



3

GOVERNANÇA MULTINÍVEL



3.1 A relevância da governança multinível à escala global

Os Estados ocidentais atuam hoje num contexto social, político, económico e demográfico manifestamente diverso daquele em que nasceram e se consolidaram. O contexto demográfico marcado pelo envelhecimento da população, a volatilidade das economias e a globalização dos mercados e dos padrões de consumo colocam desafios sem precedentes aos Estados, invocando a sua capacidade de adaptação a novos desafios externos e a problemas progressivamente mais complexos. Paralelamente, assiste-se a um elevar das expectativas dos cidadãos sobre os padrões mínimos de qualidade de vida e de qualidade dos serviços públicos, estes últimos cada vez mais sob escrutínio público. A crise económica e financeira iniciada em 2008 agudizou a turbulência do contexto socioeconómico e voltou a colocar na agenda pública a discussão sobre o papel do Estado e das administrações públicas. Os instrumentos tradicionais de gestão e controlo dos assuntos coletivos apresentam dificuldades evidentes de ajuste a este novo contexto, onde o tempo e o espaço são relativizados pelas tecnologias de informação e comunicação, pelos novos meios de comunicação e transporte, pelos mercados únicos e pela abertura de fronteiras.

Por conseguinte, têm sido criadas novas dinâmicas e estruturas institucionais que acomodam um quadro organizacional fragmentado, povoado por múltiplos atores (públicos e privados, com e sem fins lucrativos) que desempenham papéis cada vez mais significativos no ciclo da política pública, ainda que diferenciados em função dos seus objetivos, estratégias e capacidades de atuação. Destas estruturas esperam-se ganhos de eficácia e de eficiência em matéria de implementação das políticas e de provisão dos serviços públicos, a par do aprofundamento do processo democrático.

As estruturas e os mecanismos através dos quais se estabelecem as relações inter-organizacionais estão na agenda pública e política, sob o chapéu teórico e concetual da governança pública¹. Existe hoje um entendimento comum, na academia e nas organizações internacionais (e.g. UE, OCDE, Banco Mundial), de que a qualidade da governança pública é um determinante do desenvolvimento económico, da qualidade de vida e da legitimidade política (Dijkstra, 2017) e que é, igualmente, uma pré-condição para políticas públicas mais eficazes e eficientes.

Vários estudos apontam neste sentido, ainda que o seu foco permaneça, em larga medida, na análise da qualidade dos governos e das administrações públicas, e não na análise da governança enquanto processo que envolve as interações entre organizações públicas e privadas. Baseiam-se, assim, num

Qualidade da governança como condição necessária para políticas públicas mais eficazes e eficientes

conceito restrito de governança pública. Não obstante, revelam-se da maior utilidade para os propósitos do presente capítulo, atendendo a que se debruçam sobre uma componente institucional fundamental da governança e que constitui o objeto da presente reflexão: a estrutura governativa e administrativa dos Estados e as relações entre diferentes níveis de governo.

Sublinha-se, desde logo, o trabalho desenvolvido no âmbito do Banco Mundial através do projeto *The Worldwide Governance Indicators* (WGI). Trata-se de um projeto de larga escala que recolhe e analisa indicadores compósitos² sobre seis dimensões da governança:

- 1) Voz e prestação de contas;
- 2) Estabilidade política e ausência de violência;
- 3) Eficácia governativa;
- 4) Qualidade regulatória;
- 5) Estado de direito;
- 6) Controle da corrupção.

Portugal: desempenho favorável nos indicadores internacionais sobre governança pública

Este projeto tem acompanhado a evolução destas dimensões para mais de 200 territórios, entre os quais se encontra Portugal. Tem demonstrado, igualmente, a existência de uma forte associação entre variáveis de âmbito institucional e variáveis que medem os níveis de desenvolvimento socioeconómico dos territórios estudados justificando, por esta via, uma maior aposta dos governos nacionais e dos grandes financiadores (e.g. na área da cooperação) na qualificação das instituições públicas.

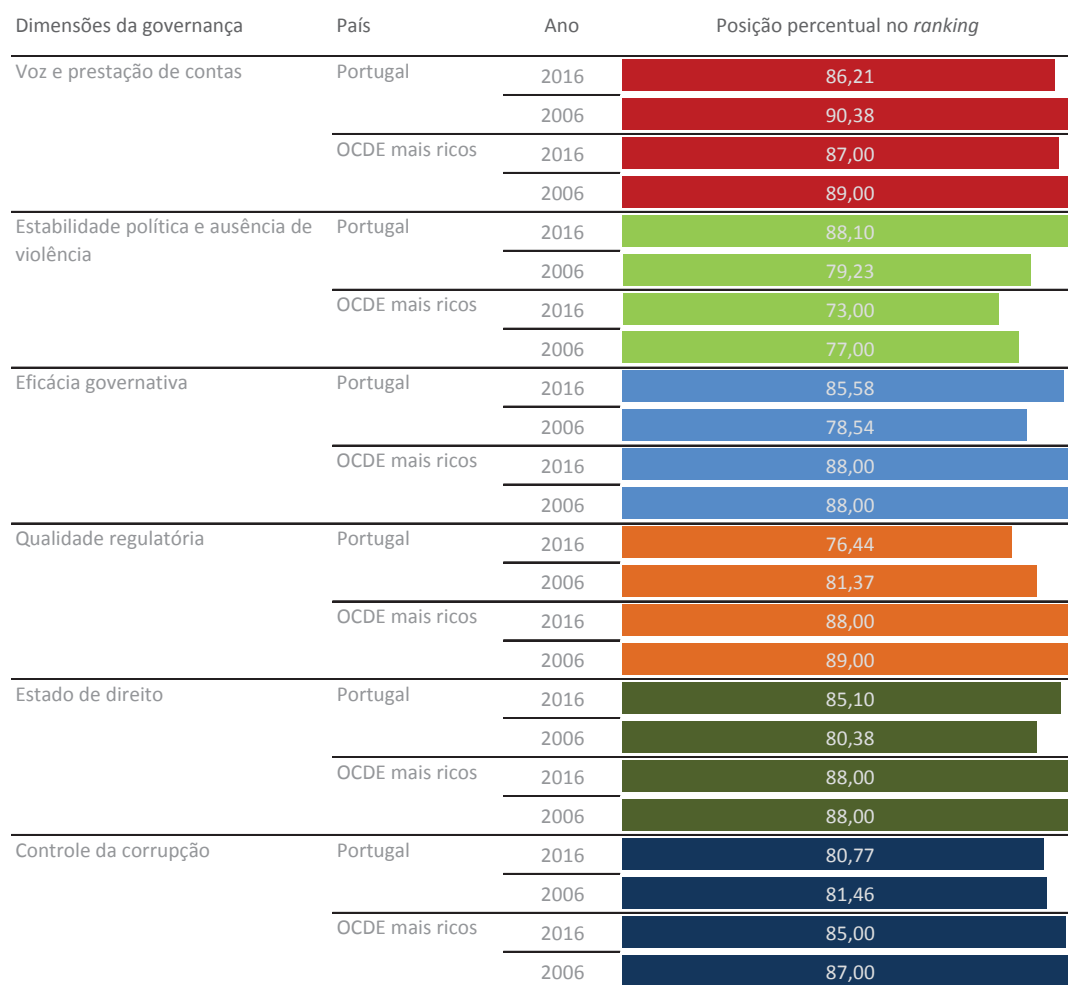
Segundo os dados mais recentes do WGI, Portugal encontra-se numa situação globalmente perçcionada como favorável quando comparada com o grupo dos países mais desenvolvidos da OCDE (Figura 3.1), ainda que com claras oportunidades de melhoria e margens de progressão em todas as dimensões analisadas.

A dimensão onde o país está melhor posicionado, do ponto de vista relativo, diz respeito à estabilidade política e à ausência de violência/terrorismo (PT 2016=88; OCDE países mais ricos 2016=73), matéria onde Portugal registou uma evolução francamente positiva quando comparada com os dados de 2006. Os dados disponíveis apontam para um desempenho igualmente positivo da dimensão referente à eficácia governativa, com uma evolução positiva desta dimensão face a 2006 (PT 2006=79; PT 2016=86). Nesta matéria o país está praticamente alinhado com os países mais desenvolvidos da OCDE (OCDE países mais ricos 2016=88).

Em sentido contrário, estão os indicadores relativos à qualidade regulatória (PT 2016=76; OCDE países mais ricos 2016=88), área onde se têm verificado mais constrangimentos e onde a evolução tem sido negativa atendendo aos dados disponibilizados pelo WGI (PT 2006=81). Não obstante, tem-se registado nos anos mais recentes um esforço por parte das instâncias nacionais em apostar numa reversão desta tendência, eliminando legislação obsoleta e introduzindo reformas que vão ao encontro da necessidade de ajustar o quadro legal do país.

Os indicadores referentes às dimensões da prestação de contas e do controlo da corrupção também têm encontrado, segundo o WGI, algumas resistências, quer em matéria de evolução temporal, quer no que diz respeito ao posicionamento de Portugal face aos países mais desenvolvidos da OCDE.

Figura 3.1: The Worldwide Governance Indicators, 2016



Dimensões da governança	N.º de fontes	Pontuação (-2,5 a +2,5)	Posição percentual no ranking	Desvio padrão
Voz e prestação de contas	11	1,17	86,21	0,13
Estabilidade política e ausência de violência	9	1,02	88,10	0,21
Eficácia governativa	7	1,22	85,58	0,22
Qualidade regulatória	8	0,84	76,44	0,23
Estado de direito	10	1,13	85,10	0,17
Controle da corrupção	10	0,96	80,77	0,15

FONTE: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. Informação extraída a 5.7.2018.

Paralelamente aos esforços desenvolvidos no âmbito do Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) tem produzido vários estudos de grande relevância em matéria de governança pública, com particular destaque para a qualidade das relações entre diferentes níveis de governo e para a forma como esta relação influencia a eficácia e eficiência das políticas, dos serviços e dos investimentos públicos.

