatores como a facilidade, a cultura organizacional, pressões eleitorais e a europeização como fatores explicativos:

> "Natureza instrumental e associado a um instrumento de onde provém vem parte do dinheiro e dos investimentos, vindos da política de coesão da união europeia" (CC)

Os entrevistados foram unanimes em salientar a natureza instrumental, não só da própria EIDT mas também dos próprios fundos comunitários em Portugal.

7.3.1.2. Categoria 2: Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT ao nível vertical

CC, JM, JG, LM salientam a natureza burocrática/administrativa dos fundos comunitários. JCC e RD salientam que processo é balizado por dimensões como a sede e a imagem do poder e que estes balizam o próprio processo de territorialização. CC, ER, JM, JG, LM e RD salientam tensões UE/PT e administração central/administração local balizam e explicam natureza burocrática. LM salienta cultura burocrática.

> "Burocratização faz parte do controlo habitual, da tradição burocrática hegemónica herdada de processos anteriores e é difícil mexer aí. Restritivismo formalista que condiciona todo o processo." (LM)

Os especialistas foram unanimes em salientar a natureza burocrático/administrativa do processo e referem fatores como a europeização, tensões multinível (supranacional/nacional e central/local e a cultura burocrática como fatores explicativos.

7.3.1.3. Categoria 3: Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT

CC salienta que estes processos são forma de UE interferir no ordenamento nacional. ER, JM, LM salientam pouca autonomia de atores / participação formal e burocrática.

> "Temos um caixão territorial, porque mata-nos a autonomia." (JM)

JM salienta que estamos perante processo de governo. JG e RD salientam que estamos perante um processo de governança. JCC refere que diferenciação governo/governança tem de ser estabelecida.

> "Do lado da ciência política é absolutamente essencial a distinção entre governo e governança." (JCC)

Os entrevistados salientaram a limitada autonomia dos atores, explicitando que esta se reveste de uma forma formal e burocrática. Não existiu consenso na determinação da natureza do processo, se governo, se governança.

7.3.1.4. Categoria 4: Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal

CC e JM salientam que participação baseada em parceria e envolvimento de outros atores advém da natureza dos instrumentos (como os ITI) que são formulados ao nível da UE. Já RD salienta a mudança na natureza do próprio Estado de um paradigma vertical para outro horizontal.

> "Mudança do paradigma de governação, passamos de um modelo de governo e de Estado que implica passagem de um paradigma de governo vertical para um mais horizontal." (RD)

ER salienta que estes processos são complexos porque não é fácil colocar vizinhos a cooperar. LM salienta participação formal e burocrática. JM salienta que falhámos na implementação de instrumentos de política territorial baseado na participação e parceria entre atores.

> "Todos os instrumentos da Política de Coesão mais audazes tinham como base a participação e a parceria de agentes territoriais e nós calma, estrutural e profissionalmente falhamos em todos." (JM)

Nesta categoria estamos perante entendimentos distintos que variam desde a perceção de que estamos realmente perante uma mudança de paradigma, passando de um estado vertical para uma realidade mais horizontal. As questões relacionadas com o princípio da parceria são apreendidas por alguns especialistas, salientando a natureza comunitária desta e finalmente o entendimento de que não existe fortalecimento algum do princípio da parceria. Pode-se inferir que estamos perante uma dimensão nuclear do modelo de governança multinível gizada.

7.3.1.5. Categoria 5: Importância da Cultura organizacional

ER e LM salientam que os atores já internalizaram os comportamentos face à possibilidade da recompensa e JM e RD salientam existência de memória estratégica e de aprendizagem institucional no processo de construção das estratégias

> "Aprendizagem institucional das Entidades Intermunicipais ao nível da coordenação é um ganho do Portugal 2020." (RD)

Já CG salienta o papel dos presidentes de câmara municipal como central para o entendimento dos processos de governação locais

> "O autarca no seu espaço territorial é um monárquico, quase um rei absoluto do território." (CG)

Entrevistados inclinaram-se maioritariamente para anuir à importância da cultura organizacional como uma externalidade dos processos de construção estratégica e que estes processos têm sido objeto de evolução e de aprendizagem, embora também tenha sido referenciado que os atores necessitam de capacitação específica e que esta não tem existido

7.3.1.6. Categoria 6: Relevância dos pontos de partida dos municípios

CG, JG e RD referem a inexistência de capacitação. ER salienta que a própria natureza das EI leva a pontos de partida distintos.

> "Experiência prática diz-nos que quando o país parte para estes objetivos temos territórios com diferentes níveis de desenvolvimento e com expetativas diferentes entre si e as estratégias têm de dar resposta a estas diferenças." (JG)

Infere-se nesta categoria que a falta de capacitação entre os atores municipais, mas também intermunicipais é uma realidade que matiza o próprio processo

7.3.1.7. Categoria 7: Abordagem top-down ao nível da formulação e mista ao nível da implementação

JM refere que tem de existir discussão acerca da produção de políticas em Portugal. CG e LM referem da importância das propostas de participação *bottom-up*, mas que na prática não são internalizadas no *policy-making* da UE. ER salienta que fundos comunitários são *top-down*. JM e RD salientam papel da CCDR neste processo e JCC refere que neste processo as administrações central e local têm perceções distintas. CC e JG referem que a Política de Coesão permite à união europeia interferir em áreas de competência exclusiva dos EM, e em que estes têm de seguir a agenda estratégica supranacional

> "Os fundos comunitários são *top-down*. Existem objetivos europeus, (a União Europeia) vão a cada país fingir que discutem e impõem objetivos para depois se comparar com outros blocos como EUA (Estados Unidos da América) e Japão." (ER)

Infere-se desta categoria de que o processo de formulação e implementação balizados pela UE e pela sua agenda estratégica, impondo-se esta aos Estados-membros em áreas que são da competência exclusiva destes. Neste contexto, as propostas de abordagem *bottom-up* não são implementadas dado que a natureza deste processo é de natureza *top-down*.

7.3.1.8. Categoria 8: Natureza dúplice do instrumento EIDT

ER, JM, JG, LM e RD enfocam na natureza instrumental como acesso aos financiamentos em contraponto à dimensão estratégica.

> "Mesmo com processos de participação, o problema começa com os PDCT. Instrumento de contratualização do dinheiro (PDCT) foi mais importante que o documento estratégico (EIDT)." (RD)

Unanimidade na perceção da natureza instrumental *follow the money* em contraponto à dimensão estratégica.

7.3.1.9. Categoria 9: Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro

CC salienta importância da avaliação das operações multifundo para saber como correu. JM e RD salientam que deve existir avaliação para se aprender com o que é diferente, referenciando-se assim a aprendizagem institucional como um ativo

> "O que se materializou via EIDT? Como é que os atores entendem o que é essa monitorização e essa avaliação? Como é que entendem, não o desenho, mas o que é a EIDT. Nenhum PT2030 vai aprender se não se avaliar as diferenças (QREN, PT2020, …)." (JM)

ER salienta que monitorização e avaliação dos QCA falhou. LM e CG salientam que existe défice de conhecimento e que deveria existir uma capacitação mais robusta:

> "Quatro quadros comunitários depois, o país está mais desigual. Tinha de existir monitorização e avaliação. Falhámos como país." (ER)

Esta categoria divide os entrevistados, salientando-se duas tendências, uma que salienta a importância da monitorização e avaliação como um fator de aprendizagem para processos futuro; e outra que salienta a sua inexistência ou falhanço ao longo dos diversos ciclos de programação comunitária.

7.3.1.10. Categoria 10: Relevância para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial

CC, ER, JG e RD salientam a flexibilidade e plasticidade dos instrumentos territoriais que provêm da Política de Coesão, destacando-se a sua mobilização de financiamento comunitário:

> Temos algumas estratégias, temos alguns PAMUS, com muito financiamento previsto em linha com o que está previsto na EU. (JG)

JM refere que EIDT não é relevante dado que o que importa é a articulação entre a mobilização política e os recursos financeiros. LM refere a inexistência de conhecimento acerca da participação de outros atores na ancoragem destes processos, dando como exemplo o papel das universidades.

> "Isso é tudo uma grande treta, a responsabilidade da AML (nos transportes) já vinha de trás (…). Agora encontrou-se o dinheiro através do fundo ambiental. Houve uma mobilização política para fazer acontecer." (JM)

Nesta categoria os entrevistados dividiram-se pelo reconhecimento de que existem externalidades nos processos que permitem ancorar outros processos de base territorial, mas que estes são tributários de um processo de europeização (nomeadamente através do

financiamento) e pelo não reconhecimento de que o processo EIDT é relevante para ancorar outros processos, salientando-se a mobilização política e a existência de recursos financeiros.

7.3.1.11. Categoria 11: Papel/legitimidade da AML

CG, ER e JG salientam a questão da falta de legitimidade democrática dos atores, arguindo de que fator é central para o desenvolvimento de políticas e instrumentos de base territorial.

> "Falta legitimidade democrática às CIM, o que significa que na negociação dos fundos aqueles têm menos peso de que os Presidentes de Câmara." (JG)

CC fala da natureza da AML e salienta a incongruência desta, não se sabendo se é governo ou não. JM refere a especificidade da AML no contexto de gestão dos FEEI. RD salienta as EI como modelo de cooperação intermunicipal.

> "Entidades Intermunicipais devem ser entendidas como modelo de cooperação intermunicipal alternativo à preponderância mais centralista das CCDR. No Portugal 2020 assistimos ao reforço deste modelo. As entidades intermunicipais são instrumento de política publica e não nível de governo. Estas como NUTS III delimitam territórios funcionais que podem mobilizar diferentes configurações dentro delas para responder a diferentes problemas, o que demonstra dissonância entre o territorial e o multinível." (RD)

A maioria dos entrevistados salienta a falta de legitimidade democrática das diversas estruturas regionais (AML/CCDR), colocando a legitimidade como uma condição essencial para determinar o papel da AML.

8. Da Discussão dos Resultados

Esta investigação teve como objetivo a criação de um modelo de avaliação da governança multinível em função de instrumentos de política pública territorial de forma a aferir a perceção dos atores territoriais acerca da relevância do modo de governança enquanto fator crítico de sucesso da EIDT da AML no contexto do Portugal 2020.

Relativamente aos procedimentos metodológicos, a investigação contemplou uma sistematização da bibliografia pertinente e a aplicação de um estudo de caso. Este último foi operacionalizado metodologicamente através de um instrumento exploratório – um inquérito por questionário; e de dois instrumentos de aprofundamento – realização de entrevistas presenciais com atores territoriais e de grupos focais com especialistas. Metodologicamente, esta investigação optou ainda por mobilizar duas variáveis (escalas de governança e função dos atores territoriais no processo EIDT) que foram operacionalizadas através de seis dimensões operativas

Tabela 51 Articulação entre as Variáveis e as Dimensões Operativas

Variável	Dimensão Operativa
Escala de Governança	Central Sub-regional Local
Função desempenhada pelo ator no processo EIDT	Eleito Nomeado Técnico

Fonte: Conceção própria.

Tendo sido estabelecido o contexto investigativo e metodológico importa agora cruzar os resultados observados no decorrer da investigação com o quadro teórico que a suportou, tendo por base a operacionalização da investigação que assentou na referenciação das dimensões operativas das duas varáveis mobilizadas.

8.1. Discussão dos Resultados da Investigação

Neste contexto de discussão dos resultados obtidos, iniciamos a análise com a referenciação do processo de identificação de semelhanças e diferenças entre as diversas escalas de governança. Daqui podemos inferir de que o modelo de avaliação da perceção da governança multinível por nós aplicado conseguiu apreender o núcleo central do modo de governança metropolitano ao nível desta variável.

Relativamente a este núcleo central da governança por nós identificado salientamos que optámos por valorizar as categorias que obtiveram uma unanimidade de perceções por parte dos atores, podendo-se assim inferir de que este núcleo se encontra estabilizado e consensualizado no âmbito do processo de formulação e implementação da EIDT na AML.

Tabela 52 Núcleo Central do Modelo de Governança Metropolitano (Escalas de Governança)

Código Categoria	Categoria
C2	Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT
C3	Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT
C4	Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal
C7	Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação
C10	Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial

Fonte: Conceção própria.

Deste núcleo central destacamos, por um lado, a relevância da natureza burocrática e hierárquica do processo de formulação e implementação da EIDT AML bem como a falta de autonomia dos atores das escalas local e sub-regional e, por outro lado o fortalecimento do princípio de parceria e a relevância deste processo para a ancoragem de outros processos e instrumentos de base territorial. Destacamos ainda C7 que salienta a existência de uma abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação, não existindo uma perceção de que nenhuma etapa do ciclo de políticas que esteja referenciada como *bottom-up*.

Neste contexto de discussão dos resultados apresentados no capítulo anterior, importa ainda salientar que existe uma tendência de maior similitude de perceções entre as escalas central e local do que entre as escalas central e sub-regional e entre esta e a local. Esta maior aproximação entre as perceções resultantes das entrevistas aos atores das escalas central e local vem infirmar a análise feita no contexto desta investigação de que a escala sub-regional seria dependente da escala central. Os dados disponíveis nesta investigação levam a que possamos inferir de que essa análise seja objeto de uma atenção mais detalhada e sedimentada. A aproximação entre estas escalas (central e local) que tradicionalmente ao nível do *policy-making* nacional são de cariz concorrente e antagonista, é extremamente relevante para caraterizar o retrato da perceção do modelo de governança metropolitano neste contexto de formulação e implementação da EIDT.

Da referenciação do processo de identificação de semelhanças e diferenças entre os diversos perfis de função dos atores, podemos inferir que o modelo de avaliação da perceção da

governança multinível por nós aplicado também conseguiu apreender o núcleo central do modo de governança metropolitano no âmbito do processo em apreço a nível desta variável.

Tabela 53 Núcleo Central do Modelo de Governança Metropolitano (Função Desempenhada pelos Atores no Processo EIDT)

Código Categoria	Categoria
C2	Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT
C3	Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT
C4	Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal
C8	Natureza dúplice da EIDT
C10	Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial
C11	Papel/legitimidade da AML

Fonte: Conceção própria.

Também nesta variável encontra-se patente uma perceção de que estamos perante um processo hierárquico e burocrático e que existe uma falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais. Também coincide com a variável escalas de governança que existe uma perceção de fortalecimento do princípio de parceria e a relevância deste processo para a ancoragem de outros processos e instrumentos territoriais. Não coincidindo com a perceção da variável escalas de governança, a C8 enfatiza a natureza dúplice da EIDT, como função utilitária de acesso a financiamento e como função estratégica, bem como a relevância do papel da AML neste processo.

No âmbito desta discussão de resultados importa ainda salientar que existe uma tendência de maior similitude de perceções entre os atores "eleitos" e "técnicos". Esta aproximação e similitude de perceções não pode ser analisada sem deixar de referenciar que os atores "nomeados" são exclusivos da escala central o que matiza *ab initio* uma qualquer análise relativamente a esta questão. Ao longo desta investigação, tanto nos capítulos teóricos, como já na operacionalização do modelo de avaliação da governança multinível por nós gizado, foi visível a existência de tensões entre as diversas escalas de governança, e muito em particular entre a escala central e a escala local. Dado que os atores "nomeados" representam em exclusivo a escala central, não nos parece descontextualizada esta tensão também na análise dos resultados por perfil de função dos atores no processo de formulação e implementação da EIDT na AML. A sincronia entre os atores técnicos e eleitos (estes prevenientes das escalas local e sub-regional) está em linha com o desenvolver desta investigação.

Neste sentido, e tendo em consideração a análise das duas variáveis mobilizadas e sendo estas objeto de cruzamento, podemos identificar a existência de um conjunto de categorias que foram

objeto de perceção unanime. Neste sentido podemos inferir que estamos perante um núcleo central de categorias consensualizadas, tanto ao nível da variável escalas de governança como ao nível da função desempenhada pelo ator no processo EIDT, sendo estas a base do modelo de governança metropolitana neste contexto investigativo.

Tabela 54 Núcleo Central do Modelo de Governança Metropolitano

Código Categoria	Categoria
C2	Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT
C3	Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT
C4	Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal
C10	Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial

Fonte: Conceção própria.

Neste contexto, e tendo em conta a identificação e referenciação das categorias que constituem este núcleo central, podemos admitir a existência de um perfil de governança metropolitano, com base nas perceções dos atores, que matizou e caraterizou o *policy-making* na AML no âmbito do processo de implementação da EIDT.

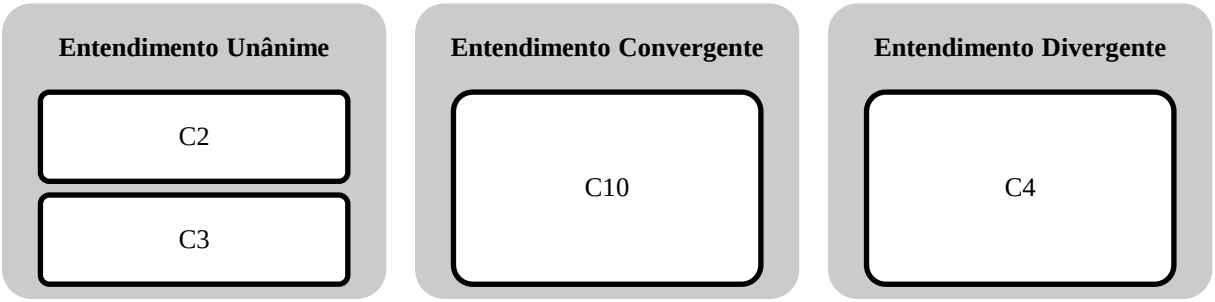
Figura 53 Perfil de Governança Metropolitano

Perfil de Governança Metropolitano	Processo altamente burocrático e hierarquizado
	Papel limitado dos atores das escalas local e subregional
	Fortalecimento do príncipio de parceria ao nível horizontal
	Processo da EIDT relevante para ancorar outros processos de natureza territorial

Fonte: Conceção própria.

Mobilizando para esta discussão o contributo dos especialistas dos grupos focais, relembramos que as categorias C2 e C3 foram objeto da mesma apreciação entre os atores territoriais entrevistados e os especialistas, que a categoria C4 identificou um entendimento divergente entre os entrevistados e os especialistas e finalmente, a categoria C10 demonstra a existência de um entendimento convergente entre entrevistados e especialistas, embora sem unanimidade (Figura 54.).

Figura 54 Articulação entre o Perfil de Governança Metropolitano e os Especialistas dos Grupos Focais



Fonte: Conceção própria.

Relativamente à categoria C2 os especialistas foram unanimes em salientar a natureza burocrático/administrativa do processo e referem fatores como a europeização, tensões multinível (supranacional/nacional e central/local e a cultura burocrática como fatores explicativos.

Já em relação à categoria C3 os especialistas salientaram a limitada autonomia dos atores explicitando que esta se reveste de uma forma formal e burocrática, não existindo de facto uma abordagem *bottom-up* sistemática e continuada.

Relativamente à categoria C10 que foi objeto de um entendimento convergente entre os entrevistados e os especialistas dos grupos focais (embora sem unanimidade), esta revestiu-se de difícil consensualização, existindo perceções distintas entre os especialistas dos grupos focais. Ao nível da apreciação dos especialistas, estes dividiram-se pelo reconhecimento de que existem externalidades nos processos que permitem ancorar outros processos de base territorial, mas que estes são tributários de um processo de europeização (nomeadamente através do financiamento) e pelo não reconhecimento de que o processo EIDT é relevante para ancorar outros processos, salientando-se a mobilização política e a existência de recursos financeiros.

Quanto à categoria C4 que mereceu a perceção unânime por parte dos entrevistados das diversas variáveis observadas, verifica-se que os especialistas mobilizados para os grupos focais divergem do entendimento geral. Nesta categoria estamos perante entendimentos distintos que variam desde a perceção de que estamos realmente perante uma mudança de paradigma, passando de um estado vertical para uma realidade mais horizontal. As questões relacionadas com o princípio da parceria são apreendidas por alguns especialistas, salientando a natureza comunitária desta e finalmente o entendimento de que não existe fortalecimento algum do princípio da parceria.

Num contexto de aprofundamento e sedimentação da densidade investigativa, optamos metodologicamente por mobilizar o instrumento *nuvem de palavras*. Este instrumento deve ser entendido como complementar aos instrumentos e técnicas referenciadas no capítulo metodológico. Optámos pela sua inclusão como forma de ilustração do universo lexical referenciado e de forma a sedimentar a análise em causa.

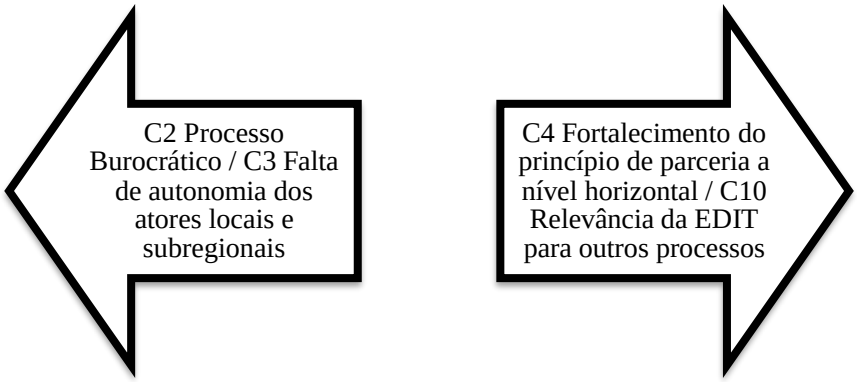
Figura 55 Nuvem de Palavras Geral das Entrevistas dos Atores Territoriais

Fonte: Conceção própria.

Ao mobilizarmos o instrumento *nuvem de palavras* (Figura 55.), e numa visualização referente ao universo das entrevistas em apreço é observável que o processo EIDT é matizado pela centralidade dos atores municipais, ou seja, pela escala local e que esta é central para a compreensão das dinâmicas existentes. É ainda visível a existência de um processo, mas que este é enquadrado num referencial de gestão de fundos.

A referenciação do universo lexical da investigação, em complemento da referenciação já por nós elaborada do núcleo central do modelo de governança metropolitano, identifica a existência de duas grandes linhas de tendência que, aparentemente, são contraditórias entre si.

Figura 56 Tendências das Categorias do Núcleo Central do Modelo de Governança Metropolitano



Fonte: Conceção própria.

Deste núcleo central do modelo de governança metropolitano, e identificando as categorias unânimes e referenciando a existência de duas tendências que podemos considerar como contraditórios.

- As categorias C2 e C3 matizam e caraterizam o núcleo do processo de formulação e implementação da EIDT.
- As categorias C4 e C10 salientam a importância do processo EIDT na construção de ouras soluções territoriais, podendo ser consideradas como externalidades positivas do próprio processo.

Esta aparente desconexão entre as quatro categorias que constituem o núcleo central do modo de governança metropolitano é de extrema relevância para esta investigação dado que permitem focar a análise e discussão final na relação entre a existência de um processo de política pública que assenta a sua formulação e implementação num conjunto de tensões que marcam o estado da arte do *policy-making* a nível metropolitano.

Neste sentido, a EIDT representa o ponto de encontro de um conjunto de tensões que em simultâneo constituem o seu núcleo central e que são balizadoras de um processo que é multidimensional, fluido e muitas vezes incoerente.

Figura 57 Tensões Transversais ao Modelo de Governança Metropolitano

Tensões Identificadas	Fluxos Administrativos Vs. Fluxos Relacionais
	Processo Top-down Vs. Processo Bottom-up
	Lógica Burocrática Vs. Lógica Participativa
	Foco Utilitário Vs. Foco Estratégico

Fonte: Conceção própria.

Estas tensões, sistematizadas na Figura 57., permite-nos visualizar os constrangimentos que os atores percecionaram ao longo do processo de formulação e implementação da EIDT. Estas tensões marcam, de forma indelével o *policy-making* metropolitano, mostrando que o modelo de governança metropolitano não é linear.

Ao tentarmos sistematizar estas tensões, podemos inferir que estas se podem agrupar em duas lógicas:

- Lógica relacional
- Lógica burocrática

Na primeira, verificamos que é assente em abordagens participativas *bottom-up* e em que o papel do processo é ele próprio valorizado e considerado como indissociável do instrumento, valorizando-se o papel dos nexos relacionais entre os atores e os diversos níveis. Já na segunda, esta assenta numa leitura claramente burocrática de instrumento de política pública perfeitamente referenciado numa lógica de comando e controlo por parte das autoridades europeias e nacionais, valorizando-se o *output*. Nesta lógica não estamos perante uma valorização do processo dado que este é matizado por um enquadramento *top-down* em que as interações se resumem a fluxos administrativos burocraticamente enquadrados.

Neste contexto de discussão dos resultados obtidos, e tendo em conta este perfil da governança metropolitana identificado, importa agora efetuar uma discussão mais segmentada e focada, levando em linha de conta a analise das variáveis mobilizadas bem como das suas diferentes dimensões operativas, dando-nos assim um fresco do *policy-making* da AML no ciclo de programação comunitária para o período 2014-2020.

Figura 58 Perfis Segmentados de Governança Metropolitana

Perfis Segmentados de Governança Metropolitana	Escala Central
	Escala Subregional
	Escala Local
	Função "Técnicos"
	Função "Nomeados"
	Função "Eleitos"

Fonte: Conceção própria.

Neste sentido, referenciamos a existência de seis perfis de governança, cada um referente a uma das dimensões operativas, que nos dão as bases analíticas que permitem o processo de cruzamento com os referenciais teóricos por nós mobilizados nos capítulos de revisão da literatura e mobilização conceptual. Para a operacionalização dos perfis de governança referenciamos as inferências das categorias bem como ainda o instrumento *nuvem de palavras* como forma de ilustração do universo lexical de cada perfil referenciado e de forma a sedimentar a análise de cada perfil.

Dando início a esta discussão, iremos começar esta identificação dos perfis de governança metropolitana pela escala de governança central. Nesta análise, podemos observar a existência de um *gap* entre o que deve ser a EIDT e o que realmente é. Observa-se ainda como uma caraterística central desta escala de governança que o processo é burocrático e dependente das normas e regras emanadas da União Europeia, mas também da forma como estas são aplicadas pela escala nacional através das CCDR. Neste contexto é considerado que o distanciamento burocrático gera ineficiências no processo. Importa também referir a falta de autonomia por parte dos atores locais e sub-regionais, mas também dos da escala nacional (CCDR) face ao próprio Governo nacional e face às regras emanadas da UE.

Ao focarmos no processo de formulação e implementação verificamos que este contribuiu para o fortalecimento do princípio de parceria tanto ao nível horizontal como ao nível vertical e também para o incremento da cultura organizacional da AML e dos municípios, sendo este processo EIDT importante para a consolidação institucional e operacional da AML. O Papel/legitimidade da AML é condicionado pelo seu estatuto politico-normativo (para as escalas acima e abaixo) mas que perante a situação específica da CCDR existe de facto uma lógica de competição que deriva do quadro legal existente.

Figura 59 Perfil de Governança - Escala Central

Perfil de Governança - Escala Central	A EIDT é percecionada com um instrumento com potencial estratégico mas que ainda não atingiu o seu potencial dada a importância da sua natureza utilitária
	O processo é percepcioando como sendo burocrático e fortemente matizado pela União Europeia e pelo modelo político-institucional do estado português,
	Existe uma percepção de que o processo contribuiu para o fortalecimento técnico e institucional da AML, tendo existido externalidades positivas, dentro e fora do perímetro dos FEEI
	Percepção de uma menor autonomia e legitimidade de ação da AML

Fonte: Conceção própria.

Ao nível da visualização lexical, importa salientar que é bem visível que os entrevistados colocaram o ator de referência desta escala (CCDR) no mesmo patamar de importância que os atores das outras escalas, nomeadamente da escala local (municípios), inferindo-se que estamos perante um processo com duas escalas de governança (central e local) e não três (central, sub-regional e local).

Figura 60 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Escala Central

Fonte: Conceção própria.

De seguida iremos enfocar na referenciação da escala de governança sub-regional. Nesta análise do perfil de governança da escala sub-regional podemos observar acerca da existência de uma perceção acentuada de que o instrumento EIDT assenta essencialmente numa lógica instrumental de acesso a financiamento proveniente da UE. Observa-se ainda como uma

caraterística central desta escala de governança que o processo EIDT é burocrático e dependente das normas e regras emanadas da União Europeia, retirando assim legitimidade à AM face a outras escalas.

Ao focarmos no processo de formulação e implementação verificamos que este contribuiu para o fortalecimento do princípio de parceria tanto ao nível horizontal como ao nível vertical e também para o incremento da cultura organizacional da AML e dos municípios, sendo este processo EIDT importante para a consolidação institucional e operacional da AML, embora assimetria de pontos de partia retire eficiência ao processo. O papel/legitimidade da AML é referenciado como uma questão central, dado que existe concertação multiescala entre as escalas sub-regional e local, mas não entre as escalas sub-regional e central.

Figura 61 Perfil de Governança - Escala Sub-regional

Perfil de Governança - Escala Sub-regional	A EIDT é percecionada com sendo instrumental no acesso ao financiamento comunitário
	O processo EIDT é caraterizado como sendo burocrático, hierárquico, tutelar e complexo, retirando assim autonomia e legitimidade à AML face a outras escalas territoriais
	Existe uma percepção de que este processo assentou no aprofundamento do princípio de parceria com os stakeholders municipais mas que devido à assimetria de pontos de partida levou a uma menor eficiência na etapa da implementação
	Existe uma percepção de um enquadramento de concertação multiescala entre as escalas sub-regional e local mas não entre as escalas sub-regional e central.

Fonte: Conceção própria.

Ao nível da visualização lexical, é bem visível que os entrevistados colocaram o ator de referência desta escala como sendo os municípios, o que vem na linha de entendimento já referenciada nesta investigação. Destacamos ainda a centralidade da EIDT, o que podemos inferir que esta perceção assente no facto da EIDT ser de formulação e implementação competência da AML no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2020.

Figura 62 Nuvem de palavras Referente ao Perfil de Governança - Escala Sub-regional

Fonte: Conceção própria.

De seguida iremos enfocar na referenciação da escala de governança local. Nesta análise podemos observar acerca da não existência de uma perceção consensual acerca da EIDT, existindo perceções que assentam na sua natureza instrumental e, por outro lado, outras perceções que assentam na natureza estratégica da EIDT. Observa-se ainda como uma caraterística central desta escala de governança que o processo EIDT está balizado por interações verticais de cariz tutelar e burocrático.

Ao focarmos no processo de formulação e implementação verificamos que este processo de construção produziu externalidades positivas ao nível da capacitação técnica e institucional. Observa-se ainda que a EIDT é considerada relevante como referencial para outros processos/instrumentos no âmbito do *policy-making* da AML. Embora a dimensão de acesso aos financiamentos europeus esteja sempre subjacente, existe uma perceção de que a EIDT já representou para os municípios algo mais, nomeadamente ao nível do planeamento e na articulação de visões.

O papel/legitimidade da AML é enfocado de forma decidida pelos atores desta escala de governança, referenciando a importância da AML.

Figura 63 Perfil de Governança - Escala Local

Perfil de Governança - Escala Local	Perceção acerca da EIDT não reune consenso, sendo que alguns atores salientam a sua natureza instrumental e outros a sua natureza estratégica.
	O processo EIDT é percepcionando como estando balizado por interações verticais de cariz tutelar e burocrático
	O processo de construção da EIDT é percepcionado como tendo produzido externalidades positivas, nomeadamente ao nível da capacitação técnica e institucional
	Existe uma percepção de que a AML deve ser referência nestes processos

Fonte: Conceção própria.

Ao nível da visualização lexical, é bem visível que os entrevistados colocaram o ator de referência desta escala como sendo os municípios, embora se destaquem lexicalmente também a AML e a EIDT. Destacamos ainda a centralidade da EIDT, o que podemos inferir que esta perceção assente no facto da EIDT ser de formulação e implementação competência da AML no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2020.

Figura 64 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Escala Local

Fonte: Conceção própria.

De seguida iremos enfocar na referenciação da tipologia de atores técnicos. Nesta análise, importa referir a perceção dos PCM de que a EIDT seria um mero instrumento para aceder a financiamentos, embora o próprio processo de formulação e implementação da EIDT possa ter

feito evoluir as perceções iniciais. O processo de formulação e implementação da EIDT é percecionado como sendo burocrático e hierárquico, sendo que importa aqui destacar a perceção de que as normas e regras mobilizadas pela Autoridade de Gestão geram custos de eficiência muito altos. Também existe uma perceção generalizada de que a arquitetura do sistema é formatada, antes de mais, pela Comissão Europeia, não permite uma verdadeira autonomia dos atores locais. O processo EIDT é percecionado como tendo produzido externalidades positivas ao nível do princípio de parceria, da cultura organizativa e da ancoragem de outros processos/instrumentos territoriais, embora se saliente a perceção de que as existências de pontos de partida assimétricos colocam barreiras a uma correta implementação do processo. Também é focado que a autonomia da AML é condicionada pela UE (regras de funcionamento e gestão dos FEEI) e pelo estatuto político-administrativo observado pelo Estado português.

Figura 65 Perfil de Governança - Ator de Perfil Técnico

Perfil de Governança - Atores Técnicos	Existe a percepção de que a EIDT não é consensual mas que desde o inicio do processo existiu uma evolução na percepção.
	Processo EIDT é percepcionado como sendo burocrático, hierárquico, formatado e condicionado pelas regras emanadas da Comisão Europeia que produzem uma menor eficácia ao processo de implementação dos fundos comunitários e uma perda de autonomia dos atores subregionais e locais.
	Existe a percepção de que o processo EIDT produziu externalidades positivas ao nível do princípio de parceria, da cultura organizativa e da ancoragem de outros processos/instrumnetos territoriais.
	A Autonomia da AML é condicionada pela União Europeis (regras de funcionamento e gestão dos FEEI) e pelo estatuto político-administrativo do estado português

Fonte: Conceção própria.

Ao nível da visualização lexical, torna-se visível que os entrevistados colocaram o ator de referência deste processo os municípios, embora se destaca lexicalmente a EIDT e a sua função como instrumento de política. Nesta visualização podemos inferir acerca da indissociabilidade entre o processo EIDT e os municípios, podendo aquela ser considerada um instrumento dos municípios.

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Figura 66 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Atores de Perfil Técnico

Fonte: Conceção própria.

De seguida iremos enfocar na referenciação da tipologia de atores de perfil gestionário "nomeados". Nesta discussão acerca dos perfis de governança segmentados, e estando nós enfocados na caraterização do perfil de governança dos atores nomeados, podemos salientar de que existe uma perceção por parte dos PCM de que este processo está condicionado pelo contexto, tanto ao nível da estrutura política como ao nível da natureza da EIDT.

Estamos também perante uma perceção da EIDT como sendo um instrumento compósito (FEEI e Planeamento Estratégico) mas que se encontra condicionado na sua perceção pelo contexto envolvente. Este processo é ainda percecionado como estando balizado pelas regras emanadas da UE e pela organização política territorial do estado português, sendo as relações de natureza tutelar, burocrática e hierárquica.

A questão da autonomia dos atores locais é contextualizada num enquadramento mais amplo, ao nível do *policy-making* da união europeia ou ao nível do modelo político administrativo existente em Portugal. É ainda percecionado de que o processo EIDT produziu externalidades positivas ao nível do princípio de parceria, da cultura organizativa, do papel da avaliação como aprendizagem futura e na alavancagem de outros processos/instrumentos territoriais. Acresce que a autonomia da AML é condicionada pelos nexos relacionais com a CCDRLVT.

Figura 67 Perfil de Governança - Atores de Perfil Gestionário

Perfil de Governança- Atores Nomeados	Existência de uma percepção da EIDT como sendo um instrumento compósito (FEEI e Planeamento Estratégico) mas que se encontra condionado na sua percepção pelo contexto envolvente
	O processo EIDT é percepcionado como sendo balizado pelas regras emanadas da União Europeia e pela organização política territorial do estado português, sendo as relações de natureza tutelar, burocrática e hierárquica
	O Processo EIDT é percepcioando como tendo produzido externalidades positivas ao nível do princípio de parceria, da cultura organizativa, do papel da avaiação como aprendizagm futura e na alavancagem de outros processos/instrumentos territoriais
	A Autonomia da AML é percepcionada como sendo condicionada pelos nexos relacionais com CCDRLVT (consequência do modelo de governação territorial portuguesa)

Fonte: Conceção própria

Ao nível da visualização lexical, é claro que os entrevistados colocaram o ator de referência deste processo os municípios e a CCDR, embora se destaca também a EIDT e a sua função estratégica, relegando para um segundo patamar de importância a AML.

Figura 68 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Atores de Perfil Gestionário

Fonte: Conceção própria.

De seguida iremos focar na referenciação da tipologia de atores de perfil político - “eleitos”. Neste contexto de discussão da investigação, importa salientar que ao nível dos atores eleitos existe uma perceção da EIDT como sendo um instrumento direcionado para os fundos comunitários, mas com diferentes opiniões acerca da sua natureza (utilitária, mista ou planeamento estratégico integrado. Este processo é percecionado como sendo *top-down*, burocrático e tutelar, retirando assim autonomia e legitimidade aos atores (consequência das regras da UE e do modelo político-institucional do estado português). Referencia-se ainda o processo EIDT como sendo percecionado ao nível da produção de externalidades positivas ao nível do princípio de parceria.

Perceciona-se também aa necessidade de avaliação dos resultados face aos objetivos, mas também como fator de aprendizagem institucional para o próximo ciclo de programação da união europeia bem como pela ancoragem de outros processos territoriais. Acresce a existência de uma perceção de que este processo foi balizado pelas condições de partida dos respetivos atores.

Os entrevistados têm uma perceção maioritária que a AML tem um papel/legitimidade condicionado por diversos fatores como o modelo de gestão dos fundos comunitários e o modelo político-administrativo do país.

Figura 69 Perfil de Governança - Atores de Perfil Político

Perfil de governança - Atores Eleitos	Existência de uma percepção da EIDT como sendo um instrumento direcionado para os fundos comunitários mas com diferentes opiniões acerca da sua natureza (utilitária, mista ou planeamento estrategico integrado)
	O processo é percepcioando como sendo top-down, burocrático e tutelar e que consequentemente retira autonomia e legitimidade aos atores (consequência das regras da UE e do modelo politico-institucional do estado portugues)
	O Processo EIDT é percecioando como tendo produzido diversas externalidades positivas
	A AML é percepcionada como tendo um papel/legitimidade condicionados por diversos fatores como o modelo de gestão dos fundos comunitários e o modelo político-administrativo do país

Fonte: Conceção própria.

Ao nível da visualização lexical, é bem visível que os entrevistados colocaram o ator de referência deste processo a AML, embora se destaca a EIDT bem como o seu processo.

Figura 70 Nuvem de Palavras Referente ao Perfil de Governança - Atores de Perfil Político

Fonte: Conceção própria.

8.2. Da Articulação entre os Resultados e o Quadro Teórico de Referência

Esta identificação e referenciação dos perfis de governança metropolitanos dá-nos a fotografia possível do *policy-making* metropolitano num enquadramento de implementação do ciclo de programação comunitário para o período 2014-2020 em Portugal. Neste contexto investigativo, importa agora aferir de que forma é que o referencial teórico é confirmado ou infirmado pelos resultados dos instrumentos metodológicos elaborados e aplicados. Recordamos que desde o início desta investigação que o enfoque analítico era alicerçado na mobilização do modo de governança e que o objetivo geral daquela era o de contribuir cientificamente para o entendimento do modo de governança no *policy-making* territorial. Neste contexto referenciámos o entendimento de TPP como quadro de fundo para a referenciação do modo de governança como lente analítica da investigação, autonomizando a dimensão territorial da governança como referencial de análise.

Assim, alicerçámos esta investigação no entendimento de que que a nova realidade que advém da passagem do paradigma de *government* para o de *governance* também teve impacto numa dimensão fundamental: o território. Neste sentido, consideramos que está inerente a este entendimento a existência de uma construção partilhada de um projeto que mobilize os diversos

atores territoriais tendo em vista ao desenvolvimento de um dado território, o que salienta o seu caráter plural e multidimensional. Assume-se ainda nesta leitura a indispensabilidade da existência de um fim claro e partilhado que responda a uma necessidade coletiva. Assim, e nesta linha de entendimento, consideramos que a governança territorial assenta em dinâmicas relacionais entre atores de tipologias diferentes e de escalas diferentes (multinível), que agrupados em redes de atores são coordenados e/ou articulados de forma a tornar mais eficaz a sua intervenção a uma dada escala, possibilitando assim a existência de um referencial capaz de assumir o desafio de integrar diversas políticas públicas. Este entendimento da governança territorial – diversa, plural e capaz de integrar atores e políticas em torno de um projeto coletivo de desenvolvimento é por nós considerado como o referencial ao nível da ancoragem analítica desta investigação. Ao enquadrarmos a governança territorial num contexto de *policy-making* da UE para o ciclo de programação 2014-2020, importa salientar que neste contexto, a governança territorial está intrinsecamente ligada ao conceito de governança multinível (*multi-level governance*), que é o atual paradigma europeu e reflete a relação institucional entre o nível local, regional, nacional e transnacional e as suas interdependências (Bohme, Zilmer, Toptsidou & Holstein, 2015; Cotella & Rivolin, 2010; Kitthananan, 2006). O estudo de caso desta investigação, a EIDT da AML, enquadra-se neste contexto e todo o seu processo é balizado neste referencial. Neste enquadramento de referenciação da realidade do *policy-making* da UE para o período 2014-2020, o Comité das Regiões (2013) define governança multinível como

> […] based on coordinated action by the EU, the Member States and regional and local authorities according to the principles of subsidiarity and proportionality and in partnership, taking the form of operational and institutionalized cooperation in the drawing-up and implementation of the European Union's policies.

Esta definição parece legitimar os problemas levantados por Borzel (1997), Faludi (2012) e Jordan (2001) e por nós já anteriormente referenciados, salientando a ambiguidade do termo "governança multinível", o excessivo enfoque na dimensão multinível e o negligenciar da dimensão governança, dado que enfatiza a existência de um contexto de *policy-making* com diversos níveis, mas que estes não deixam de se referir em exclusivo ao papel que as autoridades locais, regionais, nacionais e supranacionais têm neste processo, omitindo por completo a natureza policêntrica e não exclusivamente pública dos processos de governança. A definição avançada pelo Comité das Regiões, tendo em conta a revisão da literatura efetuada nos capítulos iniciais desta investigação, aproxima-se mais de um entendimento clássico de *government*, mas

operacionalizado num ambiente multinível de organismos e instituições públicas, negligenciando o enfoque mais amplo e participativo do modo de governança.

Ainda neste quadro de enquadramento do *policy-making* europeu para o ciclo de programação para o período 2014-2020, consideramos ainda a referenciação do valor acrescentado da governança multinível para a Política de Coesão da EU, identificado pelo Relatório Van Den Brande (2014), a existência de uma dupla referenciação que importa refletir e problematizar. Num primeiro entendimento a governança multinível é entendida como a forma mais eficiente de democracia, capaz de capacitar atores infranacionais e de tipologias distintas, tendo potencial para se assumir como uma forma de aproximar os cidadãos da democracia, valorando assim a dimensão participação. Já o segundo entendimento assenta numa lógica de aprofundamento das capacidades dos atores públicos em produzir e implementar políticas, focando-se assim na dimensão eficiência. Ao nos propormos aferir a relevância do modo de governança como fator crítico de sucesso do processo de TPP no âmbito do Ciclo de Programação Comunitário 2014-2020 em Portugal através da construção e aplicação de um instrumento de avaliação, julgamos útil e necessário que este assente numa lógica que nos permita aferir da relação entre governo e governança num ambiente multinível.

O modelo por nós conceptualizado teve como base a revisão da literatura acerca do modo de governança, da governança territorial e de modelos de avaliação do modo de governança, e assenta na referenciação de um conjunto de dimensões analíticas e da respetiva operacionalização. Neste contexto, consideramos que a leitura dos resultados da investigação e a sua articulação com o quadro teórico de referência não pode deixar de considerar o entendimento, que foi salientado no âmbito dos grupos focais, sobre a centralidade da distinção entre governo e governança. Nesta linha, referenciamos novamente Ferrão (2013) que, num contexto metropolitano, salienta a relação entre governo e governança como uma agenda de investigação que importa aprofundar e que esta deve assentar numa análise da dialética entre estes dois conceitos. Recordamos a referenciação de um conjunto de tensões por nós analisadas que mimetizam no contexto desta investigação o confronto teórico entre o governo e governança, mostrando assim que o *policy-making* metropolitano não está imune a este debate e que a sua *praxis* demonstra a existência de um modelo híbrido, contendo elementos de governo e de governança.

Assim, e observando os resultados da investigação bem como a identificação dos perfis de governança metropolitanos, podemos considerar que o conceito de governança multinível tal

com concebida teoricamente não apreende a totalidade do processo de formulação e implementação da EIDT da AML, logo não se pode depreender que estamos perante o fator crítico de sucesso do processo de TPP no enquadramento do ciclo de programação comunitária para o período 2014-2020.

Na articulação entre os resultados obtidos e o quadro teórico de referência, podemos observar também que neste núcleo central do modelo de governança metropolitano está patente esta dialética entre as categorias representativas de um modo de governo e de um modo de governança. Destacamos ainda na análise dos resultados a existência de um conjunto estruturado de interações multinível, mas que estas interações são enquadradas numa lógica de comando e controlo subjacentes a uma natureza hierárquica, tutelar, sendo os nexos relacionais de natureza administrativa. Deriva destes resultados e das referenciações transversais acerca da relevância da escala supranacional da necessidade de conceptualizarmos e enquadramos estes nexos relacionais entre unidades e agentes administrativos. Inferimos que o processo de europeização tem um enquadramento de interação multinível, não só entre níveis territoriais, mas também entre agentes administrativos diversos, sendo esta sedimentação relevante para o conhecimento científico e para a compreensão do *policy-making* contemporâneo. De tudo isto podemos inferir que o núcleo central de resultados desta investigação permite identificar uma agenda investigativa que, embora ancorada em discussões científicas a decorrer, pode contribuir para estas, mas igualmente para a elaboração e implementação de políticas públicas mais eficazes e eficientes. Sistematizando a articulação dos resultados da investigação com esta agenda de investigação, podemos propor que esta assente em quatro linhas interconectadas.

Figura 71 Sistematização de uma Possível Agenda Investigativa

Sistematização de uma possível agenda investigativa	Referenciação do *gap* entre as dimensões "governança" e "multinível"
	Valor acrescentado da governança multinível
	Relação Governo / Governança
	Processo de europeização através de agentes e estruturas administrativas

Fonte: Conceção própria.

Uma primeira linha assenta no aprofundamento da forma como a expressão territorial do modo de governança é implementado num contexto de *policy-making* comunitário. Nesta linha, e

tendo em conta os nossos resultados, perece-nos particularmente relevante a distinção entre a governança e o que é multinível, inserindo-nos na discussão científica que sugere a existência de um *gap* entre estas duas dimensões, assente num sobredimensionamento da dimensão multinível em detrimento da dimensão governança. Sendo inegável a existência de um enquadramento multinível, parece-nos defensável podermos inferir que o processo analisado não está perfeitamente alinhado com as caraterísticas identificadas no quadro conceptual do modo de governança, situação esta evidenciada de forma particularmente expressiva nos dilemas por nós identificados.

Uma segunda linha de investigação assenta nas externalidades existentes ao processo identificado tendo como enquadramento as dimensões identificadas pelo Relatório Van Den Brand (2014), nomeadamente o valor acrescentado que a governança multinível nas dimensões relacionadas com o aprofundamento da democracia e o aumento da eficiência dos processos de *policy-making*.

Também neste enquadramento, o conceito de governança multinível não nos parece capaz de explicar na sua totalidade as externalidades produzidas pelo processo em estudo. Não podendo deixar de referir de que os atores valorizaram as lógicas de capacitação e de parceria, estas nunca deixaram de estar balizadas em referenciais burocráticos, tutelares e normativos que eram estes mesmos sinais identificativos e uma lógica de programação em cascata enquadrada no *policy-making* emanado da UE e por este balizado. Consideramos, assim, que os resultados evidenciados por esta investigação são insuficientes para que possamos inferir uma resposta mais clara e taxativa.

Uma terceira linha assenta na referenciação de um debate já sedimentado que versa acerca da relação ente governo e governança. Este debate tem diversas matizes e por nós foi entendido como um processo relacional e não numa lógia de substituição *hard* e imediata. Nos resultados obtidos pudemos identificar um núcleo central de categorias que marca e baliza o modo de governança metropolitano. Neste sentido, observámos que o conceito de governança multinível não se nos apresenta como sendo suficiente para explicar este núcleo central, dado que das quatro categorias, dias estariam mais próximas do referencial de governança multinível (C4 e C10) e das outras duas estariam mais próximas do referencial de governo (C2 e C3). Salientamos ainda que neste enquadramento podemos interrogar-nos acerca da existência de um processo de TPP meramente formal, em que os nexos centrais deste processo continuam a

assentar em lógicas burocráticas, administrativas e tutelares, típicas de um governo de comando e controlo inerente e não de governança.

Uma linha final assenta na referenciação da dimensão administrativa do processo enquanto *locus* de um processo de europeização. Consideramos aqui particularmente relevante a forma como a dimensão multinível é expressa, não apenas entre agentes e estruturas políticas, mas por agentes e estruturas essencialmente administrativas. Balizamos esta discussão na referenciação de uma problemática que interliga a configuração institucional administrativa nacional com a da UE num contexto de independência e interconexão institucional. Da análise dos resultados da investigação, tanta ao nível das perceções dos atores territoriais como ao nível dos especialistas que participaram nos grupos focais, esta questão relacionadas com o processo de europeização através dos atores e estruturas administrativas, não sendo uma linha de investigação *ab initio*, emergiu dos resultados e parece-nos essencial de analisar de uma forma mais aprofundada, dada a relevância do processo de europeização que é salientada pelos resultados da investigação.

Tendo este enquadramento em conta, consideramos que a análise destes processos de formulação e implementação de políticas publicas emanadas do *policy-making* comunitário e que são objeto de nexos relacionais e administrativos muito sofisticados e complexos deve assentar numa triangulação de referenciais que devem ser capazes de poder explicar na sua totalidade, os processos de formulação e implementação de política pública. Neste sentido, mobilizamos o referencial de governança multinível, tal como o identificamos para esta investigação, mas propomos que este deva ser complementado pelas propostas de autores como Jordan (2001) que carateriza o *policy-making* comunitário como sendo de governo multinível.

Consideramos ainda, face aos resultados desta investigação, que seria útil neste contexto de aprofundamento do conhecimento científico dos fenómenos em análise, da mobilização do referencial de *Multilevel Administrative System* (Bauer & Trondal, 2015; Trondal & Bauer, 2017) também por nós já identificado nos capítulos teóricos. Salientamos este entendimento como relevante para esta investigação dado que autonomiza o referencial administrativo para conceptualizar um referencial distinto do de governança multinível, dando-nos assim um novo enquadramento analítico capaz de acrescentar valor à investigação.

Figura 72 Proposta de Mobilização Analítica

Referenciais Analíticos	Governança Multinível
	Governo Multinivel
	Sistema Administrativo Multinível

Fonte: Conceção própria.

O nosso entendimento, na sequência dos resultados obtidos, assenta na insuficiência da governança multinível se assumir como um referencial analítico capaz de ter potencial explicativo global e num entendimento de que estamos perante realidades empíricas extremamente complexas em que existe necessidade de análise adicional para explicar de forma cabal a problemática em causa. Neste contexto, é efetuada uma proposta de mobilização analítica, tendo em conta o contexto de articulação dos resultados com os referenciais teóricos, que assenta na necessidade de dar resposta às questões levantadas pela investigação e que se inserem em discussões científicas relacionadas com a relação governo-governança e com a articulação multinível dos sistemas administrativos num contexto de europeização.

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

9. Das Conclusões

A investigação que encetámos no âmbito do Doutoramento em Administração Pública, especialidade em Administração e Políticas Públicas do ISCSP, Universidade de Lisboa, teve como objetivo a construção de um modelo de avaliação da governança multinível em função de instrumentos de política territorial de forma a aferir a perceção dos atores territoriais acerca da relevância do modo de governança enquanto fator crítico de sucesso do processo de TPP no âmbito do Ciclo de Programação Comunitário 2014-2020 em Portugal.

Neste contexto, alicerçámos a investigação numa lógica dedutiva, partindo do referencial analítico e conceptual do modo de governança para a construção de um modelo de avaliação. Este modelo foi operacionalizado através da aplicação de um conjunto de instrumentos metodológicos que, partindo da perceção dos atores territoriais, procurou aferir acerca da relevância do modo de governança enquanto fator crítico de sucesso do processo de TPP no Portugal 2020.

Delimitámos a nossa problemática na análise da dimensão territorial do Portugal 2020, focando para tal o instrumento de política pública EIDT, às quais foi aplicado o modelo de avaliação desenhado no âmbito desta investigação. Neste processo, optámos por utilizar a metodologia do estudo de caso e delimitamos a EIDT da AML como objeto empírico de estudo.

Importa identificar neste contexto conclusivo as limitações da investigação conduzida, referindo-se, assim, de uma forma mais precisa e delimitada o escopo da investigação. Desde logo, a delimitação do instrumento EIDT na AML revestiu-se de uma particularidade, por nós já abordada, mas que julgamos relevante voltar a salientar. No quadro da delimitação administrativa ao nível NUTS que marcam, no âmbito do Acordo de Parceria Portugal 2020, a operacionalização do instrumento EIDT, a AML, enquanto território, assume-se como tendo uma caráter de excecionalidade no *policy-making* nacional pelas seguintes caraterísticas: i) constitui-se em simultâneo como uma NUTS II e III; ii) para efeitos de operacionalização da Política de Coesão da UE, o território da AML corresponde exatamente ao território da CCDRLV; iii) é referenciada como região "Mais Desenvolvida" também no âmbito da Política de Coesão; e iv) os referenciais estratégicos para o período 2014-2020 partilham o mesmo território. Estas caraterísticas cumulativas tipificam um conjunto de singularidades que podem limitar o potencial de disseminação e de comparabilidade com as demais EIDT de Portugal Continental.

Salientamos ainda que, expressa e intencionalmente, optámos metodologicamente por alicerçar a nossa investigação num estudo de caso. Com esta opção, estávamos conscientes de que estaríamos a limitar o escopo da investigação, em particular ao nível da sua possível escalabilidade. No entanto, entendemos que o estudo de caso era a melhor solução para explorar em profundidade uma realidade tão complexa como a abordada. Para isso, foi gizada uma estratégica metodológica que, partindo da elaboração de um modelo de avaliação da perceção do modo de governança, foi operacionalizada através da realização de um inquérito por questionário, de entrevistas semidirigidas e por grupos focais de especialistas. Esta estratégia metodológica permitiu: i) um aprofundamento do conhecimento científico acerca da relevância do modo de governança; e ii) a referenciação dos modos de governança metropolitana num contexto concreto de formulação e implementação de um instrumento de política pública específico, neste caso a EIDT da AML.

Identificados os limites da investigação e observando os resultados da investigação, podemos considerar que o conceito de governança multinível, tal com referenciado teoricamente, não apreende a totalidade do processo de formulação e implementação da EIDT da AML, logo não se pode depreender que estamos perante o fator crítico de sucesso do da EIDT no contexto do Portugal 2020. Foi ainda observada a existência de um conjunto de tensões estruturais ao longo desta investigação, que são elas próprias manifestações da existência de um *gap* entre os referenciais da política de coesão da UE e as suas traduções nacionais, como o Acordo de Parceria Portugal 2020 e as realidades experienciadas pelos atores territoriais ao elaborar e implementar um dado instrumento de política, especificamente as EIDT.

Ao nível da analítico, uma análise mais focada e capaz de compreender todas as realidades que caraterizam estes processos de *policy-making* emanados da UE, implica, quanto a nós, quatro linhas de entendimento que resultam da nossa investigação: i) dentro do escopo da governança multinível, evidenciamos a existência de um *gap* entre as dimensões "governança" e "multinível"; ii) necessidade de aprofundamento do valor acrescentado do processo em analise tendo em conta os referenciais da governança multinível; iii) clarificação da relação entre governo e governança; e iv) referenciação do processo de europeização através de agentes e estruturas administrativas.

É neste contexto que importa valorizar e voltar a salientar a importância para o conhecimento científico dos resultados desta pesquisa. Consideramos de elevada relevância o contributo para a estabilização de um quadro conceptual do modo de governança, que embora assente num

estudo de caso, pode ser referenciado como base para uma posterior abordagem comparativa de instrumentos de políticas territoriais.

Tendo isto em conta, consideramos que a análise destes processos de formulação e implementação de políticas públicas emanadas do *policy-making* comunitário deve assentar numa proposta de triangulação de referenciais que devem ser capazes de poder explicar na sua totalidade, os processos de formulação e implementação de política pública. Neste sentido, o referencial de governança multinível, tal como o identificamos para esta investigação, deve ser complementado pelas propostas de autores como Jordan (2001) que carateriza o *policy-making* comunitário como sendo de governo multinível. Consideramos ainda que, neste contexto, seria útil de aprofundamento do conhecimento científico dos fenómenos em análise, através do referencial de *Multilevel Administrative System* (Bauer & Trondal, 2015; Trondal & Bauer, 2017).

Por fim, deixamos um conjunto de pistas de investigação que poderão contribuir em simultâneo para o avanço do conhecimento científico e para a melhoria do *policy-making* territorial. Esta investigação, desde a sua génese, alicerçou-se num entendimento de que estamos perante uma problemática interdisciplinar. O caráter fluído, complexo e plástico do modo de governança, tem expressão na dificuldade de focarmos conceptualmente a sua natureza, mas também é referenciado como sendo uma das causas do seu sucesso e da sua disseminação, sendo objeto de investigação num vasto leque de áreas científicas. Assim, identificamos uma agenda alargada de investigação que abrange um conjunto de áreas científicas. Não podemos deixar de salientar que tal linha de investigação não supõe uma lógica de silo e de autossuficiência científica. Pelo contrário. Consideramos que estas áreas científicas terão um dado enfoque, mas que os fenómenos associados a esta problemática só podem acrescentar valor à ciência e ao *policy-making* num contexto científico alargado e plural.

Ao nível do enfoque na Administração Pública, consideramos essencial a existência de uma linha de investigação que aprofunde o papel das estruturas administrativas num contexto multinível, em que estamos perante um conflito de legitimidades (supranacional, nacional, regional e local). A implementação de instrumentos de política territorial num contexto de política de coesão da união europeia parece-nos o enquadramento ideal para esta linha de investigação.

Ao nível do enfoque na Ciência Política, e no seguimento do referenciado nos grupos focais de especialistas, importa sedimentar uma agenda de aprofundamento da relação governo-

governança em contextos empíricos de elevada complexidade como são aqueles que derivam do processo de TPP.

Ao nível do enfoque nas Políticas Públicas. parece-nos relevante analisar de forma mais detalhada a forma como o território e o modo de governança influem na lógica de referenciação das etapas do ciclo de políticas. A lógica formatada e normativa das etapas do ciclo de políticas, que implica uma certa previsibilidade e linearidade, tem de ser confrontada com as novas realidades que advêm da maior relevância da dimensão territorial nas políticas públicas, bem como da passagem de paradigma de governo para governança.

Ao nível do enfoque nas Relações Internacionais e nos Estudos Europeus, consideramos nuclear que o processo de europeização seja analisado neste contexto territorial e que exista um olhar mais aprofundado na forma como as diversas escalas (políticas e administrativas) internalizam no seu processo de decisão as políticas europeias e de que forma é que a lógica de implementação "em cascata" altera o referencial das escalas ao nível da sua *praxis*.

Neste enquadramento conclusivo importa voltar a salientar que esta investigação, desde o seu primeiro momento assentou numa lógica dual, de contributo para o aprofundamento do conhecimento científico e de contributo para a melhoria do *policy-making* territorial. Em relação contributos para o conhecimento científico, importa salientar a referenciação da relevância da governança multinível num contexto metropolitano e a propositura dum modelo de avaliação assente na revisão da literatura científica acerca dessa problemática, permitindo assim a melhoria do conhecimento científico. Quanto aos contributos para o *policy-making*, salientamos a problematização das questões relacionadas com a governança e o seu caráter multinível. Neste quadro, avançamos com um conjunto de propostas desenhadas como contributo para a melhoria da eficácia e eficiência do *policy-making* territorial, contribuindo assim para uma melhoria geral do quadro de políticas públicas. Salientamos, neste ponto, o modelo de avaliação por nós formulado como podendo ser mobilizado num contexto de monitorização e avaliação do modo de governança multinível de outros instrumentos de política pública territorial. A autonomização deste modelo como um dos *outputs* desta investigação assenta na sua plasticidade e no seu potencial de implementação num contexto interorganizacional. Relevamos deste modelo a sua capacidade de se constituir como valor acrescentado para o *policy-making*, demonstrando assim a capacidade da academia para continuar a contribuir para os grandes desafios societais.

Referenciamos ainda neste contexto de identificação do contributo societal desta investigação, a sua referenciação em futuros processos de formulação e implementação de instrumentos territoriais de políticas públicas e em particular num contexto de Política de Coesão da UE. Este valor acrescentado é alargado em particular aos atores públicos nacionais que, num vasto universo de escalas, jurisdições, atribuições e competências, continuam a ter um papel central na definição destes processos. Neste sentido, propomos que o próximo ciclo de programação comunitário para o período 2021-2027, que em Portugal terá expressão no Acordo de Parceria Portugal 2030, seja um campo laboratorial para o aprofundamento da investigação científica e para a operacionalização do instrumento de avaliação por nós formulado.

Consideramos ainda relevante a estabilização do papel das EIDT no quadro do Portugal 2030, contribuindo assim esta investigação para a sedimentação do quadro de referência territorial, propiciando, assim, uma base comparativa para este novo ciclo de programação, validando assim a relevância e pertinência societal desta investigação.

Neste sentido, e no seguimento dos resultados desta investigação, propomos a existência de um programa de capacitação dos atores territoriais, dado que foi observado que a assimetria de pontos de partida era relevante para todo o processo de implementação. Tal programa de capacitação parece-nos da mais elevada importância dada que se encontra em linha com os resultados obtidos, em especial no que concerne às externalidades do processo observado. Salientamos aqui uma preocupação referenciada no âmbito dos grupos focais de que estamos perante uma trajetória de perda de conhecimento e de saberes acerca da dimensão territorial em Portugal. Importa, desse modo, aprofundar e sedimentar o papel técnico e institucional das estruturas com competências nestas áreas, devendo existir um enquadramento de análise, centralização de dados, problematização e articulação com os atores territoriais existentes. Os resultados desta investigação levam-nos a pensar que esta realidade de erosão do conhecimento territorial a nível nacional pode ser objetivada através de um processo alargado de capacitação dos atores territoriais, começado na própria administração pública e tendo em conta o papel da academia como produtor, validador e sistematizador do conhecimento científico.

Concluindo, esta investigação posicionou-se explicitamente num referencial de produção de conhecimento aplicado, capaz de se constituir como valor acrescentado para uma melhoria das políticas públicas num contexto territorial de grande exigência e complexidade. Consideramos desejável que, ao finalizar esta investigação, esta tenha sabido responder ao seu posicionamento inicial e possa ter contribuído para a existência de melhores políticas públicas, melhores

instrumentos de política e uma melhor Administração Pública, capazes de responder aos grandes desafios societais do século XXI. Esta natureza dual, que desde o início matizou esta investigação é por nós considerada como essencial e reveladora de uma intenção de conjugar de forma harmoniosa os universos académicos e de policy-making territorial e que desta forma possa existir um enquadramento cooperativo e mutuamente capacitador. O valor acrescentado do pensamento académico deve também ter uma tradução operativa na existência de melhores instrumentos, de melhores práticas e finalmente de melhores políticas para que estas contribuam para um melhor desenvolvimento socioeconómico territorial. Num momento em que se está a trabalhar na formatação de mais um ciclo de programação comunitária e em que os instrumentos da politica de coesão da união europeia continuarão a ter um papel relevante nas estratégias de desenvolvimento nacional, queremos acreditar que também neste enquadramento esta investigação poderá contribuir para um país mais coeso e mais desenvolvido.

Referências

AD&C. (2015). *Boletim Informativo dos Fundos da União Europeia.* N. º2. Agência para o Desenvolvimento e Coesão

AD&C. (2018). *Relatório do Desenvolvimento e Coesão.* Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Almeida, C., & Almeida, H. (2018). Governança: Virtualidades e fragilidades na implementação de políticas públicas. *European Journal of Social Sciences*, 2(11), pp. 108-124.

AML. (2014). Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial 2020. *Metrópoles, n.º 37*, pp. 28-31. Lisboa. Área Metropolitana de Lisboa.

AML. (2015a). Dimensão territorial e políticas públicas. *Metrópoles, n. º38*, pp. 32-35. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.

AML. (2015b). *Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial*. Lisboa. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.

AML. (2015c). *Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Área Metropolitana de Lisboa.* Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa

AML. (2016). AML O percurso desde a sua origem. *Revista Metrópoles, n.º 39*. pp 20-23, Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.

AP2020. (2014). *Acordo de Parceria Portugal 2014-2020.*

Araújo, L., & Rodrigues, M. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83 -1, pp. 11-35.

Baleiras, R. (2010). Que mudanças na Política de Coesão para o horizonte 2020? *NIPE Working Papers - Universidade do Minho*.

Baleiras, R. (2014). *Território e desenvolvimento económico: falhas institucionais.* Conselho das Finanças Públicas: Publicação Ocasional do CFP n.º 3/2014

Banco Mundial. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. World Bank.

Barca, F. (2009). *Uma agenda para a reforma da Política de Coesão.*

Barca, F., & McCann, P. (2010). *Voxeu.* Obtido de http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5644. Disponibilizado a 9 de outubro de 2010. Consultado em 12 de junho de 2018

Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science, (52) 1*, pp. 134-152.

Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos. *Educação - Temas e Problemas*, n.º 12-13, pp. 13-25.

Bauer, M., & Trondal, J. (2015). The Administrative System of the European Union. Em M. Bauer, & J. Trondal, *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, (pp. 1-28). London / New York: Palgrave Macmillan.

Bevir, M. (2011). Governança democrática: Uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19 n. º39, pp. 103-114.

Bilhim, J. (2008). *Teoria organizacional. Estruturas e Pessoas.* Lisboa: ISCSP.

Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração.* Lisboa: ISCSP.

Bilhim, J. (2015). Portugal: contributo para a definição de um novo modelo de gestão da água. Em J. M. Aliseda, *Getión de Recurso Hídricos en España e Iberoamerica. Edicion 1.ª, Chapter 24, pp. 363-372*

Bilhim, J. (2016). Políticas públicas e agenda política. Em AA.VV, *Valorizar a tradição: Orações de sapiência no ISCSP* (pp. 82-102). Lisboa: ISCSP.

Bilhim, J. (2017). Nova Governação Pública e Meritocracia. *Sociologia, Problemas e Prática*, pp. 9-25.

Bjork, P., & Johansson, H. (2001). Towards Governance Theory: In Search for a Common Ground. *IPSA Papers*.

Bohme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., & Świątek, D. (2011). *How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy.* (Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union.

Bohme, K., Zillmer, S., Toptsidou, M., & Holstein, F. (2015). *Territorial Governance and Cohesion Policy.* Brussels: European Parliament. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies.

Bonnal, P., & Maluf, R. (2009). Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. *Revista Política e Sociedade,* 8 (14), pp. 211-250

Borzel, T. (1997). What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying european governance. *European Integration online Papers, 1 (16)*, Disponibilizado em 25 de agosto de 1997. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302706 Consultado em 22 de julho de 2018

Brande, L. (2014). *Multilevel Governance and Partnership - The Van den Brande Report: Prepared at the request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn.*

Caeiro, J. C. (2008). *Políticas Públicas, Política Social e Estado Providência.* Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Camagni R. (2017) Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital. In: Capello R. (eds) Seminal Studies in Regional and Urban Economics. Springer, Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1_6, Disponível a 10 de outubro de 2017. Consultado a 24 de maio de 2019

Camagni, R., & Capello, R. (2014). Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis. *Regional Science Policy & Practice, Volume 7 Number 1*, pp. 27-49

Cançado, A. C., Tavares, B., & Dallabrida, V. R. (2013). Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.9 n.º 3, pp. 313-353.

CAPP/ISCSP. (2018). *Áreas Metropolitanas em Portugal - Avaliação do Processo e da Governança.* Lisboa: ISCSP.

Castro, A. (2015). O processo de implementação da política de coesão europeia em Portugal: o avanço do diálogo político-democrático e as nuances da governação multinível assimétrica. *Debater a Europa, 12*, pp. 45-73.

CCDRLVT. (2014). *Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020.* Lisboa: CCDRLVT.

CCDRLVT. (2017). *INFODATA Nº 12 — Abordagens Integradas de Desenvolvimento Territorial.* Lisboa: OADRL—Órgão de Acompanhamento das Dinâmicas Regionais de Lisboa.

CE. (2003). Regulamento N.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003.

CE. (2007). *Agenda Territorial da União Europeia.* Leipzig: Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial,

CE. (2010). *EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.* Comissão Europeia

CE. (2011a). *Política de Coesão 2014-2020 – Investir no Crescimento e em Empregos,* Comissão Europeia

CE. (2011b). *Desenvolvimento Urbano Sustentável em Portugal: Uma abordagem integrada, Comissão* Europeia

CE. (2013). *EVALSED - The resource for the evaluation of Socio-Economic Development - Evaluation guide.* European Commission

CE. (2014). *Community-led Local Development.* Bruxelas: European Commision.

CE. (2016). *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.* Comissão Europeia

CEE. (1957). *Tratado de Roma.* CEE.

CEE. (1986). *Ato Único Europeu.* CEE

Centro2020. (2015). *Abordagens Territoriais: Uma análise aplicada ao Programa Operacional Regional do Centro 2014-2020.* Coimbra: Centro2020

Cepiku, D. (2006). Public governance: research and operational implications of a literature review. *Tenth International Research Symposium on Public Management,* pp.1-18

CET/ISCTE. (2005). *Políticas públicas de revitalização urbana – reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN, Relatório final, ISCTE/CET – Observatório do QCA III.* Observatório do QCA III.

Chamusca, P. (2013). Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 4 (dezembro).*, pp. 31-55.

Charbit, C. (2011). Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. *OECD Regional Development Working Papers 2011/4,* OECD Publishing

CIC Portugal 2020 (2014a) Desenvolvimento Local de Base Comunitária. 1.ª Fase - Pré-qualificação. Lisboa. (16 de novembro de 2014).

CIC Portugal 2020 (2014b) Aviso n.º 01/2014. *Reconhecimento das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial*. Lisboa. (12 de novembro de 2014).

CIC Portugal 2020 (2015). *"Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano" Convite para a apresentação de candidaturas*. CIC Portugal 2020.

Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica,* New Series Volume 4, n.º 16 , pp. 386-405.

Comité das Regiões. (2009). *Livro branco do Comité das Regiões sobre a Governação a vários níveis.* Bruxelas: Comité das Regiões.

Comité das Regiões. (2013). *Multilevel Governance (MLG) in EU policies: Best Practices at the European level.* European Committee of the Regions

Condesso, F. (2005). *Ordenamento do Território.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Corporacion Andina de Fomento. (2010). *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones.* CAF.

Costa, E. M. (2016). Socio-Economia. Em *Atlas Digital da Área Metropolitana de Lisboa* (pp. 1-28). Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.

Cotella, G., & Rivolin, U. (2010). Institutions, discourse and practices: Towards a multidimensional understanding of EU territorial governance. *24th AESOP Annual Conference, Finland, 7–10 July.*

Covas, A., & Covas, M. (2013). A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade. Dos territórios-zona aos territórios-rede. Construir um território de múltiplas territorialidades. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território, 3,* pp. 43-66.

Crespo, J. L. (2013). *Governança e Território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Tese condicente à obtenção do grau de doutor em Planeamento Regional e Urbano - Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa.

Crespo, J. L., & Cabral, J. (2010). The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon Metropolitan Area. *Análise Social, vol. XLV (197),* pp. 639-662.

Dallabrida, V. (2011). Governança territorial e desenvolvimento: uma introdução ao tema. Em V. Dallabrida, *Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades* (pp. 15-38). Rio de Janeiro: Garamond.

Dallabrida, V. R. (2015). Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social,* 215, L (2), pp. 304-328.

Dallabrida, V. R., & Becker, D. F. (2003). Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em questão*, ano 1 n.º 2, julho/dezembro 2003, pp. 73-98.

Dallabrida, V., Marchesan, J., Rossetto, A. M., & Filippim, E. S. (2016). Governança nos territórios ou Governança Territorial: Distância entre concepções teóricas e a prática. *Revista Grifos – n.º. 40,* pp. 43-66.

Dasi, J. (2008). Governanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E., n.º 46,* pp. 11-32.

Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, N. (2008). Territorial Governance in the Making: Approaches, Methodologies, Practices. *Boletín de la A.G.E., n.º 46,* pp. 351-355.

Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de 09 de 2014 (2014). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 228/2012 de 25 de 10 de 2012 (2012). Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

DG Regio. (2015). *Scenarios for Integrated Territorial Investments.* Bruxelas: European Comission.

Dias, R., & Seixas, P. C. (2018). Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais,* n.º 48, pp. 5-16.

Doucet, P., Bohme, K., & Zaucha, J. (2014). EU territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration. *European Journal of Spatial Development*, Debate article.

ESPON. (2006). *Governance of Territorial and Urban Policies from the EU to the Local Level.* Final Report. Part I. ESPON

ESPON. (2014). *Towards better territorial governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project*. ESPON.

Esteban, M.; Rodriguez, A.; Moreno, J.; Altuzarra, A. (2009). La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas. *Investigaciones Regionales, n.º 14*, pp. 157-184.

Eurostat. (2015). *Eurostat Regional Yearbook 2015*, Eurostat

Fadigas, L. (2015). *Urbanismo e Território - As políticas públicas.* Lisboa: Edições Sílabo.

Faludi, A. (2012). Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning, Theory& Practice, 13(2)*, pp. 197-211.

Farah, M. F. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45 (3) pp. 813-36.

Fedajev, A., & Nikolic, R. (2012). The Concepts, Methods and Measurement of EU Regional Development. *Economics Management Information Technology, Vol. 1, N. º 1*, pp. 48-57.

Feio, P., & Chorincas, J. (2009). Governação Territorial e Inovação das Políticas Públicas. *Prospectiva e Planeamento, 16*, pp. 137-157.

Fernandes, J. R., & Seixas, J. (2018) Cities and urbanisation in democratic Portugal. *Méditerranée Online*, p. https://doi.org/10.4000/mediterranee.10698 .Online since 28 November 2018 de 2018. Acedido a 27 setembro de 2019

Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. *Prospectiva e Planeamento, 17*, pp. 129-139.

Ferrão, J. (2013). Governança, Governo e Ordenamento do Território em contextos metropolitanos. Em Á. Ferreira, A. C. Silva, G. J. Marafon, & J. Rua, *Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais* (pp. 257-285). Rio de Janeiro: Editora Consequência.

Ferrão, J. (2014). Políticas territoriais eficazes e participadas. *Cidadania e Território: Desenvolvimento Local Sustentado.*

Ferrão, J. (2015). Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro. Em V. Soromenho-Marques, & P. T. Pereira, *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal* (pp. 328-336). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferrão, J., Tulumello, S., & Bina, O. (2015). Governança territorial democrática: tensões e potencialidades. Em J. Ferrão, & A. Horta, *Ambiente, Território e Sociedade. Novas Agendas de Investigação* (pp. 149-155). Lisboa: ICS - Imprensa de Ciências Sociais.

Ferreira, F. (2012). *O modo de governança como fator crítico de sucesso das políticas públicas ao nível local*. Lisboa: ISCTE

Ferreira, F., & Catarino, J. R. (2018). European territorial development and the place based approach: the budgetary dimension of Portugal 2020. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 7(2), pp.114-136

Ferreira, F., & Seixas, P. C. (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionlização? *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(3), pp.487-499.

Ferreira, I. (2015). Governação, Participação e Desenvolvimento Local. *Sociologia. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, volume 30, pp.97-117.

Figueiredo, A. M. (2004). Evaluation and organisational learning patterns in managing Strutural Fubds in Portugal: leverage effects versus governance failures. *Governance, Democracy and Evaluation* (pp. 1-27). Berlin: European Evaluation Society.

Figueiredo, A. M. (2009). *O QREN e a Territorialização das Políticas Públicas.* Lisboa: Observatório do QREN.

Figueiredo, A. M. (2010). *Territorialização das Políticas Públicas e monitorização estratégica do QREN.* Lisboa: Observatório do QREN.

Figueiredo, A. M., & Babo, E. P. (2014). Territorialização das Políticas Públicas: Inovação e Cultura. *Conferência na Fundação Calouste Gulbenkian, Afirmar o Futuro: Que Políticas Públicas para Portugal.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Institute of Public Policy Thomas Jefferson - Correia da Serra.

Firmino, S. (2008). Política de compensação dos desequilíbrios territoriais e governança na União. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pp. 1-14). Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

Fonseca, F., & Carapeto, C. (2009). *Governação, Inovação e Tecnologias - O Estado rede e a Administração Pública de Futuro.* Lisboa: Edições Sílabo.

Galés, P. L. (1998). Regulations and governance in European cities. *International journal of urban and regional research 22 (3)*, pp. 482-506.

Galhardo, R. M. (2017). *A política regional em Portugal no quadro dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas.* Lisboa: ISCTE-IUL. Dissertação de mestrado.

Gomides, J. E., & Silva, A. C. (2009). O surgimento da expressão "governance", governança e governança ambiental: Um resgate teórico. *Revista de Ciências Gerenciais, Volume XIII, n.º 18*, pp. 177-194.

Green, A., & Orton, M. (2012). Green, Anne e Orton, Michael (2012), "Policy Innovation in a Fragmented and Complex Multilevel Governance Context: Worklessness and the City Strategy in Great Britain. *Regional Studies, 46 (2)*, pp. 153-164.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies.* London: MacMillan.

Healey, P. (2006). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies, Volume 14 - Issue 3*, pp. 299-320.

Healey, P., Magalhães, P., Madanipour, C., & Pendlebury, J. (2002). *Shaping City Centre Futures: Conservation, Regeneration and Institutional Capacity.* Newcastle upon Tyne: Centre for Research in European Urban Environments, University of Newcastle.

Hill, M. (2004). *The Public Policy Process.* 5ª Edição: Harlow: Pearson.

Hooghe, L. (1995). Subnational mobilisation in the European union. *West European Politics, 18:3*, pp. 175-198.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review Vol. 97, No. 2 May 2003*, pp. 233-243.

IFDR. (2010). *A territorialização das políticas públicas em Portugal - Relatório Base.* Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.

IGFSE. (2013). *Os pressupostos do Acordo de Parceria.* Lisboa: Instituto Gestão Fundo Social Europeu.

INE. (2015). *As novas unidades territoriais para Fins Estatísticos.* Lisboa: INE.

INE. (2019). *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional 2017.* Lisboa: INE.

INE/DPP. (2009). *Índice Sintético de Desenvolvimento Regional.* Lisboa: INE/DPP.

Jalali, C. (2012). Governing from Lisbon or Governing from Brussels? Models and Tendencies of Europeanization of the Portuguese Government. Em N. S. Teixeira, & A. C. Pinto, *The Europeanization of Portuguese Democracy* (pp. 61-84). New York: COLUMBIA UNIVERSITY PRESS.

Jessop, B. (1977). Recent Theories of the Capitalist State. *Cambridge Journal of Economics, Vol 1 (4)*, pp. 353-373.

Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state.* Cambridge: Polity Press.

Jordan, A. (2001). The European Union: an evolving system of multi-levelgovernance ... or government? *Policy & Politics, vol 29 no 2, pp.* 193-208.

Justino, D., & Susana Batista. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação - Temas e Problemas*, A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais, 6 (12-13), pp. 41-60.

Kazancigil, A. (2002). A regulação social e a governança democrática da mundialização. Em e. a. A. Milani, *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI?* (pp. 47-62). Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS/UNESCO.

Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11, pp 1-8.

Kersbergen, K. V., & Van Waarden, F. (2004). "Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Res*earch, 43, pp.143-171

Kettl, D. F. (2000). The transformation of Governance; Globalization, Devolution and the role of Government. *Public Administration Review*, 60 n. º6, pp. 488-497.

Khaler, M. (2009). *Networked Politics: Agency, Power and Governance.* Ithaca and London: Cornell University Press.

Kitthananan, A. (2006). Conceptualizing governance: a review. *Journal of societal& social policy, 5/3*, pp. 1-19.

Klijn, E. H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of 10 years of research on the theme. *Public Management Review*, 10 (4), pp. 505-525.

Knoepfel, P., & Boisseaux, S. (2013). Seminar Essays in Public Policy Analysis, Matériel de cours de l'IDHEAP 1/2013 Chaire Politiques publiques et durabilité, Documento disponível em: http://www.idheap.ch >publications 2013 IDHEAP, Lausanne.

Kooiman, J. (2002). Governance. A Social-Political Perspective. Em J. R. Grote, & B. Gbikpi, *Participatory Governance* (pp. 71-96). Wiesbaden: Springer.

Lavalle, C., Pontarollo, N., Batista E Silva, F., Baranzelli, C., Jacobs, C., Kavalov, B., . . . Auteri, D. (2017). *European Territorial Trends.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Lei n.º 10/2003 de 13 de maio de 2003 (2003). Assembleia da República. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Lei n.º 44/91 de 2 de agosto de 1991 (1991). Assembleia da República. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Lei n.º 46/2008 de 27 de agosto de 2008 (2008). Assembleia da República. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Lei n. º75/2013 de 12 de setembro de 2013 (2013). Assembleia da República. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Lidstrom, A. (2007). Territorial Governance in Transition. *Regional and Federal Studies, Volume 17, 2007 - Issue 4, pp.* 499-508.

Lopes, R. (2001). *Competitividade, inovação e territórios.* Oeiras: Celta.

Magone, J. (2017). A governança dos fundos estruturais em Portugal: Um caso de europeização superficial. *Relações Internacionais*, Março 2017, pp. 55-69.

Marques (Coord.), R., Martingo, C., Teixeira, F. A., Saldanha, M., Guedes, N., Boura, P., . . . Vaz, P. M. (2013). *Portugal 2020: Como fazer funcionar a governação integrada.* Instituto Padre António Vieira.

Marques, R. M. (2017). *Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada - Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Sociologia Económica e das Organizações.* Lisboa: ISEG.

Masson-Vincent, M. (2008). GOVERNANCE AND GEOGRAPHY: Explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living place. *Boletín de la A.G.E.*, n.º 46, pp. 77-95.

Matos, C. (2013). *Governança e políticas públicas em territórios de baixa densidade.* Lisboa: ISCTE-IUL. Dissertação de mestrado.

Medeiros, E. (2016). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? *Finisterra, Volume 51 (103) , pp. 89-112.*

Milio, S. (2010). *From Policy to Implementation in the European Union: The Challenge of a Multi-Level Governance System.* London: Tauris Academic Studies.

Milward, H., & Provan, K. (2004). The Public Manager's Guide to Network Management. *Eller College Working Paper No.1008-04*, pp. 1-22.

Monteiro, S. (2009). Mudanças recentes nos processos de governança territorial em Portugal. *Finisterra 88*, pp. 165-173.

Monteiro, S., & Romão, N. (2018). Governança Multinível em Portugal: Descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus. *Coleção Políticas e Territórios, Working Paper N.º 4*. AD&C

Moreira, C. D. (2007). *Teorias e Práticas de Investigação.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Moreno, L. (2013). *Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional.* Lisboa: Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, ISA - Instituto Superior de Agronomia, INIAV - Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, Rota do Guadiana - Associação de Desenvolvimento Integrado.

Mota, L. (2010). *Implementação de políticas publicas em quadros de public governance –colaboração inter-organizacional como factor chave: o caso dos centros novas oportunidades do distrito de lisboa.* Lisboa: ISCSP, dissertação de mestrado em Sociologia das Organizações.

Mota, L. (2016). *O desafio da Metagovernação na Implementação das Políticas Públicas - (In)compatibilidades entre estilos de governação e estratégias de coordenação no domínio da educação e formação de adultos em Portugal.* Lisboa: ISCSP.

Mourato, J. (2013). The functional gap: a reflection on the limits to institutional capital. Em L. C. José Rio Fernandes, *Geography & Politics, Policies and Planning* (pp. 166-177). Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT.

Neto, P., Couto, J., & Natário, M. (2009). Governance and the Determinants of Local Economic Development in Raia Central Ibérica. Em T. N. Vaz, P. Nijkamp, & J. Rastoin, *Traditional Food production and Rural Sustainable Development* (pp. 81-99). Ashgate Editors.

Neves, A. (2010). *Governação Pública em Rede. Uma aplicação a Portugal.* Lisboa: Edições Sílabo.

NIPE, N. d. (2014). *Cooperação Territorial Europeia e Cultura.* Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais e Secretaria de Estado da Cultura.

OCDE. (2001). *OECD Territorial Outlook. 2001 edition.* Paris: OECD.

OCDE. (2009a). *How regions grow: Trends and analysis.* Paris: OECD Publishing.

OCDE. (2009b). *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth.* Paris: OECD Publishing.

OCDE. (2011). *OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies.* OECD Publishing.

Offe, C. (2009). Governance: An "Empty Signifier"? *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 16 n. º4, pp. 550-562.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government.* Reading, MA: Addison-Wesley.

Pereira, M. (2013). Da governança à governança territorial colaborativa: Uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate Ano 3, n. 2, p. 52-65, jul./dez. 2013.*, pp. 52-65.

Pereira, M. (2014). Governança Territorial Multinível: Fratura(s) entre teoria e prática(s). *Desenvolvimento Regional em Debate, v. 4, n. 2, p. 4-20, jul./dez. 2014.*, pp. 4-20.

Pereira, O. (2005). Políticas públicas e coesão social. *Estúdios Económicos de Desarrollo Internacional, vol 5-2*, pp. 123-142.

Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.8 n. º2, pp. 223-243.

Peters, G. (2014). Is governance for everybody? *Policy and Society*, v.33 n. º4, pp. 301-306.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios.* Basingstoke: Palgrave.

Pinto, R. R., Monteiro, M. H., Martins, M., & Carvalho, E. R. (Agosto de 2019). *Qualidade da Governança da Saúde em Portugal Uma avaliação ao período de intervenção da Troika.* Obtido de Cien Saude Colet: http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/qualidade-da-governanca-da-saude-em-portugal-uma-avaliacao-ao-periodo-de-intervencao-da-troika/17316 Acedido 3 de janeiro de 2020

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1995). *Manual de Investigação em Ciências Sociais.* Lisboa: Gradiva.

Reis, J. (2005). *Governação regional e gestão das intervenções financiadas pelos fundos estruturais, Estudo para o Observatório do QCAIII.* Coimbra: FEUC.

Reis, J. (2006). "Uma epistemologia do território". Em VVAA, *Ensaios de Homenagem a António Simões Lopes.* Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.

Reis, J. (2015). *Governação regional e gestão das intervenções financiadas pelos fundos estruturais – estudo para o observatório do QCA III.* Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies, XLIV*, pp. 652-667.

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance.* Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

Rhodes, R. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies, 8 (27)*, pp. 1243-1264.

Rodrigues, C. (2011). *Governação de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados.* Mangualde: Edições Pegado.

Rodrigues, M. L. (2017). O modelo das etapas e a análise das políticas públicas. Em M. L. Rodrigues, & H. Carreiras, *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2* (pp. 5-21). Lisboa: Mundos Sociais.

Romero, J., & Farinos, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. *Boletín de la A.G.E., 56,* pp. 295-319.

Rosneau, J., & Czempiel, E. (2000). *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Sampaio, M., & Leite, C. (2015). A Territorialização das Políticas Educativas e a Justiça Curricular: o caso TEIP em Portugal. *Currículo Sem Fronteiras*, 15 (3), pp. 715-740.

Santinha, G. (2014). O princípio da coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação das políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. *EURE (Santiago)*, v.140 n. º119, pp. 75-97.

Sapir, A. (2003). *An agenda for a growing Europe: Making the EU economic system deliver.* Brussels.

Serrano, M. M., Neto, P., & Santos, A. (2015). Eficácia, Eficiência e Sustentabilidade. Uma análise a partir das políticas públicas. Em P. Neto, & M. M. Serrano, *Políticas Públicas, Economia e Sociedade. Contributos para a Definição de Políticas no Período 2014-2020* (pp. 105-138). Alcochete: Nexo Literário.

Sorensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies, Vol. 28 – No. 3*, pp. 195-218.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias, 8 (16)*, pp. 20-45.

Spatial Foresight. (2015). *Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020: Multi-level governance in support of Europe 2020.* Directorate-General for Regional and Urban Policy.

Stead, D. (2013). The Rise of Territorial Governance in European Policy. *European Planning Studies Volume 22*, pp. 1368-1383.

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

Tavares, A. (2019). *Administração pública portuguesa.* Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tomaney, J. (2010). *Place-based approaches to regional development: Global trends and asutralian implications.* Australian Business Foundation.

Trondal, J., & Bauer, M. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: capturing variation in the European administrative system. *European Political Science Review - Vol. 9, No. 1*, pp. 73-94.

UE. (2007). *Tratado de Lisboa.* Jornal Oficial da União Europeia.

UE. (2011). *Agenda Territorial da União Europeia para 2020.* Godollo, Hungria: Documento aprovado durante a Reunião Informal de Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Territorial da União Europeia.

UE. (2016). Regulamento (UE) 2016/2066 da Comissão de 21 de novembro.

Vale, M. (2009). Conhecimento, Inovação e Território. *Finisterra, XLIV, 88*, pp. 9-22.

Vale, M., & Queiroz, M. (2015). Cidades e Política de Coesão na UE. Em P. Neto, & M. Serrano, *Políticas Públicas, Economia e Sociedade - Contributos para a definição de políticas no período 2014-2020* (pp. 223-238). Alcochete: Nexo Literário.

Vanthillo, T., & Verhetsel, A. (2012), Paradigm change in regional policy: towards smart specialisation? Lessons from Flanders (Belgium). *Revue Belge de Geógraphie*, 1-2 Inaugural Issue. Disponível em https://journals.openedition.org/belgeo/7083 Acedido a 16 de junho de 2018

Ventura, A. R. (2015). *Territorialização de políticas públicas: estudo para a compreensão da participação das colectividades territoriais na elaboração das políticas públicas.* Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na área de Ciências Jurídico-Forenses.

Well, L. V., & Schmitt, P. (2016). Territorial governance across Europe: Setting the stage. Em P. Schmitt, & L. V. Well, *Territorial Governance* (pp. 3-20). Nijmegen: Routledge Research in Planning and Urban Design.