O trabalho de Charbit e Michalun (2009) intitulado *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government* constitui uma referência nesta matéria. Neste estudo (que foi posteriormente aprofundado e testado em várias realidades nacionais) as autoras chamam a atenção para a relevância da qualidade das relações institucionais entre governos centrais e governos locais/regionais e para a necessidade de superar várias lacunas (*gaps*) existentes nesta relação. Neste contexto, e atendendo à revisão e aprofundamento do estudo realizado em 2011 e intitulado *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, Charbit propõe a análise de assimetrias de informação (quantidade, qualidade, tipo) entre diferentes atores, bem como o teste à sua capacidade de atuação (científica, técnica e infraestrutural), em particular na conceção de estratégias de intervenção pública adequadas.

Considera, igualmente, relevante analisar a estabilidade e suficiência das fontes de financiamento, nomeadamente na sua relação com as competências e responsabilidades acometidas a cada ator. A fragmentação setorial das políticas públicas, o ajuste territorial das mesmas face às delimitações administrativas previamente definidas e a compreensão das diferentes racionalidades envolvidas no ciclo da política pública e a forma como originam ou bloqueiam objetivos convergentes, constituem outros aspetos relevantes no modelo de Charbit. Por último, a autora chama a atenção para a necessidade de se ter sempre em linha de conta a análise da transparência das práticas de governança segundo uma lógica de prestação de contas que, tal como muitos autores apontam, constitui recorrentemente uma fragilidade das novas estruturas de governança pública em geral.

Também Dorothée Allain-Dupré, e a sua equipa da Unidade de Descentralização, Investimento Público e Financiamento Subnacional da OCDE, têm proporcionado contributos relevantes para a análise das relações intergovernamentais, nomeadamente ao nível da implementação dos investimentos públicos. A publicação *Investing Together: Working Effectively Across Levels of Government*, de 2013, constitui um marco relevante sobre a necessidade de uma maior coordenação intergovernamental, concluindo que a qualidade desta coordenação tem uma forte influência na eficácia do investimento público. Trata-se de um relatório que lançou as bases para os 12 princípios do investimento público adotados em 2014 pelos Estados-Membros da OCDE e que incidem sobretudo sobre três grandes dimensões – coordenar, capacitar e facilitar –, tal como descrito na Caixa 3.1.

Caixa 3.1: Investimento público eficaz nos vários níveis de governo (OCDE)

A – Coordenar o investimento público entre níveis de governo e entre políticas

1. Investir através de uma estratégia integrada ajustada a diferentes realidades locais.
2. Adotar instrumentos eficazes para coordenar a relação entre os diferentes níveis de governo.
3. Promover a coordenação horizontal entre os governos subnacionais, de modo a investir na escala relevante.

B – Fortalecer as capacidades de investimento público e promover a aprendizagem de políticas em todos os níveis de governo

4. Avaliar antecipadamente os impactos a longo prazo e os riscos do investimento público.
5. Envolver as partes interessadas ao longo do ciclo de investimento.
6. Mobilizar atores privados e instituições de financiamento de modo a diversificar as fontes de financiamento e fortalecer as capacidades institucionais.
7. Reforçar as competências de funcionários públicos e instituições envolvidas no investimento público.
8. Focar nos resultados e promover a aprendizagem a partir da experiência.

C – Assegurar as condições adequadas para o investimento público em todos os níveis de governo

9. Desenvolver um quadro fiscal adaptado aos objetivos de investimento.
10. Exigir uma gestão financeira sólida e transparente em todos os níveis de governo.
11. Promover a transparência e o uso estratégico da contratação pública em todos os níveis de governo.
12. Pugnar pela qualidade e consistência dos sistemas regulatórios entre os níveis de governo.

FONTE: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>.

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito da OCDE abrem espaço para uma nova linha de investigação, já não centrada na análise dos governos nacionais, mas antes na análise da qualidade dos governos infranacionais e da relação que se estabelece entre ambos os níveis de governo.

Nesta senda têm surgido vários estudos com uma clara perspetiva regional, que procuram aferir a qualidade dos governos regionais, nomeadamente na Europa. Existem, atualmente, evidências robustas de que as diferenças na qualidade dos governos regionais estão intimamente ligadas às diferenças socioeconómicas entre as regiões da União Europeia (*Mapping the Quality of Government*

in Europe: An analysis at the national and regional level within the EU Member States) e de que a melhoria na qualidade das instituições constitui um dos fatores mais consistentes que justificam o crescimento económico e a resiliência das economias em períodos de crise. O estudo recente sobre os determinantes do desenvolvimento regional coordenado por Rodriguez-Pose e Ketterer (2016) e intitulado *Institutional change and the development of lagging regions in Europe* é claro quanto ao efeito da qualidade dos governos regionais no crescimento económico das regiões dos seus países e, nomeadamente, das regiões menos desenvolvidas. O estudo chegou a conclusões que reforçam o papel das instituições no crescimento económico, atendendo a que encontrou correlações positivas e estatisticamente significativas entre ambas as variáveis.

O *Sétimo Relatório da Coesão* da Comissão Europeia, inspirado nos resultados daqueles estudos, dedicou um dos seus capítulos (*Improving institutions*) precisamente ao papel das instituições na implementação da Política de Coesão, lançando assim as bases para o aprofundamento do debate europeu sobre estas matérias. Neste ponto não pode deixar de ser mencionada a criação de um programa de gestão centralizada da Comissão Europeia específico para o período 2021-2027 que visa alargar a experiência do programa de apoio às reformas estruturais (PARE) e reforçar a resposta às necessidades de qualificação e de inovação da estrutura institucional dos Estados-Membros enquanto condição necessária para um maior impacto das políticas públicas, incluindo as financiadas pelo orçamento da União Europeia (nomeadamente através da Política de Coesão) e para uma maior eficácia e eficiência das políticas públicas domésticas por esta apoiadas.

Inspiraram, igualmente, vários governos nacionais que têm mostrado um particular interesse tanto:

1. no reforço das iniciativas de capacitação institucional, não apenas da estrutura governativa e administrativa, mas também dos parceiros sociais e de um conjunto mais abrangente de organizações privadas com as quais os governos intensificaram as suas interações; como,
2. na criação e/ou consolidação de novos níveis de governo e/ou de administração pública que viabilizam a transferência de competências, segundo o princípio da subsidiariedade³, para os níveis territoriais considerados mais adequados.

As experiências nacionais, captadas pelo conceito de governança multinível (c.f. Working paper n.º 3 *Governança Multinível em Portugal. Fundamentos teórico-concetuais*, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa: AD&C) são múltiplas e com contornos muito variados. De facto, os Estados europeus estão longe de ter uma estrutura unificada de organização territorial e de modelo institucional. Ambas as dimensões variam substancialmente em função, não só do tipo de Estado (unitário ou federal), mas sobretudo em função dos percursos históricos, das matrizes culturais, do grau de desenvolvimento de cada país e da maturidade da sua sociedade civil e do setor privado.

Tendência de descentralização na maioria dos países europeus

Não obstante esta diversidade de modelos de governança multinível, é hoje claro que existe uma tendência de descentralização na maioria dos países Europeus, sobretudo através do reforço da autonomia local (municípios) e das regiões, com os países a criarem novas regiões ou a reforçarem as já existentes. A lógica da descentralização tende a assentar, não numa clara divisão de funções e responsabilidades, mas antes na sua partilha entre níveis de governo (Allain-Dupré, 2018). Uma outra

tendência internacional radica na descentralização assimétrica ou diferenciada, tal como ilustrado no caso sueco (Caixa 3.2).

Portugal não constitui exceção a esta tendência internacional, tendo vindo a adotar, sobretudo na última década, mecanismos legais e estratégicos que procuram reforçar o papel dos governos infranacionais (municípios), das suas estruturas administrativas e das entidades intermunicipais na implementação de políticas e provisão de serviços públicos. A próxima secção visa precisamente dar conta da experiência nacional em matéria de governança multinível.

Caixa 3.2: Descentralização assimétrica – o caso sueco

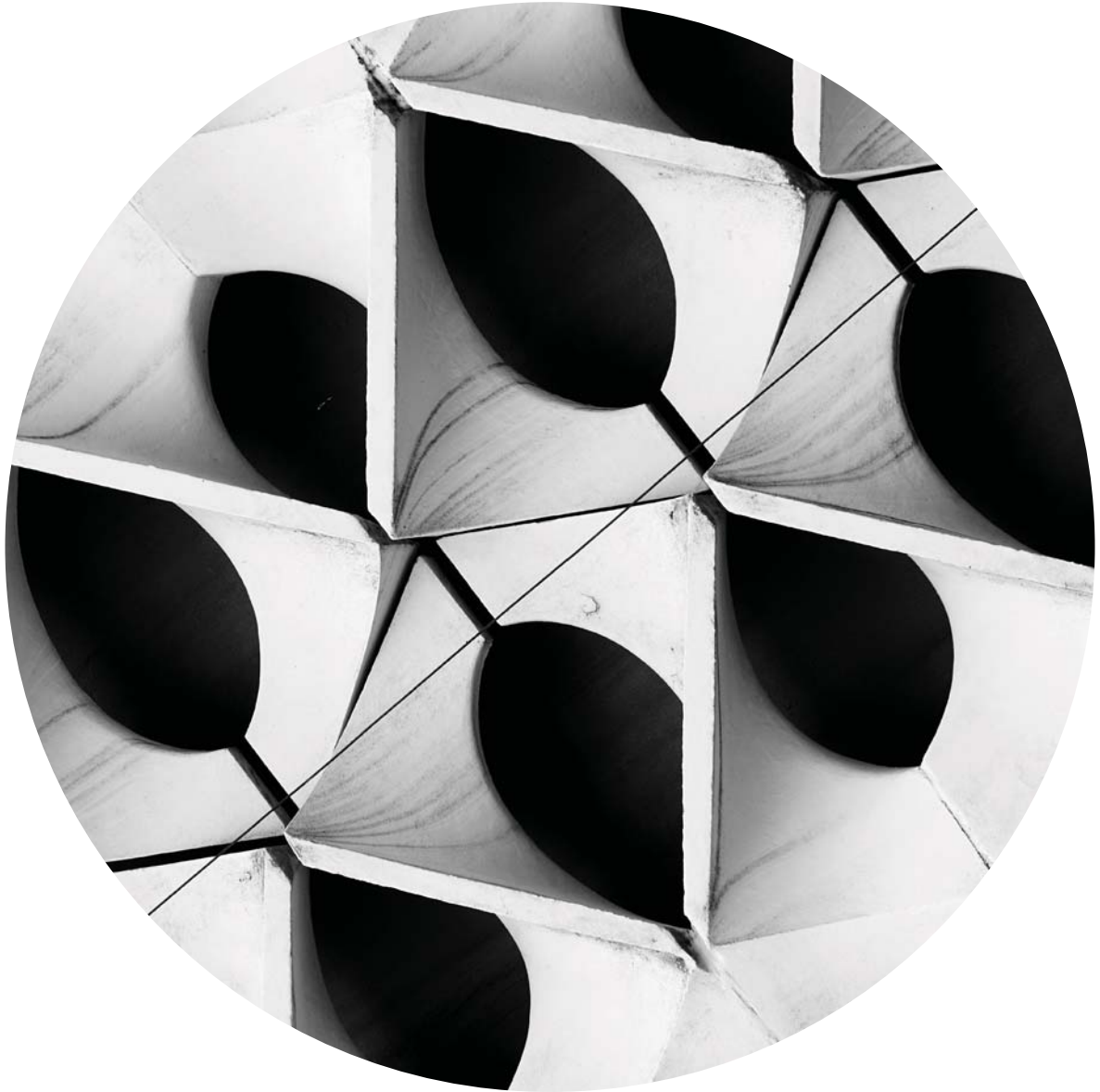
A Suécia é um país unitário com uma área de 407 340 Km² e uma população total de 9 696 milhões de habitantes (2014).

O país tem implementado uma regionalização experimental desde 1999 (com Skåne e Västra-Götaland) que tem sido gradualmente ampliada desde 2011. Atualmente, o modelo de organização territorial é composto por 21 conselhos distritais (*county councils*) e 290 municípios sem ligações hierárquicas entre eles. Em 2017, entre os 21 conselhos distritais, 14 tinham responsabilidades adicionais, em particular na área do desenvolvimento regional. No resto do país, a responsabilidade pelo desenvolvimento regional recai sobre os Conselhos Administrativos Distritais ou sobre os Conselhos de Desenvolvimento Regional eleitos indiretamente. Além disso, foi criada uma comissão sobre reformas regionais com o objetivo de propor fusões de municípios, com a possibilidade de implementação em 2019 e 2023⁴.

Os municípios têm responsabilidades acrescidas, devolvidas por lei, e responsabilidade geral pelos assuntos locais. Os municípios são responsáveis pela proteção social (família, criança, idosos e deficientes), educação (educação pré-escolar, primária e secundária) e formação profissional, planeamento e construção, saúde (prevenção), proteção ambiental, serviços públicos, água e saneamento, estradas locais e transporte público, lazer e cultura, habitação, etc.

As responsabilidades dos conselhos distritais incluem assistência médica (atenção primária, hospitais, atendimento ambulatorio, atendimento odontológico, serviços médicos) e transporte público regional. Alguns conselhos municipais também têm responsabilidades em relação ao desenvolvimento regional.

FONTE: OECD & UCLG (2016), *Sweden*.



3.2 O modelo de governança multinível português

A Constituição da República Portuguesa estabelece que o *“Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”* (artigo 6.º, n.º 1) e que *“a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes”* (artigo 267.º, n.º 2). O desígnio da descentralização assenta na convicção de que, por esta via, é possível garantir a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência dos serviços públicos através da aproximação dos níveis de decisão à escala dos problemas, da adaptação das respostas às especificidades locais e, ainda, da responsabilização política mais imediata (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro).

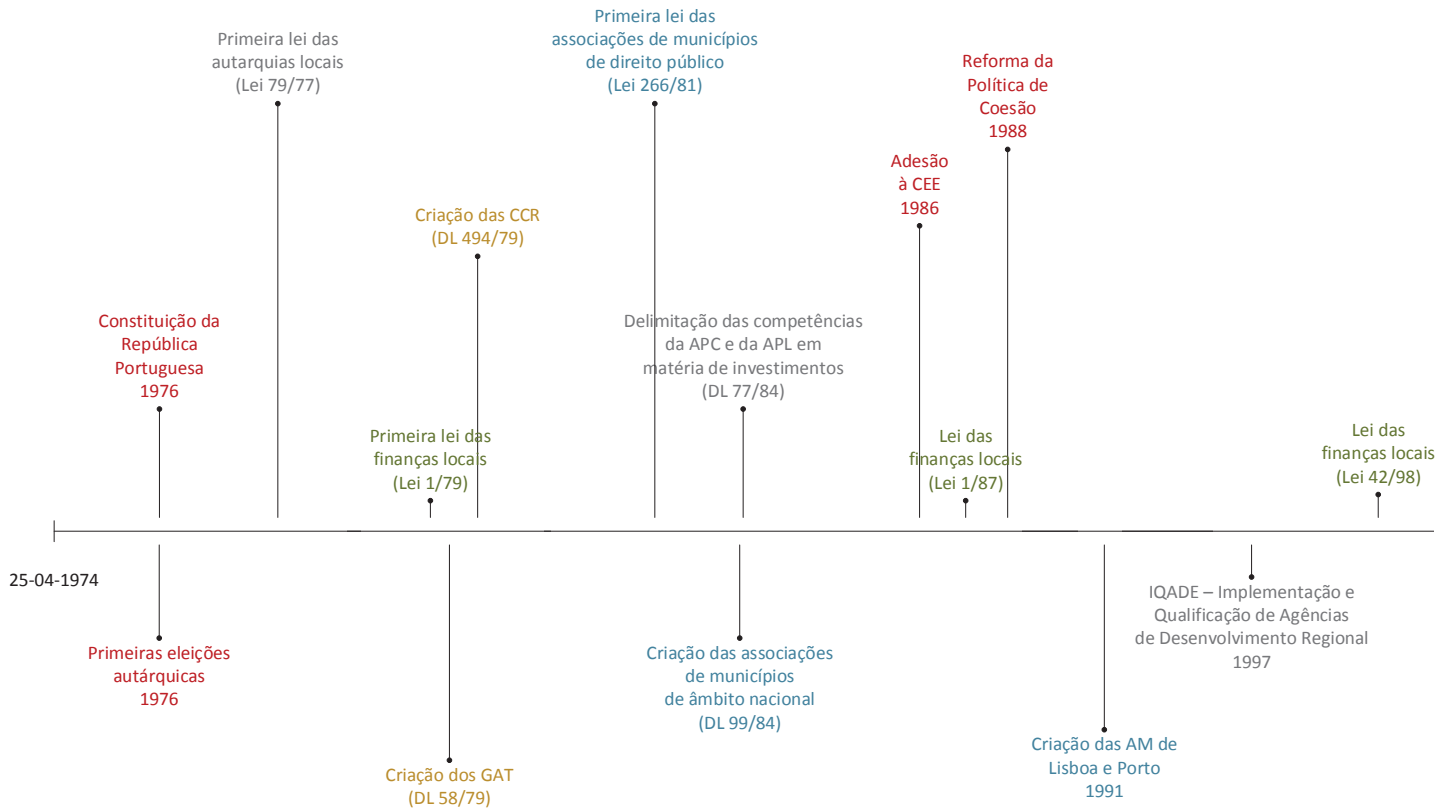
A análise do atual modelo em vigor em Portugal Continental implica, antes de mais, não perder de vista a tradição municipalista portuguesa que remonta ao período medieval e às cartas de foral e as vagas sucessivas de centralização e descentralização a que o país assistiu, sobretudo no período pré-democrático. Não constituindo objetivo do presente capítulo proceder a uma revisão histórica do processo de relação entre municípios e governo central, recorda-se a turbulência histórica do processo de relação entre ambos os níveis de governo marcada, por exemplo, pelos sucessivos Códigos Administrativos do liberalismo (uns mais centralizadores que outros), pelo período áureo da 1.ª República onde a Constituição Republicana de 1911 se mostrou particularmente descentralizadora face aos poderes locais e pelo período do Estado Novo, onde os municípios se tornaram em administrações indiretas do Estado central (Oliveira, 1996).