Wilson-Grau, R., & Nunez, M. (2007). Evaluating international social change networks. *Development in Practice*, 17 (2) , pp. 258-327

Apêndices

Apêndice 1 Etapas histórias. Adaptado de Galhardo (2017)

Período histórico	**Caraterísticas**
Do Estado Novo ao pós-guerra (Anos 50 a 1975)	Transição entre a preocupação exclusiva com o crescimento do País, para uma preocupação partilhada com o crescimento das regiões mais atrasadas, no sentido de alcançar maior equilíbrio no aproveitamento do crescimento económico externo a essas regiões e ao país, embora com planeamento centralizado;
Democratização do país - do pós-25 de abril até à adesão de Portugal à CEE (Comunidade Económica Europeia) (1975 a 1986)	Descentralização de poderes para as autarquias locais, uma preocupação crescente com o desenvolvimento das regiões mais pobres, mas que a contemporaneidade com duas crises petrolíferas e a necessidade de resgatar as finanças do Estado, por duas vezes, fez aumentar o fosso entre as intenções e a concretização dessas políticas de desenvolvimento
Adesão à CEE e a posterior aplicação de Fundos Comunitários em Portugal (1986 a 1999)	Desenvolvimento do planeamento da política regional portuguesa, em alinhamento com Política Regional Europeia;

Apêndice 2 Estado hierárquico e Estado-rede. Adaptado de Fonseca & Carapeto (2009)

Tipo de Estado	**Ambiente institucional**			
	Atores centrais	**Administração Pública**	**Outros atores**	**Mecanismos de Coordenação**
Estado Hierárquico	- Parlamento - Governo	- Organização burocrática - Implementação neutral na base de preferências políticas	- Não existem outros atores com papel ativo - Os cidadãos são meros votantes e administrados	- Hierarquias - Regras
Estado Rede	- Parlamento - Governo - Administração local - Associações profissionais - Sindicatos - Grupos de interesse não-económicos - Cidadãos - Entidades supraestaduais - Outros estados	- Organização horizontal e flexível - Institucionalização das estruturas (provedor de justiça, conselhos consultivos, etc.) e mecanismos (direitos de informação, consulta e participação) para mediação dos diferentes interesses	- Múltiplos atores envolvidos - Intervenção dos cidadãos individuais e organizações da sociedade civil - Parcerias entre atores (públicos e entre públicos e privados)	- Redes - Negociação

Apêndice 3 Entendimentos de Governança. Adaptado de Adaptado de Crespo (2013), Dallabrida (2015), Pierre & Peters (2005)

Autores	Entendimentos de Governança
Almeida e Almeida (20128)	Transição de um modelo estatal centralizado para uma forma mais disseminada de exercício do poder e de regulação sociopolítica partilhada entre agentes diversos
Crespo (2013)	Enfoque na multiplicidade de atores que intervêm no processo político
Czempiel (2000)	Capacidade de fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas
Dallabrida (2013)	Uma nova forma de governar e de formulação de políticas públicas com base na interação de redes de instituições e atores de diversas tipologias que assenta na priorização de interesses coletivos e na prática da democracia
Ferrão (2013)	Associações de entidades de tipologias distintas que estabelecem voluntariamente entre si relações horizontais de cooperação e parceria, sendo que estas podem basear-se em modalidades distintas, quer ao nível jurídico que ao nível da sua duração no tempo.
Healey (1997), Healey et al (2002)	Proliferação de interesses, atores, prestação de serviços e sistemas de regulação que estão envolvidos na realização de políticas e na tomada de decisões
Heritier e Lehmkuhl (2011)	Processos ficados em áreas setoriais ou funcionais específicas contribuindo para a formulação de políticas públicas
Hirst (2000)	Governança como forma de priorização coletiva e de estabelecimento de preferências
Jessop (2002)	Modelo alternativo de gestão de assuntos coletivos, sendo considerada uma auto-organização horizontal entre atores mutuamente interdependentes
Kooiman (2005)	Governance is the whole of public as well as private interactions taken to solve societal problems and create societal opportunities. It includes the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them.
Mayntz (1998)	Forma de governar mais cooperativa, em que as autoridades estatais não exercem um poder soberano sobre a sociedade civil
Milward (2004)	Condições para a criação de regras para a ação coletiva, incluindo muitas vezes agentes do setor provado
Le Galés (1997)	Processo de coordenação de atores, grupos e instituições a fim de atingir as metas que foram coletivamente definidas
Osbourbe e Gabler (1991)	O negócio do governo
Pierre e Peters (2005)	Mecanismo ou processo que, através do consenso, ou no mínimo através de uma vontade maioritária, toma uma decisão sobre prioridades sociais e de objetivos que daí possam emergir
Rosenau (2000)	Abrange além das instituições governamentais, mecanismos informais de carater não governamental
Rosneau e Czempiel (1992)	Redes auto-organizadas que congregam organizações e instituições complexas, bem como autores dos setores publico e privado
Rhodes (1996)	Interações entre atores enraizadas e instituídas por regras negociadas entre os participantes
Sorensen e Torfing (2005)	Relações horizontais entre atores interdependentes, mas que funciona autonomamente
Stoker (1998)	Destaca a existência de instituições e de atores que são extraídos da Administração Pública e que estão fora dela.

Apêndice 4 Entendimentos de Governança Territorial. Adaptado de Dallabrida, Marchesan, Rossetto & Filippim (2016)

Entendimentos	**Autores e ano**
Processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais, em uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa	Ferrão, 2010
Novas formas de associação do Estado com entidades sindicais, associações empresariais, centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil	Jessop, 2006
Relações voluntárias e não hierárquicas de associação entre atores públicos, semipúblicos e privados	Ferrão, 2013
Novo modo de gestão e decisão dos assuntos públicos em um território	Farinós, 2008
Modalidade reforçada de bom governo, fundamentada em um papel insubstituível do Estado, em uma conceção mais sofisticada de democracia e em um maior protagonismo da sociedade civil	Romer e Farinós, 2011
Capacidade de integrar e adaptar organizações, diferentes grupos e interesses territoriais	Feio e Chorincas, 2009
Processos de articulação de atores sociais, económicos e institucionais em redes de poder socio territorial	Dallabrida e Becker, 2003
Planeamento, tomada de decisão e gestão dos assuntos públicos	(Farinós, 2008; Dallabrida, 2006, 2007 e 2011),
Modo de organização da ação coletiva e estruturação de coligações orientadas em direção a um objetivo comum	Espon, 2006
Integrar os diferentes interesses dos grupos situados territorialmente	Feio e Chorincas, 2009
Lógica inovadora, partilhada e colaborativa	Ferrão, 2010

Apêndice 5 Entendimentos de Governança Territorial em documentos chave OCDE/UE. Adaptado de Stead (2014)

	Diferentes dimensões da Governança Territorial				
Documentos / Processos oriundos do *policy-making* UE/OCDE	**Coordenação vertical ou horizontal de políticas e/ou atores**	**Participação e consensualização entre atores públicos e/ou privados**	**Devolução de poderes e/ou recursos para os níveis inferiores de decisão**	**Coesão Territorial**	**Avaliação dos impactos territoriais e desenvolvimento de visões territoriais**
OECD Territorial Outlook 2001	X	X			
CEMAT Resolution on Territorial Governance 2006		X		X	X
Territorial Agenda of the EU 2007	X	X		X	X
European Green Paper on Territorial Cohesion 2008		X			
White Paper on multilevel governance 2009			X		X
CEMAT Declaration on future challenges for sustainable spatial development of the European continent 2010		X	X		
The territorial state and perspectives of the European Union 2011 update	X			X	

Apêndice 6 Referenciação de Governança Multinível em documentos da União Europeia. Adaptado de Faludi (2012)

Documentos	Entendimentos de Governança Multinível
White Paper on Multi-Level Governance 2009	"…considers multilevel governance to mean coordinated action by the European Union, the Member States and local and regional authorities, based on partnership and aimed at drawing up and implementing EU policies"
First Action Programme – Presidency Portugal 2007	"…fundamental tool for a balanced spatial development of the European Union,"
Committee of Senior Officials of the European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning of the Council of Europe	"…a common policy under under which all spatial planning, development and management instruments would incorporate climate change into their "mitigation and adaptation" dimension and the appropriate processes of multi-level territorial governance"
CEMAT Moscow Declaration 2009	"In the past four decades, the internal organization of statutory power within the Council of Europe member countries has changed considerably. The process of democratization and the subsequent change of polarization resulted in the allocation of significant territorial development responsibilities to regions and municipalities in most countries. In central and eastern Europe too, the decentralization process, which started later, has progressed significantly, generating, as in western Europe, structures of multilevel-territorial governance
European Parliament 2009	"…agrees with the view that different territorial scales are needed for different problems and that…the establishment of real partnerships between all the parties involved in regional and local development at EU, national, regional and local level, is a precondition for the process of designing territorial cohesion and calls on the Commission and the Member States to make all efforts to develop such a multi-level territorial governance
Territorial Agenda 2020 (2011)	"We are aware that enhancing territory cohesion calls for effective coordination of different policies, actors and planning mechanisms, and the creation and sharing of territorial knowledge. Implementation instruments and competences are in the hands of EU institutions, Member States, regional and local authorities and private actors. Multi-level governance formats are required to manage different functional territories and to ensure balanced and coordinated contributes of local, regional, national and European actors in compliance with the principle of subsidiarity. This needs vertical and horizontal coordination between decision-making bodies at different levels and sectors…"

Apêndice 7 Diversos entendimentos de *Multilevel Governance* em documentos da União Europeia no ciclo de programação 2014-2020. Concepção própria

Documento / Autor /Ano	**Entendimento**
Livro Branco do *Comité das Regiões* sobre a Governação a vários níveis. (2009)	"O COMITÉ DAS REGIÕES – entende a governação a vários níveis como uma acção coordenada da União, dos Estados-Membros e dos órgãos do poder local e regional, assente na parceria e tendo em vista elaborar e aplicar as políticas da União Europeia. Isto implica responsabilidade partilhada dos diferentes níveis de poder em questão e apoia-se em todas as fontes da legitimidade democrática e na representatividade dos vários intervenientes implicados."
Charter for Multilevel Governance in Europe. *Commitee of the Regions.* (2011)	"The Committee of the regions sees the principle of multilevel governance as based on coordinated action by the EU, the Member States and regional and local authorities according to the principles of subsidiarity and proportionality and in partnership, taking the form of operational and institutionalized cooperation in the drawing-up and implementation of the European Union's policies"
EU Territorial Agenda 2020 *Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development* (2011)	"…balanced and coordinated contribution of the local, regional, national, and European actors – such as authorities or governments – in compliance with the principle of subsidiarity through systematic integration of territorial aspects' (EU, 2011, p. 85)
Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together Methods, Instruments and Practices – *EUKN* (2011)	"When addressing the issue of multilevel governance, we are concerned about ways of coordinating activity between and across levels of government."
Handbook for Local and Regional Authorities - *CdR* Delivering on the Europe 2020 Strategy (2012)	"Multilevel governance helps ensure that all the relevant actors can cooperate with – and not work against – one other. All stakeholders should promote this intelligent system of multilevel governance to ensure that all relevant partners can connect, engage in dialogue and cooperate together to delivering on the Europe 2020 Strategy to address common challenges on the ground"
Multilevel Governance and Partnership - The Van den Brande Report (2014)	"MLG therefore offers a participatory answer in providing tools for participation to regions, cities, and ultimately the citizen. It favors cooperation and democratization as it multiplies opportunities for citizens to influence government. It is a highly valid way to strengthen the democratic debate within the Union. The alternative to multilevel democracy is not simple democracy, but ineffective democracy. MLG thus helps the EU in overcoming its remoteness and further closes the gap with citizens"
Towards Better Territorial Governance in Europe - *ESPON TANGO* - (2014)	Multi-level governance has become familiar across the EU, for example in linking EU concerns into national, regional and local actions that bring together investments from European funds with other resources, including support from the private and voluntary sectors. "Territorial governance" is an extension of

	multi-level-governance. It adds explicitly territorial and knowledge related elements, thus focusing on a place-based and territorially sensitive approach
Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020 Multi-level governance in support of Europe 2020 - *Directorate-General for Regional and Urban Policy* (2015)	"Multi-level governance describes collective decision-making processes where authority and influence are shared between stakeholders operating at multiple levels of governance. In other words, it describes decision-making processes that engage various independent but interdependent stakeholders. Multi-level governance does not define a model of exclusive decision-making powers nor proposes stable hierarchies of authority."

Apêndice 8 Modelo proposto de avaliação da governança multinível. Conceção própria

Modelo de avaliação da Governança Multinível – Estrutura dimensional		
Dimensões	**Subdimensões**	**Critérios**
Participação e Capacitação	Identificação com instrumento	Apropriação por parte dos atores do processo
	Identificação com objetivos	Apropriação por parte dos atores com os objetivos traçados
	Contributo dos atores	Valor acrescentado que os atores aportaram ao processo
	Mobilização dos atores	Volume relacional aportado pelos atores ao processo
	Aprendizagem	Existência de um referencial de aprendizagem doa atores
Coordenação e Articulação	Identificação com Processo de decisão	Apropriação por parte dos atores do processo decisório
	Coordenação horizontal	Interação com ouros atores do mesmo nível territorial
	Eficácia do processo de decisão	Adequação do processo decisório face aos objetivos do processo
	Coordenação vertical	Autonomia dos atores face a outros níveis de governação
	Confiança na liderança	Confiança nos arranjos organizacionais de liderança do processo
Finalidade e Objetivos	Identificação com objetivos do instrumento	Apropriação dos objetivos do instrumento de política
	Coerência face a referencial de política superior	Coerência do instrumento com referencial e política *top-down*
	Identificação face ao referencial de política superior	Identificação com referencial de política *top-down*
	Princípio de parceria	Identificação com os princípios de parceria com outros atores territoriais
	Inputs multinível	Identificação com objetivos propostos por atores de níveis territoriais distintos
Resultados e Avaliação	Pertinência da mudança territorial	Concordância com a mudança territorial proposta
	Clareza da mudança territorial	Concordância com a clareza da mudança territorial proposta
	Diagnóstico territorial	Coerência com as necessidades territoriais observadas no diagnóstico

	Monitorização e avaliação	Aferição do processo de monitorização e avaliação do instrumento
	Centralidade do instrumento	Indispensabilidade do instrumento de política para as mudanças territoriais

Apêndice 9 Modelo operacional da investigação. Conceção própria

MODELO OPERACIONAL DA INVESTIGAÇÃO- ESTRATEGIAS INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO PORTUGAL 2020						
Conceito		**Dimensões analítica**	**Fases**	**Dimensões de aplicação**	**Escalas**	**Indicadores**
Aferição da perceção da relevância da Governança Multinível no âmbito da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa (EIDT-AML)	**Governança Multinível**	1-Participação e Capacitação	1- Formulação e Implementação	1- Por território 2- Por Ator 3- Por nível de intervenção	Escala de *Likert* crescente de 1 a 7	1- Identificação com processo de formulação/implementação da EIDT 2- Identificação com objetivos da EIDT 3- Contributo dos atores para formulação/implantação da EIDT 4- Mobilização dos atores para formulação/implementação da EIDT 5- Aprendizagem dos atores no processo de formulação/implementação da EIDT
		2-Coordenação e Articulação				1- Identificação com processo de decisão da EIDT 2- Satisfação com papel dos atores no processo de articulação com outros atores do mesmo nível territorial (Coordenação horizontal) 3- Eficácia do processo de decisão relativamente aos objetivos da EIDT 4- Autonomia dos atores no âmbito do processo de decisão face a outros níveis de governação (coordenação vertical)

						5- Confiança na liderança do processo de formulação/implementação
		3-Finalidadee Objetivos				1- Identificação com objetivos propostos na EIDT 2- Identificação com o papel da EIDT no âmbito do Portugal 2020 3- Identificação dos objetivos da EIDT com os do Portugal 2020 4- Identificação com os princípios de parceria com outros atores territoriais 5- Identificação com os objetivos propostos por atores de escalas distintas
		4-Resultados e Avaliação				1- Concordância com os objetivos de mudança territorial propostos 2- Clareza das mudanças territoriais identificadas 3- EIDT é coerente com as necessidades do território 4- Aferir o processo de monitorização e avaliação da EIDT 5- As mudanças territoriais pretendidas poderiam ser atingidas sem a EIDT

Apêndice 10 Quadro político e normativo da AML. Adaptado de AML (2016)

Mandato	Presidência do órgão executivo		Presidência do órgão deliberativo		Enquadramento normativo
1992/1993	Junta Metropolitana	Daniel Branco	Assembleia Metropolitana	Hélder Madeira	Lei 44/91 de 2 de agosto
1994-1997	Junta Metropolitana	Daniel Branco	Assembleia Metropolitana	José Manuel Maia	
1998/2001	Junta Metropolitana	João Soares	Assembleia Metropolitana	José Manuel Maia	
2002-2005	Junta Metropolitana	Maria da Luz Rosinha	Assembleia Metropolitana	Joaquim Martins Gonçalves	Entra em vigor a Lei n.º 10/2003 de 13 de maio
2005-2009	Junta Metropolitana	Carlos Humberto de Carvalho	Assembleia Metropolitana	João Serrano	Entra em vigor a Lei n.º 46/2008
2009-2013	Junta Metropolitana	Carlos Humberto de Carvalho	Assembleia Metropolitana	João Serrano	Entrada em vigor da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro
2013-2017	Comissão Executiva	Demétrio Alves	Conselho Metropolitano	António Costa e Basílio Horta (desde 21/05/2015)	
2017-	Comissão Executiva	Carlos Humberto de Carvalho	Conselho Metropolitano	Fernando Medina	

Apêndice 11 Evolução do modelo de atribuições das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018)

Evolução do Modelo de Atribuições das AM	**Lei 44/91**	**Lei 10/03**	**Lei 46/08**	**Lei 75/13**
Coordenação de Investimentos Municipais de Âmbito Metropolitano	Introduz	Mantêm	Mantêm	Mantêm
Coordenação de Serviços de Âmbito Metropolitano	Introduz	Específica	Mantêm com alterações	Mantêm
Coordenação de Redes de Infraestruturas e Equipamentos entra o Nível Municipal e a Administração Central		Funde		
Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano (transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos)			Introduz	Mantêm
Acompanhamento da Elaboração e Execução dos POT de Nível Municipal e Metropolitano	Introduz	Amplia	Inclui	Mantêm
Parecer sobre Financiamento da Administração Central e da União Europeia	Introduz	Inclui	Inclui	Mantêm
Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana			Amplia	Mantêm
Planeamento e gestão estratégica, económica e social		Introduz	Mantêm	Mantêm
Gestão territorial na área dos municípios integrantes		Introduz	Inclui	Mantêm

Apêndice 12 Evolução do objeto, natureza jurídica e âmbito territorial das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018)

Evolução do Objeto, Natureza Jurídica e Âmbito Territorial das AM			
	Objeto	**Natureza Jurídica**	**Âmbito Territorial**
Lei 44/91	São criadas as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, abreviadamente designadas, respetivamente, por AML e AMP.	As áreas metropolitanas são pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes.	1 - A área metropolitana de Lisboa tem sede em Lisboa e compreende os concelhos de Alcochete, Almada, Amadora, Azambuja, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira. 2 - A área metropolitana do Porto tem sede no Porto e compreende os concelhos de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. 3 - O âmbito territorial das áreas metropolitanas pode ser alterado por decreto-lei, ouvidos os municípios interessados.
Lei 10/03	A presente lei estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições das áreas metropolitanas e o modo de funcionamento dos seus órgãos, bem como as respetivas competências.	As áreas metropolitanas são pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram.	De acordo com o âmbito territorial e demográfico, as áreas metropolitanas podem ser de dois tipos: a) Grandes áreas metropolitanas (GAM); b) Comunidades urbanas (ComUrb). As áreas metropolitanas são constituídas por municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial. As GAM compreendem obrigatoriamente um mínimo de nove municípios com, pelo menos, 350000 habitantes. As ComUrb compreendem obrigatoriamente um mínimo de três municípios com, pelo menos, 150000 habitantes.
Lei 46/08	A presente lei estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.	As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto são pessoas coletivas de direito público e constituem uma forma específica de associação dos municípios abrangidos pelas unidades territoriais definidas com base nas NUTS III da	2 - Os municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto podem integrar associações de municípios de fins específicos, nos termos do regime jurídico do associativismo municipal.

		Grande Lisboa e da Península de Setúbal, e do Grande Porto e de Entre Douro e Vouga, respetivamente.	3 - Para efeitos de aplicação da presente lei, os municípios integrantes das áreas metropolitanas são listados em anexo, que faz parte integrante da presente lei.
Lei 75/13	Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.	1 - Podem ser instituídas associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, nos termos da presente lei. 2- São associações de autarquias locais as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos. 3 - São entidades intermunicipais a área metropolitana e a comunidade intermunicipal.	A área metropolitana de Lisboa compreende os concelhos de Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Sesimbra, Setúbal, Seixal, Sintra e Vila Franca de Xira. A área metropolitana do Porto compreende os concelhos de Santo Tirso, Trofa, Arouca, Oliveira de Azeméis, Santa Maria da Feira, São João da Madeira, Vale de Cambra, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Paredes, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

Apêndice 13 Evolução do modelo de competências do órgão deliberativo das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018)

Evolução do Modelo de Competências do Órgão Deliberativo das AM	**Lei 44/91**	**Lei 10/03**	**Lei 46/08**	**Lei 75/13**
Eleger o presidente e os vice-presidentes	**X**	**X**	**X**	**X**
Eleger a mesa da assembleia metropolitana (inclui um secretário além do presidente e os vice-presidentes)				
Aprovar os planos plurianual e anual de atividades e o orçamento, bem como as contas e o relatório de atividades	**X**	**X**	**X**	**X**
Aprovar os estatutos, o plano de ação da área metropolitana e a proposta de orçamento e as suas revisões, bem como apreciar o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação e, ainda, apreciar e votar os documentos de prestação de contas				
Aprovar a celebração de acordos, contratos-programa e protocolos relativos a transferências de atribuições ou competências	**X**	**X**	**X**	**X**
Autorizar a celebração de contractos de delegação de competências com o Estado e com os municípios, bem como a respectiva resolução e revogação				
Aprovar acordos de cooperação, a participação noutras pessoas colectivas e a constituição de empresas intermunicipais	**X**	**X**	**X**	**X**
Autorizar a área metropolitana, sob proposta da junta metropolitana, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou do sector social e cooperativo, a criar ou participar noutras pessoas coletivas e a constituir empresas metropolitanas;				
Autorizar a comissão executiva metropolitana a celebrar, após concurso público, contractos de concessão e fixar as respetivas condições gerais				**X**
Aprovar regulamentos, designadamente de organização e funcionamento	**X**	**X**		
Aprovar a adesão de outros municípios		**X**		
Aprovar, sob proposta da junta, a constituição do conselho de administração ou a nomeação do administrador executivo, bem a remuneração dos respetivos administradores;		**X**		
Aprovar, sob proposta da junta, os planos previstos no âmbito do planeamento e do desenvolvimento		**X**		
Aprovar os planos, os programas e os projetos de investimento e desenvolvimento de interesse metropolitano, cujos regimes jurídicos são definidos em diploma próprio				**X**
Aprovar as linhas políticas e estratégicas da área metropolitana propostas pela junta metropolitana			**X**	**X**
Definir e aprovar as opções políticas e estratégicas da área metropolitana				**X**
Aprovar, sob proposta da junta metropolitana/comissão executiva metropolitana, os regulamentos com eficácia externa			**X**	**X**
Apreciar e deliberar sobre o exercício da competência de cobrança dos impostos municipais pelos serviços da área metropolitana, nos termos a definir por diploma próprio			**X**	**X**
Aprovar a constituição da entidade gestora para a requalificação nas autarquias, bem como o regulamento específico				**X**

Aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos, nos termos da lei			**X**	**X**
Aprovar a criação ou reorganização dos serviços metropolitanos				**X**
Aprovar o mapa de pessoal dos serviços metropolitanos				**X**
Autorizar a comissão executiva metropolitana a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis e fixar as respetivas condições gerais, podendo determinar o recurso à hasta pública, assim como a alienar ou onerar bens ou valores artísticos da área metropolitana, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no n.º 2 do artigo 33.º				**X**
Ratificar a composição da comissão executiva metropolitana, sob proposta da junta metropolitana, por maioria absoluta dos membros em efetividade de funções			**X**	
Elaborar e aprovar o seu regimento, bem como os regulamentos de organização e funcionamento	**X**	**X**	**X**	**X**
Acompanhar a atividade da área metropolitana e os respetivos resultados nas empresas, cooperativas, fundações ou outras entidades em que a área metropolitana detenha alguma participação			**X**	**X**
Apreciar, com base na informação disponibilizada pela comissão executiva metropolitana, os resultados da participação da área metropolitana nas empresas locais e em quaisquer outras entidades				
Acompanhar e fiscalizar a atividade da junta metropolitana e da comissão executiva metropolitana, devendo ser apreciada, em cada reunião ordinária, uma informação escrita sobre a atividade da área metropolitana, bem como da sua situação financeira;			**X**	**X**
Acompanhar a atividade da área metropolitana, e avaliar os respetivos resultados, nas empresas locais e noutras entidades nas quais a área metropolitana detenha alguma participação				**X**
Deliberar sobre a participação da área metropolitana em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa				**X**
Pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições da área metropolitana				**X**
Deliberar sobre a dissolução, a cisão e a liquidação da área metropolitana		**X**		
Deliberar por maioria absoluta dos membros em efetividade de funções sobre a demissão da comissão executiva metropolitana ou a substituição dos seus membros, sob proposta da junta			**X**	
Deliberar sobre a composição em concreto do conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano				**X**
Ratificar o regimento de organização e funcionamento do conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano				**X**
Deliberar sobre o número de secretários metropolitanos remunerados, nos termos da presente lei				**X**
Deliberar, sob proposta da junta metropolitana/comissão executiva metropolitana, sobre a forma de imputação aos municípios integrantes da área metropolitana das despesas com pessoal e dos encargos com o endividamento			**X**	**X**
Designar, sob proposta da junta metropolitana/comissão executiva metropolitana, o revisor oficial de contas ou a sociedade de revisores de contas			**X**	**X**

Designar, sob proposta da comissão executiva metropolitana, o representante da área metropolitana na assembleia geral das empresas locais, assim como os seus representantes em quaisquer outras entidades organismos ou comissões nos quais a área metropolitana participe, independentemente de integrarem ou não o perímetro da administração local				**X**
Exercer os demais poderes conferidos por lei ou que sejam consequência das atribuições da área metropolitana ou das que nela sejam delegadas	**X**	**X**	**X**	**X**
Conhecer e tomar posição sobre os relatórios definitivos resultantes de ações tutelares ou de auditorias executadas sobre a atividade dos órgãos e serviços da área metropolitana				**X**
Tomar posição perante quaisquer órgãos do Estado ou entidades públicas sobre assuntos de interesse para a área metropolitana				**X**
Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário				**X**
Compete ainda ao conselho metropolitano deliberar sobre a demissão da comissão executiva				**X**

Apêndice 14 Evolução do modelo de competências do órgão executivo das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018)

Evolução do Modelo de Competências do Órgão Executivo das AM	**Lei 44/91**	**Lei 10/03**	**Lei 46/08**	**Lei 75/13**
Competências no âmbito da organização e funcionamento				
Eleger o presidente e os vice-presidentes	**X**	**X**	**JM**	
Assegurar o cumprimento das deliberações da assembleia metropolitana (ou comunidade urbana no caso da Lei 10/03)	**X**	**X**	**CE**	**CE**
Elaborar os planos plurianuais e anual de atividades e o orçamento da área metropolitana e apresentá-los à assembleia metropolitana, com parecer do conselho metropolitano	**X**			
Executar os orçamentos, bem como aprovar as suas alterações		**X**	**CE**	**CE**
Dirigir os serviços técnicos e administrativos criados para assegurar a prossecução das competências da área metropolitana	**X**	**X**	**CE**	**CE**
Apresentar propostas ao conselho metropolitano sobre matérias da competência deste				**CE**
Aprovar os projectos, programas de concurso, cadernos de encargos e a adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba				**CE**
Discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as câmaras municipais contractos de delegação de competências, nos termos previstos na presente lei, bem como propostas de resolução e revogação dos contractos				**CE**
Submeter ao conselho metropolitano, para efeitos de autorização, propostas de celebração dos contractos de delegação de competências				**CE**
Proceder à aquisição e locação de bens e serviços				**CE**
Executar obras por empreitada				**CE**
Propor à assembleia metropolitana a forma de imputação aos municípios associados das despesas com pessoal e dos encargos com endividamento			**JM**	
Propor, conforme os casos, à assembleia metropolitana ou à comunidade urbana, a constituição de um conselho de administração ou a nomeação de um administrador executivo, bem como a fixação da remuneração dos respectivos administradores		**X**		
Propor à assembleia metropolitana a associação com outras entidades públicas, privadas ou do sector social e cooperativo, a criação ou participação noutras pessoas colectivas e a constituição de empresas metropolitanas			**JM**	
Propor ao conselho metropolitano o representante da área metropolitana na assembleia geral das empresas locais, assim como os seus representantes em quaisquer outras entidades, organismos ou comissões nos quais a área metropolitana participe, independentemente de integrarem ou não o perímetro da administração local				**CE**
Elaborar e apresentar ao conselho metropolitano propostas de harmonização no domínio dos poderes tributários dos municípios				**CE**
Propor a ratificação pela assembleia metropolitana da composição da comissão executiva metropolitana, bem como a substituição dos seus membros			**JM**	
Propor a declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação				**CE**

Exercer as competências transferidas pela administração central ou delegadas pelos municípios integrantes			**JM**	**CE**
Exercer os demais poderes que lhe sejam conferidos por lei ou deliberação da assembleia metropolitana ou que sejam necessários à prossecução das atribuições da área metropolitana	**X**	**X**		
Designar os representantes da área metropolitana em quaisquer entidades ou órgãos previstos na lei		**X**	**JM**	
Proceder à cobrança, entrega e fiscalização dos impostos locais dos municípios integrantes da área metropolitana		**X**	**CE**	
Elaborar as propostas e o pedido de autorização em matéria de contratação de empréstimos e submeter à apreciação da junta metropolitana			**CE**	
Submeter as propostas e pedidos de autorização em matéria de contratação de empréstimos à assembleia metropolitana			**JM**	
Aprovar as propostas de empréstimos e submetê-los à assembleia metropolitana			**JM**	
Remeter as contas da área metropolitana ao Tribunal de Contas, nos termos da lei			**JM**	**CE**
Dar conhecimento das contas da área metropolitana às assembleias municipais dos respetivos municípios				**CE**
Acompanhar e apoiar a instrução dos processos de execução fiscal no âmbito da administração municipal				**CE**
Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação e, ainda, os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia metropolitana		**X**	**CE**	**CE**
Alienar bens imóveis em hasta pública, independentemente de autorização do conselho metropolitano, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação tenha sido aprovada por unanimidade do conselho metropolitano				**CE**
Alienar bens móveis				**CE**
À junta metropolitana compete, em especial, a representação política da área metropolitana perante o Governo e os organismos e serviços da administração central, bem como perante entidades internacionais			**JM**	
À junta metropolitana compete ainda propor à assembleia metropolitana os regulamentos com eficácia externa da área metropolitana e os regulamentos de organização e funcionamento de serviços			**JM**	**CE**
Competências no âmbito no âmbito do planeamento e do desenvolvimento				
Aprovar os instrumentos de planeamento (no âmbito das competências da comissão executiva) e apresentá-los à assembleia metropolitana			**JM**	
Estabelecer as linhas de opção política e estratégica da área metropolitana a serem submetidas à aprovação da assembleia metropolitana			**JM**	
Elaborar e submeter a aprovação do conselho metropolitano o plano de ação e a proposta do orçamento, assim como as respetivas alterações e revisões				**CE**
Preparar o Plano de Ação da Área Metropolitana, a proposta de orçamento e as respetivas revisões, a apresentar à junta metropolitana			**CE**	

Elaborar e submeter à aprovação, conforme os casos, da assembleia metropolitana ou da comunidade urbana, as opções do plano, a proposta de orçamento e as respetivas revisões		**X**	**JM**	
Propor ao Governo planos, projetos e programas de investimento e desenvolvimento de interesse ao desenvolvimento da AM		**X**	**JM**	**CE**
Elaborar e monitorizar os planos intermunicipais, ao nível do desenvolvimento regional, do ordenamento do território, da proteção civil e dos transportes		**X**	**CE**	
Acompanhar a elaboração, revisão e alteração de planos diretores municipais, de planos ou instrumentos de política sectorial e de planos especiais de ordenamento do território		**X**		
Participar na gestão de programas de desenvolvimento regional e apresentar candidaturas a financiamentos através de programas, projetos e demais iniciativas		**X**	**CE**	**CE**
Participar, com outras entidades, no planeamento que diretamente se relacione com as atribuições da área metropolitana, emitindo parecer a submeter a apreciação e deliberação do conselho metropolitano;				**CE**
Apresentar projetos de modernização administrativa e de formação de recursos humanos		**X**	**CE**	**CE**
Conceber e executar os planos plurianuais e anuais de formação dos recursos humanos dos municípios		**X**		
Competências no âmbito da gestão territorial				
Coordenar a atuação dos municípios no âmbito metropolitano			**JM**	**CE**
Pronunciar-se sobre os planos e programas da administração central com incidência na área metropolitana			**JM**	
Propor à assembleia metropolitana projetos e regulamentos aplicáveis no território dos municípios que integram a área metropolitana	**X**	**X**		
Promoção e a elaboração dos planos intermunicipais de ordenamento do território e a participação na elaboração dos planos especiais de ordenamento do território		**X**	**CE**	
Elaborar os planos intermunicipais de ordenamento do território respetivos				
Integrar as comissões de acompanhamento de elaboração, revisão e alteração de planos diretores municipais, de planos ou instrumentos de política sectorial e de planos especiais de ordenamento do território			**CE**	
Colaborar com os serviços da administração central com competência no domínio da proteção civil e com os serviços municipais de proteção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos de emergência e programas estabelecidos, bem como nas operações de proteção, socorro e assistência na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe				**CE**
Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse metropolitano, em parceria com entidades da administração central				**CE**
Coordenar e gerir as redes intermunicipais de inovação, de informação geográfica, de monitorização e controlo da qualidade dos meios naturais, de promoção do espaço geográfico de articulação e compatibilização de objetivos e iniciativas municipais e governamentais de redes de acessibilidades e de equipamentos e infraestruturas		**X**		

Sem prejuízo dos poderes conferidos às respetivas entidades concessionárias, coordenar e gerir as redes de abastecimento de água, saneamento básico, gestão de resíduos sólidos urbanos, industriais e hospitalares		**X**		
Conceber, coordenar e apoiar programas integrados de gestão das infraestruturas e equipamentos desportivos, de recreio e lazer		**X**		
Gerir programas integrados em programas de desenvolvimento regional, designadamente no quadro de planos de desenvolvimento integrado		**X**		
Gerir os transportes escolares		**X**		
Gerir a atividade de higiene e limpeza urbanas		**X**		
Gerir e manter as estradas desclassificadas		**X**		
Colaborar na gestão e na administração de unidades de saúde		**X**		
Colaborar na gestão integrada de espaços públicos e de equipamentos coletivos		**X**		
Participar na gestão das áreas protegidas e das áreas ambientalmente sensíveis		**X**		
Definir e propor critérios de dimensionamento e localização de equipamentos, infraestruturas e espaços verdes		**X**		
Promover a articulação e compatibilização, na ótica do utilizador, da rede de transportes coletivos		**X**		
Articular a atividade dos municípios em matéria de proteção civil e de combate aos incêndios		**X**		
Proceder à elaboração das redes de unidades museológicas, de arquivos e de desenvolvimento turístico		**X**		
Proceder à elaboração das redes de unidades de prestação de cuidados de saúde		**X**		
Conceber e propor uma política intermunicipal de cultura e do património		**X**		
Promover a ligação dos estabelecimentos do ensino superior e técnico-profissional com o sector produtivo público, privado e cooperativo		**X**		
Acompanhar a elaboração da carta educativa; de equipamentos de saúde; de localização de polos tecnológicos; de equipamentos desportivos		**X**		
Apoiar financeiramente ou por qualquer outro modo iniciativas culturais de criação, produção e difusão de eventos de interesse supramunicipal		**X**		
Apoiar financeiramente ou por qualquer outro modo, designadamente através da celebração de protocolos, a construção e recuperação de equipamentos e estruturas locais que, pelo seu valor histórico, artístico, científico, social e técnico se integrem no património cultural		**X**		
Apoiar a oferta turística no mercado interno		**X**		
Apoiar os municípios na elaboração e apresentação de projetos e programas integrados a candidatar a cofinanciamento pela União Europeia ou pelo Estado		**X**		
Promover a certificação de origem e da qualidade de produtos		**X**		
Promover ações de informação e divulgação, designadamente em matéria ambiental e de segurança rodoviária		**X**		

Promover a criação de condições para financiamento da atividade produtiva na área associativa		**X**		
Desenvolver projetos de apoio à gestão municipal				**CE**
Acompanhar e apoiar a instrução dos procedimentos de controlo prévio, designadamente nos domínios da construção, reconstrução, conservação ou demolição de edifícios, assim como relativamente aos estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos, da competência das câmaras municipais				**CE**
Competências no âmbito consultivo				
Incumbe à comissão executiva metropolitana, mediante delegação da junta metropolitana, emitir os pareceres que lhe sejam solicitados pelo Governo à área metropolitana relativamente a instrumentos ou investimentos, da responsabilidade de organismos da administração central, com impacte metropolitano			**CE**	
Participar em órgãos de gestão de entidades da administração central				**CE**
Participar em órgãos consultivos de entidades da administração central				**CE**
Dar, no processo de planeamento, parecer sobre os instrumentos de gestão territorial que abranjam parte ou a totalidade do território dos municípios integrantes da área metropolitana, sem prejuízo do disposto no número seguinte		**X**		
Dar parecer na definição da política nacional de ordenamento do território com incidência na área metropolitana		**X**		
Dar parecer sobre os investimentos da administração central, nas respetivas áreas, designadamente sobre o projeto de PIDDAC anual, na parte respeitante aos municípios que integram a área metropolitana e à própria área metropolitana		**X**		
Dar parecer sobre os investimentos em infraestruturas e equipamentos de carácter intermunicipal, em função da respetiva coerência com as políticas de desenvolvimento definidas para o ordenamento do território		**X**		
Dar parecer nos casos de avaliação de impacte ambiental das políticas, dos instrumentos de gestão territorial e dos planos e programas de âmbito intermunicipal		**X**		
Dar parecer em matéria de localização de grandes superfícies comerciais, conjuntos turísticos, meios complementares de alojamento turístico, áreas de interesse turístico, grandes infraestruturas industriais, mercados abastecedores, parques de sucata, bem como equipamentos e infraestruturas supramunicipais de saúde e outros que, nos termos da lei, estejam sujeitos a autorização prévia de localização por parte dos órgãos da administração central		**X**		
JM - Junta Metropolitana CE - Comissão Executiva;				

Apêndice 15 Evolução do modelo de financiamento das AM. Adaptado de CAPP/ISCSP (2018)

Evolução do Modelo de Financiamento das AM	**Lei 44/91**	**Lei 10/03**	**Lei 46/08**
O produto das contribuições dos municípios que as integram	X	X	X
As transferências do Orçamento do Estado		X	X
As dotações, subsídios ou comparticipação de que venham a beneficiar	X	X	X
As taxas de disponibilidade, de utilização e de prestação de serviços	X	X	X
O produto da venda de bens e serviços	X	X	X
O rendimento de bens próprios, o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles	X	X	X
Quaisquer acréscimos patrimoniais, fixos ou periódicos, que, a título gratuito ou oneroso, lhes sejam atribuídos por lei, contrato ou outro ato jurídico	X	X	X
As transferências dos municípios, no caso de competências delegadas por estes		X	X
As transferências resultantes de contratualização com a administração central ou com outras entidades públicas ou privadas		X	X
Os montantes de cofinanciamentos comunitários que lhes sejam atribuídos		X	X
Quaisquer outras receitas permitidas por lei	X	X	X
A Lei 75/2013 é omissa acerca do financiamento das AM			

Apêndice 16 Experiência da AML no âmbito da contratualização de competências de gestão de fundos comunitários. Adaptado de AML (2015)

Período de programação	**Contratualização**	**Competências da AML**	**Áreas de Intervenção**	**Valor (Milhões de Euros) por Fundo**
QCA (1989-1993)	-	-	-	-
QCA II (1994-1999)	X	Gestão, acompanhamento e controlo físico dos projetos contratualizados	Acessibilidades, Equipamentos de ensino do 1.º ciclo, Equipamentos culturais e Águas residuais	67,2 (FEDER)
QCA III (2000-2006)	X	Responsabilidade técnica, administrativa e financeira dos projetos contratualizados (1.º contrato programa) Gestão, Acompanhamento e Controlo Físico e Financeiro (2.º contrato programa)	Acessibilidades, Equipamentos de ensino, Equipamentos culturais, socioculturais e desportivos, abastecimento de água e águas residuais, reabilitação patrimonial, requalificação urbana, promoção e cooperação internacional promoção e animação cultural.	1.º Contrato programa: €62.5(FEDER) 2.º Contrato programa: €26.7(FEDER)
QREN (2007-2013)	X	Organismo Intermédio nas tipologias SAMA e Requalificação da Rede Escolar	Sistemas de Apoio à Modernização Administrativa (SAMA) e Requalificação da Rede Escolar do 1º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar	€54.2 (FEDER)
Portugal 2020 (2014-2020)	X	Organismo Intermédio do PDCT	Gestão do ITI através do Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT)	€89,3 (FEDER, FSE e FC)

Apêndice 17 Estrutura Metropolitana de Gestão Territorial 2020. Adaptado de AML (2015)

Órgãos	**Competências**
Conselho Metropolitano de Lisboa	No exercício das suas competências previstas no art.º 71º da Lei 75/2013 de 12 de setembro, a este órgão de natureza deliberativa compete a definição e aprovação das opções políticas e estratégicas metropolitanas, destacando-se neste enquadramento a aprovação da Estratégia metropolitana, do respetivo Plano de Ação, do âmbito da contratualização a efetuar com as respetivas autoridades de gestão bem como o acompanhamento e avaliação dos resultados da atividade metropolitana no Portugal 2020.
Comissão Executiva Metropolitana	No exercício das suas competências previstas no art.º 76 da Lei 75/2013 de 12 de Setembro, este órgão executivo tem como competências a elaboração e submissão ao Conselho Metropolitano de todos os planos necessários à realização das atribuições metropolitanas, destacando-se neste enquadramento a Estratégia metropolitana, o respetivo Plano de Ação bem como todas as questões relacionadas com o âmbito da contratualização e a implementação e gestão dos diversos instrumentos no âmbito do Portugal 2020. No âmbito de uma Contratualização com Subvenção Global a estabelecer com as Autoridades de Gestão dos PO pertinentes e com a ADC, a Comissão Executiva Metropolitana assegurará a seleção, gestão, execução, coordenação e controlo dos mecanismos de acompanhamento e monitorização das intervenções de base territorial, bem como a coordenação do Secretariado Técnico Metropolitano
Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano	No exercício das suas competências previstas no art.º.78 da Lei 75/2013 de 12 de setembro. Este órgão terá funções de natureza consultiva destinado ao apoio ao processo de decisão da AGM 2020, nomeadamente no que concerne à articulação da operacionalização da EIDT-AML, incluindo as diferentes abordagens integradas de desenvolvimento territorial, tal como está positivado no AP 2020. Neste órgão têm assento os representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção na Área Metropolitana de Lisboa. O CEDM, coordenado pelo presidente do CM, e com a presença da CEM que assegurará a necessária articulação interinstitucional, e podendo funcionar em plenário ou em secções especializadas, desempenhará o papel de acompanhamento, através, designadamente, das seguintes ações: i. Acompanhar de forma transversal a execução do Plano de Ação do Pacto Territorial AML 2020, avaliando o seu grau de convergência com os objetivos inicialmente estabelecidos; ii. ii. Dar, sob solicitação da Comissão Executiva Metropolitana ou do Conselho Metropolitano, contributos sabre a proposta de Programa de Atividades Anual e de Relatório Anual de Atividades do Pacto Territorial AML 2020 apresentados pela AGTM 2020, sob proposta da Comissão Executiva. iii. iii. Efetuar sugestões e recomendações sobre a estratégia AML 2020, constituindo-se coma um espaço de reflexão sobre as dinâmicas e as estratégias para o desenvolvimento territorial integrado. As diversas secções temáticas do CEDM funcionarão como grupos de dinamização e seguimento, integrados pelos representantes dos atores institucionais (públicos, privados e terceiro sector), com responsabilidades diretas no desenvolvimento das intervenções nos domínios temáticos a considerar nos principais programas de ação.
Representante dos Municípios da AML (indicado pela ANMP) na	O representante dos municípios da AML na Comissão Diretiva do POR Lisboa 2020 articulará com a Comissão Executiva Metropolitana as posições a assumir

Comissão Diretiva do POR Lisboa 2020	na referida Comissão Diretiva, através de reuniões mensais, ou sempre que tal seja entendido como necessário.
Grupos de Trabalho Metropolitanos	Constituídos por representantes municipais e, eventualmente, por especialistas convidados, analisarão diversas temáticas importantes para a execução e monitorização da EIDT e do Plano de Ação.

Apêndice 18 Modelo Regional de Governança da Sustentabilidade. Adaptado de Dias e Seixas (2018)

Categoria Sistémico-territorial (lógica coesão territorial)		**Categoria tecno-ecológica (lógica modernização ecológica)**		**Categoria híbrida com elementos das duas categorias**	
Tipo de medidas	**Conteúdo**	**Tipo de medidas**	**Conteúdo**	**Tipo de medidas**	**Conteúdo**
Medidas que relacionam valorização/proteção ambiental com rentabilidade económica	1.Relacionamento entre competitividade económica e sustentabilidade ambiental, o turismo mobilizado como principal elemento articulador, seguido pela fileira agrícola e alimentar, a fileira florestal e a economia azul 2. A relação inversa (ambiente-economia) é mobilizada, sobretudo, em função da atratividade que o património natural e, especialmente, das áreas protegidas e classificadas 3.Projeção da imagem regional 4.Sinergias são ainda mobilizadas na relação com uma dimensão social como fator de reforço da identidade regional; 5.Fator de qualidade de vida (criação de emprego; etc.).	Medidas de mitigação de problemas ambientais e de incremento da resiliência socioambiental.	1.A produção de energia renovável é mobilizada como fator de competitividade económica e proteção ambiental; 2.A otimização da eficiência energética e na utilização dos recursos como fator de mitigação dos problemas ambientais; 3.Incentivo a mudanças para processos produtivos mais "verdes", designadamente, para a aposta em soluções tecnológicas inovadoras a serem desenvolvidas em parceiras com as Universidades; 4.A prevenção e gestão de riscos naturais, industriais e tecnológicos, como medida complementar de incremento da resiliência socioambiental num quadro de adaptação às alterações climáticas	Medidas mistas	1. Mobilização da produção de energias renováveis como uma forma coerente de ligar medidas de valorização/rentabilização e preservação com os recursos endógenos naturais e medidas para a transição para uma economia hipocarbónica; 2. EIDT com uma visão e objetivos que remetem para a lógica da coesão territorial, mas que acabam por circunscrever as suas intervenções a ações que remetem para uma modernização ecológica.