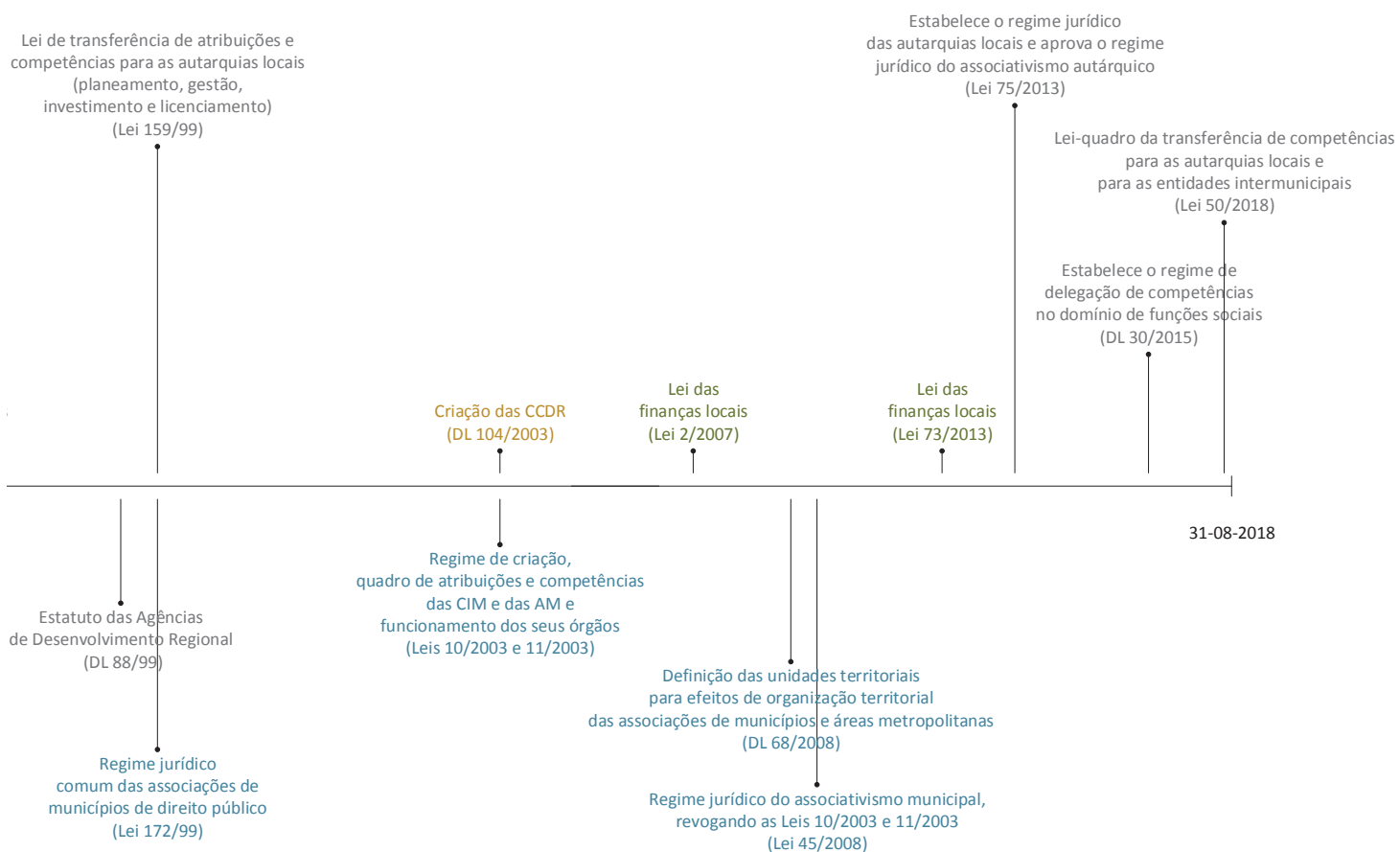
Com o advento do regime democrático em 1974 e com a Constituição da República Portuguesa – CPR (de 1976) surgiram as noções de poder local e de autonomia local, dando-se assim início a um processo de reforço do papel das autarquias locais no desenvolvimento socioeconómico dos seus territórios e do país como um todo (Figura 3.2). A CPR passou a conceder autonomia político-administrativa às autarquias locais, deslocando-as de meras instâncias administrativas para o plano político e para a direta subordinação às regras constitucionais. As primeiras eleições autárquicas tiveram lugar em 1976. No ano seguinte, foi aprovada a primeira Lei das autarquias locais (Lei n.º 79/77, de 25 de outubro).

Na década seguinte surgiu a primeira Lei das associações de municípios de direito público (Lei 266/8, de 15 de setembro), iniciando-se, assim, um processo evolutivo de promoção do associativismo municipal que encontrou na adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986 e na posterior reforma dos fundos da Política de Coesão em 1988, uma fonte de estímulo, tanto estratégico como financeiro. Esta influência tem sido objetivada através de estímulos financeiros vários, dos quais se destacam a contratualização com as entidades intermunicipais (Secção 3.3) e outros cofinanciamentos europeus, os quais constituem um mecanismo privilegiado de financiamento das entidades intermunicipais (artigo 68.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

Entidades intermunicipais e municípios com crescentes atribuições e responsabilidades

Figura 3.2: Marcos temporais do municipalismo e do associativismo municipal em Portugal





FONTE: Legislação diversa.

Neste processo de mais de quarenta anos releva, ainda, a experiência de criação das Agências de Desenvolvimento Regional no final da década de 1990. Releva, igualmente, o quadro legislativo criado em 2008 (Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto e Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril) que redesenhou o âmbito territorial das entidades intermunicipais e estabeleceu o atual quadro institucional que compõe o modelo de governança multinível em Portugal Continental⁵.

A concretização do processo de descentralização conheceu, em 2013, um novo passo legislativo fundamental com a aprovação dos seguintes diplomas legais (atualmente em vigor):

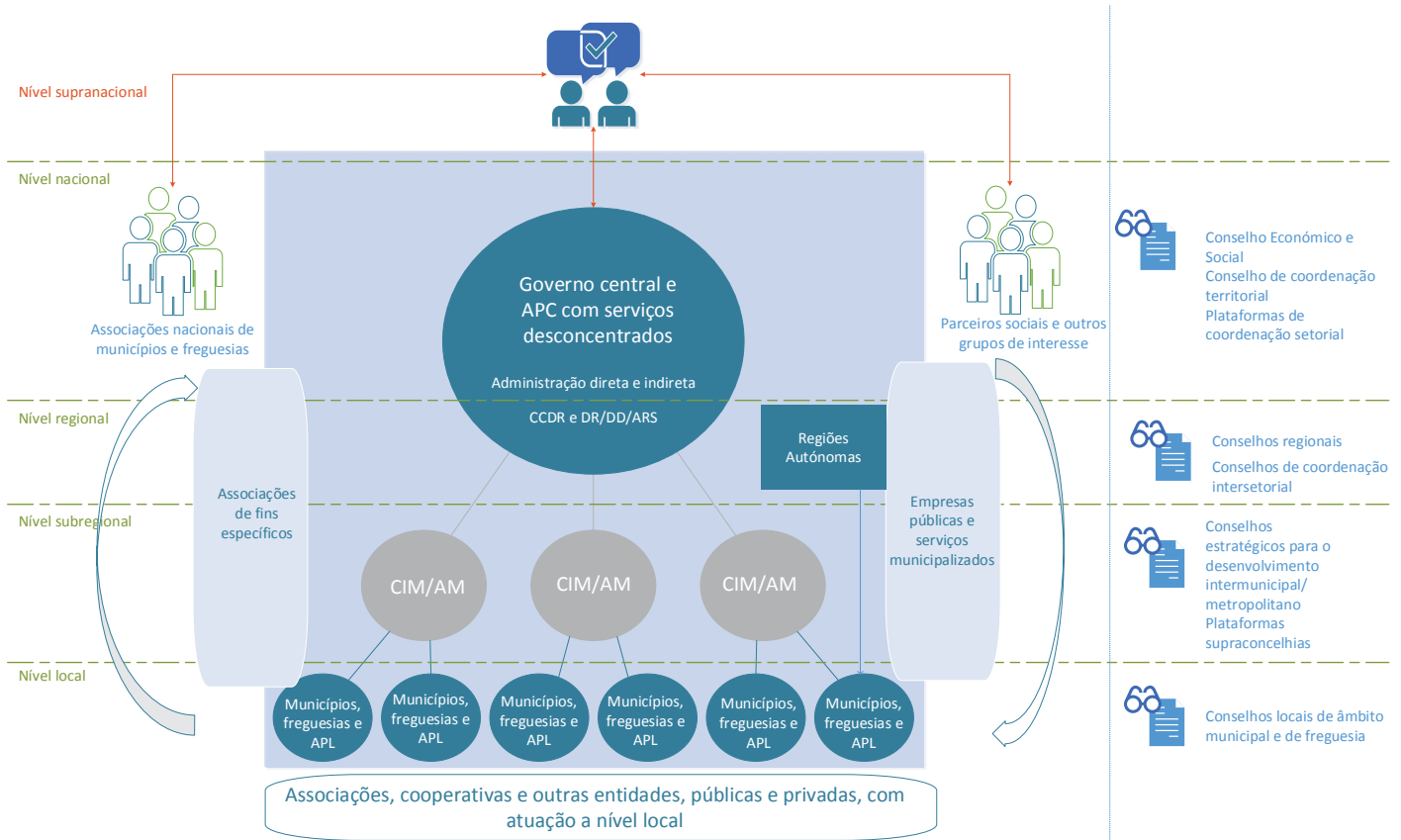
- A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais;
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Portugal reforça em 2018 o seu modelo de descentralização

Este processo conhece, atualmente, novos desenvolvimentos com a publicação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto). Trata-se de uma transferência com carácter universal, a decorrer de forma gradual até 1 de janeiro de 2021. Segundo o artigo 4.º do referido diploma legal, *“a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizadas através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado”*.

O modelo de governança multinível em Portugal Continental (Figura 3.3) encontra neste percurso histórico as suas bases, incluindo três níveis territoriais de administração, para além da relação que qualquer um deles mantém com entidades organizacionais de âmbito europeu ou internacional e que formatam um nível supranacional de governança da maior relevância para o desenvolvimento das políticas públicas domésticas.

Figura 3.3: Modelo de governança multinível em Portugal



LEGENDA:

AM - Área Metropolitana

ARS - Administração Regional de Saúde

DD - Delegação Distrital

APC - Administração Pública Central

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

DR - Delegação Regional

APL - Administração Pública Local

CIM - Comunidade Intermunicipal

Iniciando a análise do modelo português pelo nível supranacional importa sublinhar, desde logo, a centralidade da União Europeia e das suas instituições (Conselho Europeu, Comissão Europeia e Parlamento Europeu). Desde 1986, data em que Portugal aderiu à então denominada Comunidade Económica Europeia, as instituições europeias têm constituído fonte de indução de profundas alterações nas políticas domésticas, nos mais diversos setores da ação governativa. Tal indução conduziu a um claro processo de europeização das políticas públicas portuguesas, tanto na sua componente substantiva como nas geometrias institucionais encontradas para a sua operacionalização. É, segundo

este argumento, que se reconhece o papel crucial dos fundos da Política de Coesão na criação de um terceiro nível de administração em Portugal Continental como ficará claro nos parágrafos seguintes.