Apêndice 19 Tipologias de intervenção DLBC. Adaptado de CIC Portugal 2020 (2014)

Tipo de DLBC	Fundo	Áreas de Intervenção
Rural	FEADER	• Regime simplificado de pequenos investimentos nas explorações agrícolas • Pequenos investimentos na transformação e comercialização • Diversificação de atividades na exploração • Cadeias curtas e mercados locais • Promoção de produtos de qualidade locais • Renovação de aldeias em territórios locais
	FEDER	• Concessão de apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas e o apoio à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas • Conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural
	FSE	• Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras • Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e de participação ativa e a melhoria da empregabilidade
Costeira	FEAMP	• Inovação em espaço marítimo • Qualificação escolar e profissional • Promoção de Planos de Mar • Reforço da competitividade da pesca • Desenvolvimento de turismo em espaço aquático • Promoção de produtos locais de qualidade • Circuitos curtos de bens alimentares e mercados locais • Preservação, conservação e valorização dos elementos patrimoniais, recursos naturais e paisagísticos
	FEDER	• Concessão de apoio ao desenvolvimento de viveiros de empresas e o apoio à atividade por conta própria, ás microempresas e à criação de empresas • Conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural
	FSE	• Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras • Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e de participação ativa e a melhoria da empregabilidade
Urbana	FEDER	• Concessão de apoio ao desenvolvimento de viveiros de empresas e o apoio à atividade por conta própria, às microempresas e à criação de empresas
	FSE	• Inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e de participação ativa e a melhoria da empregabilidade • Redução e prevenção do abandono escolar precoce a promoção da igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de boa qualidade incluindo percursos de aprendizagem formais, não formais e informais para a reintegração no ensino e na formação

		• Criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras

Apêndice 20 Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento dos PDCT. Adaptado de CIC Portugal 2020 (2015)

Objetivo Temáticos e Prioridades de Investimento	**PO Norte**	**PO Centro**	**PO Lisboa**	**PO Alentejo**	**POSEUR**	**POISE**	**PDR2020**
OT2 / PI 2.3	X	X		X			
OT4 / PI 4.3	X	X	X	X			
OT5 / PI 5.1					X		
OT5 / PI 5.2					X		
OT 6 / PI 6.1					X		
OT 6 / PI 6.3		X	X	X			
OT 8 / PI 8.3	X	X	X	X			
OT 8 / PI 8.8	X	X		X			
OT 9 / PI 9.1	X	X	X	X		X	
OT 9 / PI 9.4			X			X	
OT9 / PI 9.7	X	X	X	X			
OT10 / PI 10.1	X	X	X	X			
OT10 / PI 10.5	X	X	X	X			
OT3 / Medida 4 FEADER							X

Apêndice 21 Guião do Inquérito por questionário apresentado aos PCM. Conceção própria

Guião Inquérito por questionário

O presente questionário pretende recolher informações que possibilitem aferir a relevância da governança territorial como fator crítico de sucesso no quadro da implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) referenciadas no Portugal 2020.

Este instrumento metodológico enquadra-se no âmbito da tese de Doutoramento em Ciências Sociais, especialidade de Desenvolvimento Socioeconómico, do instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), intitulada "O Portugal 2020 e o modo de Governança – A Dimensão Territorial".

Todas as informações recolhidas são estritamente confidenciais e os dados serão apresentados em conjunto não havendo lugar à identificação de cada município/organização e das suas respostas específicas. Por favor responda com sinceridade pois não há respostas corretas ou incorretas.

A sua opinião é muito importante. Desde já agradecemos a sua colaboração.

Relativamente ao processo de formulação/implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) liderado pela Área Metropolitana de Lisboa, assinale numa escala de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente), qual o seu grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações:

PC1	Identifiquei-me com o processo de formulação/implementação da EIDT
PC2	Identifiquei-me com os objetivos da EIDT enquanto instrumento de política pública
PC3	Contribuí para a formulação/implantação da EIDT
PC4	Existiu uma mobilização dos diversos atores para formulação/implementação da EIDT
PC5	Houve aprendizagem dos atores no processo de formulação/implementação da EIDT

CA1	Identifiquei-me com o processo de decisão da EIDT
CA2	Fiquei satisfeito com papel dos atores no processo de articulação com outros atores do mesmo nível territorial
CA3	O processo de decisão relativamente aos objetivos da EIDT foi eficaz
CA4	Face aos outros níveis de governação senti que tive autonomia no âmbito do processo de decisão
CA5	Senti confiança na liderança do processo de formulação/implementação da EIDT

FO1	Identifico-me com os objetivos propostos na EIDT
FO2	Identifico-me com o papel da EIDT no âmbito do Portugal 2020
FO3	Os objetivos da EIDT identificam-se com os do Portugal 2020
FO4	Identifico-me com os princípios de parceria e com os outros atores territoriais
FO5	Identifico-me com os objetivos propostos pelos atores das outras escalas territoriais

RA1	Concordo com as estratégias territoriais propostas
RA2	As mudanças territoriais identificadas são claras
RA3	A EIDT é coerente com as necessidades do território
RA4	Concordo com o processo de monitorização e avaliação da EIDT existente
RA5	As mudanças territoriais pretendidas poderiam ser atingidas sem a EIDT

Apêndice 22 Mapeamento das respostas dos PCM. Conceção própria

MUNICÍPIOS	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	CA1	CA2	CA3	CA4	CA5	FO1	FO2	FO3	FO4	FO5	RA1	RA2	RA3	RA4	RA5
A	3	6	4	4	3	3	3	4	3	5	6	6	6	4	4	5	5	5	4	4
B	4	4	5	5	6	4	4	5	4	2	5	5	6	5	6	5	4	4	3	4
C	3	7	4	5	3	3	3	3	4		6	7	6	6	4	5	4	4	4	3
D	3	5	2	2	2	2	2	2	3	2	5	6	5	7	5	6	6	6	5	5
E	3	5	2	2	3	2	3	3	3	3	5	6	6	7	4	5	5	5	5	4
F	2	1	3	4	4	4	3	1	3	3	5	1	4	6	2	3	3	2	6	4
G	5	5	3	3	3	3	3	3	3	3	6	6		6	4	5	5	4	4	3
H	3	5	5	5	3	3	3	3	2	4	4	5	5	5	3	5	5	5	2	4
I	4	7	5	5	6	4														
J	5	5	5	6	6	5	5	5	4	4	6	5	5	6	5	5	5	5	4	4
K	5	5	6	5	6	5	5	5	6	5	5	6	6	5	5	5	5	5	6	3
L	4	5	5	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	3	3	3	4	3
M	4	2	5	4	3	4	3	4	4	4	3	3	4	5	4	3	4	4	3	4
N	4	5	7	3	3	4	3	5	2	6	6	6	6	7	4	5	3	5	2	5
O	6	6	5	4	3	4	4	4	4	5	6	6	6	5	5	6	6	5	4	5
TOTAL VALORES	58	73	66	61	58	53	47	50	48	49	71	71	68	78	59	66	63	62	56	55
MEDIA RESPOSTA	3,8	4,8	4,4	4	3,8	3,5	3,3	3,5	3,4	3,7	5	5	5,2	5,5	4,2	4,7	4,5	4,4	4	3,9
MEDIA DIMENSÃO			4,16					3,48					4,98					4,3		
MEDIA TOTAL										4,23										

LEGENDA CROMÁTICA
1
2
3
4
5
6
7

Apêndice 23 Roteiro metodológico de formulação e aplicação do instrumento entrevista semidiretiva em profundidade

ROTEIRO

A. PREPARAÇÃO DA ENTREVISTA

Passos necessários	**Descrição**
Enquadramento da entrevista	• As perguntas realizadas pretendem dar resposta ao seguinte problema de estudo: Qual a perceção dos atores territoriais acerca da relevância do modo de governança como fator crítico de sucesso do processo de territorialização das políticas públicas no âmbito da implementação das Estratégias de Desenvolvimento Territorial referenciadas no Portugal 2020?
Definição dos objetivos da entrevista	• Recolher informações acerca das perceções dos atores territoriais que possibilitem aferir a relevância do modo de governança como fator crítico de sucesso no quadro da implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) referenciadas no Portugal 2020 • Validação do instrumento de avaliação da Governança Multinível desenvolvido no âmbito desta investigação
Entrevistados	• Atores territoriais de âmbito multinível com intervenção no processo das EIDT
Entrevistadores	• Doutorando e orientador
Prazo	• Maio/junho de 2019
Condições logísticas	• Impressão de guiões

B. PLANIFICAÇÃO DA ENTREVISTA

	Passos necessários	**Descrição**
DECISÃO	Propósito	• Problema de Estudo: Qual a perceção dos atores territoriais acerca da relevância do modo de governança como fator crítico de sucesso do processo de territorialização das políticas públicas no âmbito da implementação das Estratégias de Desenvolvimento Territorial referenciadas no Portugal 2020?
	Entrevistados	• Atores territoriais de âmbito multinível com intervenção no processo das EIDT
	Meio de comunicação	• Tipo: oral • Espaço: a definir com o entrevistado • Momento: a definir com o entrevistado
	Tempo de entrevista	• 50 a 60 minutos

ELABORAÇÃO	Entrevista	• Semi-diretiva em profundidade
	Marcação da entrevista	• Apresentação do tema da tese • Decidir o espaço e o tempo com o entrevistado
REALIZAÇÃO	Critérios gerais a ter em conta	Irá ser efetuada uma análise de conteúdo, mas irão ser levados em linha de conta: • Estado de espírito • Contradições • Linguagem corporal • Género de linguagem utilizado
	Aspetos formais	Apresentação: • Criação de um ambiente descontraído propicio à entrevista Descrição da investigação • Referir o âmbito da entrevista
		Consentimento • Solicitar a autorização do entrevistado (consentimento informado por escrito) Decorrer da entrevista • Ajudar o entrevistado a expressar-se com clareza • Focar o entrevistado nos tópicos relevantes para a investigação Terminar a entrevista • Limitação do tempo • Resumir as ideias principais • Agradecer ao entrevistado Tomar notas: • Anotar disposições corporais • No caso de não autorização da gravação, proceder à transcrição

C. REFERENCIAL DE CONSTRUÇÃO DO GUIÃO DE ENTREVISTA

Dimensões do modelo de avaliação	**Indicadores do modelo de avaliação**	**Temas**
	PC1 Identificação com processo	1. Aferição da necessidade da existência de um instrumento de política publica que estruture a

Participação e Capacitação (PC)	PC2 Identificação com objetivos PC3 Contributo dos atores PC4 Mobilização dos atores PC5 Aprendizagem dos atores	reflexão territorial existente e estabeleça uma lógica estratégica de ação com objetivos e prioridades definidos 2. Aferição da existência um *gap* entre a perceção e a praxis que estes atores tinham da EIDT enquanto instrumento de política pública 3. Identificação da relevância e papel deste processo de formulação e implementação da EIDT como um mobilizador e catalisador de uma mudança cultural e organizacional que capacitasse todos os atores em questão.
Coordenação e Articulação (CA)	CA1 Identificação com processo CA2 Satisfação com papel dos atores no processo de articulação com outros atores CA3 Eficácia do processo de decisão CA4Autonomia dos atores CA5 Confiança na liderança do processo	1. Identificação dos fatores que levaram a uma perceção negativa dos atores questionados acerca das questões relacionadas com a coordenação vertical e horizontal do processo de formulação/implementação da EIDT 2. Referenciação da latitude e autonomia estratégica dos atores municipais e intermunicipais na formulação e implementação da EIDT no quadro do Portugal 2020.
Finalidade e Objetivos (FO)	FO1 Identificação com objetivos FO2 Identificação com papel da EIDT no PT2020 FO3 Identificação com objetivos da EIDT com os do PT2020 FO4 Identificação com os princípios de parceria com outros atores FO5 Identificação com os objetivos propostos por atores de escalas distintas	1. Aferição da existência de uma cultura de parceria já consolidada ou em vias de consolidação entre os municípios e a AML 2. Referenciação da identificação dos atores com os princípios do Portugal 2020 3. Referenciação do papel que a EIDT desempenha no contexto do Portugal 2020
Resultados e Avaliação (RA)	RA1 Concordância com objetivos de mudança RA2 Clareza das mudanças preconizadas	1. Identificação do papel da EIDT para os atores municipais: a EIDT como tendo uma natureza instrumental numa lógica *follow the money* versus a EIDT como instrumento de estratégia territorial substantivo e central para o desenvolvimento socioeconómico dos territórios em questão

	RA3 Processo de monitorização e avaliação	2. Aferição da suposta contradição entre apropriação por parte dos atores municipais das estratégias territoriais propostas e das suas reservas face à indispensabilidade do instrumento EIDT
	RA4 Mudanças territoriais poderiam ser atingidas em EIDT	3. Identificação e referenciação da existência de um processo deliberado de concatenação de entendimentos entre os atores territoriais para que o resultado fosse satisfatório para todas as partes envolvidas.

Dimensão Transversal	**Indicadores**	**Temas**
	Gap entre a teoria e a prática	1. Salientar as diferenças entre a componente teórica e a implementação prática do instrumento
	Papel e autonomia dos atores	2. Abordar o papel dos atores no processo 3. Identificar diferenças na autonomia dos atores por escala de intervenção
	Lógica paradigmática vs lógica pragmática	4. Identificar a natureza real do instrumento para os atores territoriais 5. Caraterizar a natureza e o fim do instrumento no âmbito da ótica de atuação de cada ator territorial

D. PASSOS SUBSEQUENTES À REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

Verificação dos requisitos dos dados	• Validade • Relevância • Clareza
Tratamento dos dados	• Transcrições das entrevistas • Análises de conteúdo
Elaboração de relatório	• Explicitar metodologia • Descrever os processos de recolha e tratamento de dados • Apresentar a análise de dados • Conclusões

E. GUIÃO PARA ENTREVISTA (documento a apresentar aos entrevistados)

O PORTUGAL 2020 E O MODO DE GOVERNANÇA: A DIMENSÃO TERRITORIAL

A presente entrevista pretende recolher informações que possibilitem aferir a perceção dos atores territoriais acerca da relevância da governança como fator crítico de sucesso no quadro da implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) referenciadas no Portugal 2020 e a validação do instrumento de avaliação da Governança Multinível desenvolvido no âmbito desta investigação.

Estas entrevistas, a aplicar a atores territoriais com participação no processo da EIDT da Área Metropolitana de Lisboa, enquadram-se no âmbito da tese de Doutoramento em Administração Pública do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL), intitulada "O Portugal 2020 e o modo de Governança – A Dimensão Territorial".

MODELO DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINIVEL A APLICAR AOS ATORES TERRITORIAIS ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA EIDT DA AREA METROPOLITANA DE LISBOA

Conceção própria

Guião

Dimensões do modelo de avaliação	**Temas**	**Comentários**
Participação e Capacitação	Aferição da necessidade da existência de um instrumento de política publica que estruture a reflexão territorial existente e estabeleça uma lógica estratégica de ação com objetivos e prioridades definidos Aferição da existência um *gap* entre a perceção e a praxis que estes atores tinham da EIDT enquanto instrumento de política pública Identificação da relevância e papel deste processo de formulação e implementação da EIDT como um mobilizador e catalisador de uma mudança cultural e organizacional que capacitasse todos os atores em questão.	
Coordenação e Articulação	Identificação dos fatores que levaram a uma perceção negativa dos atores questionados acerca das questões relacionadas com a coordenação vertical e horizontal do processo de formulação/implementação da EIDT Referenciação da latitude e autonomia estratégica dos atores municipais e intermunicipais na formulação e implementação da EIDT no quadro do Portugal 2020.	

Finalidade e Objetivos	Aferição da existência de uma cultura de parceria já consolidada ou em vias de consolidação entre os municípios e a AML Referenciação da identificação dos atores com os princípios do Portugal 2020 Referenciação do papel que a EIDT desempenha no contexto do Portugal 2020	
Resultados e Avaliação	Identificação do papel da EIDT para os atores municipais: a EIDT como tendo uma natureza instrumental numa lógica *follow the money* versus a EIDT como instrumento de estratégia territorial substantivo e central para o desenvolvimento socioeconómico dos territórios em questão Aferição da suposta contradição entre apropriação por parte dos atores municipais das estratégias territoriais propostas e das suas reservas face à indispensabilidade do instrumento EIDT Identificação e referenciação da existência de um processo deliberado de concatenação de entendimentos entre os atores territoriais para que o resultado fosse satisfatório para todas as partes envolvidas.	

Dimensão Transversal	Salientar as diferenças entre a componente teórica e a implementação prática do instrumento Abordar o papel dos atores no processo Identificar diferenças na autonomia dos atores por escala de intervenção Identificar a natureza real do instrumento para os atores territoriais Caraterizar a natureza e o fim do instrumento no âmbito da ótica de atuação de cada ator territorial	

AVALIAÇÃO POR PARTE DO ATOR TERRITORIAL ENTREVISTADO DO MODELO DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL

1	2	3	4	5	6	7

MODELO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

CONSENTIMENTO INFORMADO, ESCLARECIDO E LIVRE PARA PARTICIPAÇÃO EM ESTUDOS DE INVESTIGAÇÃO (de acordo com a Declaração de Helsínquia e a Convenção de Oviedo)

Título do estudo: O Portugal 2020 e o modo de governança: A dimensão territorial

Enquadramento: Tese conducente ao grau de Doutor em Administração Pública no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL)

Explicação do estudo: Entrevista semidiretiva em profundidade gravada de atores territoriais com participação no processo de formulação e implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa

Condições e financiamento: Estudo sem financiamento externo e sem contrapartidas para os entrevistados, sendo que estes se dispõem voluntariamente a participar.

Confidencialidade e anonimato: Os dados recolhidos nas entrevistas são para uso exclusivo do presente estudo e é garantido o anonimato dos entrevistados.

Identificação do investigador: Filipe Eduardo Miranda Ferreira**, filipe.emf@gmail.com**

Identificação do orientador: Professor Paulo Castro Seixas**, pseixas@iscsp.ulisboa,pt**

Por favor, leia com atenção a seguinte informação. Se achar que algo está incorreto ou que não está claro, não hesite em solicitar mais informações. Se concorda com a proposta que lhe foi feita, queira assinar este documento.

Assinatura/s de quem pede consentimento:

… … … … … … … ….. … … … … … … … … … … … … … … … … … ….. … …

Declaro ter lido e compreendido este documento, bem como as informações verbais que me foram fornecidas pela/s pessoa/s que acima assina/m. Foi-me garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar neste estudo sem qualquer tipo de consequências. Desta forma, aceito participar neste estudo e permito a utilização dos dados que de forma voluntária forneço, confiando em que apenas serão utilizados para esta investigação

Nome: … … … … … … … ….. … … … ….. … … … … … … … … … … …

Assinatura:… … … … … … … ….. … … … ……..… … … … … … … … … …

Data: …… /…… /……..

ESTE DOCUMENTO É COMPOSTO DE 2 PÁGINAS E FEITO EM DUPLICADO: UMA VIA PARA O INVESTIGADOR , OUTRA PARA A PESSOA ENTREVISTADA

Apêndice 24 Transcrição das entrevistas semidiretivas em profundidade

Entrevista 1

FF – Filipe Ferreira

E1 – Entrevistado 1

FF- Vamos falar sobre a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial (EIDT) para aferirmos da necessidade da existência de um instrumento de política publica que estruture a reflexão territorial. A minha pergunta é saber se a EIDT partiu de uma necessidade que os municípios e a Área Metropolitana de Lisboa (AML) tinham de estruturar o território ou se foi algo imposto?

E1- No fundo isto começou por ser uma situação imposta, mas que depois acabou por surgir a necessidade de ser estruturada pelos municípios em conjunto com a AML para que houvesse um documento consensual, mas acima de tudo coerente com o que são as necessidades de coesão territorial dado que a AML é uma amalgama de várias realidades, e portanto penso que para além de inicialmente ser por via dos fundos comunitários, acaba por ser uma necessidade sentida na AML.

FF- Existe uma diferença entre a perceção que os Presidentes de Câmara Municipal (PCM) tinham inicialmente e depois acerca da realidade da própria construção da EIDT. Qual a sua reflexão sobre esta diferença.

E1- Não me surpreende nada porque, de facto, os PCM vivem muito fechados no seu reduto, na sua área territorial e acabam por ter uma visão muito abrangente do que é o seu território, mas, depois, pouco consentânea com o que são os territórios vizinhos e integração e interação que os territórios têm uns nos outros. Portanto, não me surpreende nada que uma coisa seja a realidade sentida mas que depois quando passa para o terreno e se fazem inquéritos e se põem expressões de uma forma diferente, menos política, acaba por haver resultados eventualmente diferentes daqueles que era a ideia que se tinha, ou que o responsável politico, neste caso presidente de câmara teria na altura.

FF- Acha que o processo de formulação e implementação desta estratégia funcionou como catalisador de uma mudança cultural nos municípios ou que foi mais do mesmo?

E1- Eu, por acaso, acho que foi mais do mesmo. O que faria sentido é que esta ferramenta que podia ser estrutural podia servir para diminuir as assimetrias existentes na AM, criasse alguma coesão diferente com os dois territórios, essencialmente com os dois territórios. Mas, de qualquer maneira, a forma como isto foi organizado por imposição dos próprios municípios manteve-se a situação atual, portanto os municípios de maior dimensão e maior capacidade utilizam estes mecanismos para um determinado fim e os outros… As diferenças acabam por se manter e até nalguns casos aumentarem.

FF- Os PCM tiveram uma perceção negativa relacionadas com a coordenação, tanto a nível vertical (Autoridade de Gestão -AML -Municípios) quanto ao nível horizontal (entre os próprios municípios). Qual a sua visão acerca desta perceção negativa dos presidentes de camara?

E1 – Acho estanha essa perceção negativa porque foram os próprios PCM que tiveram uma ação interventiva, muito grande, em todo este processo. É lógico que questão vertical é balizada nas relações com a Autoridade de Gestão (AG) e emanando daí todo um conjunto de diretivas acaba por limitar aquilo que é a ação do Conselho Metropolitano (CM) e dos próprios municípios. Mas, na parte horizontal isto foi feito da forma que o CM entendeu que fosse, de uma forma que, se calhar não era a mais correta, mas foi aquela que foi feita.

FF- A autonomia estratégica dos atores municipais e da AML na formulação e implementação da estratégia. O que deriva da leitura dos PCM é que independentemente das competências formais que tinham, tanto os municípios como a AML tinham pouca autonomia estratégica.

E1 – Isso é verdade, concordo inteiramente. Muitas diretrizes e a direção era quase que imposta pelas entidades que superintendem e que no fundo o que os municípios tinham que fazer era coordenar, não tendo a autonomia que os municípios entendiam que deveriam ter e que na prática era assim que devia de ser.

FF- Outra ideia que saiu deste inquérito com os PCM tem a ver com a existência de uma cultura de parceria já consolidada, que independentemente de visões políticas distintas quando chegou à fase do trabalho em si verificou-se que este foi facilitado porque já existia uma cultura de parceria técnica e institucional.

E1- Isso é verdade. E, de facto, isso foi patente na construção do documento, mas acima de tudo quando foi necessário dialogar e consensualizar verbas entre as várias Pis. Os municípios articulando-se e com já experiências de trabalho em conjunto, mais patente na margem sul por causa da Associação de Municípios da Região de Setúbal (AMRS), foi patente que funcionou e ainda bem que funcionou.

FF- Temos de refletir acerca da identificação dos atores com princípios do Portugal 2020. Considera que os municípios e a própria AML se identificam com os princípios do Portugal 2020?

E1 – Com os princípios sim, há uma certa identificação, com a prática é que há os grandes problemas. A identificação dos principais objetivos é consensual.

FF – **Relativamente ao papel que as EIDT têm dentro do Portugal 2020, é ajustado, deveriam ter outra importância, para cima, para baixo?**

E1 – Não tenho opinião sobre isso. O que é que os presidentes de camara dizem sobre isso?

FF- Relativamente ao papel dizem que está e geralmente é ajustada.

E1 – Os grandes desígnios nacionais já estão identificados.

FF- Passando aos resultados e avaliação. Os presidentes de camara têm uma visão dupla, ou seja, uns têm a EIDT como uma visão instrumental, importante para chegarmos ao dinheiro do PT2020, e outros que acham que a EIDT como uma estratégia de desenvolvimento territorial substantivo e que pode ser central para os processos de desenvolvimento.

E1- Eu acho que aquela que impera é a primeira, porque se fosse a segunda quilo que se pretenderia encontrar era uma solução mais transversal, mais comum à AML, que fossem projetos intermunicipais e não aquilo que aconteceu, que foi cada município olhar para si e ver de que forma é que vai buscar dinheiro e encontro das suas promessas eleitorais, ir buscar dinheiro para as suas práticas territoriais.

FF- Verificamos no inquérito que pode existir uma contradição entre a apropriação por parte dos municípios das propostas desta estratégia, mas ao mesmo tempo reserva no papel da estratégia.

E1- O que os municípios vêm é a forma como conseguem compatibilizar as estratégias desta ferramenta com as necessidades do território e as suas promessas eleitorais. Aqui o grande desafio é a compatibilização entre umas e outras. Eu penso que os municípios valorizam muito mais os seus entendimentos do território, as suas necessidades e a forma como conseguem integrar junto da EDT.

FF- A EDT é um veículo, parte das necessidades do município ou órgão para a EIDT e não ao contrário…

E1 – Eu acho que é isso que acontece.

FF- Existe uma identificação de um processo de consensualização de entendimentos entre os diversos atores para que o resultado fosse satisfatório para todos, no fundo o que os presidentes querem dizer é que independentemente de uns estarem mais de acordo ou menos de acordo existiu um processo de consensualização.

E1 – Acho que sim, por os municípios não estão todos no mesmo patamar, no patamar ao nível dos projetos, ao nível económico, financeiro e, portanto, houve aqui um consenso e articulação entre todos, para que o que era bom para um era bom para todos. A esse nível a articulação entre municípios foi fundamental, mais uma vez a história dos dinheiros, da alocação, das verbas de um lado para o outro, com predominância para Lisboa, como é habitual.

FF- Nos resultados dos inquéritos houve um salientar das diferenças entre a componente teórica da estratégia e depois a implementação prática. Qual o papel dos atores neste processo, se há muita ou pouca autonomia, se o processo devia ser distinto?

E1 – A AML devia ter um papel muitíssimo mais abrangente do que aquele que teve. Nós funcionamos quase como um organismo desconcentrado das entidades que gerem esta questão, acho a nossa autonomia era muito mitigada.

FF- Pode identificar as diferenças dos autores por escala de intervenção?

E1 – A nossa escala (AML) estava capturada entre um e outro

FF- Os municípios têm mais ou menos importância que uma autoridade de gestão?

E1 – São visões completamente diferentes. A autoridade tem uma visão macro sobre toda esta questão e os municípios bem ou mal têm uma visão micro sobre o seu próprio território e não só a AML em si, isto são 18 pequeninas áreas metropolitanas numa AML. Aqui, tem de haver também uma visão global que poderia e deveria ser a nossa.

FF- Poderia e deveria ser a da AML?

E1 – Sim, sim. Se nos tivéssemos eleição direta.

FF- Acha que eleição direta é central para esta escala ganhar corpo?

E1- É fulcral, porque provavelmente esta divisão do valor em 18 pequenos valores não seria possível.

FF – Está a dizer que a soma destes 18 não significa necessariamente valor acrescentado para a região?

E1 – Não, não porque deveríamos ter uma visão metropolitana e não estamos a ter uma visão a este nível, estamos a ter 18 visões que depois dão uma.

FF – Quando se fala da natureza real do instrumento para os autores territoriais, no fundo esta natureza real é o somatório de pequenas partes?

E1 – Sim, eu tenho essa visão.

FF – Quando falamos em caracterizar a natureza e o fim do instrumento, a EIDT é instrumental? Os municípios utilizam-na para captar recursos?

E1 – Para captar recursos. Numa visão mais objetiva, parte dos projetos que os municípios levaram feito são projetos que têm pouco interesse ao nível metropolitano, têm muita importância ao nível local, mas ao nível metropolitano têm uma importância relativa. Os municípios são os senhores da sua escala municipal, na escala metropolitana ainda é subsidiaria da escala municipal, mas ao mesmo tempo a escala metropolitana é subsidiaria da entidade de gestão. No fundo cumprimos aquilo que os de cima mandam e os de baixo decidem.

Entrevista 2

FF – Filipe Ferreira

E2 – Entrevistado 2

FF – A primeira questão relacionada com a EIDT que ressalvou na entrevista aos PCM foi acerca da necessidade da existência de um instrumento de política pública que estruture a reflexão territorial existente. Existiu um conjunto de PCM que criou a necessidade deste instrumento de política publica. Queria perguntar, enquanto técnico que teve participação neste processo, qual a sua perceção quanto à EIDT enquanto instrumento de política pública?

E2 – Desde logo acho que a EIDT é um instrumento muito valioso, mas que esta subutilizado. No que diz respeito ao planeamento territorial dos municípios, nós ainda vivemos muito na lógica de cada um por si, isto é , o principal instrumento territorial é o PDM que em alguns casos já avança para uma versão, diria, 2.0, em que vai para além da dimensão propriamente física do território e já avança para outros patamares que tradicionalmente estão fora dos Planos Diretores Municipais (PDM). Há outros municípios em que o PDM é uma ferramenta muito ligada à parte urbanística. Essa é uma das dificuldades desde logo, cada município tem o seu próprio PDM, cada município tem a sua própria perspetiva de para que é que serve o PDM e, portanto, muitas vezes é difícil escalar de uma lógica municipal para uma escala metropolitana ou de área geográfica mais abrangente. Portanto, esse instrumento de patamar superior que pudesse dar visão integrada do território, a vários níveis que não só a parte urbanística, mas também ao nível da implementação de setores económicos de atividade, de desenvolvimento do setor educativo, atratividade dos territórios e por aí fora. Há aqui um conjunto de áreas, se calhar, que se calhar estão fora deste instrumento. A EIDT já compreende algumas destas áreas e pode ser um instrumento muito útil para o planeamento e uma visão mais integrada do território, acima do nível do município.

FF-Outra questão referenciada nos inquéritos aos presidentes de camara é que existe uma lacuna entre a perceção da EIDT que tinham no início e depois a *praxis* observada.

E2 – Ao nível dos serviços também se sentiu isso. Aliás, quando se ouve falar as primeiras vezes na EIDT tem-se perspetiva que é uma coisa apenas ligada aos fundos comunitários e os programas regionais de financiamento, e logo aí, por vezes, há quase que um desinteresse de alguns setores dos municípios, principalmente daqueles que estão menos ligados com fundos comunitários quase que se desinteressam por este tipo de instrumentos. Só numa fase mais avançada de preparação do instrumento, quando sem começa a solicitar contributos e materiais orgânicos a outros departamentos é que começa a haver uma perceção um bocadinho mais correta e mais abrangente do que é isto da EIDT e quais as mais valias que pode trazer. Nesse aspeto numa fase inicial não havia muito a perceção do era a EIDT e a forma como podia ser útil. Há medida que se foi avançando no tempo e aprofundando os trabalhos foi-se tendo uma noção mais real da dimensão técnica

FF- A dimensão técnica importa muito, nomeadamente perceber se a EIDT serviu como um mobilizador e catalisador de uma mudança cultural e organizacional nos atores?

E2- Não é de resposta fácil porque numa fase inicial se ancorou a EIDT como mais uma tarefa que tinha de ser cumprida, a verdade é que ao longo do tempo se foi tendo a real perceção das potencialidades do instrumento. Se isso levou ou não a uma alteração da cultura organizacional não sei, também porque não fiquei tempo suficiente no organismo para perceber isso. Mas foi uma alteração do instrumento em si, e uma outra coisa que é importante referir, que não é diretamente dependente da EIDT, mas que está relacionada, que é a perceção que os municípios e os diversos departamentos têm destes instrumentos que estão relacionados com o financiamento comunitário e os programas regionais. Ponto prévio, cada município tem a sua própria estrutura orgânica e a sua forma de gerir o financiamento comunitário e os instrumentos conexos. Portanto, há municípios como aquele em que eu trabalhava em que havia uma unidade orgânica responsável por tudo o que era financiamento comunitário e matérias conexas, há outros em que isso estava submergido no departamento financeiro, em que havia uma ou duas pessoas que tratavam disso, mas também tratavam de outros assuntos. Isso, desde logo, é uma diferença e um meio determinante na forma como se aborda a EIDT.

FF- Então, os municípios têm mais vantagens consoante mais aprofundado for o seu grau de especialização técnica?

E2- Exatamente, o que nós percebemos que é uma dificuldade porque há municípios mais pequenos que têm menor disponibilidade de recursos técnicos para isso. Do meu ponto de vista é fundamental ter uma equipa, por mais pequena que seja, que se dedique exclusivamente a estas questões relacionadas com o desenvolvimento do território, com o planeamento do território a médio e longo prazo. É absolutamente fundamental, diria mesmo critico, alias isso vê-se também nas diferenças de capacidade de aproveitamento dos fundos comunitários que os vários municípios têm e não é preciso ir muito longe basta ver a AML.

FF- A maior parte dos presidentes de camara teve uma perceção negativa da coordenação horizontal e vertical do processo da EIDT. Que motivos causam esta perceção negativa da coordenação horizontal e vertical?

E2- Nós os técnicos numa fase inicial também tivemos essa perceção negativa, desde logo porque não ficou claro, desde o inicio, o que é que se pretendia com o instrumento, não ficou claro quem coordenava e em que medida coordenava, e não ficou clara a distribuição de tarefas nesta missão.

FF- Isso mais a nível horizontal ou vertical?

E2 – Em primeira instância a nível vertical, mas depois passamos para o nível horizontal. Aqui no nível horizontal vejo, por exemplo, o relacionamento entre municípios, tivemos também a dificuldade, fruto da falta de informação que se verificou ao início, em perceber o que que estávamos ali a fazer. Por exemplo, ao nível dos técnicos dos vários municípios, nós tivemos várias reuniões entre municípios geograficamente mais próximos e havia muita dificuldade em perceber para que é que isto serve e sobretudo quais são as implicações e consequências que isto vai ter para o município. Quando isso não está claro desde o princípio há dificuldades acrescidas no trabalho com o instrumento.

FF – Outra nota dos PCM tem a ver com a latitude dos atores municipais e intermunicipais no âmbito da EIDT, estes estariam muito críticos acerca da sua própria autonomia estratégica.

E2 – Sim, desde logo porque não se percebeu desde o início qual é o grau de autonomia intervenção de cada um dos atores, em segundo lugar o número dos restrições formais à intervenção de cada município eram muito elevadas e, portanto, muitas vezes algumas das propostas dos municípios, passo a expressão, batiam na trave porque não estavam enquadradas no âmbito do que se pretendia, sem haver a noção previa do que quais os limites e as barreiras que balizavam o trabalho. A comunicação foi eminentemente uma questão de princípio e depois um

outro fator acrescido, o fator dificuldade, foi a profusão e a multiplicidade de instrumentos de planeamento que a dada altura tínhamos em cima da mesa, eram demasiados.

FF- Como assim?

E2 – Para além dos instrumentos de planeamento que cada município já tem e estamos a falar de PDM, mas também de Planos Pormenor (PP) e outros planos setoriais tivemos uma profusão de estratégias 2020 de âmbito supramunicipal que eram manifestamente excessivas e em muitos casos ia-se a ver e eram cópias umas das outras. Tens noção de quantos planos o Mateus andou a produzir planos pelo país fora e quantos planos andou a produzir pela AML? E às tantas temos planos intervenção e outros que são copias uns dos outros com pequenas variações e no final do dia tinhas um conjunto enorme de planos em cima da mesa e agora iam fazer mais um. Esse aspeto era fundamental na questão da EIDT, porque é um instrumento fundamental e determinante para a gestão partilhada do território, um instrumento desta magnitude não pode ficar de alguma forma tapado por uma quantidade enorme de outros planos menores que andavam a correr de um lado para o outro.

FF– Observamos algumas limitações e críticas, também existiu o sentimos da já existência de parceria consolidada, tanto entre os municípios como entre os municípios-AML, e que esta cultura parceria terá ajudado a levar o barco a bom porto.

E2 – Sem dúvida, anteriormente nós fizemos muito trabalho com os municípios mais próximos geograficamente, mas o facto de termos já rotinas de trabalho no seio da AML permitiu que mais facilmente se conseguisse cooperar entre os vários municípios. Voltando um bocadinho atrás, se numa primeira fase os municípios olharam para estes instrumento como "vamos dividir o pacote financeiro" a verdade é que com passar do tempo e com o aprofundar dos trabalhos a verdade é que não, que é um instrumento que pode ser partilhado por todos ser visto de uma forma integrada e não de distribuição de dinheiro pelas várias camaras municipais. O desenvolvimento do processo foi bastante positivo nesse aspeto, permitiu passar da perspetiva inicial de merceeiro para chegarmos a um ponto em que havia uma visão mais integrada da AML e da estratégia. No final, apesar de tudo, conseguiu-se ter uma perspetiva mais realista e projetos mais integrados a nível intermunicipal. Lembro-me que inicialmente a logica era puramente mercearia e tínhamos grupos de municípios a reunir uns com os outros numa perspetiva de apresentar projetos para tiramos dinheiro. A verdade é que com o passar do tempo conseguiu-se ter uma perspetiva e visão mais integrada da AML.

FF – Gostaria que refletisse um pouco sobre os atores, neste caso ator municipal com os princípios do Portugal 2020. Os técnicos dos municípios reviam-se nos princípios gerais do Portugal 2020?

E2 – Nos princípios gerais diria que sim, até porque é difícil não nos identificarmos com princípios tão genéricos e abrangentes como aqueles. Quando avançamos para o concreto tivemos algumas dificuldades em aspetos pontuais, mas que são significativos, nomeadamente na questão do financiamento de infraestruturas, e o Portugal 2020 traz-nos sérias limitações nessa matéria, e para quaisquer municípios isso é uma dificuldade acrescida, sabendo o que o âmbito de intervenção dos municípios muito ligado ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A EIDT permitiu aproximar o Portugal 2020 na realidade dos municípios, mas ainda assim não é suficiente por força daquilo que são as regras do Portugal 2020 propriamente dito. Por outro lado, na discussão do Portugal 2020 não só do pacote global como dos grandes princípios orientadores os municípios não foram propriamente envolvidos nessa discussão. Quando assim é, é difícil que haja uma identificação homologamente total daquilo que são as prioridades dos municípios e as prioridades do Portugal 2020. Ainda uma outra dificuldade acrescida que verifica em regiões como é Lisboa, mas também como é o Algarve tem a ver com diferente disponibilidade de opções de financiamento, ou seja, Lisboa há fundos que não estão disponíveis porque somos uma região desenvolvida ou região em convergência. Até nisso tivemos regras diferentes ao longo do tempo, um exemplo pratico é o Programa Operacional para a Inclusão Social e Empregabilidade (POISE), foi possível desenvolver projetos com iguais condições no país inteiro e a meio do percurso essa regra de programação foi alterada, e Lisboa deixou ser abrangida nesse âmbito, no âmbito do POISE.

FF – E a questão mais central dos inquéritos aos PCM, tem a ver com identificação da EIDT pelos atores municipais. Identificamos duas logicas perfeitamente distintas, uma primeira logica assente numa abordagem em que EIDT é absolutamente instrumental para chegar ao dinheiro ou uma segunda logica é que os municípios viram a EIDT como um instrumento de estratégia que pode substantivo para o desenvolvimento económico. Da sua experiência enquanto técnico, quando esteve presente em reuniões de coordenação, presente em reuniões de Conselho Metropolitano, qual é sua reflexão técnica sobre esta questão?

E2- Numa fase inicial toda a gente olhou para a EIDT como forma de conseguir dinheiro, foi a primeira perceção, isto é uma forma fundamental de termos financiamento e, portanto, vamos nesse sentido. Com o evoluir do tempo

e evolução dos trabalhos, boa parte dos municípios, não direi todos, mas uma grande parte começou a olhar como uma logica de instrumento estratégico de gestão do território, mas também depende muito da maturidade organizacional de cada um dos municípios e da forma como encaram os instrumentos de planeamento estratégico. Voltando quase ao início da nossa conversa, se tivermos um município que encara o PDM numa logica meramente urbanística e formalista dificilmente vai olhar para a EIDT como instrumento estratégico de médio e longo prazo, por outo lado, se tivermos um município que encara o PDM não como uma logica meramente urbanística mas também como instrumento holístico de desenvolvimento estratégico para o futuro nas mais diversas áreas ais facilmente terá capacidade de olhar para a EIDT como um instrumento integrado do desenvolvimento do território. Isto tem muito a ver com a perspetiva de cada município, embora eu ache que houve uma grande evolução.

FF- Esta questão é interessante relaciona com uma contradição nos resultados aos presidentes de camara, em que houve uma grande apropriação doa atores principais do que estava proposto na EIDT, mas ao mesmo tempo havia reservas na indispensabilidade da EIDT. Como considera esta contradição?

E2 – Os municípios sentem-se apropriados do que está lá dentro, mas ao mesmo tempo consideram que a EIDT não é indispensável. A EIDT acaba por ser vítima do próprio sucesso. Os municípios quando se apropriam daquilo que está na EIDT encaram aquilo como modelos e depois como a EIDT não é deles, vem de uma entidade superior, acabam por desvalorizar, o que é um paradoxo. Em matéria de conteúdo é deles, dos municípios, mas olham para o instrumento em si e dizem que não tem nada a ver com isto. Outra questão é que muitas vezes não é percetível para os municípios, à primeira vista, a utilidade destes instrumentos de gestão estratégica ou planeamento estratégico e isto convém ser refletido até para o PT2030 que é a questão da comunicação, a comunicação é fundamental. Nós tivemos serias dificuldades numa fase inicial.

FF- Mas mais na comunicação ou numa capacitação institucional?

E2 – Nas duas coisas, na capacitação para os técnicos e comunicação para a decisão política. Nós não vamos dar formação a um presidente de camara, mas temos que lhe dar informação suficiente e trabalhada, de forma a que ele perceba imediatamente a importância do instrumento e isso não existiu desde o princípio. Houve outro fator que também foi determinante para isso, quando se começou a trabalhar na EIDT e no Portugal 2020 estávamos, também, numa fase final do quadro anterior. Nesta fase final, passo a expressão, foi bar aberto, havia disponibilidade orçamental para executar, a própria Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) flexibilizou e muito as regras de aprovação de projetos e, portanto, os municípios imbuídos numa lógica de "vamos la buscar todo o dinheiro que pudermos" de repente são deparados com os trabalhos preparatórios desta natureza e não percebem a lógica. A prioridade era aproveitar o dinheiro e daí olharem inicialmente para a EIDT como onde vão buscar mais dinheiro no seguimento do final do quadro anterior.

FF – **Existe um processo deliberado de entendimento de atores territoriais. Neste processo de formulação, em termos técnicos houve entendimentos para que as coisas funcionassem.**

E2- Sim, a nível técnico sim. Não digo em todos os municípios, mas no nosso caso reunimos várias vezes com os municípios vizinhos da nossa área geográfica, tivemos várias reuniões com Oeiras, Cascais, Sintra, Mafra e em uma ou outra ocasião tivemos também com Lisboa e Loures. Curiosamente Loures, a propósito do Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) do meio rural, o Grupo de Ação Local (GAL). O eixo com quem reunimos mais vezes foi Mafra, Sintra, Oeiras e Cascais.

FF – **Nesse aspeto as reuniões que a AML proporcionou entre os municípios foram positivas?**

E2 – Sim foram positivas, desde logo para esclarecer os próprios municípios e os decisores políticos.

FF- Os PCM salientaram a diferença entre a componente teórica e a implementação pratica dos instrumentos, nomeadamente na questão o papel dos atores enquanto interlocutores de uma realidade que é deles, mas que ao mesmo tempo da AML e relativamente a uma autoridade que vem de cima e que enquadram demasiado a Autoridade de Gestão. Qual a visão dos atores deste processo?

E2 – Na minha perspetiva esta relacionada com a própria metodologia da elaboração da EIDT e dos trabalhos preparatórios, porque quando os municípios são chamados a intervir já há um trabalho prévio teórico-conceptual que está feito e que nos é apresentado. Portanto, os municípios são começam a intervir vão numa ótica mais operativa e mais pragmática e prática. Essa diferença existe e verificou-se.

FF – **O que é mudava na metodologia, qual a sua reflexão acerca da metodologia seguida?**

E2 – Em termos de metodologia seguida, diria que teria importante ter envolvido os municípios mais cedo, na própria fase de conceptualização, mas para isso é absolutamente necessário ter interlocutores capacitados nos municípios e isso, muitas vezes, é uma dificuldade, temos noção nem todos os municípios têm esses recursos. Por

outro lado, temos tido diferentes instrumentos de implementação estratégica nos diferentes quadros comunitários, a EIDT apareceu agora, antes tínhamos os quadros estratégicos, os próprios instrumentos têm variado muito e a verdade é que está a melhorar. Inicialmente quando estes eram apresentados aos municípios eram numa logica já praticamente fechada, como algo feito que está aqui e que os municípios têm de utilizar, tem-se, portanto, verificado a dificuldade de envolvimento dos técnicos dos municípios no desenho dos instrumentos estratégicos.

FF – **Considera que a EIDT é *top-down*?**

E2 – Sim, pelo menos numa fase inicial foi essa a perceção que se teve, embora ao longo do tempo se fosse invertendo ou atenuando essa tendência, mas numa fase inicial sim. Aliás, não de pode ser as coisas de uma forma isolada, como os próprios municípios estavam muito focados, altura, noutro tipo de prioridades, cada vez que vinha algo da AML sobre EIDT não era prioritário, e ao não ser prioritário era delegado para segundo plano.

FF- Caracterize-me a autonomia dos atores municipais ao nível municipal, metropolitano e regional/nacional.

E2- Nisso os municípios têm uma grande vantagem, são totalmente autónomos. O presidente de camara ou vereador tem muito mais capacidade de reivindicação ou de intervenção do que terá o presidente da CCDR, que está politicamente e hierarquicamente dependente de uma tutela. No que diz respeito ao instrumento especificamente a coisa é diferente, porque felizmente, no nosso caso concreto, houve uma grande apropriação da EIDT, os municípios olham para o conteúdo da EIDT como algo deles e como instrumento que vem lá da AML ou da CCDR, e essa é outra confusão porque muitas vezes não se sabe de onde vêm os instrumentos. Para os atores municipais, por vezes há alguma confusão institucional das coisas, é um fator até a ter em consideração. Bem, mas a verdade é que essa logica depende da maturidade organizacional do município, e esse é o fator determinante. A maturidade organizacional é o fator critico, bem como a capacitação dos técnicos, *awarness* do decisor político ao nível municipal. Por exemplo, Cascais, Lisboa e Oeiras em certa medida têm uma visão voltada para o futuro. Cascais e Lisboa com a situação das *smart cities* e têm sempre visão de médio e longo prazo. E outros municípios da AML vivem muito na logica da obra na minha rua, da pequena intervenção. A nível regional há uma discrepância muito grande e que limita o instrumento e isso foi notório na elaboração do instrumento. As assimetrias regionais são determinantes na elaboração e implementação. Na AML temos grandes discrepâncias entre municípios e dentro de municípios temos profundas assimetrias, em termos de coesão, em termo de população e em termo do tipo de necessidades que têm. Temos áreas na AML que são puramente rurais e outras ultra urbanas, quase como se estivéssemos no centro de Londres, por exemplo. Os instrumentos não respondem a estas assimetrias, quanto mais macro for o instrumento menor a capacidade de resposta. O instrumento de natureza estratégica e abrangente não pode dar resposta a todas as micro necessidades, o que leva a outra questão, a lógica das DLBC era para dar resposta a estas micro necessidades, mas o processo das DLBC quis de tal forma participar, mas também burocratizar que veio impedir que isso se transformasse numa realidade. No meu ponto de vista os DLBC seriam instrumentos absolutamente fundamentais para corrigir essas assimetrias mais profundas e localizadas, o facto de se ornar tao burocrático impediu que as zonas mais críticas e onde teria maior utilidade no fim do dia não fossem lá buscar recursos.

FF- Relativamente às questões ligadas à governança, acha que houve alguma dimensão que não esteja aqui identificada, que seria útil integrar na análise.

E2 – Não. Este modelo de avaliação quando o vi pela primeira vez verifiquei que corresponde às necessidades de governança e identifico aquelas que são prioritárias para mim: participação e capacitação dos agentes é fundamental, pois só assim podemos aspirar a ter alguma capacitação e coordenação entre os diversos agentes; temos objetivos bem definidos, e outra dificuldade que tivemos no inicio foi não perceber muito bem os objetivos; questão da avaliação/monitorização é determinante, que nos permite introduzir algumas correções.

FF- Tem algum comentário adicional acerca desta temática?

E2 – Acho que os grandes desafios para o futuro vão ser a capacitação dos agentes e por outro lado a simplificação de documentos, ainda existem procedimentos administrativos demasiado burocráticos e pesados, que limitam a resposta em termos de tempo e nestas matérias o temo é fundamental. Qualquer programa operacional, qualquer instrumento de financiamento tem tempos de resposta demasiado longos, desfasados da realidade, principalmente em matérias tão determinantes como a contratação pública e esta é uma dificuldade tremenda, conciliar as exigências da contratação publica com os cronogramas de execução, depois a questão das exigências de reporte, e obviamente nos percebemos que o reporte é necessário e fundamental, mas deparamo-nos com exigências de reporte desproporcionadas até face ao valor do financiamento. Tem que se perceber que os recursos técnicos dos municípios são escassos e se o município para ir buscar um determinado financiamento tem um encargo administrativo desproporcionado, o próprio município olha para aquilo e pensa que nem vale a pena, o trabalho

que dá não compensa o valor a receber, é um não incentivo. Por outro lado, há quase a perceção que a exigência está do lado do beneficiário, porque muitas vezes as entidades não cumprem prazos de análise e aprovação de candidaturas. Portanto, o beneficiário fica na situação infeliz de se não cumprir o prazo vai o projeto à vida, mas o tempo de espera pela sua aprovação é imenso, isto é algo que nos preocupa a todos no terreno.

Entrevista 3

FF – Filipe Ferreira

E3 – Entrevistado 3

FF- Esta entrevista já é o resultado trabalhado dos inquéritos aos presidentes de camara. Existe uma logica da EIDT enquanto instrumento fundamental ou da EIDT enquanto instrumento que permite o acesso aos fundos europeus. Qual é a sua reflexão?

E3- A EIDT é um instrumento de planeamento, se é de planeamento está em permanente atualização. Havendo um instrumento destes que está permanentemente a ser atualizado e retificado, o importante depois é que este instrumento tenha ao lado um planeamento de financiamento - tanto faz de financiamento do orçamento de estado como financiamento do exterior. Não pode ser um sem o outro, este instrumento só faz sentido se acoplado numa estratégia já definida, naquilo que é possível definir de tipologias de programas de investimento material, do que é prioritário nos quadros comunitários de investimento e aquilo que existe conjuntamente com o orçamento de estado conjuntamente, a que chamamos Plano Nacional de Investimentos (PNI), que existe não só num conjunto de setores como dentro destes setores. Isto existe, mas o modelo acaba aqui, a forma como se executa e se governa é um processo que está espartilhado, não tem uma direção. Cada programa financiamento, independentemente de ser financiamento corpóreo ou incorpóreo, existem programas, existem unidades de gestão desses programas e depois não fazem cruzamento para os objetivos nacionais ou regionais que tem ritmos e prioridades diferentes. Existem um conjunto de programas nacionais, regionais, setoriais, territoriais, mas que depois isto tudo não se concatena, há um défice de integração de políticas. Um exemplo, muito interessante foi no Quadro Comunitário de Apoio (QCA) dois ou três, já não me recordo, quando a comunidade tinha as iniciativas comunitárias e nestas estavam as chamadas operações integradas de desenvolvimento e a gestão era com multifundos e quem participava nas unidades de gestão, na tal governança, era uma comissão e desta faziam parte gestores que agarravam tanto a parte das autarquias como a parte da agricultura, como a parte dos recursos naturais como indústria. No fundo era os setores com logica era territorial, as candidaturas não eram como agora estavam permanentemente abertas, independentemente do processo de receção formal das candidaturas ser no setor em Lisboa, também podia ser entregue nesta comissão executiva. Esta comissão decidia os financiamentos, estes não eram de costas voltadas porque a comissão integrava os financiamentos numa logica de território. Na altura, os investimentos à indústria eram na base do Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa (PEDIP) e o responsável desta comissão executiva tinha a avaliação dos investimentos para a indústria, participava na análise, consertava com o setor a nível nacional, mas a decisão era ao nível desta comissão executiva. O interesse é que fulano que fazia as propostas e o tratamento para a indústria fazia da agricultura a mesma coisa, do ambiente a mesma coisa. No fundo colmatava o défice de integração de políticas, esta comissão representava o território e integrava as políticas no território. Embora o presidente desta comissão fosse alguém ligado à administração pública, na altura era o Engenheiro Mil Homens, mas acima dele estava alguém que tinha responsabilidade das Operações Integradas de Desenvolvimento (OID) em termos interindustriais que era o Luís Morales. Os elementos da Comissão Executiva eram profundos conhecedores da realidade, mas não eram ligados à administração publica.

FF – Os PCM revelaram uma perceção que tinham da EIDT e no fundo aquilo em que ela se tornou, há um fosso entre a visão teórica de início e a prática.

E3 – Essa visão acho que tem a ver com uma fase em que ainda estamos, ao nível do poder local e das priorizações. Os nossos autarcas ainda penam muito no financiamento FEDER. Quando se constrói um instrumento destes, constrói-se sobre o projeto que nós queremos para a região e para a coesão da região e território e políticas. Isto em termos de financiamentos tem o FEDER, Fundo Social Europeu (FSE), Orçamento de Estado e Fundo de Coesão (FC) e pensando nas iniciativas que naquela repartição e perequação de verbas a cada uma das autarquias o que vemos é que as verbas FEDER são facilmente concretizáveis , enquanto as componentes da FSE, que houve uma grande luta para na perequação caber determinado montante às autarquias quando vamos para a concretização dos programas, a elegibilidade e concretização dos parceiros, os promotores não sendo autarquias é mais difícil.

Tentamos converter e fazer o milagre das rosas e converter o FSE em FEDER, e aqui estamos. Ainda não se passou para novo paradigma. Das parcerias no envolvimento das entidades ou das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) que geralmente têm uma grande componente FSE e implica casamentos entre as autarquias, que dizem que essa competência não é minha, mas a verba é, logo tenho que dar o salto fazendo diagnóstico para isto e há instrumentos para isso das redes escolares e da ação social, no sentido de identificar o promotor e necessidades. Isto é um trabalho que implica uma nova atitude de abordar estes assuntos e não dizer não é meu, é para quem quiser, não. É meu e é para quem a EIDT setorial identifique.

FF – O processo de formulação a EIDT serviu como um catalisador de mudança cultural e organizacional das organizações, nomeadamente nos municípios? O processo de termos de fazer todos em conjunto uma EIDT mudou alguma coisa na cultura dos municípios, na forma deles se organizarem ou se foi mais do mesmo?

E3- Nós iniciamos um processo. Quando começa um Quadro Comunitário iniciamos sempre um processo, a diferença que houve neste processo é que abordou as questões mais de que projeto é que precisamos, isto independentemente de a competência ser autárquica ou ser das outras entidades, ou ser do Estado ou das empresas. Interessa qual é o modelo que se quer de desenvolvimento, e este processo teve aquelas questões de percurso e depois os programas não se adaptavam e mais autarquias e mais FSE. O ter iniciado um processo já é importante, o que interessa agora é manter este processo de ver o modelo e o projeto e não ver como anteriormente, dos outros Quadros Comunitários que obrigavam a ter um plano, mas era uma coisa meramente formal. Anteriormente identificava-se que a prioridade era o setor das águas, os autarcas pensavam e faziam os investimentos nas águas, depois noutro ano o investimento é para os esgotos então fazia-se o programa dos esgotos, depois outro Quadro Comunitário dizia que era das escolas, houve um pensamento mais setorial. Com a EIDT começou-se a abordar as questões de uma forma mais transversal, um modelo de projeto de desenvolvimento e de coesão. Agora, os programas têm de tender para isso, depois na identificação dos programas, se temos que fazer a rede de Estações de Tratamento de Águas Residuais (ETAR), esquecemos a outras coisas e depois temos que recuperar. A grande diferença deste instrumento relativamente a outros QCA é esta visão mais de território mais abrangente, menos setorial.

FF- Os PCM tiveram uma perceção negativa com a coordenação vertical e horizontal. Coordenação horizontal nomeadamente com Autoridade de Gestão, CCDR e vertical entre municípios e AML.

E3 – Acho que a perceção negativa tem a ver com o processo de elaboração das candidaturas, enquanto anteriormente existia uma via verde, não era nas plataformas eletrónicas, íamos tirando duvidas com outro diretor ou gestor técnica da autoridade de gestão. Agora, tornou-se tudo muito impessoal, vai tudo pela plataforma, não há uma partilha e colaboração ultrapassar o assunto, é visto apenas esta regra ou outra, e isto passa-se nos programas todos.

FF- Isso liga muito aquilo que os presidentes de camara referiram, a falta de autoridade estratégica dos atores municipais e intermunicipais, nomeadamente a autoridade de gestão. Há falta de autonomia dos municípios, neste caso também a AM no quadro do Portugal 2020.

E3- Isso pode levar à falta de autonomia porque não há uma partilha. Quando trabalhamos nas candidaturas com uma plataforma não conhecemos quem vai analisar, e conhecer não quer dizer que haja alguma tentativa de influência, mas o princípio deve ser partilhar as preocupações para melhor coesão e sustentação das soluções. Isso permite retificações para o futuro, agora se for tudo muito impessoal não tem sentido. Vou dar um exemplo que aconteceu numa forma negativa no programa de desenvolvimento rural na Associação para o Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal (ADREPES), houve muitos vinicultores, produção de matéria-prima, que são empresas em nome individual sem contabilidade organizada. Depois das candidaturas aprovadas um dos elementos do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFADAP), longe das pessoas, mandou um mail a pedir uma garantia das condições para a executar o investimento, e a garantia chamava-se uma copia do extrato bancário, ora como não havia contabilidade organizada a conta bancaria deles é a conta bancaria enquanto pessoa. Fazer perceber que este documento é importante na capacidade de execução e sustentabilidade do investimento não pode ser através do mail, tem de ser numa conversa. Portanto, há um desfasamento da autoridade de gestão com a realidade.

FF- Outra questão referenciada é que foi bem visto pelos PCM foi a já existente cultura de parceria de trabalho já consolidada entre municípios da AML.

E3- Isso terá alguma razão de ser o nível do desenvolvimento destes grandes investimentos que as camaras da AML são investimentos que implicam parcerias. Já estamos em coisas grandes, redes de águas, redes de esgotos, questões da iluminação e mesmo nas questões da cultura com a organização de teatros municipais que já existe

que só podem funcionar havendo escala e a proximidade física que leva a que não façamos coisas sem consultar o parceiro do lado. Até nem é consultar, a solução é trabalhar com eles, a execução implica isso, só pode ser assim.

FF- Eles também consideram positivo a cultura de trabalho entre eles e a própria AM.

E3- Esta logica é muito mais fácil nas Áreas Metropolitanas (AM), pela dimensão e escala dos problemas, mas também depende da cultura e como é que é o estilo de trabalho, como é executado e gerido o poder de cada uma das autarquias, nem todas têm uma cultura de reuniões, de abordagem dos assuntos de uma forma mais transversal. É importante a cultura organizacional de cada município porque não estamos a falar em assuntos que são completamente estranhos aos do lado, por isso é obrigatória essa articulação. É evidente que havendo uma AM que possa semear em termos de transversalidade de soluções com o tempo chegamos lá e na AML temos esse fator, faz a ligação, isso também tem a ver com o grau de solução que queremos dar ao assunto.

FF- Os PCM como resultado referiram que existiu um processo deliberado de entendimento entre eles para que a EIDT visse a luz do dia, houve aqui uma concatenação de entendimentos diferentes, mas no final todos convergiram para que existisse uma visão coletiva.

E3 - Há coisas que acontecem pela ordem natural e outras acontecem porque nós conseguimos antecipar e provocar e nós temos vários exemplos na AML, que tem a ver com essa dialética da coisa. No início houve uma incompreensão relativamente ao processo de antecipação da oferta formativa e hoje já se considera natural. Todos acham interessante que um dos protagonistas da oferta formativa dos cursos profissionais seja a AML e o mesmo acontece com as questões que inicialmente na chamada EIDT estavam quase que individualizadas do insucesso escolar, a prática veio demonstrar que a avaliação do insucesso deve ser feita ao nível da AM não ao nível da autarquia. O que digo é que primeiro estranha-se e depois entranha-se. Falo também das questões que estão na berra, dos transportes, das concessões de energia elétrica também ser visto de uma forma conjunta. Ainda ontem, tivemos uma primeira reunião, muito embrionária, sobre as questões da Proteção Civil em que a logica e o sentido só existe se for numa questão sentida, percebida e construída que a AML envolve e se os municípios quiserem que a AML se envolva. Se todos os instrumentos de planeamento e todas as medidas e todos os instrumentos de execução dos programas da Proteção Civil são de âmbito regional é evidente que ser articulado e partilhado com a AML tem mais logica eu cada município com o seu ritmo diferente, convém haver um plano de ação estratégica.

FF- Como analisa as relações município-AML e AML-Autoridade de Gestão, no fundo a dimensão multinível deste processo?

E3- Nós ainda colocamos muito em cima da mesa o seguinte: eu sou autarca, fui eleito pela população, eu participo numa entidade onde os atores foram eleitos pela população, mas depois relativamente a execução de programas e financiamentos as entidades da administração central, são pessoas nomeadas. Esta governança, às vezes não acontece para atingir de uma forma eficiente e eficaz os objetivos porque há muito o pensamento" então o outro que foi nomeado tem mais poder que os 18 PCM da AML, que são 3 milhões". Isto leva a que tenha de haver algumas mudanças orgânicas dos organismos e da sua legitimidade para tornar a abordagem mais correta. Muitas vezes não se percebe como é que 18 municípios da AML consertam posições e depois há uma candidatura e há um organismo regional do estado que diz eu não, não aqui um processo de construção.

FF- Acha que face às necessidades territoriais dos municípios a EIDT é um instrumento indispensável?

E3- Nos construímos a EIDT já com contributos setoriais para termos um plano mais transversal e o objetivo era ir buscar dinheiro ao quadro comunitário. Ao mesmo tempo que temos uma EIDT que foi depois com um pacote financeiro mais das autarquias não deixamos de ter também os outros planos, ligados à agricultura, indústria, educação. Não tem sentido não haver o cruzamento do programa mais na sua operacionalização, entre aquilo que está no pacto e o que está no pograma operacional nos setoriais. Não existe porque a abordagem destes fundos acontece numa ótica de execução financeira e não do investimento contribuir para um melhor ordenamento, mais coesão social, mais formas organizacionais.

FF- Este modelo cumpre a missão de avaliação da componente da governança da EIDT, ou falta alguma dimensão que importasse abordar?

E3- Este modelo só o concebo como correto se tiver aqui integrado o envelope financeiro, tanto faz ser de fundos comunitários ou orçamento de estado, isto funciona se nós concebermos o programa participando, se identificarmos finalidades e objetivos, se a coordenação e articulação forem com os atores. Os atores, não quer dizer que sejam públicos, têm que ser os que tiverem as competências para… Mas se o envelope financeiro for gerido fora, com um modelo de governança totalmente diferente deste, em que o cruzamento dá um conjunto vazio não funciona. Temos um bom modelo de governança, mas as avaliações são de taxas de execução financeira.

Entrevista 4

FF – Filipe Ferreira

E4 – Entrevistado 4

FF – Relativamente à EIDT os PCM têm entendimento dúplice daquilo que pode ser a EIDT, enquanto que para uns é um instrumento mais instrumental, para ter acesso a fundos comunitários, outros encaram a EIDT como instrumento de política publica que estrutura a reflexão territorial existente. Tendo em conta a sua experiência técnica no processo de formulação e implementação da EIDT, qual o seu entendimento na natureza e finalidade deste instrumento?

E4 – Eu diria que ambos têm razão na sua medida, porque a EIDT tem na sua génese os fundos comunitários, a intenção é estruturar o desenvolvimento de uma região, o desenvolvimento territorial e não só obter financiamento para determinados projetos que se consideram em determinada altura e município, ou seja, no fundo deverá haver uma visão integrada e na sua filosofia primeira devia ser uma política pública de estruturação e de desenvolvimento do território. Na prática, aquilo que se verifica e se tem verificado em todos os quadros comunitário é que ficamos cingidos aquilo que são os objetivos que nos são definidos pela Comissão Europeia (CE), que nos são de alguma forma transpostos para a realidade nacional, o que faz com que na prática sejam os fundos ou a tipologia de fundos a determinar qual é que vai ser a estratégia e não o inverso, que era o desejável.

FF- Existe uma diferença entre a perceção inicial do que seria a EIDT e depois a *praxis*. Acha que a diferença de visão dos presidentes de camara entre a teoria e a prática tem a ver com essa experiência já atrasada dos fundos comunitários?

E4- Sim, também. Quando começamos a fazer a EIDT tínhamos o objetivo muito nobre de criar uma estratégia para a região e, portanto, esse objetivo não estava nem sempre alinhado com aquilo que eram as determinações comunitárias, o que levou a que se tivesse pensado, inicialmente, uma determinada estratégia e objetivos que depois na pratica ficam condicionados pelos objetivos prioritários dos fundos comunitários. Obviamente que há sempre um *gap* quando não é o financiamento que vai definir a estratégia, mas a estratégia que suporta a justificação do financiamento.

FF- No processo de participação e capacitação da EIDT foi referenciado pelos PCM que a EIDT funcionou também como mobilizadora e catalisadora de uma mudança cultural e organizacional. Acha que existiu uma nova lógica, uma mudança cultural e organizacional dos municípios para encararem a EIDT?

E4- Já tinha sido feito um exercício semelhante nos primeiros quadros comunitários. Não estive cá no primeiro quadro comunitário, estive cá no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e foi diferente, na medida em que os períodos de programação anteriores o que se fazia era uma compilação de projetos que cada município considerava como sendo fundamentais para si. O que mudou com o Portugal 2020 é que se partiu da estratégia para os projetos e, portanto, nessa medida e porque inicialmente se instigaram os atores e os municípios a definir uma estratégia e a pensar não em projetos, mas em estratégia e linhas estratégicas. Nessa medida foi, de facto, dado um salto evolutivo naquilo que é o objetivo e missão da AML.

FF- A dimensão coordenação e articulação que teve as maiores críticas dos presidentes de camara. Que fatores levaram a uma perceção negativa relacionadas com a coordenação e articulação vertical e horizontal?

E4 – Na coordenação vertical presumo que estejamos a falar a entidade de gestão e a coordenação com a autoridade de gestão, que foi um processo mais complicado, até pela própria metodologia que foi utilizada e que foi inovadora relativamente aos outros quadros comunitários. Nunca houve um exame oral sobre o que era a estratégia da AML, as entidades reuniam e negociavam. Viram agora por à prova, desta maneira, uma tutela, burocrática sem haver qualquer articulação e cooperação entre as entidades no sentido de "vamos construir qualquer coisa para a região", é uma lógica hierárquica, de tutela. E aí, acho que inovamos para pior. Na questão horizontal que será mais a relação AML-municípios noto que, também, num período em que a própria AML houve uma alteração de modelo de governação, houve também alteração de um grande número de presidentes de camara. Portanto, poderá não ter havido tanto conhecimento da lógica da entidade, a lógica de trabalho da entidade que já existia no passado.

FF- Uma questão que me suscitou mais curiosidade foi a questão ligada à latitude e autonomia estratégica. Os presidentes de camara sentem que não existe uma verdadeira autonomia relacionados com níveis de governação superiores. Qual a sua perceção?

E4 – A autonomia está sempre balizada por aquilo que está determinado superiormente, quer pela Comissão Europeia, quer documentos efetuados internamente. É uma lógica de programa em cascata e é internalizada no processo da própria EIDT, que baliza totalmente o processo. Provavelmente, se tivéssemos de fazer uma estratégia de raiz para a região sem ter baliza, sem estar a pensar em termos financiamento seria diferente daquela que nós produzimos na altura.

FF- Os PCM apropriaram-se da estratégia, mas ao mesmo tempo têm reservas face à sua dispensabilidade. Se tivéssemos de fazer uma estratégia de raiz ela seria diferente porque não seria condicionada pelos fundos. A minha leitura é correta?

E4 – Sim, provavelmente seria diferente em alguns espetros, não consigo agora dizer quais. Quando ela foi feita a estratégia estava balizada por determinadas orientações e princípios que formavam o quadro comunitário do 2020. Portanto, provavelmente chegaríamos a resultados diferentes. Percebo essa sensação que os presidentes de camara tem porque acabam por ver a EIDT apenas como meio, como instrumento para o financiamento que pretendem obter e não como uma estratégia para o desenvolvimento da região que deverá ser implementada seguindo regras. A EIDT pressupõe-se que seja uma estratégia de desenvolvimento territorial, mas este envolvimento tem de ser balizado pelo enquadramento do Portugal 2020. Daí os PCM acharem que seria dispensável porque foi um instrumento para financiamento comunitário, no fundo com o que já estaria balizado poderíamos chegar ao mesmo pacto e projetos que estão a ser cofinanciados.

FF- Os presidentes salientaram pela positiva que a EIDT só chegou a bom porto porque foi resultado já de uma pareceria já consolidada entre os municípios e entre os municípios e a AML.

E4- Sim, é verdade. Desde o início da AML que tem havido esse esforço de parceria, de consensualização de documentos que poderão ser verdadeiramente importantes e estratégicos para a região. As deliberações quando são tomadas já estão minimamente consensualizadas e daí contaram pelos dedos das mãos as deliberações com votações contra, ou abstenções. É tudo consensualizado nessa logica de parceria, mas também um pouco a logica da AML que continua a manter um modelo associativo. Nos termos da lei 75, a AML é uma associação de caracter obrigatório, quês sempre teve, embora nalguns modelos legislativos não fosse de caracter obrigatório que já nos levaria a outras considerações. No fundo, a própria entidade favorece que estabeleça a parceria e se estabeleçam estes entendimentos na aprovação de estratégias e outras deliberações.

FF – Então, esta logica da existência de um processo de sedimentação de entendimento e concatenação deriva da própria natureza institucional da AML enão da natureza da estratégia/instrumento- É algo que já vem de trás?

E4 – Diria que é algo que já vem de trás, da natureza da AML e da natureza das relações que se foram estabelecendo dentro da AML, ou seja, do histórico daquilo que é o trabalho conjunto da AML com os municípios e dos municípios entre si enquanto membros da AML.

FF – **Relativamente ao papel dos atores municipais e intermunicipal no âmbito do Portugal 2020, qual o seu entendimento? Considera que o papel é ou não valorizado?**

E4 – Volto um pouco ao que já tinha dito, o papel dos municípios e AML estão sempre balizados por aquilo que é quase uma tutela das autoridades de gestão dos vários programas operacionais. O papel será sempre muito mais relevante na operacionalização do que na formulação, que está mais balizado. Na operacionalização depende mais destes atores. Para fases distintas são atores distintos que têm relevância distinta. Existe uma autonomia decrescente à medida que vamos descendo na escala. O papel central continua a ser a administração central e à medida que vamos descendo vai diminuindo de importância. A definição é em cascata e segue, aqui, uma pirâmide que baliza tudo. Na operacionalização já depende mais daquilo que é a execução dos fundos, que depende muito mais daquilo que é o município do que da administração central.

FF- Estamos em presença de um documento que na teoria do 2020 é central, mas que na prática para os municípios tem um papel meramente instrumental de acesso a linhas de financiamento. Esta lógica mantém-se ao longo dos quadros comunitários ou se estamos perante uma inversão na realidade neste quadro?

E4- Isto é algo que se mantém, até porque em quadros anteriores não existia propriamente o que chamamos de estratégia, havia um somatório de projetos que depois lhes era dada alguma coerência, mas que acaba por ser um somatório. Não havia um documento tao profundo, tão bem elaborado no sentido de definir uma estratégia. Se formos pensar no que é a EIDT e para que é que ela tem servido, na realidade é para a operacionalização dos fundos comunitários. Socorremo-nos muito pontualmente da EIDT para sustentar qualquer outra medida, decisão e atuação dos municípios para AML. Tem sido muito um instrumento de mera aplicação comunitária.

FF- Um dos últimos entrevistados falava da possibilidade de tornar a EIDT como um instrumento integrador de políticas no território. Neste caso não estamos perante isso?

E4 – Até ao momento não tenho visto isso. Essa possibilidade na prática não tem existido, na prática só nos socorremos da EIDT para fundamentar aquilo que nos é útil para ir buscar financiamento comunitário. Neste caso, a EIDT fundamenta um pacto que está a ser operacionalizado em termos de fundos comunitários. A EIDT esteve ligada a outros instrumentos de aplicação de fundos comunitários, no fundo é só mesmo isso. Não utilizamos a EIDT como estratégia para a região noutras dimensões que não a dimensão, pura, do financiamento comunitário. Este é a antecâmara das linhas de financiamento.

FF- Há uma dicotomia entre os princípios gerais do Portugal 2020 e depois de alguma reserva do papel que a EIDT desempenha nesse contexto. Qual a sua visão?

E4- A EIDT acabou por ser um instrumento importante para chegar a algo, e, portanto, os princípios estão lá, mas percebo que se pense da necessidade da sua existência e tanto trabalho, porque na prática o resultado seria muito idêntico.

FF – Coloco a questão da indispensabilidade da EIDT, para uma questão central de logica territorial. Se bem percebi é central para atrair alguns recursos.

E4- Conceptualmente está bem desenhado, tem que haver uma estratégia para tudo aquilo que seja investimento ou financiamento, este não pode ser feito por políticas, princípios e pensamentos *ad doc.* Faz todo o sentido que haja uma estratégia que vá definindo aquilo que é prioritário, as áreas onde se aposta, onde existem debilidades. Assim, conceptualmente faz todo o sentido, na pratica acredito que haja o sentimento de dispensabilidade porque os objetivos já estavam muito balizados, foi no fundo estar a negociar se se poe mais verba naquela prioridade de investimento ou na outra, mas já sabíamos que no FSE não podíamos tirar mais de X. Percebo esse pensamento porque foi muito esforço e que depois não havia latitude +ara que se pusesse na pratica da forma como se pretendia.

FF- Estamos perante um processo moroso e pesado, tecnicamente a AML tomava a dianteira do processo de articulação. Houve, também, a auscultação de atores não municipais. Considera importante ouvir os atores municipais ou estamos a falar de uma formalidade seguida para efeitos de candidatura?

E4 – Em qualquer estratégia é importante auscultar os atores que não só os municipais, uma estratégia é muito mais bem conseguida e válida se forem auscultados mais atores relevância e participação nas políticas a implementar no terreno, até porque tem conhecimentos e perspetivas. Torna o processo mais pesados, mas também mais inclusivo e positivo, torna a estratégia mais robusta até apara a sua futura implementação

FF- Relativamente ao modelo de avaliação que foi apresentado. Considera que as dimensões são ajustadas para aferir as questões da governança da EIDT ou existe alguma dimensão que não foi abordada, como é que se ode melhorar esta proposta de modelo?

E4 – Não me ocorre nenhuma outra, acho que esta tudo aqui.

Entrevista 5

FF – Filipe Ferreira

E5 – Entrevistado 5

FF- Das entrevistas aos PCM ressaltaram duas realidades. A primeira uma logica instrumental de chegar aos fundos, a chave que destranca o cofre forte. A outra logica é que encaram a EIDT como um foco de uma reflexão territorial, de desenvolvimento territorial para o seu território.

E5 – Muitas destes planeamentos estratégicos *ex-ante* aos processos de governação são feitos para entreter os municípios, para não chatearem. Tem uma coisa mais assumida, que é querer que as pessoas planeiem e pensem bem a execução e há outra parte que é para manter entretidos os atores para não chatearem no processo de governação. É uma lógica de governação e não de governança, largamente de governação pura e dura. Ao longo dos tempos tem havido uma parceria, tem-se fortalecido cada vez mais, no quadro de política de coesão e logica territorial convoca para dimensão de governança. Os níveis intermunicipais são incentivados a incluir neste processo de planeamento outros atores que não são os da governação. Vai-se colocar o problema da frustração porque o processo de programação é muito difícil, porque é cada vez mais rígido e com menor flexibilidade. O ser

rígido não é um problema para desburocratização, posso ter uma coisa altamente rígida e pedir-te só um documento, posso desburocratizar e ser muito rígido. A rigidez não é geradora, obrigatoriamente, de burocracia ou de morosidade do processo. Existe um paradoxo, enquanto há uma rigidez a abordagem provocada nos resultados gerou uma rigidez do caminho para chegar ao resultado. Assim a abordagem no território é a customização para atingir estes resultados é grande. Temos resultados, mas o que nos dizem é façam este caminho. Estamos perante aquilo que é *ex-ante* ao jogo que é a avaliação, e não é avaliar as regras, que estas já nos foram impostas à partida quando foram aprovados os regulamentos comunitários. Para mim, o grande paradoxo é a orientação para os resultados, da forma como está estabelecida, com as regras estabelecidas para toda a União Europeia (EU) são contrárias ao princípio da territorialização e da territorialidade que queremos aplicar. Ou há uma abordagem territorial ou uma coisa ou outra, agora não podemos ter a ficção de achar que o território deve ter flexibilidade para definir melhor as suas necessidades e ao mesmo tempo impor um conjunto de restrições de carater universal que impedem essa customização. A negociação é cada vez um processo mais difícil porque há muita rigidez, depois não estamos muito habituados a processos de programação muito permeáveis e participados. A programação era feita por um grupo restrito da administração e ninguém chateava, agora cada vez há mais atores querem intervir no próprio processo de construção, e não é fácil conjugar estes dois mundos, conjugar um mundo altamente restritivo que é a Comissão Europeia e ter um outro conjunto de atores que são chamados a participar.

FF – **O valor mais negativo dos inquéritos aos PCM tem a ver com a falta de latitude e autonomia estratégica dos atores municipais neste quadro de territorialização.**

E5 – Isso é uma restrição e estas estão assumidas. Mais valia nos assumirmos desde o início e os atores devem ter conhecimento dessas restrições. Tratamos os atores do território como atrasados mentais, vamos-lhes escondendo, demagogicamente vamos-lhes dizendo que tudo é possível até que chega um dia e se cruza o que eles andaram a fazer, planeamento estratégico e as EIDT com a CE. Esse dia é quando se cruza a EIDT com o Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) e aí é um choque político das expectativas e é um choque porque a estratégia que se construiu para o território não cabe dentro do pacto.

FF – **A estratégia é construída para o território ou para os fundos? As EIDT ultrapassam os fundos? Tive entrevistas que em aparecem essas duas visões**

E5 – Como é evidente todos os atores quando entram nisto estão a pensar no investimento. O fator investimento é uma dimensão, tiveste primeiro o Plano Territorial Integrado (PTI), depois uma EIDT e depois um pacto, e isto vai-se fechando. No primeiro cada um fez a estratégia como quis, uns identificaram as estratégias que identificaram os projetos mais relevantes para o território, outros ficaram pela generalidade. Houve uns em que chamaram o hospital distrital, estação portuária, chamaram a administração central para discutir com eles outros em que ficaram só os autarcas a discutir, portanto, há modelos muito diferentes porque não havia um pacto de referência. Portanto, cada um fez como achou melhor, como esta habituado, acima de tudo fez como o consultor fez. Estás sistematicamente nas políticas publicas a pôr os agentes locais a fazer coisas para as quais, muitas vezes, não estão capacitados, não os orientastes e não disseste como fazias. Quem anda a fazer esse trabalho de capacitação são os consultores, alguns são melhores outros piores, que só querem maximizar o lucro com o mínimo de trabalho possível.

FF- Para os PCM o processo de formulação da EIDT funcionou como mobilizador de uma mudança cultural e organizacional. Eles próprios defendem que, com todos os defeitos que possa ter, isto foi bom porque se sentaram, conversaram e teve ganhos para eles.

E5 – Certo, há externalidades destes processos que são vantajosas e os seus benefícios só serão a médio e longo prazo. Nós não tínhamos Comunidades Intermunicipais (CIM) e AM como temos se não tivéssemos os fundos comunitários a sistematicamente a incentivá-los a sentarem-se e a refletirem em conjunto. No imediato originou o que se pretendia, que era fazer projetos intermunicipais, coisa que nunca tínhamos conseguido, foi o fator alavancador. O processo começa por uma contratualização lá atrás nos anos 90, o Médio-Tejo com o Oeste, e essa contratualização tinha alguma autonomia na capacidade de despesa e gestão física e financeira dos projetos. Estes municípios organizaram-se e achou-se que era útil dar-lhes o controlo, mas não eram competências de planeamento. Só mais tarde é que se torna uma competência mais de planeamento, há um salto importante no Norte de Centro com a figura das Abordagens Integradas de Base Territorial (AIBT) que são uma figura de planeamento tutelada, porque tinham um gestor que era da Comissão de Coordenação Regional (CCR), era uma governação multinível, estavam lá a ter um papel de acompanhamento. O papel que tinham, acho, que era muito tutelar e de controlo, eles definiam a estratégia com os atores do território. Há uma evolução que ocorre em paralelo nos últimos vinte anos. A primeira resposta ao insucesso do referendo da regionalização é a resposta do Cravinho, mais rica e interessante, que é levar as políticas setoriais para o nível regional e reforçar a articulação a nível regional, e tentar criar competências no nível supramunicipal. O QCA três tem um eixo três, em que tinham que ir

às regiões discutir esses projetos em unidades de gestão, onde estavam autarcas, o pessoal das Estradas de Portugal, da edução, emprego, energia, agricultura, etc., a discutir os projetos que iam fazer à escala Nomenclatura de Unidade Territorial para Fins Estatísticos (NUTS) II; depois havia um eixo dois que tinham instrumentos territoriais, que era o Programa Polis e as AIBT que tinham esse interesse da CCR que era a entidade que definia a estratégia em articulação com atores locais. Passo a seguir, no governo Barroso, é o passo que o caminho assenta numa abordagem de resposta intermunicipal, parte um pouco desta experiência. Há uma evolução paralela da organização do Estado e da lei das competências locais e de uma prática de planeamento e execução de fundos comunitários. Uma sem outra, sem a prática da execução de fundos comunitários só esta lei não tinha levado a nada, porque a política regional são fundos comunitários. Em Portugal não há política regional e organizações regionais, na prática, não existem. O supramunicipalismo que temos e hoje e que se vai colocar na governança das EIDT é que o intermunicipalismo não é regionalização, e este tem limites para os quais teimamos em não querer perceber. Quando quero fazer uma estratégia para o meu território posso fazer uma estratégia regional e por ao mesmo nível o presidente da CCR e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP). O presidente da AM, o primeiro secretario não está ao nível, não tem capacidade de liderança, nem formação sobre diretor geral do IGCP. Por isso, se estas EIDT eram para amarrar o território para fazer uma logica de articulação governação multinível, em que tínhamos a administração central a discutir com a administração local, e as autarquias todas a discutir ao nível da sub-região, as CCDR tinham que lá estar para pôr ordem, tinham que ser parceiros da CIM. Não era serem controladores das CIM, avaliar e dar pontos às CIM, não faz sentido. A administração central e local não se podem articular e relacionar na ótica concursal, têm de ser parceiros. No caso de Lisboa tem uma facilidade, como é uma NUTIII, o João Teixeira conseguiu-se por ao dispor da AML, de forma a ser um facilitador na fase do pacto, mas na EIDT não. Ele fez um papel duplo, agilizou alguns contactos e reuniões, mas não pode ser entidade parceiro e ao mesmo a entidade que vai dar pontos. Não precisamos de entidades para nada, não precisamos de fazer um ranking inútil, porque numa ótica técnica se é para avaliar têm que ser objetivos, politicamente não estão interessados em assumir isto, então não façam uma coisa para a qual não estão interessados. A avaliação é inútil, não houve prémios em teros de financiamento, não serviu para ficarem apenas os melhores. Na época do Polis, havia o subprograma A, que era 18 cidades que intervínhamos, depois havia um subprograma B, fizemos um concurso onde apareceram 50 e só financiaram 8, só houve uma avaliação de 50 saíram 8. A avaliação não é o instrumento certo para capacitar e qualificar aquilo que é feito. A CCDR com os seus técnicos e consultores que achassem interessantes colocava-se ao dispor das CIM e ajudava-os nas suas estratégias e estarem ao lado delas. Esse trabalho foi feito no pacto, mas aí já esta tudo estragado, porque aí já não estamos a discutir estratégia, estamos a discutir dinheiro.

FF- Das entrevistas aos PCM a dimensão mais negativa foi a coordenação e articulação e dentro desta dimensão a coordenação vertical, relação dos municípios-AM- autoridade de gestão, na EIDT.

E5 – Sim, este a visão da governança e a questão programática. Na ótica programática esta articulação conceptual que a EIDT era equação depois dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU), etc., e que há uma estratégia regional que é o Plano de Ação Regional (PAR). Em termos de conceção havia uma articulação vertical que era interessante, na prática não tem interesse nenhum, porque é miserável achar que um formulário é um plano. O problema da EIDT é o problema do pacto e dos PEDU, aquilo não é nada, é apenas um formulário. O que fica é o formulário, como é se consegue avaliar as DLBC. Como é que as entidades das DLBC podem aferir e fazer uma abordagem em função daquilo. Uma coisa é dizer que terão de produzir um documento que desenvolva de forma detalhada estratégia de desenvolvimento local, eu vos permita depois ter critérios inequívocos para apreciar e ser avaliados. Há muito neste processo é um processo de faz de conta, e a coisa fica pior quando passamos para o nível local, os PEDU é um retrocesso, não faz sentido estar a pensar a segregação de funções e tal para executar 300 mil euros, ninguém pensou nos custos de eficiência. As regras comunitárias assim o obrigaram, mas estas foram feitas a pensar em distribuir o financiamento não por municípios, mas por planos. O que acontece é que o dinheiro é dividido por todos, dando pequenas quantias. Ninguém nunca assumiu a sua responsabilidade de assumir quais eram critérios comunitários, é a desgovernação multinível, mas estão todos obrigados a fazer e a executar, mas cheio de curvas e contracurvas, são escolhas mais caras e complicadas. A abordagem territorial implica governança. Esta é a parte pior, a parte local, dos PEDU. As DLBC são outro problema, porque as orientações dadas por si à CIM ou AM para que a EIDT ou o PDCT conduza a uma coisa u não sabem o que é, nem fazem a minimia do que é ou do que é que vai ser. Aquelas pessoas das DLBC não sabem o que estão a falar, não sabem o que vai ser o instrumento como é que podem dar orientação ao instrumento de comando que é a EIDT.

FF – Houve capacitação dos atores municipais e intermunicipais para esta realidade que é sofisticada?

E5 – Zero. O Portugal 2020 foi feito num contexto muito singular e esperamos nunca mais repetir, esse contexto irrepetível tem duas dimensões críticas. Na primeira, o Estado, nós estávamos muito fragilizados junto da Comissão Europeia. Esta vulnerabilidade e as pessoas com quem negociávamos estavam igualmente vulneráveis.

Portugal estava desacreditado e fez com que houvesse uma pressão sobre a CE para nos condicionar, que é também difícil para aquela pessoa. Há pessoas com quem negociávamos também estão numa situação de enorme vulnerabilidade porque são pressionados para pressionar. A segunda questão é não estávamos só descredibilizados exogenamente, mas também estávamos descredibilizados endogenamente. Esse descrédito tem duas dimensões, uma mudança governativa com algumas mudanças ideológicas que originaram uma rejeição de um conjunto de políticas da Direção Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia (DG REGIO), há corte porque entramos numa paranoia nacional de desacreditar e desconfiar de tudo o que tínhamos feito para trás, achando que todas as políticas eram responsáveis pela situação a que tínhamos chegado e há um vazio porque nos primeiros anos do executivo só houve uma política de finanças. Não havia dinheiro e isso gerou só uma política de finanças e não há ligar à política pública. Na dimensão das políticas públicas, os períodos de programação requerem fazer três coisas ao mesmo tempo: reorganização do Estado, desenho das políticas públicas e a programação dos fundos comunitários. Primeiro defines o estado, depois as políticas publicas e depois defines os conteúdos operacionais que são feitos no momento do financiamento. A organização do estado ficou como estava, mas no desenho das políticas públicas tu assentaste programação sobre zero de política pública, houve uma salvação que foi, como em nenhum outro período da história da política de coesão, aquilo estava tudo tão definido, era só preencher aquelas casinhas.

FF- Há uma fragilidade imensa do Estado a pensar o país?

E5 – Claro. Não há dúvidas nenhumas que no momento que chegamos à negociação há zero políticas públicas. Nós estamos obrigados a fazer uma série de estratégias e coisas. A estratégia das Cidades 2020 foi feita para responder à programação de fundos com os PEDU. Na Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) e na interação com a CE estabeleceu-se uma matriz com os PEDU, uma patetice completa e depois a Direção Geral do Território (DGT) como havia uma condicionante *ex-ante* teve de fazer uma estratégia, fez-se uma política segundo aquela programação. A programação condiciona a política e não é a política que condiciona a programação. Os PDCT das AM eram para ser Abordagens Integradas Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS) mas foi abandonado. A política de cidades POLIS XXI, feita pelo Ferrão, desenhou uma estratégia de instrumentos que depois foi declinado nos instrumentos de programação. A coisa faz assim da política para a programação, não é da programação para a política. Se não houvesse condicionalidade *ex-ante* de uma política de cidades, nunca tinha sido feito aquele documento, só foi feito porque tinha de ser feito assim.O PAR de Lisboa servia para uma coisa, tivemos uma altura na nossa história de grande turbulência de abordagem estratégica para o país, esteve em cima da mesa acabar com os Programas Operacionais Regionais (POR), tudo era concentrado em Lisboa, abordava-se através de programas setoriais. Essa era a perspetiva do ministério das finanças e o ministério da economia tinha outra perspetiva. Quem vai travar essa perspetiva é o Almeida Henriques, com o instrumento financeiro que tinha do QREN que era o Programa Valorizar ele faz um documento, chama as CIM, mete dinheiro nas CIM para fazerem os seus PTI e mete as CCDR a fazer os PAR. Colocou toda a máquina do território a trabalhar e a pensar para condicionar esta abordagem centralista. Isso teve um propósito político de travar todo esse processo. Nesse Verão cai o Vítor Gaspar e o Almeida Henriques também sai e o jogo de forças muda. Hoje, podemos estar em circunstância, parcialmente, parecida sem Almeida Henriques. Está em marcha recentra lizar o FSE todo num programa único como foi o Programa Operacional para o Potencial Humano (POPH), ficas com a DLBC. Os PEDU podem ser um programa nacional só para os PEDU e só para as DLBC. Hoje, não há território regional. Quem segurou durante muito tempo as CCDR foram os municípios que tinham um fator pressão e articulação entre entidade centrais. Hoje qualquer PCM se mete no carro e vem a Lisboa. A Associação de Municípios, hoje, reúne todos os meses com os gestores dos Programas Operacionais (PO) e com o secretario de estado ora com o ministro. Estas reuniões há quinze anos atras faziam-se no seio de uma unidade de gestão em cada região, não se vinha a Lisboa discutir o problema X do município Y. E isto é a negação do princípio da subsidiariedade, o território prefere e acha mais eficaz dialogar diretamente com o secretario de Estado do que a perder tempo com CCDR.

FF- Como é que o território vê hoje a CCDR?

E5- O território está, cada vez mais, nas tintas para a CCDR. Politicamente não precisam dela porque o país está mais perto, de uma forma relacional, nas comunicações, na mobilidade, tudo é mais perto hoje.

FF- Qual a vantagem de ter a CCDR no território a gerir os POR?

E5 – Hoje a realidade é completamente diferente, as CCDR deixaram de ser parceiros, antes estavam no território, trabalhavam com os atores, havia uma flexibilidade de auxílio nos projetos, eram fatores de animação, capacitação e de qualificação territorial. Hoje não, hoje procuram-se consultores para os projetos. E mais, nas candidaturas se houver algum problema e se for queixar às CCDR eles vão dizer que o problema não é deles, é de Lisboa e põem-se à margem. As autoridades de gestão dos PO, que eram estruturas técnicas das comissões de coordenação com

o andar dos tempos vão ser pessoas que são autoridade de gestão, não são CCDR. Um dia até podes acabar com as CCDR, crias uma unidade de missão. As autoridades de gestão, ainda estão nas CCDR para pagar as instalações. Na altura da Drª Manuela Ferreira Leite foram todos passadas para a parte pública em que é preciso pagar uma renda e os fundos comunitários pagam a renda. A programação assenta nesta ideia. O PAR de Lisboa tinha que ter governança, várias reuniões, em que tinha que haver um processo que era um conjunto de eventos.

FF – **Qual a diferença de um PAR e de uma EIDT?**

E5 – Nenhuma. No caso da região de Lisboa que é uma NUTII, o PAR é primo do PTI, este foi feito com grande grau de liberdade e a EIDT já não foi. A EIDT é ridícula, se não fosse os PTI, as EIDT eram um desastre porque o tempo para estas é ridículo. Só se aceita que houve EIDT porque houve um tempo de fazer o PTI. Portanto, o PAR é irmão do PTI. Nas outras regiões o PAR é maior, abrange mais que uma NUTIII, no caso de Lisboa abrange a mesma NUTIII. O PAR como é conduzido por uma entidade de âmbito regional, permite à CCDR chamar-lhe atores e envolver atores de uma maneira que a AML não tem condições. A mudança territorial interfere coma forma como se lidera. O papel institucional da CCDR dá-lhe um papel de conduzir os processos que não é dada pela AML. A CCDR tem uma legitimidade de baixo para cima, as relações com estas são muito diferenciadas no território nacional. A AML tem sempre uma relação adversa com a CCDR e isso tem uma razão de ser, temos tido sempre uma predominância de autarcas de partidos que não são do governo e, portanto, têm sempre um conflito com a tutela governativa. Há uma razão compreensível porque é que quando olho para as CIM e vejo realidades muito mais colaborativas que não se vê nas AM, e não se vê porque a autossubsistência é inimiga da colaboração.