Portugal é, ainda, membro de outras organizações internacionais cujo papel releva para o desenvolvimento económico e social do país, bem como para a sua afirmação no plano da política externa, como por exemplo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, as Nações Unidas ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Considerando agora o plano nacional, no modelo de governança multinível português⁶ identificam-se três níveis: o central, o sub-regional e o local. O nível central é constituído por um governo, os serviços da Administração Pública Central (APC) e as respetivas estruturas desconcentradas. O âmbito territorial destas estruturas varia setorialmente sem um racional único, apesar do esforço que tem vindo a ser desenvolvido, nomeadamente desde 2008, no sentido de harmonizar as diferentes geografias setoriais. Para ilustrar o argumento sinalizam-se as experiências de desconcentração administrativa em áreas tão distintas como a segurança social, o ambiente e a mobilidade e transportes. Os serviços desconcentrados da:

1. Segurança social estão organizados em centros distritais e em serviços locais organizados em função da dimensão dos municípios (Estatutos do ISS, I.P., aprovados pela Portaria n.º 102/2017, de 8 de março);
2. Agência Portuguesa do Ambiente em regiões hidrográficas (Estatutos da APA, I.P., aprovados pela Portaria n.º 108/2013, de 15 de março);
3. Mobilidade e transportes em regiões plano e delegações distritais quando necessário (Estatutos do IMT, I.P., aprovados pela Portaria n.º 209/2015, de 16 de julho).

O nível sub-regional é assegurado por entidades intermunicipais (duas áreas metropolitanas e 21 comunidades intermunicipais)⁷ 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.

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.

O articulado do Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril é claro quanto a esta matéria, considerando prioritário a construção de “... uma estrutura coerente de governabilidade das várias escalas territoriais [e a clarificação do respetivo quadro institucional e dos] fundamentos da sua legitimidade e as respetivas competências e responsabilidades”. O diploma continua reconhecendo a importância do associativismo municipal “para que possam ser enfrentados, à escala adequada, problemas comuns a diferentes autarquias. Assim sendo [...] o associativismo municipal deverá ter sempre um papel muito relevante na desejável articulação de políticas e ações ao nível supramunicipal”.

Assumindo uma perspetiva territorial, o nível sub-regional de provisão de serviços públicos e de implementação de políticas públicas é bastante heterogéneo, podendo assumir os limites das NUTS III, como é o caso das entidades intermunicipais, ou qualquer outro limite funcional dependendo do tipo de problemas que se pretende endereçar ou dos recursos que se pretendem mobilizar. Um exemplo claro desta realidade são as associações de freguesias e de municípios de fins específicos, que assumem geometrias muito diversas extravasando mesmo, em vários casos, os limites das NUTS III. Não pretendo apresentar uma lista exaustiva das associações em causa, sinalizam-se alguns exemplos que permitem ilustrar o argumento da diversidade temática e da plasticidade territorial destas estruturas:

- Associação Intermunicipal de Água da Região de Setúbal constituída pelos municípios de Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal (concelhos da AML, NUTS III) tem desenvolvido atividade em matéria captação, transporte adutor e abastecimento de água “em alta”.
- Associação de Municípios de Fins Específicos Quadrilátero Urbano constituída pelos municípios de Barcelos, Braga, Vila Nova de Famalicão e Guimarães (concelhos da NUTS III do Cávado e do Ave) tem desenvolvido atividade nas áreas da mobilidade, do desenvolvimento urbano, da cultura e criatividade e da dinâmica empresarial.
- Associação de Municípios da Região Planalto Beirão, constituída por dezanove municípios das NUTS III Beiras e Serra da Estrela, Viseu Dão Lafões e Coimbra, tem desenvolvido atividade em matéria de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

Não retirando a relevância de estruturas deste tipo que não estão limitadas a fronteiras administrativas, é facto que, em matéria de modelo de governança multinível, são as comunidades intermunicipais (CIM) e as áreas metropolitanas, estruturas que operam ao nível das NUTS III⁸ as entidades que têm 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 (Caixa 3.2).

Caixa 3.3: Atribuições das entidades intermunicipais

As entidades intermunicipais visam a prossecução dos seguintes fins públicos (os primeiros três apenas se aplicam às áreas metropolitanas):

- Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana;
- Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;
- Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos;
- Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano/intermunicipal;
- Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
- Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano/intermunicipal.

Cabe igualmente às entidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas:

- Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos (apenas para as áreas metropolitanas);
- Rede de equipamentos de saúde;
- Rede educativa e de formação profissional;
- Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- Segurança e proteção civil;
- Mobilidade e transportes;
- Redes de equipamentos públicos;
- Promoção do desenvolvimento económico e social;
- Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Cabe ainda às entidades intermunicipais exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.

Cabe igualmente às entidades intermunicipais designar os representantes municipais em entidades públicas ou entidades empresariais sempre que tenham natureza metropolitana/intermunicipal.

FONTE: Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (arts. 67.º e 81.º).

Uma análise mais detalhada das práticas de algumas CIM permite concluir por uma heterogeneidade de atribuições, designadamente daquelas que decorrem das competências delegadas pelos municípios. Tal heterogeneidade resulta de fatores diversos, dos quais se destacam, desde logo, a o tempo de

maturação da própria CIM, o qual impacta diretamente na consolidação do capital relacional (liderança e confiança) entre os atores que compõem a estrutura e entre estes e os demais *stakeholders*, públicos e privados, de âmbito central ou regional. A par desta consolidação, as CIM têm vindo a alargar o leque de serviços que disponibilizam aos seus associados e às demais entidades presentes no território NUTS III, o que por sua vez tem consequências no reforço das suas estruturas técnicas e administrativas. No entanto, este é um processo moroso que necessita de horizonte temporal para que se possa afirmar na sua plenitude.

Nesta matéria, sinaliza-se como um exemplo do caminho percorrido e dos resultados a que uma estrutura deste tipo pode chegar, a experiência da CIM da Lezíria do Tejo (CIMLT), constituída em 2008. Esta associação de municípios surge na sequência do trabalho iniciado em 1987 pela Associação de Municípios da Lezíria do Tejo, a que se seguiu o trabalho desenvolvido pela Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo (associação criada em 2004). Segundo informação recolhida junto da CIMLT, a estrutura atual (assegurada por 29 postos de trabalho) disponibiliza um leque bastante diversificado de serviços que contribui, em boa medida, para a sustentabilidade da estrutura e para a afirmação do seu papel no desenvolvimento socioeconómico do território da Lezíria do Tejo (www.cimlt.eu).

Estes serviços vão desde a gestão do processo de contratualização no âmbito do PT2020 (Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial) à assunção das responsabilidades inerentes ao facto de ser uma Autoridade de Transportes (definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade e planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados). Concomitantemente são desenvolvidas outras iniciativas como:

- 1) a elaboração de candidaturas a programas nacionais ou europeus de incentivo ou apoio financeiro, na área da sustentabilidade energética e ambiental;
- 2) a realização de avaliações acústicas de ruído ambiente;
- 3) o fornecimento de aconselhamento técnico, na componente da energia e ambiente, aos municípios da Lezíria do Tejo;
- 4) a gestão das inspeções aos elevadores dos municípios da Lezíria do Tejo;
- 5) a coordenação de segurança nas empreitadas, cujos donos de obra são os municípios;
- 6) a gestão da Central de Compras Eletrónicas da CIMLT;
- 7) a implementação do MAIS Lezíria (promoção da saúde, de uma prática desportiva de qualidade, da integração social e do bem-estar, a formação para a cidadania e a melhoria da qualidade de vida da população); entre outras iniciativas.

Do modelo faz ainda parte o nível local, composto por dois níveis de governo – os municípios e as freguesias – e as respetivas Administrações Públicas Locais (APL). 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.

Atualmente, existem no Continente 278 municípios e 2.882 freguesias⁹. A esfera municipal inclui, ainda, empresas locais (que atuam nos mais diversos setores, desde a habitação ao ensino profissional, passando pelas águas, resíduos sólidos, estacionamento, animação cultural e desportiva, entre muitos outros) e serviços municipalizados (particularmente ativos no setor da água, saneamento e resíduos sólidos).

Neste universo regista-se, ainda, o recurso a modelos de financiamento e de gestão privados, sob a forma de parcerias público-privadas de natureza contratual e institucional (e.g. concessões e sociedades). Tal como já ficou explicitado em parágrafos anteriores, com o advento do regime democrático em Portugal, as autarquias locais viram o seu papel reforçado, enquanto entidades políticas autónomas com atribuições e competências próprias. Desde então, e em termos gerais, estas entidades têm vindo a reforçar o seu leque de competências, partindo de entidades essencialmente centradas em funções de investimento e infraestruturização do território para entidades que atualmente assumem um papel central na provisão de serviços e políticas sociais.

O Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, regula estas novas funções, nomeadamente nos domínios da educação, saúde, segurança social e cultura.

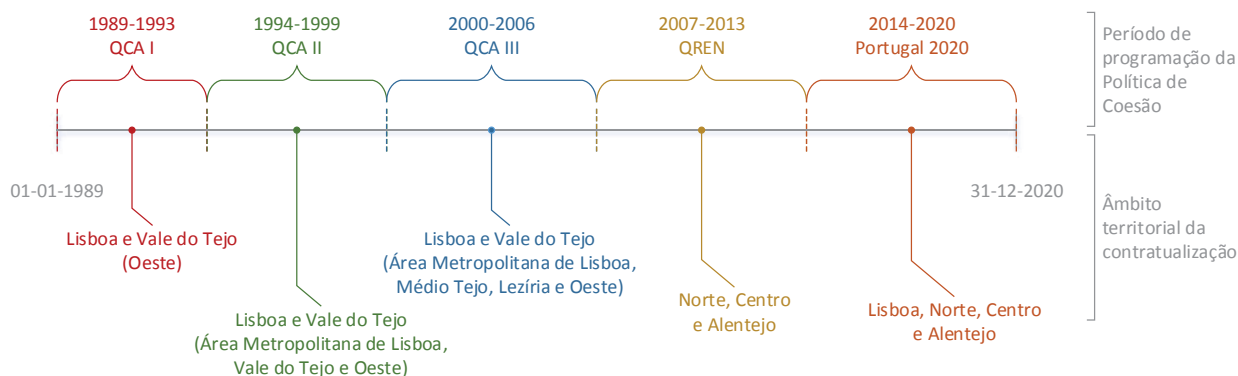
3.3 A contratualização como fator catalisador de um nível sub-regional de governança pública

É hoje claro e inequívoco o papel dos municípios e das suas associações no desenvolvimento do país, segundo um processo de interação permanente com as estruturas do Governo e da Administração Pública Central (APC). De facto, o modelo atual é caracterizado por uma crescente importância das entidades intermunicipais, sendo a contratualização de intervenções sub-regionais apoiadas pelos fundos da Política de Coesão um motor da maior relevância para a assunção deste papel central, quer por via do financiamento quer por via da indução de processos de planeamento estratégico. Nesta matéria é de relevar o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) ¹⁰ enquanto estruturas desconcentradas da APC que acompanham e apoiam tecnicamente as CIM/AM e dos Programas Operacionais Regionais e Temáticos que financiam parte da atividade das CIM/AM através de processos de contratualização.