FF- Curiosamente, os PCM enaltecem e defendem a existência de uma cultura a nível metropolitano, entre municípios, entre municípios e AML e falam também em concatenação de entendimentos. Os PCM defendem que existem uma logica já implementada e montada com alguma espessura de colaboração entre eles e entre a AM.

E5 – Eu diria que nos últimos anos é que tivemos alguns avanços. E o que deu esses avanços foi a questão dos transportes, a questão da mobilidade. Acho que todos os processos de planeamento estratégico supramunicipal ajudam os atores comecem a apensar a uma outra escala, é muito importante e depois vão-se criando redes, que do ponto de vista tangível podem não ter relevância, mas são importantes para criar relacionamento e vão aparecendo, à escala metropolitana. A península de setúbal sempre foi mais homogénea devido a questões de ordem partidária, há uma certa solidez que a norte nunca existiu, quanto mais forte és mais colaborativo és. Estas práticas foram essenciais para criar uma cultura de colaboração e participação. Acho que os transportes tornam a coisa tangível, era uma competência que não era sua (municípios), mas que perceberam que tinham que se juntar para a ultrapassar. Só se chegou a este momento porque o governo passou estas competências para eles em junho de 2015. Há um certo aproveitamento partidário desta questão, mas se olharmos de uma forma isenta percebemos que há um momento e que é definitivo. Pela primeira vez há uma dimensão que é transversal aos municípios que os faz pensar que têm de se articular. Este é efetivamente um projeto intermunicipal, o pacto de Lisboa não é pior do que os outros, existem os tais limitadores que a organização do estado tem. Ao fim do dia o mérito da minha ação é jogado no bem-estar da minha comunidade eletiva, ou nós passamos muito tempo e a minha comunidade passa a valorizar-me dentro da escala metropolitana e acha que aquilo que se faz é muito importante, ou então, estamos condenados a que todos os projetos sejam municipais. Aqui, junta-se o fator da programação é muito interessante, mas existem projetos que têm de ser feitos à escala municipal. Se passar para a escala nacional temos que ter Estado organizado, boas políticas públicas e fases de boa programação. Há escala do território temos que ter bom planeamento e à escala certa boa programação, por que raios é que temos que apresentar resultados intermunicipais se não se fez o planeamento para ter esse resultado, não há esse instrumento. Há falta de inteligência do Estado na organização territorial, os nossos Estados não comunicam entre si e depois existem distopias.

FF- Existe um fosso entre a teoria e pratica da EIDT que foi percecionado de forma muito clara para os PCM a quem fiz inquérito. Existe uma perceção relativamente às expectativas e visão que lhes foi "vendida" do instrumento e acerca da real importância que teve quando já estava implementado.

E5- Existem duas ambiguidades, uma de âmbito de estratégia, não havia balizas, mas depois verifica-se que estão lá todas e os processos dos fundos comunitários têm várias balizas, as balizas inicialmente eram flexíveis e agora são rígidas. Segunda ambiguidade, são as cativações de dinheiro, colocou-se a questão se é a estratégia para o território ou se é para as autarquias, e isso interfere muito no processo. Foi dito às pessoas que aquilo era para autarquias e autarcas, mesmo no sentido da personalização liderança, porque raio é que partilhar o meu dinheiro com a Direção Geral Património Cultural (DGPC), Ministério da Educação ou Parque Escolar. Não era a estratégia do território para os meus (municípios) projetos. Não consigo separar o PTI da EIDT. A EIDT teve um tempo muito curto para a elaboração. O processo mais rico e com maior desenvolvimento de atores e afirmação da

liderança intermunicipal foi muito mais do PTI. A EIDT foi pegar no PTI e colocá-lo num formulário. O processo na fase da PTI há amplitude e perspetiva de governança mais forte que depois vai cada vez mais decrescendo, quando o momento importa qualquer semelhança com a governança é pura coincidência. Os conselhos metropolitanos servem para dividir o dinheiro por todos, escolherem projetos estratégicos e ver quanto é que cada um pode ir buscar nos projetos metropolitanos. O teu dinheiro está garantido, agora vamos fazer projetos estratégicos. Tem de se separar a afetação de recursos para saciar os impulsos dos recursos construção da estratégia, se misturamos as duas coisas cada município vai pensar no seu "projetinho". Um dos 10 projetos da década para a AML é a aclimatização urbana dos hotspot críticos metropolitanos do ponto de vista de quantos existem, isto é um projeto, há uma estratégia que é comum a todos e em que todos participam. Aqui há dois problemas, primeiro fez-se uma estratégia para os municípios e depois disse-se que só se poderiam fazer dois ou três dos projetos, com este número não dá para fazer uma estratégia. Se desde o início isto tivesse ficado claro os municípios pensariam noutras estratégias. Acresce que a este bolo uma estratégia integrada territorial quando não há articulação. Tem que haver um momento de articulação, a programação tem que influenciar o planeamento estratégico intermunicipal e o planeamento estratégico tem que influenciar a programação, tem que haver canais de comunicação. Hipótese dois, deixem estar os municípios onde estão e quando tiverem tudo definido façam a estratégia conjunta. Assumam que há condicionalismos e os municípios também tem que perceber que há barreiras insuperáveis. Existe, também, um tratamento bipolar com o território, temos assimetrias enormes de conhecimento, assimetrias de liderança e competência. Há um aspeto impossível de superar, que é o enquadramento jurídico-administrativo que baliza até onde as CIM podem ir em competências e podem ir em reconhecimento institucional. Se não existe uma administração regional como muleta das CIM e que puxe por elas, que as capacite, lhes dê força e legitimidade para poderem negociar com os atores. Se as EIDT existem só para os municípios e é só deles e para eles e fazem os seus projetos onde há território, mas não há abordagem territorial. Se é para ter projetos com a componente de integração entre vários setores entre vários municípios e territórios então o papel da comissão de coordenação é fundamental como um parceiro, não de liderar, tem que prestar assistência técnica porque ele tem legitimidade e poder para o fazer.

FF- Há alguma abordagem multinível, algum fator critico que eu não tenha abordado?

E5 – Não, acho que estão as abordagens todas.

Entrevista 6

FF – Filipe Ferreira

E6 – Entrevistado 6

FF – A EIDT foi encarado como um instrumento central para os municípios ou na verdade este instrumento foi a forma de chegar aos fundos comunitários? Qual a tua opinião deste instrumento de política?

E6 – Os municípios não estiveram muito envolvidos na construção desta estratégia, naturalmente o objetivo era recolher os fundos comunitários e adaptar-se as exigências que são solicitadas pelos programas operacionais e não pensar numa estratégia, em primeiro lugar, de desenvolvimento integrado. E eventualmente depois colmatarmos as insuficiências com os fundos comunitários, foi uma lógica completamente focalizada neste Quadro Comunitário de Apoio e não passa disso.

FF- Os PCM referem uma diferença entre a perceção que eles tinham da EIDT e depois aquilo em ela realmente se tornou. Concorda com esta visão?

E6- Sim, se isso não existisse significaria que do ponto de vista estrutural tinha sido realizado um trabalho em que primeiro estava o desenvolvimento territorial e não captação de fundos comunitários.

FF- Este processo de formulação na AML, teve alguma consequência no âmbito cultural e organizacional tanto na AML como municípios?

E6 – Não, nenhuma. O processo em si até pode ser desenhado de várias formas e até pode ter mais ou menos participação dos municípios, mas depois isto vai bater só numa questão que é forma como se vai distribuir a mochila financeira. Fazemos a EIDT para a questão financeira. O principal objetivo seria criar um desenvolvimento regional, isto do ponto de vista teórico. Mas na implementação o plano de ação mete isso por água abaixo. Por isso digo que a capacitação não é o mais importante, naturalmente vai capacitando. A

aprendizagem só fica se tivermos o desenvolvimento regional estrategicamente e isso não é feito, pensamos muito bem na teoria, mas depois fazemos uma conta de dividir e distribuímos o dinheiro.

FF- Outra nota que saiu dos inquéritos foi a coordenação e articulação tanto a nível horizontal como vertical. Tens alguma explicação para os PCM terem a perceção mais negativa?

E6 – A estratégia podia ser naturalmente melhorada do ponto de vista dos atores, se calhar se houvesse mais tempo para a desenvolver certamente poderíamos aperfeiçoar. Agora, a essência da coisa não é essa. Os PCM pensam nisso e não é descabido, mas tem muito a ver com envolvimento que eles prestam a esta matéria, isso vai embater com o que estamos a falar, porque eles têm uma visão local, cada um por si. A EIDT em parte é o somatório de 18 visões, mas do ponto de vista teórica estratégica é um pouco mais, só que o resultado é o somatório de 18 pequenas "vontades".

FF- Autonomia estratégica dos atores municipais e AML relativamente à autoridade de gestão. Qual a sua visão?

E6 – A instituição AML não tem autonomia nem para cima nem para baixo. Para baixo nunca haverá porque é uma associação de municípios e para cima teremos até as competências que nos forem dadas. Neste processo a AML está entalada entre dois níveis. Os municípios estão muito limitados relativamente à sua autonomia de gestão, porque tem imensas regras para cumprir, com a agravante que os municípios não têm uma participação livre. A forma de estar dos municípios, quer o ponto de vista estratégico quer do ponto de vista do desenvolvimento, é como ganhar e somar financiamento, como se pode posicionar da melhor forma tendo em conta os vários eixos. Os municípios não conseguem, nem é possível ultrapassar as regras do jogo, mas depois entram no jogo a jogar à defesa do ponto de vista dos interesses do seu território. Não vejo que estejam libertos da sua participação e autonomia.

FF – A questão mais positiva ressaltada pelos PCM foi a existência de uma parceria consolidada ou em vias de consolidação entre os municípios e entre estes e AML.

E6- Sim, o nosso papel é tentar criar parcerias entre municípios e isso tem sido uma mais valia. No processo da EIDT funcionou do ponto de vista da construção teórica, no concreto funcionou porque chegamos a um acordo. Se isso foi positivo para o desenvolvimento da região, não. Não há esse tal pensamento estratégico de desenvolvimento regional, isso tema a ver com a construção e com o que é a AML. Estamos prisioneiros do nosso estatuto jurídico-político. Dentro das nossas regras a parceria correu bem, chegamos a um acordo, com o desenvolvimento e passar do tempo esse aspeto ainda é mais vincado e essa parceria existe.

FF- Como observa esta estratégia, as EIDT, no âmbito da dimensão territorial do Portugal 2020?

E6- Acho que faz sentido haver estas estratégias regionais, a este nível, agora tenho muitas dúvidas se os objetivos que estão no pressuposto na construção destas estratégias são conseguidos e atingidos. Talvez de devesse fazer uma real avaliação sobre isso. É importante o desenvolvimento destas estratégias, mas é preciso perceber se andamos a ter trabalho e depois não há resultados positivos. À partida, parece-me que andamos a fazer mais do mesmo, ora é uma estratégia ora é outra para chegar a um ponto e dividirmos o dinheiro entre todos. O problema é como os instrumentos estão construídos, permitem a que os vários atores trabalhem numa perspetiva muito individualista, sem nenhum pensamento para o território. Andamos nessa fase de processo há muitos anos.

FF- A EIDT é indispensável, ou podíamos atingir os mesmos resultados sem uma estratégia?

E6 – Acho que sim, neste momento acho que sim. A EIDT, apesar de tudo, é indispensável. A forma como está construída teoricamente é muito bonita, mas depois é permitido que na prática se façam um conjunto de contas de somar e dividir. Estamos a falar de desenvolvimento territorial a uma escala que não é local e não houve projetos que contribuíssem para o desenvolvimento do território a nível regional, não houve valor acrescentado. Há uma questão de micro, questão de somar todos os projetos. Se fosse como outros programas em que tem de haver verdadeiras parcerias e os projetos tinham que ser supramunicipais, se calhar já se contribuía de para o desenvolvimento do território. Mas coloco a questão para a qual não tenho resposta – será que isto faz parte de um processo e vamos lá chegar daqui a uns anos? Coloco mesmo em causa a lógica de tudo isto, porque se não for parte de um processo isto não tem lógica. A AG é cega ou não quer ver, que o que se faz no terreno é um canteiro de todos os pequenos projetos. A AG sabe o que se faz, mas não quer forçar a visão regional e estamos todos prisioneiros de uma lógica. A AG representa a administração central e não a regional, é uma entidade intermunicipal que representa a vontade de municípios e não uma vontade supramunicipal, temos 18 municípios a lutar cada um por si. Ou se mudam as regras do jogo ou vamos continuar nisto. Do ponto de vista científico não consigo dizer que a estratégia e parceria tem corrido muito bem e tem resultados práticos no território. No fundo, esta questão de formulação e implementação de instrumentos de política pública neste contexto de fundos

comunitários está dependente da estrutura territorial do Estado que condiciona. Há a regra que pode mudar a realidade da coisa, mas o modelo é o nosso, desde a CCDR, a representação do estado, a administração central, AML enquanto género de associação de municípios. As regras também podem mudar esta realidade, não é só o ponto de vista da organização do Estado que tem de mudar para atingir objetivos diferentes.

FF– Para cada escala de intervenção existem um conjunto de constrangimentos próprios ou a AML e municípios têm menos autonomia que uma CCDR?

E6- À partida digo que sim, porque sou a favor de uma maior autonomia de todos os autores da administração central, como também sou a favor de uma maior autonomia do próprio Estado relativamente às instâncias europeias. Quem está mais próximo das pessoas e território consegue de uma melhor forma contribuir para o seu desenvolvimento. O princípio da subsidiariedade é importante. No processo de construção da EIDT, a autoridade de gestão tinha as cartas todas na mão, impos as regras e nós de forma automática respondemos aquilo que lá estava e que nos foi pedido. Foi uma lógica de cima para baixo: Comissão Europeia, Estado…. Considero que a AG não representa a região, mas a vontade europeia. Ninguém defende a região, não há o verdadeiro defensor da região. Há um gap de representação, por isso é que é importante termos as regiões. As AM podem coordenar e articular, mas nunca podem liderar nem representar a região. Nem a CCDR, que naturalmente existe para o desenvolvimento regional, mas acaba por ter um mecanismo burocrático que faz as orientações da administração central e cada vez mais da UE, ela está limitada pela sua própria natureza, tal como a AML. Por isso, é que faz falta a regionalização.

FF- Nas questões de governança territorial multinível, existe algum nível que não tenha sido explorada e que seria importante para termos uma visão científica mais fina dos processos multinível envolvidos?

E6- Este modelo acaba por ser um modelo abrangente. Podes ter o melhor modelo de governança e depois na prática não dar os resultados que se quer para o território porque os organismos estão limitados na sua essência. Existe uma lógica quase que estruturalista que condiciona a parte mais funcional. Acho que aqui estão as dimensões essenciais. Falta referir a forma como os atores partem para a construção destas estratégias, as condições *ex-ante*. Nesta questão da avaliação era importante ver o ponto de partida, porque isso condiciona.

Entrevista 7

FF – Filipe Ferreira

E7 – Entrevistado 7

FF – A primeira questão tem a ver com a EIDT da AML. Existem duas logicas, uma em uma a EIDT serve para chegar aos fundos comunitários e outra que é uma estratégia integrada e um instrumento mais profundo e que pode ser um instrumento central para o desenvolvimento territorial. Qual a realidade do seu ponto de vista?

E7 – Temos de colocar esta questão em dois pontos diferentes, existe claramente uma ideia conceptual de que investimento público e que o desenvolvimento regional que dele decorre devem ser integrados no sentido das melhores praticas e do melhor aproveitamento dos recursos. Portanto, não há ninguém que esteja na AML, em funções de gestão e governança que diga e pense o contrário. Existe aqui uma realidade no planos das ideias de que o que é correto é haver um conjunto de estratégias que se interligam, que se coadjuvam, que se complementam e que dessa forma maximizam os recursos de toda a natureza, e pode-se até dizer que essa é a génese conceptual da AM enquanto organização. Atualmente, não há ninguém de nenhuma força política negue essa ideia. Depois, na prática, temos algumas experiências que não correram bem quando se quis implementar estas ideias. Recordo-me, particularmente de uma, à década e meia atrás quando se começou a pensar na Autoridade Metropolitana de Transportes, quando se tentou operacionalizar um conceito de visão global sobre os transportes na AML tivemos um flop gigantesco. Foram precisos quinze anos para percorrer esse caminho, para haver realmente uma visão global, para através de instrumentos de política pública se poder operacionalizar uma realidade de gestão integrada e de operacionalização integrada de uma realidade que é toda a AM. Daí venha a conceptualização do modelo de passes sociais que cresceram na AM e agora estão a ser realizados por rodo o país e a própria AM está trabalhar com outras CIM no sentido de alargar este conceito, no sentido de AM alargada. Dou este exemplo para se perceber quão difícil é passar da conceptualização para a operacionalização, ou seja, de um modelo ideal para um sistema real.

FF- A segunda questão tem a ver com a questão da perceção. Os PCM verificam que existe um gap entre o que era a estratégia deles e depois a implementação. Qual a sua opinião?

E7 - Penso que tem havido uma grande evolução da ideia base como os PCM olham para uma estratégia integrada da região, mas não podemos, e maneira nenhuma, dissociar essa evolução que é clara e objetiva, da barreira que tem a ver com a fraca qualidade da democracia autárquica, que premeia muito mais realidade imediatas do que evoluções valiosas a médio e longo prazo. Um autarca é penalizado nas urnas, sem a mínima dúvida, se apresentar um conjunto de soluções que tenham uma aplicação a médio e longo prazo, mesmo que consiga mostrar os resultados e por outro lado esteja associada a uma perda de soberania local.

FF– Acha que essa questão de soberania /autonomia é essencial ao nível municipal? Para além do nível técnico, será que os cidadãos olham para como uma perda de soberania em vez de como uma resolução de problemas?

E7- Se os cidadãos informados e participantes do processo democrático fossem muitos diria que sim. A minha perceção é que não haverá mais que 10% de cidadãos realmente informados nas eleições locais e nacionais. Desses 10% haverá 5% muito informados, 2 a 3% que são informados, participativos e atores. Se fizermos contas em cada 100 mil eleitores teremos 1000 pessoas informadas e depois tens 500 que participam.

FF- Acha que isto limita o papel dos municípios nesta questão da interação com a AML e CCDR?

E7 – Limita, limita porque se houvesse uma inversão desta pirâmide de desinformação e desinteresse, pelas questões públicas, seria facílimo explicar o papel da coordenação regional, da coordenação metropolitana e a questão da dispersão da autonomia para haver ganhos num regime de eficiência de agregação, ou seja, vamos agregar para termos massa critica e financeira para sermos melhores. Quem fizer campanha local nestes pressupostos tem derrotas gigantescas. Por isso, é que continuamos a ter um conjunto de iniciativas locais desagregadas que tem a ver com a necessidade de garantir o voto mediático, direto, não informado.

FF- Dos fatores mais negativos apontados pelos PCM em relação à EIDT são as questões relacionadas com a coordenação vertical e horizontal. Estes fatores que indicou também limitam o papel dos municípios nestas estratégias de escala sub-regional e regional?

E7- Limitam. A minha visão da comissão de coordenação relativamente às áreas CCDR e áreas PO, sendo certo que o presidente das CCDR é o gestor e presidente do PO, tem a ver com a capacidade do presidente da CCDR e do gestor de envolver e colocar-se num plano igual aquele que são os atores locais democraticamente eleitos. Esta é uma questão vital, se o presidente da autoridade de gestão se colocar numa posição dualmente errada, se se colocar numa posição intelectualmente superior aquilo que são os interesses vagos e populares dos municípios e se se acrescentar aqui um braço armado mas autónomo do poder central temos um duplo problema de relacionamento com os municípios, que é critico. O papel da CCDR e gestor do PO tem que se ser de colocar meio pé acima dos municípios, AM e CIM para tentar consolidar uma ideia de conjunto, mas o outro meio pé tem que ser de ouvir e pôr-se no meio dos autarcas e da AML e das CIM e dizer que vai falar a mesma linguagem porque no final do dia os destinatários das minhas politicas públicas são estes.

FF- Já me foi dito em outras entrevistas que existe um *gap* regional, porque a AML não representa a região porque é intermunicipal, é um aglomerado de 18 municípios, mas também não o é porque a CCDR representa a administração central. A CCDR representa a região, ajuda a região a falar com as camadas superiores nomeadamente governo e CE, ou representa a vontade, interesses e lógica da UE e do Estado face à região?

E7- Tem de ser ambas. A CCDR não pode nem deve abdicar daquilo que é a sua natureza de primeiro recetor das orientações do governo e CE. A AG tem de interpretar os objetivos do governo que, por sua vez, tem que ser articulados e estar em linha com os objetivos da Comissão porque aqui não pode haver divergências. Os governos e cidadãos aceitam que parte das suas estratégias sejam tomadas em Bruxelas em consonância com os Estados, mas não aceitam que as decisões estratégias sobre a área de transportes sejam tomadas pelo município ao lado porque está mais bem qualificado para gerir os transportes do que aquele. Há dificuldade por se por em causa a autonomia local. A CCDR por um lado tem de defender a visão oficial e estratégia do Estado, por outro lado tem que tentar traduzir as preocupações, orientações, diretivas, ordens e normas para um conjunto de governança onde esteja a AML e as CIM. Não podemos abdicar do casaco de liderança de governança dos fundos, do ambiente, do ordenamento, etc., de ser os guardiões e em última linha do Estado central. Tem que saber fazer a interface entre aquilo que são as necessidade e anseios e a linguagem dos municípios que é a mesma da AML e CIM. Nos últimos anos, a CCDR só soube fazer o papel de última linha daquilo que são as determinações da CE.

FF- A EIDT era inevitável da maneira como foi feita?

E7- Dentro daquilo que é a questão da EIDT que já veio assim, depois é possível modular. A questão é a modulação, a intensidade e o grau, não a substância.

FF – Os PCM consideram positivo que no processo formulação, construção e trabalho da EIDT entre eles e AML foi um mobilizador e catalisador de uma mudança cultural e organizacional.

E7- Considero que os municípios conseguiram dar passos novos e muito interessantes naquilo que é a sua coordenação global. Dou o exemplo dos PEDU, que derivam da EIDT, havia uma verba e um conjunto de opções estratégicas que estavam já delineadas, um leque de objetivos pré-determinados e havia a necessidade de fazer a distribuição financeira. Os municípios organizaram-se, e por proposta do presidente Medina, encontraram uma solução da repartição das verbas para fazer um conjunto de coisas, nomeadamente a eficiência energética, as ciclovias... O passo que as câmaras ainda não deram é pegar naquele dinheiro, constituírem uma equipa de trabalhos e constituírem um projeto metropolitano que abrangesse todos os concelhos num determinado assunto, como por exemplo fazer um eixo que fosse desde a zona da serra de Sintra a Mafra e que tivesse continuação na margem sul. O passo seguinte das câmaras, após a concordância com a repartição das verbas, era abdicarem dessa sua autonomia, criar-se uma equipa de missão que não era formada por 18, era de quatro ou cinco consultores especializados que depois de ouvirem todos nascia um projeto global que era financiado pelos PEDU. Isto teria sido espetacular e tinha sido a concretização total e final do princípio de cultura e parceria, bem como uma estratégia metropolitana de política pública.

FF- Qual a sua visão do papel da EIDT no contexto do Portugal 2020?

E7- Dentro das condicionantes que existem relativas à reflexão que fiz há pouco, naquilo que é a participação política, acho que já foram dados passos muito interessantes e cada vez maiores. Duvido muito que se pudesse ter ido mais longe, não estou a dizer que é o desejável, acho que era impossível porque esta estratégia desenvolve-se num quadro de política autárquica e desenvolve-se num determinado quadro político-social. Entendo que deveríamos apostar num desenvolvimento da estratégia num quadro futuro, tirar as lições desta EIDT para o quadro 2030. Tem de se fazer uma boa avaliação, devíamos pegar neste exemplo, não o replicar porque não seria interessante, mas aproveitar as bases e fazer um desenvolvimento desta EIDT.

FF- Houve uma suposta contradição dos PCM. Por um lado, os PCM apropriaram-se da EIDT, consideram que participaram e que é deles, mas ao mesmo tempo consideram que esta não é indispensável.

E7 – Acho impossível, porque a EIDT "forçou" a um novo modelo de comunicação e de negociação metropolitana, "obrigou", ou seja, passou a não estar no livre arbítrio das pessoas sentarem-se à mesa e discutirem um tema, passou a ser uma obrigação das partes e decidirem o tema. A EIDT proporcionou esta mudança. Se cada município pode fazer com o presidente da CCDR, falar com o secretario de estado ou primeiro ministro e resolverem o seu problema e plano de investimento e financiamento qual a razão para falarem uns com os outros antes de um deles, ou em conjunto falarem com o presidente da CCDR, com o gestor, secretário de estado e com o ministro.

FF- No meio desta escala qual é o papel da AML?

E7 – A AML teve o papel local, foi o suporte. A AML congregou este espaço de discussão, formalizou e estabilizou modos, temas e tempos de interação, para isso dotou-se de uma estrutura e essa estrutura dotou-se de apoios técnicos. As conversas de articulação entre PCM passaram a ter só um suporte técnico, político, financeiro trazido de cada um dos municípios, mas passaram também a ter um suporte imparcial e global. Quando partem para a discussão, em cima da mesa tem documentos fundamentais de apoio à decisão são elaborados pela própria AM e não levados pelos municípios, logo a discussão já é balizada por uma estratégia coletiva. Logo, a possibilidade de entendimento das diferentes posições já se limita a pormenores, formas e tempos.

FF- Relativamente ao processo da EIDT tem alguma nota que queira aprofundar?

E7- Aquilo que considero é que um processo que deve ser replicado com reticencias, deve ser melhorado, deve ser pensado. É muito útil e como disse anteriormente foi refundador de um novo modelo de decisão metropolitano que não existia até à altura, porque obrigou a uma nova forma de decisão coletiva.

FF- Relativamente a este modelo acha que há alguma dimensão que falte abordar?

E7- Todos os quadros anteriores tinham finalidades e objetivos perfeitos, participação e capacitação foram tendo cada vez mais, coordenação e articulação também. Agora aquilo que diferencia são os resultados, esse é o fator critico, se não se estudar e avaliar os resultados, se não houver uma ponderação crítica sobre os resultados das várias dimensões não se pode melhorar e evoluir para outra coisa qualquer. Tem de haver ponderação critica, tem que haver avaliação, não se pode olhar para os resultados como um relatório funcional que se por numa pasta arquivador. Há que ponderar e avaliar os resultados, sempre com sentido critico. No próximo quadro vamos tentar

perceber os resultados anteriores, como se chegou ao resultado e vamos, essencialmente, perceber onde é que se pode melhorar.

Entrevista 8

FF – Filipe Ferreira

E8 – Entrevistado 8

FF – Quanto à natureza da EIDT há dois entendimentos, um que é um instrumento de política pública que pode estruturar e central no desenvolvimento territorial da AML, e outro entendimento que considera a EIDT como um formalismo/instrumento para chegar ao FEI. Qual a sua visão?

E8- Relativamente a isso, considero que foram criados nesta altura na segunda ótica que apresenta, como sendo o meio para chegar a um determinado fim, que extravasa a própria estratégia. E isto tem muito a ver com a s perceções e expectativas que os municípios e todos os outros atores têm relativamente a este tipo de documentos, ou seja, as prioridades que cada um tem consomem-lhe de tal forma o tempo que a única questão que têm em cima da mesa é verificar numa *check-list* os itens que é necessário cumprir onde é necessário criar um estratégia. Para criar a estratégia é preciso e vamos criar, sem colocar em causa o interesse estratégico e a preocupação estratégia que acredito que os municípios e os seus autarcas têm. Apesar de se ter iniciado como um caminho para chegar ao financiamento, tem pernas para andar para passar a ser o contrario, passar a ser assumido como um documento que pode servir de linha orientadora para um conjunto de ações que são necessárias implementar no seu território e num determinado prazo, porque realisticamente estamos sempre a falar de perceções de poder para além das perceções do ponto de vista do território que existe e das comunidades.

FF- Existe um gap de perceção da EIDT entre a expectativa inicial e depois sobre a sua prática.

E8 – Esta diferença de perceções deve acontecer diariamente nestes atores todos. Há uma fragilidade da estratégia, se ela efetivamente só serviu para isso até agora, quais serão os próximos passos do ponto de vista futuro relativamente a apoios que possam vir a existir. Falo no momento da transição, ou seja, estes instrumentos foram utilizados para chegar a um determinado ponto no âmbito do Portugal2020 que ainda não terminou, mas que de alguma forma se consegui estabelecer o que é que cada um pretendia fazer dentro das suas prioridades, necessidades, do ponto de vista estratégico até ao ponto de vista das ações e operações que são feitas. O que vão solicitar a seguir, do ponto de vista dos atores, neste caso municípios, e também das entidades intermunicipais, neste caso AML, vão pedir novamente estratégias ou vamos agarrar naquilo que já colocamos como estratégia que devemos implementar a curto-médio prazo. Falta saber como se vai fazer o desenvolvimento, vai-se aprofundar, se se vai implementar, vamos integrar-nos em algumas áreas de políticas publicas que fazem sentido haver esta capacitação, integração e interoperabilidade do ponto de vista municipal e intermunicipal para chegarmos aos fins que estão estabelecidos pela EIDT. Algo nasceu ao contrário, primeiro nasceu a estratégia, e olhando agora as prioridades dos autarcas vão-se cumprindo e tenho ali um guião do que se pode projetar para o futuro relativamente as próximas ações que se podem desenvolver, seja do ponto de vista executivo seja político, até pelas necessidades que vão surgindo por parte do eleitorado. Esta EIDT pode não "morrer" no atual quadro comunitário, pode ser um instrumento que pode servir de transição para algo futuro. Acredito que a EIDT foi feita de uma forma séria, independentemente das prioridades e da forma como, mas ela não pode morrer neste ponto. Se assim fosse seria meramente instrumental e não era estratégico. Questiona-se, muitas vezes, se faz sentido no futuro continuar a pedir este tipo de documentação como sendo um pressuposto, faz sentido no seguimento de políticas públicas e num ciclo de apoios que possam ser dados que este documento não morra aqui. É necessário fazer a avaliação da sua implementação até ao momento.

FF- O papel da EIDT no contexto do Portugal 2020 foi adequado ou se deve ser objeto de alguma melhoria? É fundamental fazer a avaliação?

E8- Sem dúvida nenhuma, mas esse é dos principais problemas e desafios que temos nas políticas públicas, porque ideias e estratégias temos várias e depois na sua execução damos prioridade na nossa ação até ao início da implementação. Depois esquecemo-nos de avaliar e perceber o que está a decorrer e se é necessário fazer algum ajustamento relativamente a algumas prioridades que estavam estabelecidas na altura, mas eventualmente já não fazem sentido e fazer a evolução. Se é um documento estratégico tem de haver evolução relativamente ao mesmo. Há uma continuidade das políticas publicas enquanto fator estratégico, embora nem sempre assim seja. Muitas

vezes tem a ver com a forma como são criados os parâmetros de avaliação e variáveis que vão quantificar a avaliação do trabalho executado e da estratégia que penada e aprovada. Não nos podemos cingir à perceção empírica ou numas variáveis que são criadas num gabinete e que não tem perceção do que é efetivamente interessa relativamente ao desenvolvimento daquela determina área.

FF- Os PCM ressaltam como positivo a existência de uma cultura de parceria consolidada ou em vias de consolidação entre os municípios e entre municípios-AML. Concorda?

E8- Concordo sem dúvida nenhuma. Vejo cada vez mais estes instrumentos, não para chegar ao dinheiro, mas para o intermunicipalismo e a capacitação dos atores e da sua integração e estabelecimento de prioridades. Acho que o trabalho de bastidores é o mais importante, o trabalho de integração e cooperação entre os municípios. Não é o documento em si que vai levar a isso, é todo o processo associado e a tal capacitação de cada ator e a perceção para essas ações. As estratégias decorrem de um conjunto de técnicos e de colaboradores externos que ajudam a delinear uma estratégia. Os autarcas reúnem-se, têm uma perceção daquilo que estão a discutir, um conjunto de técnicos que estão a fazer o trabalho, chegamos ao momento da decisão que fica definida. Mas, depois a cultura que tem que ser criada junto das pessoas que trabalham nos vários municípios é saber o que é necessário articular, necessário fazer e deixar de fazer, delegar autoridade à AM. Se as pessoas não forem informadas de como o processo vai decorrer, as coisas acabam por correr mal.

FF- Nas entrevistas aos atores técnicos refere-se a falta de informação ao estar a iniciar o processo foi uma questão muito importante no início da EIDT. Os técnicos sentiram que tinham as orientações, mas não sabiam bem ao que iam, a comunicação da autoridade de gestão ou da AM não tinha sido bem descodificada até chegar ao recetor técnico.

E8 – Sim, e isso cria vários problemas ao longo do processo, como a desconfiança do ponto de vista técnico. Se não se conseguir passar a informação do que se pretende, qual é o objetivo, da necessidade da visão integradora do território. Se queremos cada vez mais integração e do ponto de vista estamos focados no poder que temos neste momento e queremos continuar a ter, do ponto de vista técnico precisamos de saber o que temos e com o que é que contamos.

FF- Alguns PCM dizem que os municípios têm muito pouca autonomia nestes processos, o poder está centrado na CCDR ou AG. A gestão dos fundos comunitários, de alguma forma, condiciona a autonomia dos municípios.

E8- Acho que esse fosso existe e existem justificações de ambas as partes, mas também acho que há uma perceção errada sobre o poder que as AG têm sobre os fundos e o poder que os municípios têm ou não na sua implementação. É uma questão de tempo, de cultura que é criada com a perceção do que cada um faz e esse distanciamento, apesar de tudo, tem sido reduzido. Não acho que a gestão dos fundos comunitários deva ser feita de uma forma direta, ou seja, pelos municípios ou pelas entidades intermunicipais. Acho que deve haver a manutenção de um equilíbrio entre o que cada um tem, ou seja, pelo princípio da transparência das políticas públicas não consigo ver uma entidade de gestão de fundos ser ao mesmo tempo uma entidade que seja beneficiária dos fundos, seja de forma direta ou indireta. São dois movimentos que podem parecer contrários, se tenho uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial vou ter um conjunto de competências, ações e operações que cada vez mais vão servir quer os municípios quer as entidades intermunicipais. Começa a subida de escala, esses atores as CIM e AM vão ter necessidades do ponto de vista do investimento para cumprirem com as suas e supostamente são potenciais beneficiários dos fundos estruturais que existem para esse fim. Se estamos nesse movimento de maior poder supramunicipal e até dos próprios municípios com descentralização de competências, considero que são maiores os riscos e desvantagens com este movimento existir maior autonomia e poder de decisão do ponto de vista da gestão dos fundos comunitários. Acho deve haver algum equilíbrio. O Estado com os seus serviços centrais e periféricos, como o caso das CCDR, de alguma forma cria o pilar e ponte que permite e deve ser cada vez mais perfeita da UE, AG nacional e regionais, depois vejo do outro lado os municípios. Neste ponto vejo que é necessário manter o equilíbrio e do ponto de vista nacional e local é necessário ter um equilíbrio, no local com os municípios que tem as suas necessidades que podem ajudar no contacto com o nível nacional, e o ponto de vista nacional os serviços periféricos, como o caso das CCDR que podem fazer uma ponte que muitas vezes não tem sido feita.

FF – Quem defende a região?

E8- Sendo um modelo de organização é uma questão que tem sido muitas vezes discutida poucas vezes implementada. A região no fundo é feita pelos seus atores, que estão por baixo, mas também fruto das orientações que são emanadas por cima. Não pode haver um desequilíbrio de poderes, temos tido um Estado muito centralizado, até do ponto de vista de fundos comunitário, também fruto das regras que também existem. Mas o

equilíbrio não pode ser feito à base e desequilibrar outro lado, para já não existe essa cultura, o Estado movimenta-se de forma muito lenta seja na administração central seja local, portanto, reformas muito vincadas não acontecem. Acho que as regiões devem ser defendidas por todos, independentemente de haver modelos de regionalização ou não. Se tivermos bem assente o que elas fazem e o que delas se pretende não vejo qualquer mal em que as regiões mantenham de alguma forma o poder sem prejuízo e sem descorar a posição local relativamente às orientações da mesma. No fundo, tem de haver essa tensão de equilíbrio entre quem executa e quem verifica, fiscaliza, quem pode fazer uma gestão independente. Estamos a falar mais uma vez de fundos, e estes fundos estruturais não só para municípios, há um conjunto de atores que têm, e sem prejuízo de achar que as entidades supramunicipais o poderiam fazer do ponto de vista histórico, cultural e social, da falta de capacitação não acho que isso pudesse ser feito. Este *gap* regional não tem razão de ser porque há uma visão em que os atores entre si concorrem para proteger e defender a região, seja CCDR, municípios, atores não públicos, numa lógica de governança e não de governo puro e duro. A regionalização poderia ser muito interessante, mas com a nossa cultura e neste tempo não estamos preparados para ela, estamos numa fase de intermunicipalismo e a questão da consolidação deste é fundamental para no futuro eventualmente criar regiões. Acho que a perceção pública relativamente a essa necessidade não existe, existe mais do ponto de vista dos autarcas e atores locais que compreendem a necessidade de haver este órgão intermédio té porque sentem no seu dia a dia as desinteligências dos órgãos de gestão, depois não há um que defenda. Agora, se conseguimos fazer este caminho de consolidação de políticas públicas, que umas passadas da administração central para a administração local e outras passadas da administração local para um nível superior, em que os atores municipais compreendem as vantagens de centralizar um conjunto de tarefas, até haver políticas integradas no âmbito do ambiente e outras que podem existir. Existem áreas setoriais e cabe ao território harmonizá-las, integrá-la. Se cada um cumprir com as competências que tem atualmente pode-se chagar àquilo que se pretende que é a aplicação correta de fundos para o desenvolvimento do território. Tudo isto assenta nas políticas públicas não poderem ser feitas num curto prazo, tem que ser feitas a médio e longo prazo sem ter em cima da mesa os ciclos eleitorais. Há um trabalho a ser feito pelas CCDR de aproximação às autarquias, há muito a ótica que não somos parceiros, mas somos efetivamente parceiros. As CCDR ainda continuam a ser serviços periféricos do Estado, desconcentrados, mas não deixamos de ter esse papel essa dependência. Até será estranho no futuro haver autarcas poderem escolher os eus atores do ponto de vista da governação, mas depois as decisões continuam a ser feitas pelo governo central, vai-se criar qui uma tensão, depois há a questão da captura que quer se queira quer não, existe. A questão de quem escolhe, serem os atores locais e dentro destes haverá sempre uns mais importantes que outros, escolherem uma determinada equipa ou função para fazerem do ponto vista da autoridade de gestão, mas podem estar capturadas porque todos os dias vão ser defrontadas com a tensão prática da escolha. No modelo há um caminho a percorrer do ponto de vista da aproximação, há uma cultura enraizada de distanciamento que se deve tornar de aproximação e cabe às CCDR e EIM fazerem essa ponte, havendo a sensibilidade de ambos os lado do que é que se pretende. Do ponto de vista das entidades intermunicipais estão a defender o interesse local, as CCDR também o estão, mas têm uma tutela superior do ponto de vista do nível do Estado, com alguma independência relativamente aos atores que lhe permita fazer supervisão e regulação.

FF- Os PCM têm uma perceção negativa nas relações horizontais e verticais para a EIDT.

E8 – Sem dúvida, até porque do ponto de vista dos resultados ou não existindo resultados advêm desta ausência e falta de coordenação vertical e horizontal. Só com o aprofundar de uma relação e que está a ser criada de alguma forma, com maiores competências ao nível dos órgãos intermédios para este tipo de operações, com mais competências passadas de um lado ao outro, mas mantendo a diferenciação que é importante que continue a existir. Falo de patamares de competências em que cada ator tem a sua própria área de intervenção e a pode extravasar, estamos numa lógica de governo hierárquico e não lógica de governança e organizacional. Quanto ao nível vertical, acho que mais do que haver uma distância, tem que haver uma interoperabilidade entre os dois níveis, mas tem que haver uma diferenciação dos dois, tem que continuar a existir por uma questão balanço e equilíbrio sobre o que é que cada um faz. Acho que a questão do balanço é importante manter-se, pelos riscos que existem de captura, riscos de competências que é defendido por alguns autarcas de ao nível nacional haver regiões que funcionam melhor que outras, pelo poder que lhes é dado. As possíveis faltas de eficiência podem ser contrabalançadas com mais independência, transparência, com mais capacitação e uma interoperabilidade mais próxima relativamente aos atores e o que cada um faz, podemos evoluir nesta cadeia de política pública e que nos permita chegar a um ponto mais à frente. Desde que haja capacitação de criar identidade própria e saberem o que estão a fazer é que podemos colocar em cima da mesa outro tipo de situações em que, em vez de haver este equilíbrio, haver um poder intermédio que faça defender os seus interesses do ponto de vista do governo, mais do que do ponto de vista de governança.

FF- Existe alguma dimensão que falte no modelo que apresento?

E8- Há aqui um círculo que é uma cadeia de política pública, tem a ver com a minha experiência. Acho que em termos de sociedade é importante que haja participação pública e quando se é autarca seja ao nível de uma freguesia

ou município e que compreende as necessidades desse lado, compreende o ponto de vista de cidadão e depois o que é uma entidade da administração central e todos os constrangimentos que tem associados e a forma de estar. Não faz sentido criar mais coisas do que as que já temos, convém é que as políticas públicas estejam cada vez mais interligadas e haja uma evolução e enraizamento de práticas que nos permitam avançar.

Entrevista 9

FF – Filipe Ferreira

E9 – Entrevistado 9

FF – A EIDT foi o meio para chegar aos fundos comunitários ou será verdadeiramente um instrumento central para a tua estratégia de desenvolvimento do teu território?

E9- A EIDT não foi um meio para exclusivamente para atingir um fim, foi o encontrar de um caminho que tivesse repercussão a nível metropolitano que tivesse alguns eixos comuns, particularmente em áreas que são comuns, um bom exemplo é a questão dos transportes. A estratégia também ajudou os municípios a focalizarem, sintonizarem e ampliarem a sua visão. Os municípios têm sempre tendência a olhar por dentro de portas e a descorar aquilo que é a visão integrada em termos de metropolitanos, esta estratégia teve esse mérito.

FF – Uma das questões que os PCM mais referenciaram como positivo foi a aprendizagem neste processo, dos municípios, na relação entre municípios e AML. Houve uma cultura de entendimento e de parceria.

E9 – Isso vai no sentido do que acabei de dizer que é, inicialmente os municípios têm duas tendência: primeiro é desconfiar do sistema, pensando sempre que o sistema lhes quer retirar fundos e valor, não sendo um sistema justo e equitativo; segundo depois de caminharmos em conjunto, com várias reuniões tanto com as várias forças políticas acho que foi bastante fácil porque tudo roda à volta dos fundos, sendo que os projetos se encaixaram na capacidade financeira para acomodar esses mesmo os projetos.A cultura de parceria é sempre bastante fraca pela questão de os autarcas terem que responder perante os seus eleitores, e como o sistema esta feita desta forma, não há eleições a nível de AML, o foco vai para mostrar internamente aquilo que somos capazes. A cultura que exista anteriormente era uma cultura fraca, que penso que se fortaleceu com a EIDT, fortaleceu-se essencialmente na base da confiança, consolidou-se a confiança entre os parceiros e isto é muito importante para atingir outros objetivos. A partir do PDCT, foi relativamente fácil construir e tem sido fácil construir outras plataformas como o passe da AML e o próprio Plano de Ação Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) que foram fáceis de montar depois de obtido o capital de confiança que derivou da EIDT.

FF- Qual a sua perceção entre a fase inicial da EIDT e a final?

E9 – A EIDT correspondeu e, inclusivamente, não houve grandes alterações. Normalmente o que se passa é que há uma estratégia que deriva de um plano inicial e existiam sempre muitas alterações e o plano era meramente orientador. Este plano foi, não digo que cumprido na totalidade, porque já houve algumas alterações ao PDCT, pelo menos duas, certo é que o grosso da coluna foi cumprido, que dizer que foi maturado, foi pensado, foi estruturado e foi bem feito. Portanto, fiquei muito satisfeito com os resultados alcançados com esta EIDT. Considero que a EIDT para a AML foi uma mais valia, de forma alguma colocou em causa as ambições, projetos e ambições do meu município, pelo contrário complementou e consolidou a visão do município. Sem esta EIDT o município não seria atingido os resultados que atingiu.

FF – **As questões com resultados mais negativos têm a ver com a coordenação vertical e horizontal.**

E9 – Não, não concordo nada. Aliás, quer do lado da AML, quer do lado da CCDR o município sempre teve um acolhimento, compreensão, resposta e recetividade digna de registo e que permite sublinhar como muito útil. No processo sempre fomos respeitados, considerados e sempre que houve necessidade de esclarecimentos e ajustes sempre as tivemos oportunamente.

FF – Relativamente ao papel que a EIDT teve no contexto do Portugal 2020, foi ajustada ou não e na passagem para o Portugal 2030. Qual a sua visão sobre estes instrumentos de política pública?

E9- Do ponto de vista do município quando se tenta projetar para a escala intermunicipal, neste caso metropolitana, ainda nos é relativamente fácil de enquadrar. Quando se trata de uma escala metropolitana para a escala nacional, confesso que os dados que temos para fazer essa aferição são relativamente reduzidos, razão pela qual considero

que não tenho muitos dados para saber que ela se enquadrou e de que forma a nível nacional. Não consigo dizer com certeza se ela atingiu ou não os objetivos de escala nacional, mas direi que se ela atingiu objetivos estabelecidos de âmbito metropolitano e municipal, naturalmente que por força de razão, também deve ter atingido os objetivos e âmbito nacional. Dentro desta estratégia ainda assistimos a uma questão que é fulcral, que tem a ver com a assimetria entre os municípios da própria AML, no sentido diferentes estádios de desenvolvimento e de compromisso relativamente a infraestruturas básicas, principalmente escolas e centros de saúde, onde se assistiu a comportamentos completamente divergentes, especialmente os municípios de tendência mais de esquerda, sempre afastaram do processo de sacudiram a água do capote no sentido de não querer entrar neste processo. Os municípios do centro-esquerda e direita disseram que sim e desenvolveram projetos em áreas, ainda, consideradas básicas, mas que eram áreas prementes. Completamos esta semana a construção de dois novos centros de saúde em Mafra, coisa que fazia falta há muitos anos e sem esta EIDT e sem esta articulação entre AML, CCDR, Ministério da Saúde e município teria sido impossível. Os protocolos multinível foram fundamentais para atingir objetivos. No que diz respeito ao 2020 e 2030 podemos dizer que o 2030 já terá uma perspetiva completamente diferente, mais na área social e de suprir necessidades no âmbito do humano e não tanto da infraestrutura. Certo é que no 2030 e dado as assimetrias no país e da região (AML) vai ter ainda que olhar para questões básicas que ainda não estão ultrapassadas, há que tentar resolver que seria suposto já tarem resolvidas e que ainda não estão, por o Estado ser fraco e não as tem conseguido resolver e porque os municípios por questões politico-ideológicas também não têm querido ser parte da solução. Antevejo que o 2030 será uma manta de retalhos, não vai poder ter uma coerência do foco que a UE lhe tinha dirigido e vocacionado, vai ter que ir repescar alguns atrasados que se encontram neste pelotão.

FF- Acha que o 2030 vai ter menos foco territorial que o 2020?

E9- Acho que todo ele tem um foco territorial, pode é ter um foco territorial infraestrutural ou ter um foco territorial humanista, ou seja, em termos da pessoa do ato social. Já neste quadro se assistiu e assiste nesta reta final, onde estamos a trocar o FSE por FEDER, denota claramente a incapacidade de olhar para a frente e a colmatação de assimetrias que existem no território.

FF- Acha que os municípios têm sido capacitados para esses trabalhos, nomeadamente do FSE?

E9 – Não. Os próprios municípios quando lhes faltam infraestruturas básicas não tem capacidade de olhar para aí, foram obrigados a inserir rubricas e projetos que nem sequer queriam nessas temáticas e agora acabam e vêm que tem expressão zero. E, em boa hora, em vez de perder fundos vão alocar fundos a coisas que são necessidades. Penso que no próximo quadro deveríamos apontar 50% para a parte territorial infraestrutural e os outros 50% para a parte territorial social.

FF - A EIDT foi um fundamental para atingir os objetivos pretendidos ou seria possível chegar aos mesmos objetivos sem a EIDT?

E9 – Não, não se chega aos mesmo objetivos sem a EIDT, foi um instrumento essencial para atingir os objetivos.

FF- No âmbito deste processo o entendimento entre municípios como correu?

E9 – Acho que o entendimento político correu muito bem, houve desconfianças mútuos ou pluridisciplinares, mas quando se entendeu que existia lealdade, frontalidade e as cartas estavam em cima da mesa e que ninguém queria tirar nada a ninguém, até porque o dinheiro era pouco para Lisboa, rapidamente convergimos no valor e houve o bom senso de todos os autarcas de olharem para os grandes números e para a proporção dos vários fatores que entraram, quer território, quer população, quer receitas médias correntes dos últimos anos. Considero que os grandes municípios, nomeadamente Lisboa, deveria ter tido, uma maior solidariedade em detrimento dos outros municípios. O fator de capitalidade de Lisboa atrai investimento e dinâmica económica, até pela localização das empresas, que devia refletir-se na dispensa de alguns dos fundos também para equilibrar para compensar os desequilíbrios de alguns municípios em relação à capital. Devia ter sido introduzido um fator travão e compensação, Lisboa receber mais de 10 milhões de euros é irrelevante, mas 10 milhões de euros repartidos pelos municípios resolviam alguns problemas. Os municípios da periferia continuam com orçamentos pequenos e não se prevê a curto prazo que venham a ter, e Lisboa duplicou o orçamento e era interessante fazer o exercício para perceber como é que Lisboa passou de 700 milhões para 1.3 ou 1.4 mil milhões de euros. Mais nenhum município teve este crescimento, faça o rácio, veja quanto dá por habitante, Lisboa devia, ainda, dar algum dinheiro no orçamento que tem, porque quer no turismo quer a atividade económica está tudo concentrado em Lisboa, pagam impostos em Lisboa e não partilham nada com o resto dos municípios. Lisboa devia prescindir do próximo Quadro Comunitário em detrimento dos restantes, se o crescimento se mantiver.

FF- Numa possível revisão da EIDT para preparar os municípios da AM para o próximo quadro comunitário, devia criar-se um instrumento de solidariedade?

E9 – Até ainda neste. Criar-se uma solidariedade intra-metropolitana. Na mesma lógica que se faz a nível nacional, no âmbito da distribuição da receita do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) que recebemos. Lisboa, Oeiras e Cascais não recebem dinheiro nenhum. Lisboa tem dinheiro a mais, distribuem-no em barda pelas juntas de freguesia. Só em taxa de turista recebe 20 e tal milhões.

FF- Qual foi e deve ser o papel da autoridade de gestão, AML e dos municípios?

E9 – As escalas estão bem aplicadas, não senti que o fator escala tenha prejudicado o que que seja. Acho que no âmbito das infraestruturas intermunicipais as autoridades da administração central deviam ter um papel mais ativo e autoritário no sentido de obrigar alguns municípios a irem em determinado sentido. Isto vem contra o que os PCM querem que é que ninguém mande cá dentro. Há questões como o lixo e as águas, saneamento, transportes, energia que são transversais e não se poe deixar ao cuidado de cada um dos autarcas que querem fazer o melhor no seu território, mas perdem a noção do todo. Sou apologista que essas entidades devam ter um papel mais ativo e mais mandatório em algumas áreas. A AML tem o papel de empoderamento na perspetiva que considero as CCDR tendem, globalmente, a ficar mais fracas e a AM mais forte. A AML mostrou que é capaz nesta questão dos transportes, e se é nos transportes também será capaz noutras questões semelhantes. Acho que existe espaço para outras questões pesadas como a energia, por exemplo. A EIDT foi um bom instrumento de planeamento, fácil, nunca me perturbou o bom funcionamento da camara, nunca deixei de fazer nada por alguma ausência de resposta por parte dos parceiros extra camara.

Entrevista 10

FF – Filipe Ferreira

E10 – Entrevistado 10

FF – A EIDT era meramente um instrumento para chegar aos fundos comunitários ou seria algo mais, seria um instrumento que seria central para o território?

E10 – Nós todos temos uma experiência e a nossa experiência leva-nos a afirmar que o que deveria ser era que a estratégia global para o território, que desse suporte as várias ações. Mas, o que o retiro destes anos é que foi sempre teórico, porque o que os municípios desejavam e faziam era fazer a EDT para ter acesso aos fundos e não para estratégia para a estratégia e os fundos serem uma das consequências da estratégia. O processo que a AML e municípios foram obrigados a fazer, com reuniões com parceiros é teórico, até porque o temo foi sempre certo, em cima da hora, tudo para amanhã, depois as direções não eram as certas, à última da hora foi para a Direção distintas e tivemos que mandar tudo fora. Acabou por ser uma coisa para termos acesso aos fundos comunitários, claramente.

FF- A maior parte dos PCM diziam que existiu um *gap* entre a perceção inicial e como foi realmente implementada.

E10- A estratégia foi um faz de conta, não foi mais do que responder aquilo que se queria que se respondesse para se ter acesso aos fundos comunitários. Houve uma visão meramente formal. Não deveria ser assim, mas a forma como estas coisas são feitas, são imposições vindas de cima para baixo, com prazos muito curtos e regras muito apertadas dão nisto.

FF- Qual deveria ser o papel dos atores municipais numa estratégia territorial?

E10 – Primeiro, era preciso territorializar os fundos, a gestão dos fundos. Admito que não poderia ser territorializada a gestão dos fundos a nível municipal, mas se fosse ao nível da AM, à escala NUTIII, isto permitiria maior proximidade e participação. Mesmo considerando que estamos numa nova fase de gestores autárquicos, nós ainda não temos eleitos autárquicos, de forma generalizada, que tenham interiorizado o papel da estratégia no desenvolvimento dos territórios. Como não interiorizaram a ideia e como a pressão para o imediato é muito grande, porque o fator tempo conta muito. Se houvesse a visão estratégica e global havia os projetos para concretizar a estratégia e o que se faz é depois de se definir a estratégia começasse a correr para fazer estudos e projetos para se poder concorrer. O processo é claramente ao contrário, a conceção dos eleitos municipais ainda está muito interiorizada a questão da visão estratégica do território e, são ainda muito pressionados pelas populações, que querem até agora não é conhecer a estratégia do município, mas sim se o município fez ou não obra e resolve os seus problemas.

FF – Acha que é por isso que a maior parte dos PCM, e é transversal a todas as forças políticas, mostram uma preferência para o FEDER e obra e alguma desvalorização do FSE? Acha que também deriva de uma pressão da população?

E10 – Acho que é por duas razões: uma é essa, mas essa está associada a uma outra razão. Ainda hoje os municípios não têm competências nessas áreas nem têm tradição, são coias novas para os municípios e não está claro se a competência é do município, ou se o município está a substituir outro em teros de competências. A ação dos municípios, sempre foram obras, começa a haver agora alguns municípios com visões mais integradas do fator de desenvolvimento e na área do empreendedorismo. Mas, isto não é tradição, não tem conhecimento, nem são competências claras dos municípios, ainda que como PCM ache que do ponto de vista teórico o eleito municipal não pode dizer que não é com ele. Há uma pressão das populações e ao mesmo tempo há uma falta de tradição e indefinição de competências ao nível dos municípios.

FF- Dos inquéritos ressaltou a ideia de que o processo de formulação da EIDT foi o mobilizador de uma certa mudança cultural e organizacional, nomeadamente no processo de interação, reuniões, consensualizações. Qual a sua perceção?

E10- Isso depende dos conceitos que cada um aplica à gestão autárquica e da sua experiência e daquilo que já iam fazendo. Eu não posso dizer que não teve importância na minha experiência, mas teve uma importância limitada. Já tinha esse conceito, a primeira campanha foi sobre o lema da participação, do envolvimento e do construir com os outros, juntar vontades. No último mandato fizemos o tal Contrato Social de Desenvolvimento Local (CLDS) em que isso foi muito evidente, era a rede que nos une, foi um processo muito giro, muito participado, com dezenas de reuniões com as entidades. Admito que para uns há mais contributos do que para outros. Acho muito bem que se incentive a construção, ora com a nossa experiência isso muitas vezes é formal. Por isso, sou claramente defensor de partir de baixo para cima, é a construção, e ou é natural, conceptual, estamos disponíveis para ouvir, aprender e construir com os outros. Muitas vezes fazemos coisas que é só para dizer que se faz.

FF- A questão da aprendizagem. Acha que apesar de tudo este processo permitiu alguma aprendizagem?

E10 – Claro, não há processo que não nos permita aprendizagem. Acho que quando se vai por cima a eficácia é menor, sempre. Quando se faz algo por imposição é diferente de quando se sente a necessidade de construir a solução com os outros e aprender com os outros. Estes processos ao nível do PT2020 e dos instrumentos territoriais foram formalmente participados. Ainda há dois meses obrigaram à revisão do PEDU que eram coisas simples, e questionaram sobre qual a participação, inventa-se uma resposta. E eles responderam, mas fizeram um processo de revisão em agosto como é que puderam participar. Todos sabemos que há muito formalismo, pelos timings apertadíssimos, mas têm que participar. Portanto, inventa-se e faz-se de conta.

FF- Qual a sua visão sobre a autonomia estratégica dos atores municipais e intermunicipais da formulação da EIDT?

E10 – Há atores que não têm autonomia. Há prioridades que é preciso escolher e ceder perante outras. As prioridades são pequenas caixinhas e depois as caixas grandes tem dez caixinhas pequenas e temos que colocar as coisinhas. A estrutura de caixinhas "mata" a possibilidade de grandes projetos transformadores do território, mata a estratégia. A estratégia tem que ser definida por um número de prioridades, e etas mais umas quantas dentro de cada uma, só serve para atingir objetivos que são determinados de cima. Não é uma verdadeira estratégia, é uma coisa instrumental. Faz-se a estratégia para se ter acesso aos fundos.

FF – Os PCM identificaram como uma perceção mais negativa foram as questões ligadas com a coordenação vertical e horizontal.

E10- Olha para a experiência, isto é só burocracia, não sei se poderia ser de outra forma, mas é de um formalismo enorme, de uma data de patamares. Quando abrem as candidaturas cheias de pressupostos, depois a plataforma não funciona.

FF- Qual o papel desta estratégia no Portugal 2020?

E10 – É preciso uma estratégia, não esta pelos motivos que já disse, mas é necessária uma estratégia, senão andamos a fazer coisas que não são nada, que resolvem problemas pontuais, mas que podem fazer crescer outros, ou colaterais, ou mais à frente. A visão integrada é *o puzzle* todo, depois é preciso ver cada uma das peças, e só quando tem as peças todas é que se vê o resultado da visão. A visão não consegue ver o puzzle todo, tem uma série de peças isoladas. A visão é fundamental e construída pelos atores, de baixo para cima, com o conhecimento da realidade concreta, porque a estratégia da UE pode ser diferente da estratégia de Portugal a estratégia de Portugal pode ser diferente da estratégia de cada uma das regiões. A nossa lógica é uma lógica de cascata, percebo os grandes desafios europeus, não se pode é depois pormenorizar como o fazem. O alinhamento deveria ser apenas

para as grandes questões para que desse liberdade para haver estratégia regional e não terem de estar alinhadas com o referencial europeu e nacional. Admito que haja questões globais, mas não mais que isso, e a forma de responder a essas questões globais pode ser diferente, que vai dar contributos para o mesmo objetivo.

FF- Os PCM referiram como muito positivo a existência de uma lógica de entendimento entre os atores como a base política e técnica.

E10 – Estou inteiramente de acordo, juntar vontades, saberes, sensibilidades, construir a visão a partir do concreto para o geral. Isto cria experiências de trabalho em comum e isso é um contributo extraordinário, em que a AML tem um papel importante. O que a AML está a fazer na questão dos transportes é um contributo extraordinário, é um conceito que se está a criar, onde se concentram no essencial. Acho que é impossível pedir a um PCM que abdique de ser presidente de camara para passar a ter uma visão geral, impossível. Mas, apesar disto, quando se consegue num patamar desta dimensão chegar a consensos alargados em matérias tão importantes, que implicam até esforços financeiros e abdicação de conceitos de todos. No fundo é passar da lógica municipal para a intermunicipal, mas não supramunicipal, que só seria possível através de uma mudança do normativo político-administrativo o país. Neste momento estamos a tentar implementar uma lógica intermunicipal, em que os municípios continuam a ter o papel determinante da decisão, são o ator determinante.

FF- Há alguma dimensão que ache que não tenha sido abordada e que seja relevante?

E10- Se hoje se perguntar aos PCM, mesmo na AML que d certo têm uma experiência distinta, quais são as prioridades certamente vão referir coisas concretas, como escolas, zonas verdes, aquilo que é material. O que se tinha do FSE era residual (30 milhões), já se retirou uma parte para o FEDER, outras coisas vieram buscar algum dinheiro e outras ainda nem se abriu concursos. Houve uma Prioridade de Investimento (PI) em que uma serie de municípios deram dinheiro a Lisboa, o que era impossível com o FEDER. Só os municípios muito pequeninos ou muito grandes é que têm capacidade para ir às ações materiais, sendo que é uma limitação do 2020, impõe aos municípios uma lógica para a qual eles não estão preparados. Nem sempre se semeia aquilo que se devia semear!

Apêndice 25 Analise de Conteúdo das entrevistas

Apêndice 26 Quadros de inferência de análise de conteúdo das entrevistas

Quadro de inferência de análise de conteúdo das entrevistas				
Escala Local				
Código Categoria	**Nome Categoria**	**Aspetos Convergentes**	**Aspetos Divergentes**	**Inferências**
C1	**Perceção da EIDT por parte dos PCM**	• E2 salienta que a perceção dos atores evoluiu de uma lógica utilitarista para uma lógica mais abrangente e estratégica • E9 refere que a EIDT foi um bom instrumento de planeamento	E10 expressa que a EIDT é apenas uma ferramenta para se chegar a um dado fim	Perceção da EIDT não reúne consenso existindo diversas visões, tanto complementares como de sentido contrário
C2	**Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT**	• E2 e E10 referem que processo foi muito burocrático, e complexo, com procedimentos desproporcionais	-	Processo EIDT altamente formatado, normativista e condicionador dos comportamentos dos atores
C3	**Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT**	-	• E2 expressa que o grau de autonomia dos atores neste processo era incompreensível • E9 não identificou	Processo EIDT com assimetrias de perceção dos atores locais face à sua autonomia

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

			nenhuma falta de autonomia • E10 referenciou a falta de autonomia dos atores face aos procedimentos e à carga burocrática exigida	
C4	**Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal**	• E2 salienta o entendimento técnico e operativo das equipas que trabalharam no processo de formulação da EIDT • E9 refere o entendimento político-institucional entre a AML e os municípios e entre estes no âmbito do processo da EIDT • E10 refere o processo de partilha de conhecimentos, competências e o trabalho em conjunto	-	Processo EIDT permitiu o fortalecimento técnico, político e institucional da AML e dos municípios
C5	**Importância da cultura organizacional**	E2 e E9 salientam processo evolutivo e crescimento organizacional	E10 refere que teve uma importância limitada	Cultura organizacional fortalecida pelo processo EIDT embora com assimetrias de

				perceção de intensidade
C6	**Relevância dos pontos de partida dos municípios**	E2 e E9 referem a importância dos pontos de partida e que estes condicionam a operacionalização da estratégia	-	Ponto de partida é relevante e deve ser considerada nos processos de planeamento estratégico
C7	**Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação**	E2 e E10 salientam a natureza *top-down* como sendo predominante	E9 refere às diferentes escalas correspondem papeis diferentes e que estes são adequados, dado que é importante existir coordenação	Natureza *top-down* domina no processo de formulação da EIDT
C8	**Natureza dúplice da EIDT**	E2 e E9 salientam a importância da EIDT não apenas como forma de chegar a financiamentos, mas também como um processo de focalização, articulação e concatenação de visões	E10 refere que a EIDT, na sua praxis, não é mais do que um instrumento que permite o acesso a financiamentos	Embora a dimensão de acesso aos financiamentos europeus esteja sempre subjacente, existe uma perceção de que a EIDT já representou para os municípios algo mais, nomeadamente ao nível do planeamento e na articulação de visões
C9	**Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro**	E9 salienta a sua importância como aprendizagem para o novo ciclo de programação da união europeia	-	Esta categoria foi apenas abordada por um dos entrevistados que a balizou numa lógica de aprendizagem para o novo ciclo de programação da união europeia
C10	**Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial**	E2, E9 e E10 salientam os ganhos para a AML do processo da EIDT e identificam momentos, processos e instrumentos específicos em	E2 refere que um instrumento como a EIDT, pela sua natureza abrangente, não pode dar resposta a u conjunto de questões operacionais que	EIDT relevante como referencial para outros processos/instrumentos no âmbito do *policy-making* da AML

		que se fez sentir a sua relevância	estão a montante daquela	
C11	**Papel/legitimidade da AML**	E9 e E10 salientam que o papel/legitimidade da AML deve ser fortalecido, não só ao nível da gestão dos fundos da união europeia mas também noutras questões em que a questão da escala seja relevante	-	O papel da AML deve ser fortalecido

Quadro de inferência de análise de conteúdo das entrevistas				
Escala Sub-regional				
Código Categoria	**Nome Categoria**	**Aspetos Convergentes**	**Aspetos Divergentes**	**Inferências**
C1	**Perceção da EIDT por parte dos PCM**	Entrevistados convergem numa análise de que a perceção da EIDT por parte dos PCM assenta numa visão utilitária e instrumental. EIDT enquanto porta de acesso a fundos estruturais	-	Perceção da EIDT assenta numa lógica utilitária e instrumental.
C2	**Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT**	Entrevistados convergem numa apreciação negativa dos processos referenciados, adjetivando-o de "complexo", "distante" e "burocrático"	-	Processo de formulação e implementação da EIDT de natureza burocrática e complexa.
C3	**Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT**	• AML e Municípios com pouca autonomia face a CCDR/Autoridade de Gestão	• E1 e E4 salientam falta de autonomia da AML face a atores de escalas superiores • E6 salienta a falta de	Pouca autonomia da AML face a outras escalas

		PORL 2020 • AML condicionada pelos enquadramentos formatados ao nível da União Europeia	autonomia da AML relativamente às escalas superiores (CCDRLVT/ AGPORL 2020 e União Europeia), mas também escala inferior (municípios)	
C4	**Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal**	• Princípio de parceria internalizado no *modus operandi* da AML • Princípio de parceria reforçado como externalidade positiva do processo de formulação e implementação da EIDT	-	Princípio de parceria como elemento constitutivo do *policy-making* metropolitano
C5	**Importância da cultura organizacional**	E3 e E4 salientam a importância desta categoria para o processo de formulação e implementação da EIDT	E1 e E6 não consideram esta categoria relevante para o processo de formulação e implementação da EIDT	Podemos inferir que nesta categoria está patente a dicotomia entre as naturezas instrumentais e estratégicas da EIDT
C6	**Relevância dos pontos de partida dos municípios**	E1 e E6 enfatizam esta categoria dado que o ponto de partida dos municípios pode condicionar o desenvolvimento da formulação e implementação da EIDT	-	Ponto de partida deve ser acautelado de forma a que existe uma menor assimetria de capacidades no desenvolvimento das diversas fases da estratégia
C7	**Abordagem *top-down* ao nível da formulação e**	E1 e E6– Abordagem *top-down* baliza todo	E4 – Abordagem *top-down* baliza o referencial da EIDT	Forte enfoque na existência de uma abordagem

	mista ao nível da implementação	o referencial da EIDT	mas ao nível da implementação os atores têm maior importância	*top-down* altamente condicionadora de todo o processo, embora com nuances ao nível da etapa de implementação, dada a natureza operativa desta etapa que se consubstancia num maior papel dada aos atores locais
C8	**Natureza dúplice da EIDT**	E1 e E6 – Salientam a natureza instrumental da EIDT	E4 – Natureza dúplice embora a práxis assente mais numa lógica instrumental	Está patente uma dicotomia entre a teoria e a praxia, em que nesta se assume como primordial a natureza instrumental
C9	**Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro**	E6 – Importância da avaliação dos resultados destes processos	-	Monitorização e avaliação não estão co centro das preocupações dos atores entrevistados (E1, E3 e E4 não responderam à questão)
C10	**Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial**	E3- O processo de formulação e implementação da EIDT propiciou um enquadramento facilitador à existência de externalidades para outros processos relacionados com o *policy-making* da AML	E4- EIDT como "mero" instrumento de aplicação do referencial comunitário	Processo de formulação e implementação da EIDT divisico relativamente à sua relevância para outros processos/instrumentos de base territorial
C11	**Papel/legitimidade da AML**	E1 salienta que a escala metropolitana é subsidiária da escala local, sendo que aquela é simultaneamente	E3 refere que embora a questão da legitimidade da AML possa ser colocada face aos municípios, importa também referenciar que existem	Questão da legitimidade da AML face aos municípios é uma realidade para os entrevistados, mas que importa

		subsidiária da escala central E3 salienta o deficit de legitimidade da AML face aos municípios E6 salienta os limites do estatuto jurídico-político da AML	oportunidades de entendimento AML - Municípios, mas que estes não dão valorizados pela escala central	igualmente referenciar que existem momentos de concertação multiescala (sub-regional-local) mas que ao nível da escala central não existe correspondência

Quadro de inferência de análise de conteúdo das entrevistas				
Escala Nacional				
Código Categoria	**Nome Categoria**	**Aspetos Convergentes**	**Aspetos Divergentes**	**Inferências**
C1	**Perceção da EIDT por parte dos PCM**	E5 e E7 enfocam na natureza utilitária da EIDT	E8 refere que a EIDT deve assentar numa lógica mais ampla que a mera afetação de recursos provenientes da União Europeia, embora reconheça que a perceção dos atores assente numa lógica utilitária	Pode-se inferi acerca da existência de um gap entre o que deve ser a EIDT e o que realmente é.
C2	**Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT**	• E5 enfoca nas obrigações e regras geradas pela União Europeia, complexando os processos estratégicos • E7 e E8 salientam o papel das CCDRLVT neste processo que é complexo	E5, E7 e E8 embora salientem as normas e regras geradas pela União Europeia colocam os enfoques desta categoria em fatores distintos, ora na União Europeia, ora na forma como as CCDR gerem as relações com as escalas local e sub-regional	Processo burocrático dependente das normas e regras emanadas da União Europeia, mas também da forma como estas são aplicadas pena escala nacional através das CCDR. Distanciamento burocrático geram ineficiências no processo

C3	**Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT**	• E5 e E7 salientam falta de autonomia dos atores locais • E7 e E8 salientam ainda a falta de autonomia dos atores da escala nacional (CCDR) face ao Governo nacional e à União Europeia	E8 salienta a existência de um enquadramento de interoperabilidade que condiciona/limita o papel de todos os atores envolvidos	Pode-se inferir da falta de autonomia por parte dos atores locais e sub-regionais, mas também dos da escala nacional (CCDR) face ao próprio Governo nacional e face às regras emanadas da União Europeia
C4	**Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal**	E5 e E7 salientam fortalecimento do espírito de parceria entre os municípios AML (horizontal) e entre estes e a própria AML (vertical)	-	Processo de formulação e implementação da EIDT contribuiu para o fortalecimento do princípio de parceria tanto ao nível horizontal como ao nível vertical
C5	**Importância da cultura organizacional**	E5, E7 e E8 salientam que uma das externalidades positivas do processo EIDT foi o do incremento da cultura organizacional da AML e dos municípios	-	Processo de formulação e implementação da EIDT contribuiu para o incremento da cultura organizacional da AML e dos municípios
C6	**Relevância dos pontos de partida dos municípios**	-	-	Nenhum dos entrevistados referenciou esta categoria
C7	**Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação**	• E5 salienta a ambiguidade do processo tanto ao	-	Processo de natureza top-down na sua generalidade, embora com alguma

		nível da fase de formulação como na fase da implementação • E7 e E8 salientam natureza formatada e dirigista de todo o processo da EIDT embora façam distinção entre as diversas fases (fase da formulação mais rígida)		flexibilidade na fase de implementação.
C8	**Natureza dúplice da EIDT**	E7 e E8 salientam carater estratégico da EIDT e do seu papel enquanto catalisador do desenvolvimento territorial		EIDT enquanto elemento definidor do referencial estratégico regional
C9	**Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro**	• E7 enfoca na avaliação da EIDT 2014-2020 para poder tirar lições para o próximo processo de planeamento estratégico • E8 salienta continuidade das políticas publicas	-	Monitorização e avaliação como fonte de aprendizagem e de manutenção do ciclo de política pública, permitindo o *policy feedback*
C10	**Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial**	• E5 e E7 salientam que EIDT permitiu crescimento institucional da AML	-	EIDT importante para a consolidação institucional e operacional da AML

		• E8 refere que EIDT pode permitir a construção de um novo instrumento estratégico territorial para o próximo período de programação da União Europeia		
C11	**Papel/legitimidade da AML**	E5 refere que o enquadramento politico-normativo da AML condiciona o seu papel	E8 refere que existe um conflito de legitimidades entre AML e CCDRLVT	Papel/legitimidade da AML condicionado pelo seu estatuto politico-normativo (para as escalas acima e abaixo) mas que perante a situação específica da CCDR existe de facto uma lógica de competição que deriva do quadro legal existente

Quadro de inferência de análise de conteúdo das entrevistas				
Tipologia de atores "Especialistas/Técnicos"				
Código Categoria	**Nome Categoria**	**Aspetos Convergentes**	**Aspetos Divergentes**	**Inferências**
C1	**Perceção da EIDT por parte dos PCM**	E4 e E5 referem que os PCM tinham a perceção de que a EIDT serviria para ter acesso a financiamento	E2 salienta que existiu uma mudança da perceção por parte dos municípios, começando como sendo apenas utilitarista e acabando com o reconhecim	PCM com perceção de que a EIDT seria um mero instrumento para aceder a financiamentos, embora o próprio processo de formulação e implementação da EIDT possa ter feito evoluir as perceções iniciais

			ento de que seria um instrumento de planeamento estratégico	
C2	**Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT**	• E2 refere que existe uma profunda assimetria de poder entre a respetiva Autoridade de Gestão dos fundos comunitários e os beneficiários, neste caso os municípios • E4 salienta a existência de uma clara lógica hierárquica e de tutela da parte da Autoridade de Gestão • E2 e E5 salientam que existe um rácio financiamento/encargos administrativos e burocráticos muito desfavorável para os beneficiários, gerando custos de eficiência muito acentuados	-	Processo de formulação e implementação da EIDT é percecionado como sendo burocrático e hierárquico. As normas e regras mobilizadas pela Autoridade de Gestão geram custos de eficiência muito altos
C3	**Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT**	• E2 salienta que as regras e normas limitam a autonomia dos atores locais • E4 refere que a autonomia dos	-	Arquitetura do sistema formatado, antes de mais, pela Comissão Europeia, não permite uma verdadeira

		atores se encontra balizada pela Comissão Europeia • E5 refere expressamente que os atores locais são obrigados a desenvolver estratégias "para entreter" e depois estes documentos não têm tradução no momento da execução dos fundos comunitários		autonomia dos atores locais.
C4	**Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal**	• E2 refere que o processo de elaboração da EIDT permitiu um fortalecimento do princípio de parceria, embora já existissem rotinas de trabalho intermunicipal na AML • E4 refere igualmente que o princípio da parceria é um dos patrimónios da AML • E5 refere que a lógica da política de coesão propicia o fortalecimento do princípio de parceria e que mais em particular, as entidades intermunicipais são incentivadas a realizar processos participados e plurais	-	Princípio de parceria é uma realidade na AML fruto da sua própria trajetória institucional bem como do seu papel no âmbito da política de coesão da União Europeia. O processo da EIDT aprofundou e reforçou esta trajetória.

C5	**Importância da cultura organizacional**	E2, E4 e E5 salientam a importância da cultura organizacional, tanto ao nível dos processos de articulação como do processo decisórios, sendo que aquela pode ser considerada como uma externalidade positiva dos processos relacionados com a política de coesão / fundos comunitários, de que a EIDT é um exemplo.		Processo de formulação e implementação da EIDT proporciona uma cultura organizativa mais forte e participada
C6	**Relevância dos pontos de partida dos municípios**	E2 identifica esta categoria como crítica para o processo de formulação e implementação da EIDT	-	Embora 2 entrevistados não tenham feito referência a esta categoria, o entrevistado E2 refere expressamente esta categoria como fator crítico de sucesso.
C7	**Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação**	• E2 salienta que a abordagem *top-down* foi mais forte e evidente nas fases iniciais do processo • E4 refere que este processo é balizado pela lógica de programação em cascata *top-down* • E5 salienta que anteriormente as balizas destes processos relacionados com fundos comunitários eram mais flexíveis e agora são mais rígidas	-	Abordagem predominante neste processo foi claramente a *top-down*
C8	**Natureza dúplice da EIDT**	E4 refere que são os fundos que condicionam a estratégia e não o inverso E5 salienta que existe a perceção de que não	E2 refere que a EIDT é um instrumento com muitas potencialidades para ajudar ao	E4 e E5 salientam o carater utilitário da EIDT enquanto que E2 tem uma perceção mais abrangente do papel da EIDT, embora refira a

		estamos perante uma estratégia do território, mas sim dos municípios no território	processo de planeamento territorial dos municípios, mas que está a ser subutilizado	existência de um gap entre a expetativa criada pelo instrumento e a sua efetiva utilização
C9	**Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro**	-	-	Esta categoria não foi referenciada por nenhum deste entrevistado, sugerindo assim uma menor perceção do valor acrescentado que estes processos podem obter de uma monitorização e avaliação robustas
C10	**Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial**	E2 refere que a EIDT ancorou processos distintos de base territorial, referenciando os DLBC E5 refere que os processos de planeamento estratégico propiciam um movimento de capacitação dos próprios atores e que consequentemente têm influência em outros processos/instrumentos a montante	E4 refere que EIDT não ultrapassou o perímetro de aplicação dos fundos comunitários	Embora o referencial de implementação dos fundos comunitários esteja sempre muito presente, existe uma perceção maioritária de que a EIDT é relevante no ancorar de outros processos/instrumentos de base territorial (dentro ou fora do perímetro dos fundos comunitários)
C11	**Papel/legitimidade da AML**	E5 refere que existe uma realidade impossível de ultrapassar que é o estatuto jurídico-administrativo das EIM		AML balizada e limitada pelo seu estatuto jurídico-administrativo

Quadro de inferência de análise de conteúdo das entrevistas				
Tipologia de atores "Nomeados"				
Código Categoria	**Nome Categoria**	**Aspetos Convergentes**	**Aspetos Divergentes**	**Inferências**

C1	**Perceção da EIDT por parte dos PCM**	E7 refere que tem existido evolução na perceção, embora com limites que radicam na natureza das necessidades da democracia autárquica	E8 salienta que as diferenças de perceção por parte dos PCM são reais e que radicam na própria natureza da EIDT, se esta é apenas um instrumento ou serve para alavancar outros processos de planeamento estratégico mais robustos	Perceção por parte dos PCM está condicionada pelo contexto, tanto ao nível da estrutura política como ao nível da natureza da EIDT
C2	**Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT**	E7 e E8 salientam o papel da CCDR como parceiro das EIM nos processos relacionados com as autarquias, embora exista um reconhecimento de que esta relação poderia ser mais aprofundada	-	Papel central da CCDR na relação com autarquias, dependendo a dinâmica dos processos daquela
C3	**Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT**	E7 reconhece a existência de um gap entre a escala nacional e as que estão imediatamente abaixo, embora afirme igualmente que as CCDR/Autoridades de Gestão também têm limitações de autonomia	E8 refere que a diferentes escalas devem corresponder diferentes papeis, cada um destes devidamente enquadrado numa cadeia de política pública específica	Questão da autonomia dos atores locais é contextualizada nu enquadramento mais amplo, ao nível do *policy-making* da união europeia ou ao nível do modelo político administrativo existente em Portugal.
C4	**Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal**	Aplicação deste princípio no processo da EIDT fortaleceu institucionalmen	-	Princípio de parceria como valor acrescentado para o *policy-making*

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

		te e operacionalmente o *policy-making* da AML		metropolitano a diversos níveis
C5	**Importância da cultura organizacional**	E7 e E8 referem que EIDT "forçou" à existência de uma nova realidade de comunicação, articulação, capacitação e de negociação ao nível metropolitano		Cultura organizacional da AML beneficiou com processo EIDT
C6	**Relevância dos pontos de partida dos municípios**	.	-	Nenhum dos entrevistados abordou esta categoria inferindo-se assim que esta não tem relevo no processo EIDT
C7	**Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação**	E7 e E8 referem que esta abordagem top-down deve ser enquadrada no papel das diferentes escalas e organizações no processo de gestão dos fundos comunitários e do próprio modelo político-administrativo do estado português	-	Abordagem top-down é uma realidade deste processo mas deve ter um enquadramento explicativo mais lato, nomeadamente ao nível do processo de gestão dos fundos comunitários e no modelo político-administrativo do estado português
C8	**Natureza dúplice da EIDT**	E7 salienta diferença entre teoria e a prática, embora ao nível conceptual já não existam reservas por parte dos atores políticos	E8 salienta que EIDT é meio de chegar ao financiamento, mas que deveria existir uma inversão, passando a um instrumento de planeamento da ação	Natureza dúplice da EIDT está patete nas afirmações dos entrevistados, embora divirjam na análise efetuada, um enfocando no *gap* teoria/praxis e o outro enfocando na própria natureza do instrumento

			transformativa no território e só depois pensar nos meios	
C9	**Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro**	E7 e E8 referem importância da monitorização e avaliação como fator de aprendizagem para a preparação do próximo ciclo de programação da união europeia	E8 salienta ainda que a monitorização e avaliação é mais do que um fator de aprendizagem, é também uma forma de ajustamento *ongoing* da estratégia, de medição da ação do instrumento e também como uma forma de manter a continuidade do processo de política pública	Monitorização e avaliação como fator de aprendizagem para o futuro, mas também devem ter um papel mais amplo não apenas na etapa final de cada ciclo de programação da união europeia
C10	**Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial**	E7 e E8 concordam na relevância da EIDT para ancorar outros processos, sendo que E7 salienta e identifica processos e instrumentos específicos e E8 salienta a preparação de um novo instrumento estratégico para o próximo ciclo de programação da união europeia	-	EIDT com relevância para ancorar outros processos/instrumentos
C11	**Papel/legitimidade da AML**	E8 salienta interdependência entre AML e CCDR, dado que ambas representam o mesmo território,	-	Existência de um nexo relacional de interdependência entre a ANL e CCDRLVT na região de Lisboa

		embora com tutelas distintas		

Quadro de inferência de análise de conteúdo das entrevistas				
Tipologia de atores "Eleitos"				
Código Categoria	**Nome Categoria**	**Aspetos Convergentes**	**Aspetos Divergentes**	**Inferências**
C1	**Perceção da EIDT por parte dos PCM**	• E1 não se surpreende com a perceção dos PCM • E3, E6 e E10 salientam que os autarcas/atores pensam primordialmente no acesso aos fundos comunitários	E9 refere que a EIDT foi um bom instrumento de planeamento	Maioria dos entrevistados salienta a função primordial do acesso aos fundos
C2	**Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT**	• E3 e E10 referem a existência de um processo normativo, formalista e não colaborativo • E6 salienta lógica top-down (da União Europeia, passando pelo Governo nacional, CCDRLV		Processo alicerçado numa lógica burocrática de comando e controlo

		T, AML e municípios)		
C3	**Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT**	• E1 e E10 salientam que a autonomia dos atores é mitigada ou mesmo inexistente e que as diretrizes e direção do processo são impostas de forma *top-down* • E3 refere a inexistência de um processo colaborativo que cerceia a autonomia dos atores • E6 especifica os atores (AML e Municípios) para concluir que estes não têm de autonomia significativa		Processo altamente formatado de direção top-down o que tem como consequência uma perceção de falta de autonomia por parte dos atores
C4	**Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal**	• E1 refere que este fortalecimento foi patente no processo de formulação da EIDT • E3 refere que embora nas Áreas Metropolitanas este		Perceção generalizada de fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal (Municípios-Municípios) mas também ao nível vertical (AML-Municípios)

		fortalecimento seja mais fácil de obter devido à questão da escala, foi patente uma evolução (ainda que alicerçada numa cultura institucional já existente) • E6 também salienta a ligação entre o fortalecimento do princípio de parceria com a existência de uma cultura institucional facilitadora • E9 e E10 salientam os entendimentos alcançados a nível político e técnico		
C5	**Importância da cultura organizacional**	E3 e E9 referem que existiu uma evolução desta categoria no âmbito do processo de formulação da EIDT relativamente aos anteriores quadros	• E1 refere que nesta categoria fi mais do mesmo relativamente a anteriores quadros comunitários de apoio	Forte assimetria de perceção careca da importância da cultura organizacional no processo de formulação e implementação da EIDT

		comunitários de apoio	• E6 refere expressamente que a cultura organizacional não teve importância neste processo • E10 refere que esta categoria teve uma importância limitada	
C6	**Relevância dos pontos de partida dos municípios**	• E1 refere esta categoria como extremamente importante para o processo EIDT • E6 salienta que deveria ser uma condição ex-ante, dado que o ponto de partida condiciona • E9 refere a existência de fortes assimetrias de partida		Ponto de partida dos diferentes municípios- muito assimétricos na AML – condiciona todo o processo de formulação e implementação da EIDT
C7	**Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação**	• E1 referencia que a relação vertical entre a AML e AGPORL 2020 baliza as intervençõ		Abordagem *top-down* é dominante nas perceções das entrevistas embora como explicações diferenciadas que vão desse o modelo de gestão dos fundos comunitários até ao próprio modelo político-

		es dos atores • E6 salienta que o modelo de estado nacional modela e condiciona e limita o escopo da abordagem, que é *top-down* • E10 salienta que a abordagem predominante é claramente top-down		administrativo do estado português
C8	**Natureza dúplice da EIDT**	• E1 refere que impera a natureza instrumental • W6 refere que embora as intenções iniciais estivessem mais ligadas ao planeamento estratégico territorial, a abordagem instrumental acabou por prevalecer • E10 refere que apesar da teoria, a construção da EIDT tinha	• E3 salienta que no processo da EIDT já abordou e tratou a questão do desenvolvimento territorial de uma forma mais transversal • E9 refere que a EIDT não foi meramente oportunista e utilitarista, sendo essencial para um processo metropolitano mais robusto e com eixos específicos ao nível do planeament	A própria categoria ao assumir uma natureza dúplice da EIDT mimetiza as perceções dos entrevistas que oscilam entre a natureza exclusivamente utilitarista e uma natureza mista em que o planeamento estratégico territorial também e considerado como uma parte fundamental

		como base o acesso aos fundos europeus	o e posterior implementação	
C9	**Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro**	• E6 enfoca na necessidade de existir um referencial avaliativo que ligue os objetivos e os resultados alcançados • E9 refere a importância da monitorização e implementação da EIDT como uma forma de preparação dos trabalhos do ciclo de programação 2030	-	Só dois entrevistados referem esta categoria mas ambos salientam a sua importância em duas dimensões: relação objetivos/resultados e aprendizagem/preparação para o novo ciclo de programação comunitária
C10	**Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial**	• E3 referencia o Sistema de Antecipação de Qualificações da AML como um exemplo • E9 referencia o papel da EIDT na formulação do PAMUS-AML • E10 salienta o pape da		EIDT fundamental para a ancoragem de outros processos/instrumentos de base territorial ao nível da AML

		AML enquanto autoridade metropolitana de transportes		
C11	**Papel/legitimidade da AML**	• E1 salienta que a AML está entre duas escalas o que lhe limita o papel • E3 refere que o modelo existente gera confrontos de legitimidades • E6 referencia o estatuto político-administrativo para explicar as limitações da AML • E10 considera que o papel da AML deveria ter mais relevo no processo de territorialização dos fundos comunitários, referenciando a escala NUTS III como a mais racional	• E9 salienta a trajetória de crescentes responsabilidades da AML e que esta tendência deverá continuar em paralelo com uma realidade em que a importância das CCDR decresce	Entrevistados na sua maioria consideram que a AML tem um papel/legitimidade condicionados por diversos fatores como o modelo de gestão dos fundos comunitários e o modelo político-administrativo do país

		para a sua gestão		

Apêndice 27 *Currícula* dos especialistas dos Grupos Focais

Notas Biográficas

Grupo Focal 1

Nota Biográfica Luís Moreno

Como Professor Auxiliar na Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), tem coordenado e lecionado unidades curriculares aos níveis da graduação e da pós-graduação (no IGOT e na Faculdade de Letras, principalmente, mas também na ESELx – mestrado em Educação Social e Intervenção Comunitária), nas áreas da Geografia Rural, Desenvolvimento Regional e Local / Territorial, Geografia Económica, Estudos Europeus / Políticas Europeias, bem como nos domínios dos métodos e técnicas para a investigação em geografia humana / social. Além disso, tem orientado teses de doutoramento e de mestrado, e ainda supervisão de trabalhos de pós-doutoramento. Pertence ainda ao Conselho Científico do doutoramento em Ciências da Sustentabilidade (Colégio F3 da ULisboa), onde coordena uma UC. Como investigador efetivo do CEG, tem sido membro de equipas (em algumas como coordenador) de projetos de investigação com financiamento público, especialmente nas áreas do desenvolvimento local e rural e do envolvimento e integração de imigrantes. Além disso, foi membro da Direção do CEG (Secretário) em 2010-2014. Muita da investigação desenvolvida, com tradução em mais de uma centena de títulos publicados (livros, capítulos, relatórios, entradas de dicionário, artigos em revistas…) significa não apenas trabalho dentro do CEG mas também o resultado da participação / envolvimento em organizações relevantes: membro da direção da Animar (associação-rede para o desenvolvimento local), em 2000-2006, e da Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais (SPER), tendo sido presidente desta em 2007-2012 e membro da sua direção noutros anos.

Nota Biográfica João Mourato

Investigador pós-doutoral no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. A sua investigação incide sobre a dinâmica de evolução do Ordenamento do Território, enquanto política pública, em Portugal. Em particular, analisa processos de aprendizagem e lógicas de adaptação institucional face a um quadro jurídico, regulamentar e político em mutação. Licenciado em Arquitectura/Gestão Urbanística pela Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa. Doutorado em *Town Planning* pela *Bartlett School of Planning, University College London* com uma dissertação sobre o impacto do processo de Europeização na elaboração do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT). De 2008 a 2010 integrou, como investigador associado, o Núcleo de Estratégias e Políticas Territoriais (NEST) do Centro de Estudos Geográficos, IGOT-UL. Participou em diversos projectos sobre as perspectivas de desenvolvimento e coesão territorial da União Europeia, financiados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e pelo Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu (ESPON). Foi, sobre este mesmo tema, consultor da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU - CEMAT/UNECE).

Nota Biográfica Jorge Gaspar

É atualmente Professor Coordenador do Instituto Superior de Educação e Ciências (ISEC LISBOA) e leciona nas áreas da Gestão Autárquica e Direito do Trabalho e Segurança Social. Desde 2017 é Membro da Bolsa de Formadores do Escritório de Lisboa da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e tem dado formação ao longo da sua carreira nas áreas das Relações de Trabalho, Emprego e Formação Profissional. Foi ainda Presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, IP), Vice-Presidente do Instituto Superior de Educação e Ciências (ISEC), Secretário-Geral do Instituto Superior de Educação e Ciências (ISEC), Presidente do Conselho Diretivo do Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (ISHST, IP), Chefe do Gabinete do Secretário de Estado do Trabalho – XV Governo Constitucional, Chefe do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Trabalho – XVI Governo Constitucional e Chefe do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Local e da Reforma Administrativa do XIX Governo Constitucional.

Nota Biográfica Ricardo Dias

Licenciado e Mestre em Sociologia. É atualmente Professor Auxiliar Convidado no ISCSP-UL e doutorando em Administração Pública, especialidade em Administração e Políticas Públicas. Integra-se no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP), tendo colaborado no Projeto Região 2020 – Determinantes Estratégicos do desenvolvimento local e regional e do subprojecto: "GOV-M Avaliação da Governança Multinível das Áreas Metropolitana em Portugal". A sua dissertação de mestrado centra-se na análise do instrumento EIDT numa lógica de desenvolvimento sustentável: "Configurações Operativas de Desenvolvimento Regional Sustentável: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal"

Nota Biográfica Joaquim Croca Caeiro

Professor Catedrático Convidado e Coordenador da Escola de Desenvolvimento Local do ISCSP-UL. Leciona nas áreas das Políticas Públicas, História da Administração Pública, Políticas Sociais e Economia Social. Concluiu a Agregação em 2010. É Professor Associado com Agregação e Professor Associado com Agregação na Universidade de Lisboa. Publicou 13 artigos em revistas especializadas, possui 10 livros publicados. Possui 6 itens de produção técnica. Participou em 2 eventos no estrangeiro e 18 em Portugal. Atua nas áreas de Ciências Sociais com ênfase em Ciências Políticas e Ciências Sociais com ênfase em Economia e Gestão. Nas suas atividades profissionais interagiu com 8 colaboradores em coautorias de trabalhos científicos.