Contratualização entre níveis de governo evoluiu e densificou-se ao longo dos sucessivos períodos de programação

Acompanhando as tendências de cada época, o processo de contratualização evoluiu (Figura 3.4) e densificou-se ao longo dos sucessivos períodos de programação de contratos simples entre dois níveis de governo para contratos mais complexos, não só pelo seu caráter multisetorial como, principalmente, pelo maior envolvimento de atores tanto de natureza pública como privada.

Figura 3.4: Política de Coesão e contratualização em Portugal



A primeira experiência de contratualização ocorreu no QCA I (1989-1993) entre o Governo Central, através da CCDR de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), e a Associação de Municípios do Oeste.

No período seguinte, QCA II (1994-1999), a experiência inicial foi alargada a toda a região LVT através da contratualização da gestão do subprograma A – Reforço da Coesão do Território Regional e Melhoria da Qualidade de Vida – do Programa Operacional Regional (POR) LVT (POR-LVT/CCR LVT, 2002). Este subprograma foi estruturado em três unidades territoriais (Área Metropolitana de Lisboa, Vale do

Tejo e Oeste), tendo sido contratualizada a sua implementação (através de contratos-programa) com as respetivas associações de municípios. Este subprograma integrava cinco domínios essenciais de atuação da esfera municipal: 1) acessibilidades e transportes; 2) saneamento básico e aproveitamento hidráulico; 3) valorização do património; 4) equipamentos sociais; 5) infraestruturas de apoio à atividade produtiva.

No QCA III (2000-2006), tendo-se mantido o âmbito territorial (LVT), a experiência de contratualização foi continuada permitindo financiar projetos de investimento de escala municipal e intermunicipal nomeadamente nas seguintes medidas: 1) acessibilidades e equipamentos; 2) valorização ambiental e patrimonial; 3) capacidade institucional regional. A contratualização no âmbito do POR LVT incidiu sobre o seu Eixo 1 – Apoio ao investimento de interesse municipal e intermunicipal – e já não sobre um subprograma (POR LVT, 2010). De modo a operacionalizar o processo de contratualização daquelas medidas, cada uma das associações de municípios (Junta Metropolitana de Lisboa, Comunidade Urbana do Médio Tejo, Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo e Associação de Municípios do Oeste) apresentou um plano de ação, integrando um programa estratégico e operacional (que incluía a lista de projetos de cada autarquia), que demonstrasse a sua contribuição para a prossecução dos objetivos definidos para região LVT. Estes planos foram discutidos e negociados com a Autoridade de Gestão do POR/Presidência da CCDR-LVT e, posteriormente, sujeitos a homologação pelos ministros do Planeamento e do Ambiente e do Ordenamento do Território (Quatenaire, CEDRU & TIS, 2005). As duas grandes inovações deste período foram, por um lado, a divisão da contratualização em duas fases sequenciais (2000-2002 e 2003-2006), às quais corresponderam dois contratos-programa e dois planos de investimentos.

Esta divisão visou garantir um maior rigor no processo de contratualização por via da introdução de mecanismos de avaliação a meio do percurso. Por outro lado, verificou-se pela primeira vez a delegação das tarefas de acompanhamento físico e financeiro dos projetos para as quatro associações de municípios e a criação de subunidades de gestão para cada um dos planos de ação compostas por eleitos locais.

No QREN (2007-2013), a contratualização foi alargada a todas as CIM (ou agrupamentos de CIM) das regiões Norte, Centro e Alentejo (Lisboa e Algarve não são alvo de contratualização no âmbito do QREN). No entanto, fruto da alteração da configuração das NUTS II do Continente (em 2002) que fez transitar as NUTS III do Oeste e do Médio Tejo para a Região Centro e a da Lezíria do Tejo para o Alentejo, foi possível manter a contratualização destas CIM com as Autoridades de Gestão (AG) dos respetivos POR. Neste período verificou-se o aprofundamento não só das tipologias de projetos como também do modelo de gestão dos fundos estruturais. Estes contratos entre as CIM e as AG dos POR tinham associado um Programa Territorial de Desenvolvimento (PTD) que se queria completo e abrangente, extravasando o objetivo da contratualização que se cingia a investimentos da esfera municipal [Deliberação (CMC dos PO Regionais), 2008].

Com este modelo pretendia-se, por um lado, uma abordagem integrada das intervenções de desenvolvimento territorial, apelando à cooperação entre municípios, enquanto atores chave dos processos de desenvolvimento e a sua participação ativa na concretização dos objetivos estratégicos e programáticos estabelecidos no QREN. Por outro lado, pretendia-se obter uma dimensão

supramunicipal, não só das intervenções (evitando-se o atomismo das mesmas) mas também de uma lógica de planeamento harmonizado em termos de estratégia, prioridades e objetivos e a consolidação de uma malha institucional sub-regional a par da adoção de um quadro financeiro plurianual estável para os investimentos municipais. Os contratos assinados, mediante aprovação prévia dos PTD, identificavam as tipologias das operações objeto do contrato bem como os compromissos assumidos pelas CIM em matéria de execução financeira, realizações, resultados e a delegação de competências das AG dos POR. Estes contratos deveriam vigorar até final de 2013, embora contemplando uma cláusula de revisão até final de 2010 (momento de avaliação de desempenho que poderia condicionar a aplicação da segunda fase). Distribuído pelos diversos eixos dos POR do Norte, Centro e Alentejo, os contratos identificavam as seguintes áreas de elegibilidade:

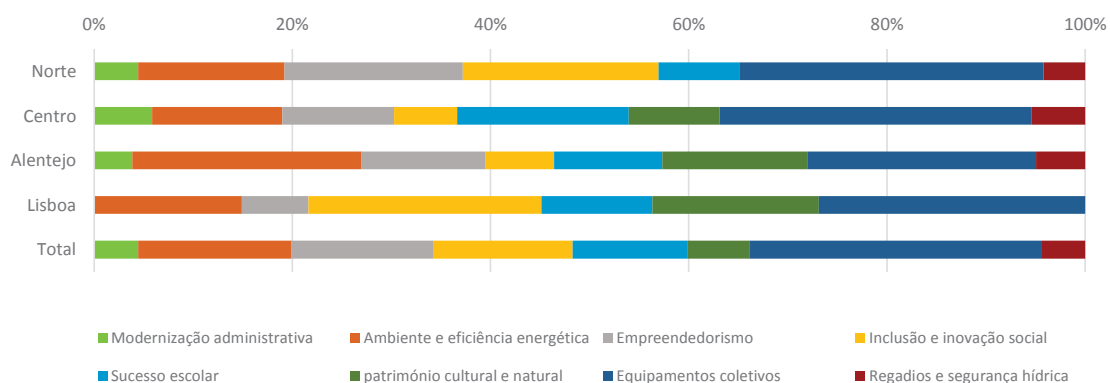
1. Apoio a áreas de acolhimento empresarial e logística;
2. Economia digital e sociedade do conhecimento;
3. Ambiente;
4. Requalificação da rede escolar, da educação pré-escolar, dos equipamentos sociais, culturais, desportivos e de saúde;
5. Mobilidade territorial;
6. Promoção e capacitação institucional;
7. Apoio à modernização administrativa.

Dando continuidade à experiência do QREN, no Portugal 2020 (2014-2020) o instrumento regulamentar Investimento Territorial Integrado (ITI)¹¹ foi operacionalizado, por opção do Estado-Membro, através da concretização dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), ancorados em Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) dinamizadas pelas CIM/AM ao nível das NUTS III, e cobrindo a totalidade do território de Portugal Continental (excetuando o Algarve).

Para além de acompanhar as grandes linhas propostas pela Comissão Europeia ao nível do planeamento integrado, da orientação para os resultados e de uma clara definição de indicadores e metas, as duas grandes inovações deste instrumento são: 1) o facto de contemplar a possibilidade de outros promotores (e.g. administração central, associações, IPSS) poderem beneficiar das verbas alocadas a estes instrumentos desde que devidamente alinhados com a EIDT; 2) a possibilidade de financiamento plurifundo das estratégias (para além do FEDER, puderam integrar FSE, Fundo de Coesão e FEADER) e, por isso, passarem a ser financiados por outros Programas que não apenas o POR respetivo.

Assim, os PDCT abrangem as intervenções de entidades municipais, intermunicipais e outras não municipais, necessárias para a prossecução da estratégia definida, com particular incidência em áreas específicas - modernização administrativa, ambiente e eficiência energética, empreendedorismo, inclusão e inovação social, sucesso escolar, património cultural e natural, equipamentos coletivos nas áreas da proteção social, da saúde e da educação e, ainda, regadios e segurança hídrica. No entanto, as estratégias assumidas pelas CIM/AM em cada região não foram coincidentes, mobilizando áreas de intervenção distintas e com proporções orçamentais também elas distintas (Figura 3.5).

Figura 3.5: A contratualização no Portugal 2020 – montantes alocados por áreas de intervenção (setembro.2018)



A evolução que se registou nos processos de contratualização ancorados nos fundos da Política de Coesão, desde o final da década de 1980 até ao presente, indicia um alargamento da experiência de governança multinível em Portugal que permitiu:

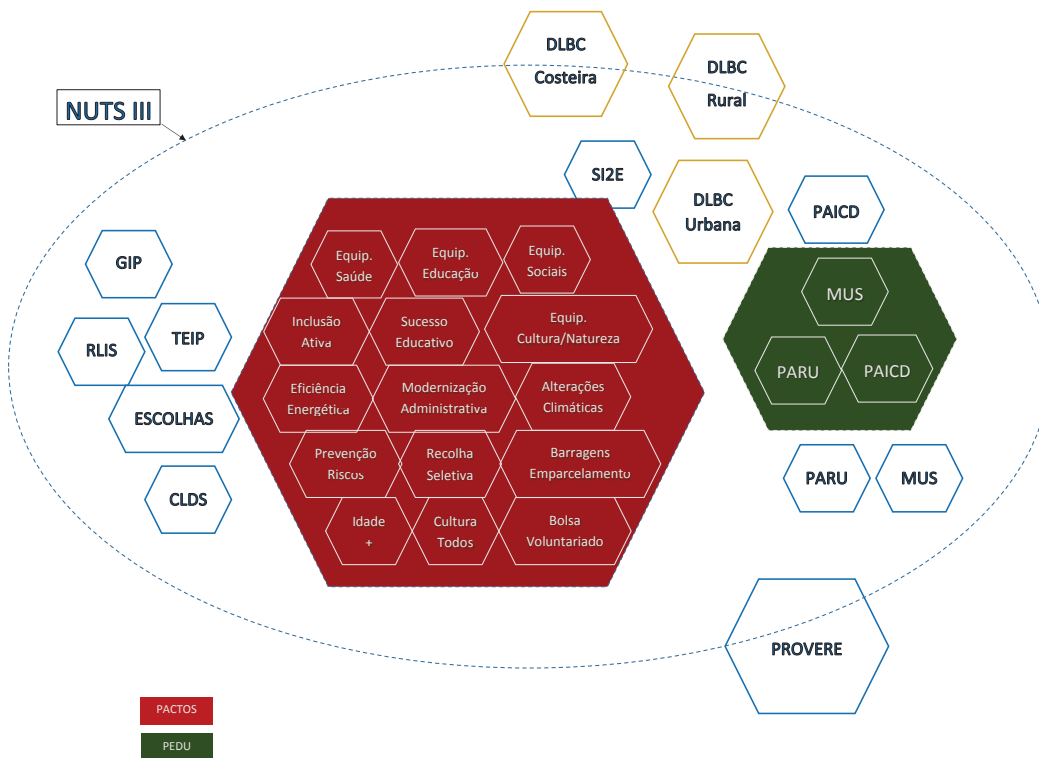
1. consolidar o nível sub-regional de governo (CIM e AM) enquanto interlocutor privilegiado no processo de governança multinível em Portugal;
2. alargar o âmbito temático das intervenções contratualizadas para além das áreas tradicionais de intervenção municipal; e ainda,
3. integrar novos atores (públicos, associativos e privados) no processo de contratualização, tanto no momento de definição dos contratos como no da sua operacionalização. Estes novos atores, pelo seu conhecimento (dos territórios e dos setores em que atuam) e pela sua capacidade de atuação, têm potencial para constituir um inequívoco valor acrescentado ao processo. A experiência de contratualização no Portugal 2020 acolheu, de forma inequívoca, esta matriz expansionista e integradora de políticas, de serviços e de atores. Ainda assim, e atendendo a que este é um processo em contínuo, existe margem de progressão futura, quer em termos temáticos quer em termos territoriais.

Como é possível concluir a partir da análise da Figura 3.6, existem vários instrumentos de política pública com sensibilidade territorial e cofinanciados pelos fundos europeus que não foram integrados no atual modelo de contratualização. São exemplo desta realidade, o Programa Contratos Locais para o Desenvolvimento Social (CLDS), o Programa Escolhas e os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP). Surge, assim, como relevante ponderar a acomodação de um maior número de instrumentos de política pública com sensibilidade territorial, assumindo-se a contratualização como uma verdadeira âncora do desenvolvimento sub-regional em Portugal.

No que diz respeito à questão territorial, no atual período de programação foi opção nacional

implementar PDCT alinhados com a delimitação administrativa do Continente ao nível das NUTS III. No entanto, outras experiências (e.g. DLBC e PROVERE) demonstram que é possível acolher outras territorialidades no processo de contratualização, nomeadamente unidades territoriais funcionais. Afigura-se, assim, importante não perder de vista esta dupla possibilidade, ponderando a melhor forma de combinar no processo de contratualização territorialidades distintas (administrativas e funcionais), respondendo à constatação de que os problemas, as necessidades e os recursos das comunidades locais nem sempre coincidem com a delimitação administrativa do país. Tal ponderação tenderá a facilitar a seleção da melhor escala de intervenção pública.

Figura 3.6: Intervenções territorializadas no Portugal 2020 e a sua relação com a contratualização



LEGENDA

- CLDS – Contrato Local de Desenvolvimento Social
- GIP – Gabinete de Inserção Profissional
- PAICD – Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas
- PEDU – Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano
- PROVERE – Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos
- SISE – Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego
- DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária
- MUS – Mobilidade Urbana Sustentável
- PARU – Plano de Ação de Regeneração Urbana
- RLIS – Rede Local de Intervenção Social
- TEIP – Território Educativo de Intervenção Prioritária



3.4 Virtudes, disfuncionalidades e desafios futuros à governança multinível em Portugal

Um dos principais ganhos que o processo de governança multinível trouxe à realidade portuguesa prende-se com a consolidação de novas arenas de política pública e esferas de autoridade administrativamente construídas de nível sub-regional. As associações de municípios, das quais se destacam as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, são hoje atores incontornáveis no ciclo da política pública em Portugal, a par das autarquias locais e do governo central, com funções e responsabilidades legalmente atribuídas. Da análise da literatura nacional e internacional sobre o tema, bem como da informação recolhida a partir de um conjunto de informadores privilegiados sobre o processo de governança multinível em Portugal, resulta um amplo consenso em torno das vantagens que os modelos de governança multinível trazem à esfera pública e à forma como se estabelece o processo de conceção, implementação e avaliação de políticas e serviços públicos.

O principal ponto forte da governança multinível em Portugal reside na plasticidade das combinações institucionais e territoriais que possibilita. As soluções encontradas no atual período de programação de fundos europeus constituem um passo em frente no sentido de sustentar este argumento. Pela primeira vez, foi possível abrir a contratualização a novos atores que não apenas aqueles que compõem a esfera municipal. De facto, as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) e os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) mobilizaram uma vasta constelação de atores detentores de recursos estratégicos e disponíveis para participar ativamente na implementação das políticas e serviços públicos, independentemente da sua personalidade jurídica. O envolvimento destes atores permite alargar o leque de recursos disponíveis para a ação, contribuindo ainda para a inversão da tendência de declínio da participação pública no sistema político (e.g. evolução da participação em atos eleitorais). Concretizando, os PDCT são operacionalizados por autarquias locais, entidades da administração central e, ainda, atores regionais e locais privados com particular vocação para operacionalizar as iniciativas de política pública contempladas tanto na Estratégia como no Pacto.

A mobilização destes atores decorreu sob a forma de um trabalho em rede, recuperando e reforçando assim muita da experiência passada consubstanciada em iniciativas como os Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos (2009) ou das Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (2009). As redes são a morfologia, por excelência, do século XXI, onde se reconhece o imperativo da colaboração interorganizacional enquanto meio para endereçar problemas sociais de complexidade crescente.

Do ponto de vista territorial, a afirmação de soluções integradas de âmbito NUTS III favoreceu a afirmação de um novo espaço geográfico, administrativamente delimitado, para a implementação de políticas e provisão de serviços públicos que permite aos municípios ganharem escala para intervir em questões supramunicipais e ao governo central encontrar uma nova possibilidade de chegar aos cidadãos. A emergência deste novo espaço foi favorecida com o processo de planeamento estratégico associado às EIDT, o qual possibilitou uma nova dinâmica de planeamento a um nível sub-regional, conferindo por esta via um racional estratégico às intervenções previstas nestes territórios que deveria ir para além do âmbito do financiamento europeu.

Entidades intermunicipais relevantes no ciclo da política pública em Portugal

Porém, este modelo multinível não está isento de disfuncionalidades e desafios decorrentes da própria natureza deste tipo de governança pública.

Persistência de modelos territoriais de desconcentração diferenciados

A primeira disfuncionalidade surge da não existência de um racional territorial único, tal como já ficou claro nas secções anteriores. De facto, e pese embora o esforço de harmonização das escalas territoriais de entrega de políticas e de provisão de serviços públicos, persistem modelos de desconcentração diferenciados, com geometrias territoriais ainda alicerçadas nos distritos, nas regiões plano e noutros territórios funcionais que por vezes não coincidem com organização geográfica para fins estatísticos. Tal descoincidência levanta disfuncionalidades que tendem a limitar a eficácia e eficiência das intervenções públicas.

Estratégias de desenvolvimento limitadas ao financiamento comunitário

Outra disfuncionalidade prende-se com a tendência de ancorar os processos de planeamento estratégico aos períodos de programação de fundos europeus, e aos processos e montantes de financiamento deles decorrentes, o que limita o alcance das estratégias gizadas. Sendo certo que parte da operacionalização das estratégias delineadas depende do financiamento europeu, também é certo que o seu financiamento não se deve esgotar neste tipo de fonte.

Uma terceira disfuncionalidade remete para o facto de o atual modelo de governança multinível ser pouco sensível aos recursos institucionais (diversidade e capacidade de atuação) existentes em cada território. Nem todos os territórios reúnem os requisitos necessários para a conceção e implementação de uma estratégia territorial completa. Há territórios onde existem poucos atores relevantes, outros há que tendo os atores não reúnem as competências técnicas exigidas.

Uma última disfuncionalidade prende-se com a não existência de uma plataforma de coordenação onde a Administração Pública Central (APC) se faça representar de forma articulada, de modo a poder negociar e cooperar com os níveis sub-regional e local de forma integrada. Fruto da forma como está organizada, o racional setorial da APC apresenta ainda dificuldades em integrar a dimensão território nas suas estratégias setoriais (quando relevante naturalmente) o que constrange o seu envolvimento na elaboração das estratégias e dos planos sub-regionais e, em última instância, limita a operacionalização do modelo multinível.