Grupo Focal 2

Nota Biográfica Cristina Cavaco

É doutorada em Arquitetura, pela Faculdade de Arquitetura – Universidade Técnica de Lisboa (FA-UTL), com uma tese em desenvolvimento urbano (2009). É mestre em Cultura Arquitectónica Contemporânea (2001) e licenciada em Arquitetura (1996) pela mesma Universidade. Atualmente é Professora Auxiliar na Universidade de Lisboa – Faculdade de Arquitetura (FA-ULisboa) onde tem lecionado desde 1999. É membro efetivo do Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (CIAUD), onde tem desenvolvido investigação nas áreas do urbanismo e ordenamento do território, mais especificamente ao nível das políticas de ordenamento do território e desenvolvimento urbano, planeamento de espaços turísticos e morfologia urbana. Tem coordenado e participado em vários projetos de investigação financiados pela FCT, Fundação Calouste Gulbenkian, FEDER, EEA Grants, entre outros. Entre 2012 e 2016 desempenhou as funções de Subdiretora Geral na Direção-Geral do Território. Participou na revisão do Quadro Legal da Política Pública de Ordenamento do Território e Urbanismo, designadamente na revisão da sua Lei de Bases (2014) e subsequentes regimes e diplomas legais (2015).

Nota Biográfica Edmundo Ribeiro

É Professor Auxiliar Convidado no ISCSP/UL. Leciona Administração Autárquica, Governo e Administração Local, Instrumentos de Planeamento Estratégico e Economia e Instituições do Fenómeno Financeiro. Prof. Assistente Convidado. Lecionou Finanças Públicas e Direito Económico na Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique. Colabora no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/ISCSP) e na Escola de Desenvolvimento Local. É Subdiretor-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Foi membro do Conselho Nacional de Bombeiros; Membro do Conselho Nacional de Segurança Rodoviária; Membro do Conselho Consultivo da ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, Membro do Grupo de Trabalho para a Capacitação das Autoridades de Transportes e Coordenador do Programa Capacitar (Capacitação Avançada para Autarcas e Dirigentes).

Nota Biográfica Cal Gonçalves

Licenciado em Direito e pela Universidade de Santiago de Compostela e mestre em Gestão do Desenvolvimento e Cooperação Internacional, área em que também é pós-graduado. Presentemente, encontra-se a frequentar o doutoramento em Derecho Público – Derecho Financiero Y Tributário/Tributación Estatal pela Universidad de Extremadura, Cáceres.

Consultor da APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A., nomeadamente na área das relações porto-cidade e das relações institucionais com as autarquias na área de jurisdição da Administração do Porto de Lisboa. Professor Adjunto do ISEC –Lisboa (Instituto Superior de Educação e Ciências-Lisboa) e Coordenador do CEAL –Centro de Estudos da Administração local Foi ainda Chefe de Gabinete da Câmara Municipal de Lisboa de 2005 a 2007. Complementarmente, é advogado e consultor nas áreas de Direito Marítimo, Direito Comercial, Direito Comunitário/Direito da União Europeia e Direito da Administração Local e do Urbanismo, na CRBA e Associados, Lda, Sociedade de Advogados protocolada com Gonçalo Capitão, Gali Macedo e Associados ACE e com parcerias com REDJUR e LNA – Legal Netlink Aliance/Lawers Worldwide. Formador e orador em diversas na área da Contratação Pública, em Direito Administrativo e Direito das Autarquias Locais.

Apêndice 28 Convite e documento enquadrador da investigação: Grupos Focais

Ex.mo Senhor Professor

Venho pela presente convidá-lo a participar num grupo focal no âmbito da investigação de doutoramento que me encontro a realizar em Administração Pública – Especialidade em Administração e Políticas Públicas no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL) sob a orientação do Professor Paulo Castro Seixas dedicado ao tema "O Portugal 2020 e o modo de governança:Adimensão territorial".

A investigação em causa centra-se na perceção dos atores territoriais acerca da relevância do modo de governança enquanto fator crítico de sucesso do processo de Territorialização das Políticas Públicas (TPP) no quadro da implementação das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) referenciadas no Portugal 2020.

A realização do grupo focal tem como objetivos a recolha qualitativa de dados face à:

- perceção dos especialistas com interesses de investigação/intervenção territorial acerca da relevância do modo de governança enquanto fator crítico de (in)sucesso do processo de Territorialização das Políticas Públicas (TPP) no âmbito da implementação das Estratégias de Desenvolvimento Territorial referenciadas no Portugal 2020.
- perceção dos especialistas com interesses de investigação/intervenção territorial sobre os resultados provisórios já atingidos pela investigação.
- Análise do instrumento de avaliação da Governança Multinível desenvolvido no âmbito desta investigação

A data proposta para a realização deste grupo focal seria dia 9 ou 16 de julho, pelas 18,30h, no ISCSP-UL (R. Almerindo Lessa, 1300-666 Lisboa)

Aguardo confirmação da sua disponibilidade para uma destas datas, agradecendo desde já a sua atenção.

Com os melhores cumprimentos

Filipe Ferreira

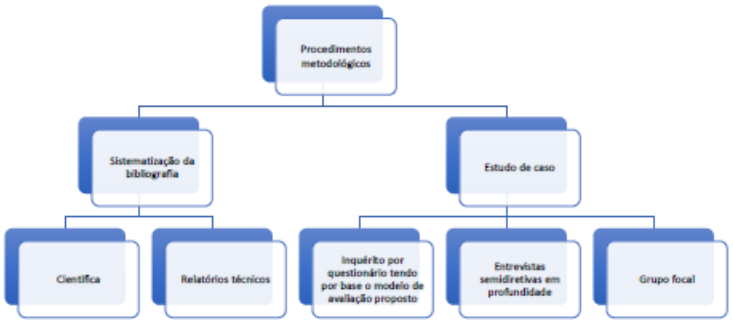
PS: Junto se anexa documento enquadrador da investigação (incluindo metodologia seguida bem como dados preliminares para discussão)

DOCUMENTO ENQUADRADOR DA INVESTIGAÇÃO

ÍNDICE

1. Procedimentos metodológicos da investigação
2. Modelo de avaliação da Governança Multinível proposto
3. Operacionalização do instrumento - Inquérito por questionário aplicado aos Presidentes de Câmara Municipal da Área Metropolitana de Lisboa
4. Apresentação de resultados do instrumento – Inquérito por questionário
5. Questões de exploração para as entrevistas semidiretivas em profundidade
6. Questões de exploração para o grupo focal

1. Procedimentos metodológicos da investigação



2. **Modelo de Avaliação da Governança Multinível**

Fonte: Conceção própria

3. **Operacionalização do instrumento - Inquérito por questionário aplicado aos Presidentes de Câmara Municipal da Área Metropolitana de Lisboa**

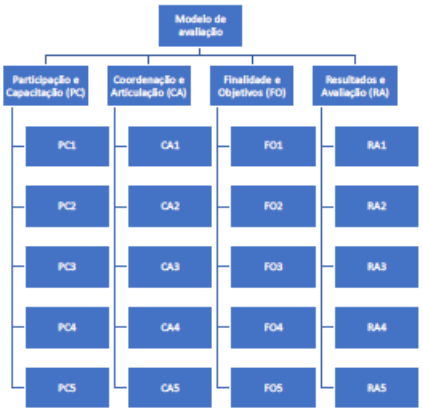
Aplicação operacional do modelo de avaliaçao da Governança Multinível ao instrumento Inquérito por questionário aplicado aos Presidentes de Câmara Municipal da Área Metropolitana de Lisboa

Conceito	Dimensões	Indicadores	Questões
Governança Multinível	Participação e Capacitação	Identificação com processo de formulação/implementação da EIDT	PC1
		Identificação com objetivos da EIDT	PC2
		Contributo dos atores para formulação/implantação da EIDT	PC3
		Mobilização dos atores para formulação/implementação da EIDT	PC4
		Aprendizagem dos atores no processo de formulação/implementação da EIDT	PC5
	Coordenação e Articulação	Identificação com processo de decisão da EIDT	CA1
		Satisfação com papel dos atores no processo de articulação com outros atores do mesmo nível territorial (Coordenação horizontal)	CA2
		Eficácia do processo de decisão relativamente aos objetivos da EIDT	CA3
		Autonomia dos atores no âmbito do processo de decisão face a outros níveis de governação (coordenação vertical)	CA4
		Confiança na liderança do processo de formulação/implementação	CA5

	Finalidade e Objetivos	Identificação com objetivos propostos na EIDT	FO1
		Identificação com o papel da EIDT no âmbito do Portugal 2020	FO2
		Identificação dos objetivos da EIDT com os do Portugal 2020	FO3
		Identificação com os princípios de parceria com outros atores territoriais	FO4
		Identificação com os objetivos propostos por atores de escalas distintas	FO5
	Resultados e Avaliação	Concordância com os objetivos de mudança territorial propostos	RA1
		Clareza das mudanças territoriais identificadas	RA2
		EIDT é coerente com as necessidades do território	RA3
		Aferir o processo de monitorização e avaliação da EIDT	RA4
		As mudanças territoriais pretendidas poderiam ser atingidas sem a EIDT	RA5

Fonte: Conceção própria

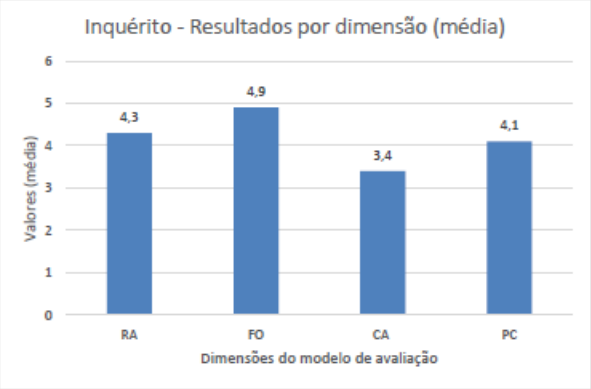
Esquematização do instrumento Inquérito por questionário



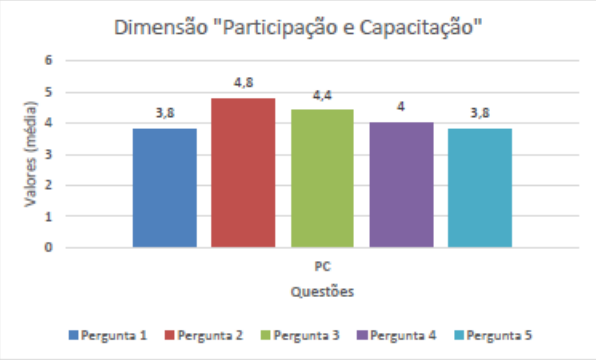
Fonte: Conceção própria

4. Apresentação de resultados do instrumento – Inquérito por questionário

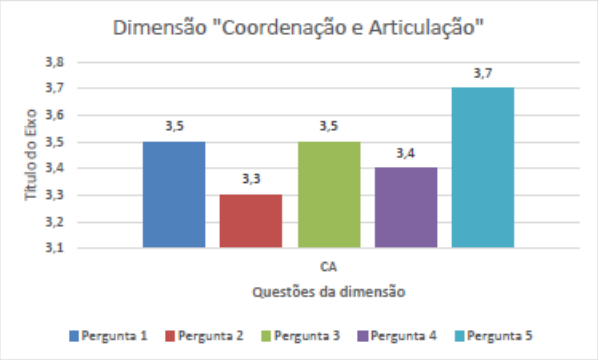
Resultados do Inquérito por questionário por dimensão (média)



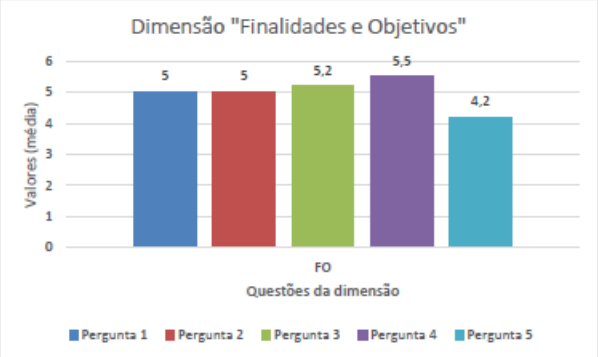
Resultados do Inquérito por questionário na dimensão "Participação e Capacitação (média)"



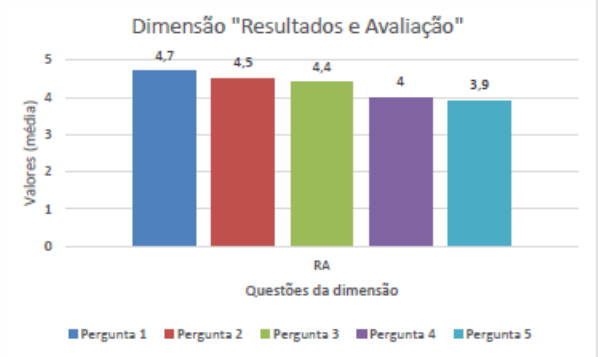
Resultados do Inquérito por questionário na dimensão "Coordenação e Articulação (média)"



Resultados do Inquérito por questionário na dimensão "Finalidades e Objetivos (média)"



Resultados do Inquérito por questionário na dimensão "Resultados e Avaliação (média)"



5. Questões de exploração para as entrevistas semidiretivas em profundidade

Dimensão	Questões de exploração
Participação e Capacitação	Aferição da necessidade da existência de um instrumento de política publica que estruture a reflexão territorial existente e estabeleça uma lógica estratégica de ação com objetivos e prioridades definidos
	Aferição da existência um *gap* entre a perceção e a praxis que estes atores tinham da EIDT enquanto instrumento de política pública
	Identificação da relevância e papel deste processo de formulação e implementação da EIDT como um mobilizador e catalisador de uma mudança cultural e organizacional que capacitasse todos os atores em questão.
Coordenação e Articulação	Identificação dos fatores que levaram a uma perceção negativa dos atores questionados acerca das questões relacionadas com a coordenação vertical e horizontal do processo de formulação/implementação da EIDT
	Referenciação da latitude e autonomia estratégica dos atores municipais e intermunicipais na formulação e implementação da EIDT no quadro do Portugal 2020.
Finalidade e Objetivos	Aferição da existência de uma cultura de parceria já consolidada ou em vias de consolidação entre os municípios e a AML
	Referenciação da identificação dos atores com os princípios do Portugal 2020
	Referenciação do papel que a EIDT desempenha no contexto do Portugal 2020
Resultados e Avaliação	Identificação do papel da EIDT para os atores municipais: a EIDT como tendo uma natureza instrumental numa lógica *follow the money* versus a EIDT como instrumento de estratégia territorial substantivo e central para o desenvolvimento socioeconómico dos territórios em questão.
	Aferição da suposta contradição entre apropriação por parte dos atores municipais das estratégias territoriais propostas e das suas reservas face à indispensabilidade do instrumento EIDT
	Identificação e referenciação da existência de um processo deliberado de concatenação de entendimentos entre os atores territoriais para que o resultado fosse satisfatório para todas as partes envolvidas.

6. Questões de exploração para o grupo focal (partindo da análise de conteúdo das entrevistas semidiretivas em profundidade)

Categorias iniciais	Conceito norteador
Perceção do instrumento EIDT por parte dos Presidentes de Câmara Municipal	Para estes atores a EIDT tem uma natureza instrumental – acesso aos FEEI
Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT ao nível vertical	Dicotomia burocratização / apropriação do instrumento por parte dos atores territoriais envolvidos. A prática revela-se burocrática, estratificada e com ausência de nexos relacionais – desresponsabilização dos atores centrais
Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de formulação e implementação da EIDT	Lógica burocrática e hierárquica nas relações com Autoridade de Gestão /CCDR com a produção de externalidades negativas ao nível da participação dos atores territoriais
Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal	Produção de externalidades positivas para outros instrumentos de política: PEDUS, DLBC, Processo de descentralização dos transportes na AML – Referencial colaborativo entre atores locais e sub-regionais
Importância da Cultura organizacional	Cultura organizacional importa – e muito no processo de formulação e implementação da EIDT.
Relevância dos pontos de partida dos municípios	Assiemtrias entre municípios é obstáculo a um processo mais participado e tecnicamente menos assimétrico. Ligação muito forte desta categoria com a "Cultura Organizacional"
Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação	Participação assimétrica dos atores locais e sub-regionais no processo de política pública – Ligação muito forte com a categoria "Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais"

Natureza dúplice do instrumento EIDT	Sendo inegável o enfoque da EIDT na sua dimensão de acesso aos FEEI, a sua natureza enquanto instrumento de planeamento integrado é importante para os atores locais e revela um entendimento multidimensional dos processos de desenvolvimento territorial
Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro	Avaliação e aprendizagem deste processo relevantes para os trabalhos (já a decorrer) de preparação do próximo QCA
Relevância para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial	EIDT com potencial para ser instrumento integrados das políticas públicas (abordagem setorial vs abordagem territorial)

Apêndice 29 Analise de Conteúdo Grupos Focais

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

		Especialistas							
		CG	**CC**	**JCC**	**ER**	**JM**	**JG**	**LM**	**RD**
	Grupos Focais (GF)	**GF2**	**GF2**	**GF1**	**GF2**	**GF1**	**GF1**	**GF1**	**GF 1 e 2**
Código	**Categorias**								
C1	Perceção da EIDT por parte dos PCM	Quadro comunitário acantonou-se nas modalidades dos fundos sem mais preocupações de planeamento. Apareceu dinheiro para fazer projetos	Natureza instrumental e associado a um instrumento de onde provém vem parte do dinheiro e dos investimentos, vindos da politica de coesão da união europeia		OS PCM já sabem que para o fim de cada ciclo existe todo o dinheiro que querem para executar. A um ano do fim do programa muda-se o investimento para gastar	A dimensão cultural do choque da mudança de pensar por parte dos autarcas não muda por decreto. O autarca tem de fazer obra, tem de seguir essas orientações para ser moderno, é im perfil cultural que tem de ser mudado			
C2	Burocratização do processo de		É nas gavetas	Sede e imagem	Quem gere os fundos	Política comunitár	Atores estão prisioneiros	Burocratização faz	Novas etapas

	formulação e implementação da EIDT		que os projetos podem ser ou não aprovados, é sempre assim.	do poder balizam o processo e matizam as visões de governo e governança	comunitários acha que sabe tudo, bebe da europa. Os primeiros 2 ou 3 anos não há reuniões com atores locais. Os gestores querem gerir a seu belo proveito, com outros atotes que não administração local e só a medados do programa, quando não conseguem executar é que se aproximam do poder local	ia é uma politica de menus, eles abrem uma coisa e os atores têm de seguir. Pirâmide territorial referência a programação em cascata mas na verdade temos um caixão territorial que nos esmaga e retira autonomia	da tecnicidade dos procedimentos e a capacitação é muito diferente entre si.(…) Fechamento dos procedimentos sobre si próprios dificulta apropriação por atores e existe desresponsabilização por parte dos atores centrais que entregam condução do processo a atores territoriais pouco capacitados.	parte do controlo habitual, da tradição burocrática hegemónica herdada de processos anteriores e é difícil mexer aí. Restritivismo formalista que condicional todo o processo.	quando falamos de TPP. Ao nível da implementação, do diagnostico participado, de novos processos de tradução territorial. Tensão EU/EM e Estado Central/Estado Local
C3	Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de		Princípio da subsidareideda, EU não tem competênc	Do lado da ciência política é absoluta	QREN - Não há mais investimento se não houver	Mais governo do que governança. Uma boa	Concordo em absoluto, eu diria que estamos a falar de governança,	mobilizaçã o dos atores para a construção de um	Falta de capacitação institucional para esses processos

	formulação e implementação da EIDT		ia de OT, a autonomia é das EM, mas os FEEI é uma forma da EU interferir, é a europeização do OT	mente essencial a distinção entre governo e governança	plano estratégico, era um plano obrigatório para cada EI, e tinha lá de se verter o que era estratégico e deina de existir um compromisso entre municípios. É preciso liderança local dos atores, esta não existe, ninguém se sente representado pelas CIM	prática de governança territorial é o PMAAC-AML. Temos um caixão territorial, porque mata-nos a autonomia.	porque para falar de governo tem de existir legitimidade	sistema viável , é preciso fazer muita força a nível institucional para que exista,	
C4	Fortalecimento do princípio de parceria ao nível horizontal	Atores territoriais não estão preparados para novas realidades como economia circular	A Comissão Europeia, por via destes instrumentos, introduz grau de inovação de		Não consegues colocar vizinhos a cooperar localmente, é da natureza. Nunca conseguimos a fazer	Se voltarmos ao QCA III e em Portugal por via do *follow the money* temos os C's: Coesão,		Exigência que surge como associada a burocratização, haver ao nível do território, a nível horizontal, é preciso	Mudança do paradigma de governação, passamos de um modelo de governo e de estado que implica

			governança territorial, ITI procuram formas de governança baseados nas parcerias. Envolvem outros atores, outros stakeholders.		mapeamentos de infraestruturas para todos, se eu faço é meu. Nos FEEI não há escrutínio democrático e não há participação	Coordenação, Colaboração, igual a competitividade. Todos os instrumentos da política de coesão ais audazes tinham como base a participação e a parceria de agentes territoriais e nós calma, estrutural e profissionalmente falhamos em todos.		uma participação que legitime a continuidade da existência da dimensão vertical	passagem de um paradigma de governo vertical para um mais horizontal
C5	Importância da cultura organizacional	O autarca no seu espaço territorial é um monarca, quase um rei absoluto			Autarcas já sabem que têm de se entender para fazer as estratégias,	Forma de construir as estratégias tem vindo a evoluir. Os pequenos rasgos de		Vertical e horizontal, esta também tem de existir, para não ficar mal como cultura	Aprendizagem institucional das EI ao nível da coordenação é um

		do território			é um ganho.	mudança como este têm de ser explicados. (…) Existe memoria estratégica e para mudar é muito difícil.		institucional	ganho do PT2020
C6	Relevância dos pontos de partida dos municípios	Falta de competências e de conhecimentos para aproveitar fundos comunitários, não houve capacitação dos atores locais			AM são formatadas para competitividade externa, CIM para coesão territorial		Experiência pratica diz-nos que quando o pais parte para este objetivos temos territórios com diferentes níveis de desenvolvimento e com expetativas diferentes entre si e as estratégias têm de dar resposta a estas diferenças,		Cooperação intermunicipal. Como ela dinamiza os processos de governança neste contexto
C7	Abordagem top-down ao nível da	Coloco o enfoque na abordage	CE impõe a sua agenda	Poder central tem uma	Os fundos comunitários é top-	Discutimos isto sem ligar com	Estratégias tem de responder às	condicionamentos informais,	Governança multinível está ligado

	formulação e mista ao nível da implementação	m *bottom-up.* PT tem especificidades próprias e existe sobreposição entre municípios e freguesias. Em Espanha as freguesias não têm grande expressão. A realidade portuguesa é diferente e confronta-se com o modelo europeu que nos querem impor	mesmo em áreas que não são da sua competência, mas ao ter uma agenda com metas dispõe de um referencial e com a ajuda da PC este é imposto aos EM	perspetiva e poder local outra distinta	down. Existem objetivos europeus, vão a cada país fingir que discutem e impõem objetivos para depois se comparar com outros blocos como EUA e Japão. Perde-se o que poderia avir do experimentalismo, mas vou fazer algo que possa ser financiável	a produção de políticas públicas. CCDR são instituições bipolares	necessidades do território, mas não podem deixar de seguir a cartilha europeia. Como fica a apropriação por parte dos atores do território?	mas que a formal ajuda a que se mantenham informais, sempre que há tentativa de proposta de base *bottom-up*, elas muitas vezes são vistas como não estando contemplados, há sempre situações destas	à União Europeia. Existem as duas, mas para seguir as regras europeias primeiro é *top-down*, só depois *bottom-up*. CCDR deveriam ter papel intermediador entre escalas distintas
C8	Natureza dúplice da EIDT				Estratégia é imposta aos autarcas e obriga a compromissos para obter	Multifundo era um instrumento de *follow the money*. E o que	Os atores locais querem é FEDER. Não querem FSE porque não podem	a lógica é *follow the money*, não se pode parecer mal na atuação	Mesmo com processos de participação, o problema

					financiamentos	aconteceu? Nada. Os consultores já aconselham a não colocar operações nas estratégias que utilizem o FSE	gastar sozinho.	intrarregional	começa com os PDCT. Instrumento de contratualização do dinheiro (PDCT) foi mais importante que o documento estratégico (EIDT)
C9	Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro.	Quadros comunitários deveriam assentar numa capacitação que seria baseada escola de administração publica regional e local. Também para a avaliação seria positivo, é preciso criar e	Abordagem multifundo tem de ser avaliada, era importante saber como correu. Na DGT tivemos a oportunidade de em muitíssimo pouco tempo fizemos a leitura e avaliação de todas		4 quadros comunitários depois, o país está mais desigual. Tinha de existir monitorização e avaliação. Falhámos como país. Não temos coesão social.	O que se materializou via EIDT? Como é que os atores entendem o que é essa monitorização e essa avaliação? Como é que entendem, não o desenho, mas o que é a EIDT. Nenhum		Défice de conhecimento para a governança multinível, mas não existe sustentação multinível da governança.	Mudanças no PT2020. Qual o horizonte esta aprendizagem institucional na emergência de novos arranjos de governança

		formar quadros políticos e técnicos.	elas e um dos aspetos a salientar é que muito poucas tinham modelo territorial associado, e eram poucas as que enquadravam estratégia de desenvolvimento urbano.			PT2030 vai aprender se não se avaliar as diferenças (QREN, PT2020…)			
C10	Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial		EU acaba por introduzir iniciativas e instrumentos que funcionam de forma paralela e completar ao sistema de gestão e planeamento territorial		O nosso território não existe, não existe legitimidade eleitoral, quando se fala com os gestores dos fundos não tira fio condutor que sirvam tidos, decisão muito atomizada.	Isso é tudo uma grande treta, responsabilidade da aml já vinha de trás (…) Agora encontrou-se o dinheiro através do fundo ambiental. Houve	Temos algumas estratégias, temos alguns PAMUS, com muito financiamento previsto em linha com o que está previsto na EU	Qual o papel das universidades neste processo. Fala-se em arquitetura e pouco em engenharia, uma metáfora porque não é só a beleza da conceção formal do aparelho	Tradução no território da estratégia da união europeia. Vemos a instrumentalização das EIDT

			nacional. Gap entre FEEI e OT. Um tem a legitimida de democráti ca o outro a mochila financeira. ITI inicial era para *soft spaces* e não áreas administra tivas. OT introduziu escala intermunic ipal. PT2020 decorreu em paralelo à revisão do processo dos IGT. IGT podem demorar 10 anos, um PEDU ou PAMUS		A territorializ ação estratégia carece de interlocutor local e não existe, nas EI cada um trata do seu interesse. É uma territorializ ação instrumenta l. Fundos comunitário s são espaço de oportunidad e. PEDUS, PAMUS, esses instrumento s. Os municípios vão fazer aquilo que sempre fizeram e que sabem fazer	uma mobilizaç ão política pra fazer acontecer		mas sim algo que tenha substancia para dar continuidad e a essa arquitetura.	

			dira 3/4 meses						
C11	Papel da AML / Legitimidade AML	Deveria ter existido uma reforma administrativa, municipalização das freguesias e regionalização dos municípios, os atores regionais hoje não existem, não há legitimidade. Tem de existir eleição direta pura e dura e não é com eleições da CCDR que alguma coisa vai mudar. As comunidades autonómicas em	ITI poderiam ser mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano, mas PT dá a volta a isto e orienta-o para a base administrativa das NUTS III, entidades intermunicipais, mas que não sei se são governo, é um campo dúbio.		No território não há atores legitimados para defender as estratégias, nunca falamos dos municípios, é supramunicipal e em PT não há identidade socio territorial. As EI foram a resposta ao referendo da regionalização. Sem legitimidade, ninguém sente o território sem ser o seu. Faltando o interlocutor legitimado, alguém tem	A AML enquanto acesso a fins comunitários é muito particular. Esta tese na AML é uma coisa, se fosse noutra qualquer região era um enquadramento diferente. A Aml é um estudo de caso. A EIDT numa CIM clássica seria uma coisa muito diferente.	Falta legitimidade democrática às CIM, o que significa que na negociação dos fundos aqueles têm menos peso de que os presidentes de câmara		Nas CIM existem dois órgãos deliberativos embora na AML não. EIM como modelo de cooperação intermunicipal alternativo à preponderância mais centralista das CCDR. PT2020 reforço deste modelo. EI são instrumento de política publica e não nível de governo. EIM como NUTS III delimita território funcional que pode mobilizar diferentes

		Espanha são motor de desenvolvimento socioeconómico			de suprir, são os gestores dos POR.				configurações dentro dela para responder a diferentes problemas, o que demonstra dissonância entre territorial e multinível

Apêndice 30 Quadro de inferências de analise de conteúdo dos grupos focais

VALORIZAMOS PESSOAS | WWW.ISCSP.ULISBOA.PT

Quadro de inferências de análise de conteúdo dos Grupos Focais				
Código Categoria	**Nome Categoria**	**Aspetos Convergentes**	**Aspetos Divergentes**	**Inferências**
C1	**Perceção da EIDT por parte dos PCM**	CG, CC, ER, JM referem importância do financiamento na perceção dos PCM, salientando fatores como a facilidade, a cultura organizacional, pressões eleitorais e a europeização como fatores explicativos	-	Os entrevistados foram unanimes em salientar a natureza instrumental, não só da própria EIDT mas também dos próprios fundos comunitários em Portugal.
C2	**Burocratização do processo de formulação e implementação da EIDT**	• CC, JM, JG, LM salientam a natureza burocrática/administrativa dos fundos comunitários. • JCC e RD salientam que processo é balizado por dimensões como a sede e a imagem do poder e que estes balizam o próprio processo de territorialização. • CC, ER, JM, JG, LM e RD salientam tensões EU/PT e administração central/administração local balizam e explicam natureza burocrática • LM salienta cultura burocrática	-	Os entrevistados foram unanimes em salientar a natureza burocrático/administrativa do processo e referem fatores como a europeização, tensões multinível (supranacional/nacional e central/local e a cultura burocrática como fatores explicativos
C3	**Falta de autonomia dos atores locais e sub-regionais ao nível do processo de**	• CC salienta que estes processos são forma de EU	• JM salienta que estamos perante processo de governo	Os entrevistados salientaram a limitada autonomia dos atores explicitando que esta se reveste de uma forma formal e burocrática.

	formulação e implementação da EIDT	interferir no ordenamento nacional • ER, JM, LM salientam pouca autonomia de atores / participação formal e burocrática	• JG e RD salienta que estamos perante processo de governança • JCC refere que diferenciação governo/governança tem de ser estabelecida	Não existiu consenso na determinação da natureza do processo, se governo, se governança
C4	**Fortalecimento do princípio de parceria a nível horizontal**	• CC, JM salientam que participação baseada em parceria e envolvimento de outros atores advém da natureza dos instrumentos (como os ITI) que são formulados ao nível da EU • RD salienta mudança na natureza do próprio estado de um paradigma vertical para outro horizontal	• ER salienta que estes processos são complexos porque não é fácil colocar vizinhos a cooperar • LM salienta participação formal e burocrática • JM salienta que falhámos na implementação de instrumentos de política territorial baseado na participação e parceria entre atores	Nesta categoria estamos perante entendimentos distintos que variam desde a perceção de que estamos realmente perante uma mudança de paradigma, passando de um estado vertical para uma realidade mais horizontal. As questões relacionadas com o princípio da parceria são apreendidas por alguns especialistas, salientando a natureza comunitária desta e finalmente o entendimento de que não existe fortalecimento algum do princípio da parceria. Pode-se inferir que estamos perante uma dimensão nuclear do modelo de governança multinível gizada
C5	**Importância da cultura organizacional**	• ER, LM salientam que os atores já internalizaram os comportamentos face à possibilidade da recompensa • JM e RD salientam existência de memória estratégica e de aprendizagem institucional no processo	• CG salienta impreparação dos atores e necessidade de formação e capacitação	Entrevistados inclinaram-se maioritariamente para anuir à importância da cultura organizacional como uma externalidade dos processos de construção estratégica e que estes processos têm sido objeto de evolução e de aprendizagem, embora também tenha sido referenciado que os atores necessitam de capacitação

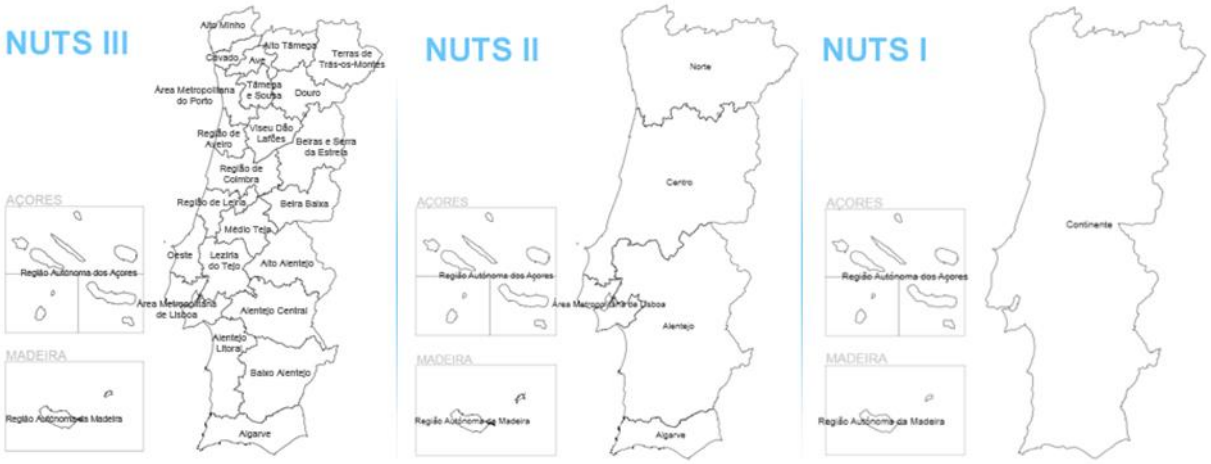
		de construção das estratégias		específica e que esta não tem existido.
C6	**Relevância dos pontos de partida dos municípios**	• CG, JG e RD referem a inexistência de capacitação • ER salienta que a própria natureza das entidades intermunicipais leva a pontos de partida distintos.	-	Falta de capacitação entre os atores municipais, mas também intermunicipais é uma realidade que matiza o próprio processo
C7	**Abordagem *top-down* ao nível da formulação e mista ao nível da implementação**	• JM refere que tem de existir discussão acerca da produção de políticas em Portugal • CG e LM referem da importância das propostas de participação *bottom-up*, mas que na prática não são internalizadas no *policy-making* da UE • ER salienta que fundos comunitários são top-down • JM e RD salientam papel da CCDR neste processo e JCC refere que neste processo as administrações central e local têm perceções distintas • CC e JG referem que a política de coesão permite à união europeia interferir		Processo de formulação e implementação balizados pela união europeia e pela sua agenda estratégica, impondo-se esta aos estados membros em áreas que são da competência exclusiva destes. Neste contexto, as propostas de abordagem *bottom-up* não são implementadas dado que a natureza deste processo é de natureza top-down

		em áreas de competência exclusiva dos EM, e em que estes têm de seguir a agenda estratégica supranacional		
C8	**Natureza dúplice da EIDT**	• ER, JM, JG, LM, RD enfocam na natureza instrumental como acesso aos financiamentos em contraponto à dimensão estratégica	-	Unanimidade na natureza instrumental *follow the money* em contraponto à dimensão estratégica
C9	**Importância da monitorização e avaliação com efeitos para o futuro**	• CC salienta importância da avaliação das operações multifundo para saber como correu • JM e RD salientam que deve existir avaliação para se aprender com o que é diferente, referenciando-se assim a aprendizagem institucional como um ativo	• ER salienta que monitorização e avaliação dos QCA falhou • LM e CG salientam que existe défice de conhecimento e que deveria existir uma capacitação mais robusta	Esta categoria divide os entrevistados, salientando-se duas tendências, uma que salienta a importância da monitorização e avaliação como um fator de aprendizagem para processos futuro e outra que salienta a sua inexistência ou falhanço ao longo dos diversos ciclos de programação comunitária
C10	**Relevância da EIDT para ancorar outros processos/instrumentos de base territorial**	• CC, ER, JG e RD salientam a flexibilidade e plasticidade dos instrumentos territoriais que proveem da política de coesão, destacando-se a sua mobilização de financiamento comunitário	• JM refere que EIDT não é relevante dado que o que importa é a articulação entre a mobilização política e os recursos financeiros • LM refere a inexistência de conhecimento acerca da participação de outros atores na ancoragem destes processos dando como exemplo o papel das universidades	Nesta categoria os entrevistados dividiram-se pelo reconhecimento de que existem externalidades nos processos que permitem ancorar outros processos de base territorial, mas que estes são tributários de um processo de europeização (nomeadamente através do financiamento) e pelo não reconhecimento de que o processo EIDT é relevante para ancorar outros processos, salientando-se a mobilização

				política e a existência de recursos financeiros
C11	**Papel/legitimidade da AML**	• CG, ER, JG salientam a questão da falta de legitimidade democrática dos atores	• JM refere a especificidade da AML no contexto de gestão dos FEEI • RD salienta as EIM como modelo de cooperação intermunicipal	Maioria dos entrevistados salienta a falta de legitimidade democrática das diversas estruturas regionais (AML/CCDR), colocando a legitimidade como uma condição essencial para determinar o papel da AML

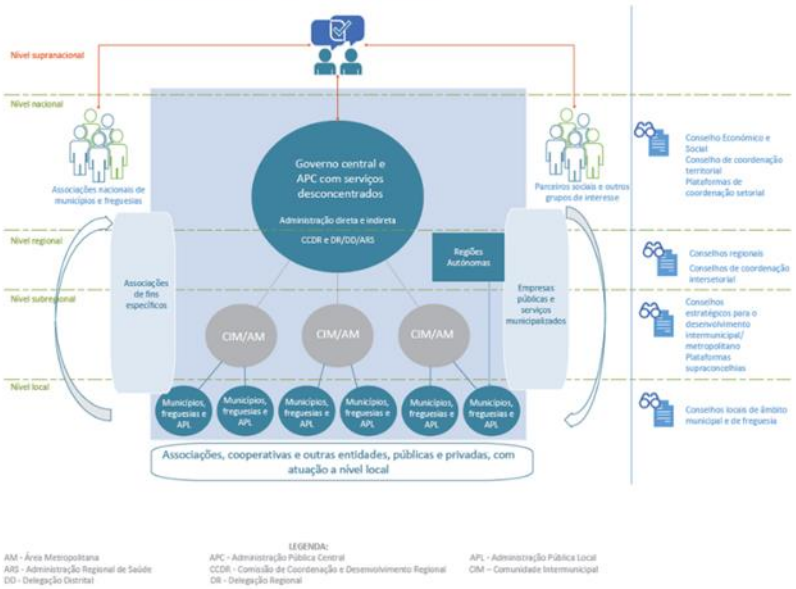
Anexos

Anexo 1 NUTS I, II e III em Portugal. Fonte: PORDATA[2].

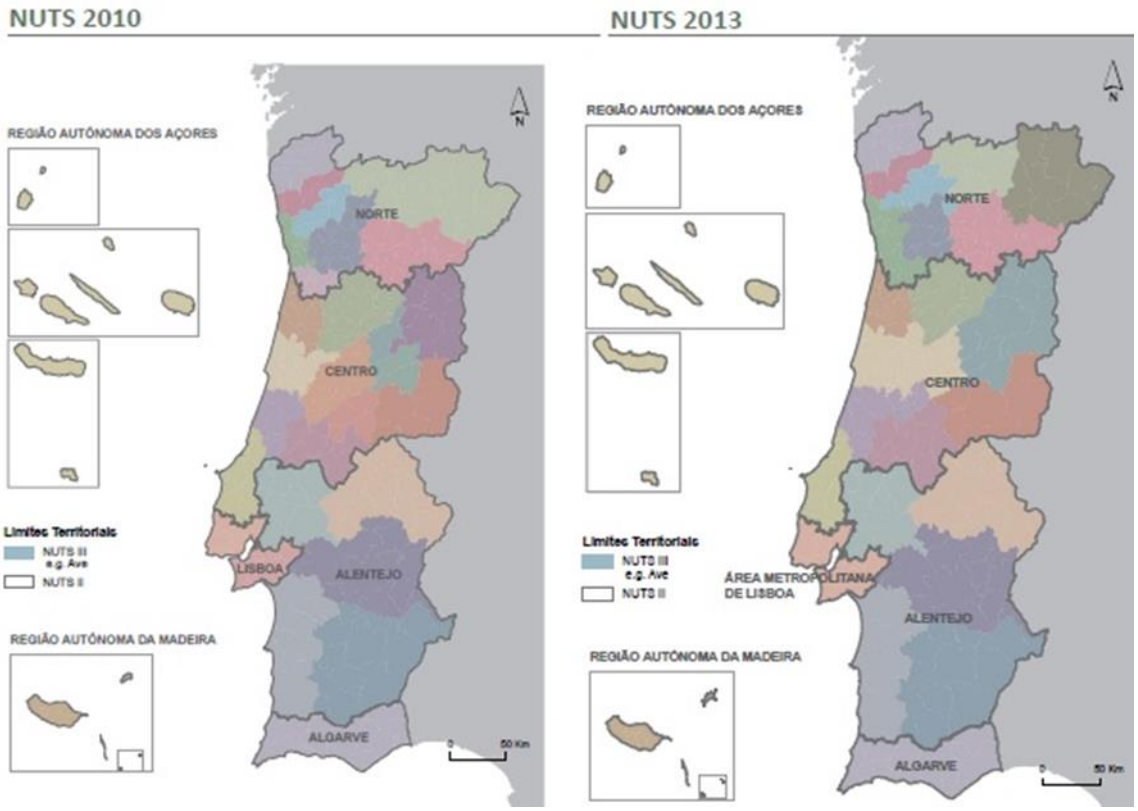


Anexo 2 Modelo de Governança Multinível em Portugal. Fonte: AD&C (2018)

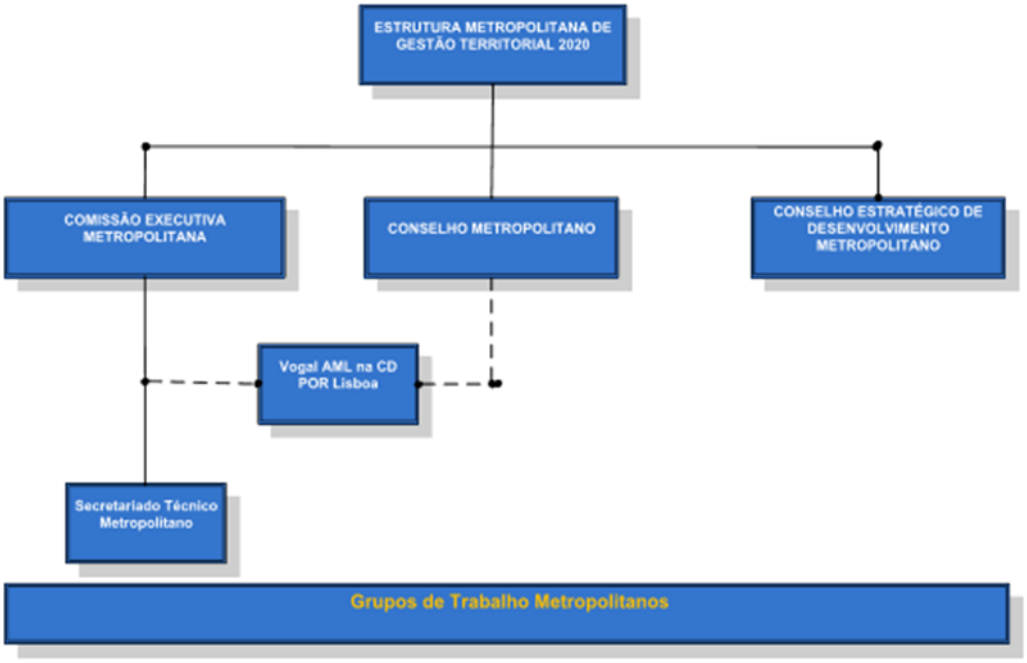
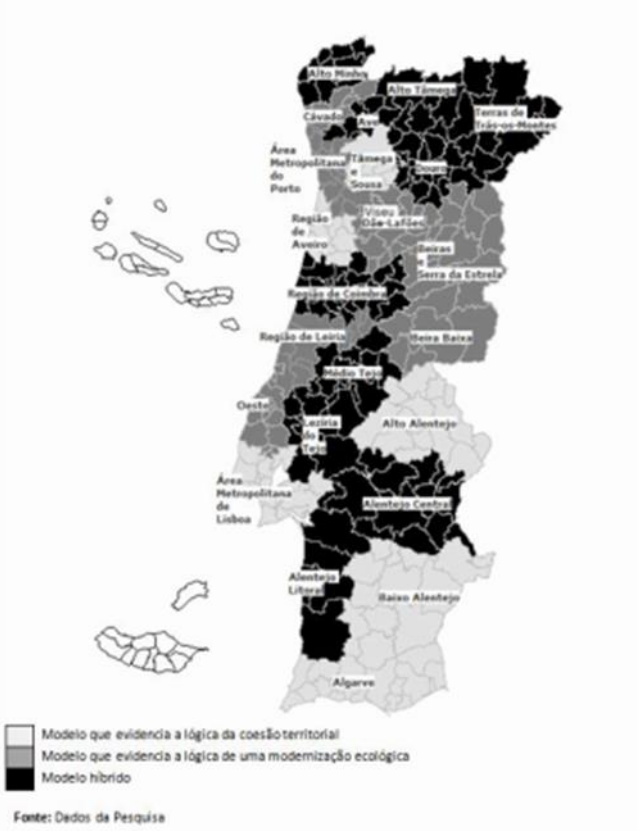
Figura 3.3: Modelo de governança multinível em Portugal



Anexo 3 NUTS 2010 e 2013 em Portugal. Fonte: INE (2015)



Anexo 4 Estrutura Metropolitana de Gestão Territorial 2020. Fonte: AML (2015b)



Anexo 5 Modelos regionais de governança da sustentabilidade. Fonte: Dias & Seixas (2018)