Complementaridade entre abordagens administrativas e funcionais

Estas e outras disfuncionalidades levantam desafios para um futuro próximo. Parece hoje evidente que o processo de consolidação de um terceiro nível de administração subregional em Portugal Continental é um fator relevante para a governança multinível. No entanto, a sua completude depende de atender a um conjunto de preocupações e desafios, dos quais se destacam cinco para efeitos da presente reflexão:

- O primeiro desafio diz respeito à questão territorial, sendo de ponderar o melhor modelo que permita complementar abordagens administrativas e funcionais. O equilíbrio virtuoso entre estas duas abordagens implica o reconhecimento da natureza não territorializada de muitos dos atores envolvidos nos processos de governança, bem como da multiplicidade de lógicas que determinam a estruturação socio-espacial dos territórios e que extrapolam os seus limites administrativos. Tal não é advogar a erosão dos vários níveis de governo e/ou administração; é antes reconhecer, integrar e racionalizar a diversidade de escalas de atuação pública dentro

de cada nível de governo e/ou administração. Este desafio é particularmente relevante no contexto atual, de aprofundamento do processo de descentralização político-administrativa em Portugal.

- Outro desafio prende-se com o reforço da capacitação e da sensibilização dos atores envolvidos nos processos de governança multinível em Portugal. Estes são processos relativamente recentes que exigem toda uma nova estrutura de competências, sobretudo, competências transversais que viabilizem a sua operacionalização e agilização. Em causa estão competências ao nível da gestão de contratos (e.g. estruturas de incentivos e modelos de aferição do desempenho), da animação de redes interorganizacionais e de formas de acompanhamento e controlo que assegurem a operacionalização dos mecanismos de governança. Concomitantemente, importa dar continuidade ao trabalho já em curso junto de várias estruturas setoriais da Administração Pública Central, no sentido de aprofundar a sua participação nos processos de planeamento estratégico de base territorial, reconhecendo a dimensão territorial de muitas das políticas públicas que implementam.

- Face à diversidade de atores, competências e recursos presentes em cada território, torna-se hoje relevante ponderar a operacionalização de modelos diferenciados e assimétricos de descentralização, sensíveis às diferentes realidades sub-regionais.

- Torna-se, igualmente, fundamental reforçar a implementação de sistemas de monitorização e avaliação dos modelos de governança e dos mecanismos que os sustentam (e.g. contratualização). Também nesta matéria o país tem feito progressos, nomeadamente ao nível do acompanhamento das políticas públicas. Torna-se, no entanto, necessário continuar a apostar na consolidação de uma cultura de avaliação em Portugal que permita compreender o sucesso (medido em termos de resultados), não só das políticas, mas também das geometrias institucionais para a sua operacionalização. É preciso estarmos seguros sobre quais os mecanismos mais eficazes e eficientes na entrega e provisão de políticas públicas, de modo a maximizar os resultados que se pretendem atingir. Para além de compreender os benefícios dos processos de governança multinível, particularmente evidentes ao nível do processo de negociação e envolvimento de novos atores, é fundamental compreender a eficácia e a relação custo-beneficiário destes modelos emergentes.

- A concretização destes desafios concorrerá para uma crescente legitimação e reconhecimento público do modelo como um todo. É hoje certo que ainda existe um longo caminho a percorrer nesta matéria, no sentido de as populações locais e regionais compreenderem a mais-valia das entidades intermunicipais e reconhecerem o seu papel de ator chave no processo de desenvolvimento dos seus territórios. O modelo atual não prevê uma legitimidade democrática direta destas estruturas; no entanto, o seu reconhecimento público poderá decorrer de outros fatores como, por exemplo, a excelência técnica, os ganhos de eficácia e eficiência (tão relevantes num tempo de recursos escassos e dispersos) e a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Este reconhecimento público, será ainda, favorecido com o aprofundamento das práticas de transparência e de prestação de contas,

Capacitação dos atores

Monitorização e avaliação dos mecanismos de governança

Legitimação e reconhecimento público

Governabilidade do modelo na sua interface com outras formas de atuação pública

indo assim ao encontro dos princípios da boa governança pública, tal como definida pela OCDE e pela União Europeia.

- Por último, sublinha-se o desafio da governabilidade do modelo na sua interface com outras formas de atuação pública. O atual modelo de governança multinível convive com outras formas de implementação de políticas e provisão de serviços, designadamente aquelas que decorrem da atuação direta da APC e aquelas que acontecem por via da criação de mercados e quase-mercados de serviços públicos nos quais participam entidades privadas com e sem fins lucrativos, por via de contratos de prestação de serviços. Ora, estas combinações híbridas levantam claras dificuldades de gestão e de articulação entre setores e atores institucionais. A governabilidade destes modelos é ainda afetada pelo défice de coerência global das políticas públicas atendendo ao seu âmbito, sobretudo, setorial. Este défice traduz-se em contradições, sobreposições e lacunas cuja superação implica, por um lado, a revisitação das atribuições e responsabilidades de cada agência pública e, por outro lado, uma forte cooperação entre as diversas agências, políticas, programas e serviços.

Estes desafios remetem para processos de governança pública exigentes que requerem tempo para que os diferentes agentes envolvidos se adaptem a uma nova realidade mais colaborativa e interativa, gerando competências internas de comunicação, de planeamento estratégico, de regulação e facilitação de processos e equipas, de orientação para resultados e de monitorização e avaliação. Em suma, competências que facilitem a inovação na gestão pública (procedimentos, produtos e serviços), a flexibilidade nas intervenções e a corresponsabilização sobre os resultados obtidos, com o objetivo último de melhorar a qualidade de vida das comunidades, das famílias e dos indivíduos.

NOTAS

1 | A OCDE definiu governança como o exercício da autoridade política, económica e administrativa necessária para gerir os assuntos de uma nação. Esta definição foi posteriormente clarificada, entendendo-se por governança pública as combinações formais ou informais que determinam o modo como as decisões públicas são tomadas e as ações públicas implementadas, no quadro dos valores constitucionais de um país e com o objetivo de dar resposta a problemas e ambientes em mudança (OECD, 2007; 2011). Esta definição é, ainda, complementada com a de 'boa governança' (versão normativa do conceito) que remete para a qualidade do exercício da autoridade, designadamente em matéria de participação, transparência, prestação de contas, eficácia, equidade, etc..

2 | Estes indicadores combinam as opiniões de um grande número de empresas, cidadãos e especialistas de vários países. Decorrem de mais de 30 fontes de informação produzidas por uma variedade de centros de investigação, think tanks, organizações não-governamentais, organizações internacionais e empresas do setor privado. Estas fontes de informação são calibradas e combinadas para criar os seis indicadores agregados usando uma metodologia estatística conhecida como modelo de componentes não observados.

3 | Em termos gerais, a subsidiariedade implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que encontra nos processos de descentralização administrativa em Estados Unitários (como é o caso português) um dos seus exemplos mais comuns. FONTE: Fichas técnicas sobre a União Europeia, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.2.html

4 | Para exemplos referentes a outros países consultar o estudo conjunto entre a OCDE e UCLG (2016), *Subnational Governments Around the World* disponível em <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

5 | Este quadro legislativo representa o aprofundamento de duas iniciativas legislativas prévias. As Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003, de 13 de maio que previam a criação voluntária de associações de municípios de nível sub-regional com fins gerais e que foram, globalmente, uma experiência com pouca expressão prática.

6 | O presente capítulo não aprofunda as especificidades do modelo aplicado às regiões autónomas dos Açores e da Madeira que têm um regime político-administrativo próprio, fundamentado nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares (Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional, artigo 225.º).

7 | Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e comunidades intermunicipais do Alto Minho, do Cávado, do Ave, do Alto Tâmega, do Tâmega e Sousa, do Douro, das Terras de Trás-os-Montes, da Região de Aveiro, da Região de Coimbra, da Região de Leiria, da Região de Viseu Dão Lafões, das Beiras e Serra da Estrela, da Beira Baixa, do Oeste, do Médio Tejo, da Lezíria do Tejo, do Alentejo Litoral, do Alto Alentejo, do Alentejo Central, do Baixo Alentejo e do Algarve.

8 | A definição do âmbito territorial das entidades intermunicipais está plasmada na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sucedendo às Unidades Territoriais QREN, conforme definidas no Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril (que estabeleceu a definição das unidades territoriais para efeitos de organização territorial das associações de municípios e áreas metropolitanas, para a participação em estruturas administrativas do Estado e nas estruturas de governação do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013).

9 | Fonte: Portal Autárquico (<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>). Informação acedida a 07.05.2018.

10 | As CCDR são estruturas criadas pelo Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de maio, na sequência da extinção das Comissões de Coordenação Regional e das Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território.

11 | Artigo 36.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17/12/2013.

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

The Worldwide Governance Indicators (WGI). <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

Charbit, C., Michalun, M. (2009). *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, Paris, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/gov/43832931.pdf>

Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, Paris, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/governance/regional-policy/48724565.pdf>

Charron, N., Lapuente, V., Rothstein, B. (2018). *Mapping the Quality of Government in Europe An analysis at the national and regional level within the EU member states*. Sweden, SIEPS. http://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2018/sieps-2018_2-web.pdf

Dijkstra, L. (Ed.) (2017). *Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Brussels, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf

Monteiro, S., Horta, A. (2018). Governança Multinível em Portugal. Fundamentos teórico-conceituais. Working paper n.º 3, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa, AD&C. <http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers>

Monteiro, S., Romão, N. (2018). Governança Multinível em Portugal. Descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus. Working paper n.º 4, Coleção Políticas e Territórios, Lisboa, AD&C. <http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers>

OECD (2007). *Linking Regions and Central Governments*. Contracts for regional development. Paris, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/gov/linkingregionsandcentralgovernmentscontractsforregionaldevelopment.htm>

OECD (2011). *Policy framework for investment user's toolkit*. Chapter 10. Public Governance. Paris, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>

OECD (2013). *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264197022-en>

Oliveira, C. (1996). História dos municípios e do poder local : dos finais da Idade Média à União Europeia. Lisboa, Círculo de Leitores.

Romão, N., Monteiro, S. (2017). Política de coesão e governança multi-escala: para além da armadilha territorial. Comunicação no 24th APDR Congress "Intellectual Capital and Regional Development: new landscapes and challenges for planning the space", Covilhã, Portugal. http://apdr.pt/data/documents/Proceedings_APDRCongress2017.pdf

