

NOTAS DE ENQUADRAMENTO PARA REFLEXÃO DESCENTRALIZAÇÃO/REGIONALIZAÇÃO (CCDR ALGARVE)

(Tendo como referência o *WORKING PAPER Nº 03 da COLEÇÃO POLÍTICAS & TERRITÓRIOS da UNIDADE DE POLÍTICA REGIONAL, NÚCLEO DE ESTUDOS E POLÍTICAS TERRITORIAIS da AD&C de MARÇO, 2018 GOVERNANÇA, subordinada ao tema: MULTINÍVEL EM PORTUGAL: FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCETUAIS*)

Governança pública

O conceito de governança pública, apesar de amplamente divulgado e utilizado nos mais diversos *fora* políticos e académicos, **permanece ainda hoje um conceito por estabilizar**, impreciso e que não colhe unanimidade entre os diferentes autores (Bovaird, 2005; Pierre & Peters, 2000; Stoker, 1998; Rhodes, 1996).

Sem fazer uma análise exaustiva do conceito de governança pública nem dos contextos históricos em que emergiu e se desenvolveu. Importa, no entanto, recordar que o conceito tem assumido várias especificidades desde a sua emergência no último quartel do século XX e que pode ser utilizado, tal como afirma Rhodes (1996) em vários contextos: i) estado mínimo; ii) governança empresarial; iii) nova gestão pública; iv) 'boa governança'; v) sistema socio-cibernético; vi) redes auto-organizadas. Importa, igualmente, sublinhar que apesar da multiplicidade de definições, é possível encontrar um 'mínimo denominador comum', segundo o qual a governança diz respeito ao **desenvolvimento de estilos de governo nos quais as fronteiras intra e inter setores público e privado se esbateram** (Stoker, 1998).

Atendendo a este princípio de base, é claro que governança e governo (palavras com a mesma raiz etimológica) **não têm o mesmo significado** (Rhodes, 1996; Peters, 2000; Rosenau, 2004, Bache & Flinders, 2004). A teoria política anglo-saxónica utiliza o termo 'governo' para nomear as instituições formais do Estado que, podendo utilizar o seu poder coercivo e autoritário (legítimo e único), têm por missão manter a ordem pública e orientar (*steering*) a ação coletiva (Stoker, 1998).

No entanto, **num tempo de problemas complexos, poderes dispersos e recursos escassos, os mecanismos tradicionais de poder tornaram-se progressivamente obsoletos e desadequados à sociedade fluída, volátil e líquida** (Bauman, 2000) do século XXI, **dando lugar a formas mais interativas, negociais e, por vezes, informais, de atuação.**

Neste sentido, o conceito de governança pública **parece mais adequado à realidade atual já que é um conceito mais amplo do que o de governo, capaz de captar a multiplicidade de estruturas, processos e atores observados na gestão do ciclo da política pública.** Assim, e para os propósitos da presente reflexão, adota-se a versão proposta por Peters (2000) segundo a qual

"Governance is the complex process of interaction among actors and the bundling together of their manifold decisions and actions in service of [...] policy-relevant goals [with] a broader systemic purpose."

Ou seja, a **governança pública traduz processos e estruturas tendencialmente híbridas de atuação do governo que, juntamente com outros atores (públicos e privados) dos quais é operacionalmente autónomo, mas estruturalmente interdependente (Jessop, 1997; 2004), empreende novos mecanismos de orientação e gestão do sistema de ação coletivo.**

Os custos de transação na operacionalização das políticas públicas, a complexidade das “geografias das causas e das consequências”, obriga a que se encontre a dimensão territorial mais adequada a cada nível de intervenção e o modelo de governança mais eficaz para a sua concretização.

Notas internas para a reflexão do papel do nível Sub-regional assente nas CCDR

O que tem limitado o processo de desenvolvimento regional em Portugal?

- ✓ Dimensão de **legitimidade política** de um nível intermédio (designação... eleição... ou outra arquitetura que permita empoderar um nível regional...)
- ✓ Dimensão de **legitimidade institucional** (o presidente da CCDR, com exceção do período em que dependeu da PCM, reporta sempre a um setor..., no contexto da decisão das políticas públicas... é parte de um setor que deve assumir a coordenação de políticas de outros setores completos...) solução, os Presidentes devem estar na esfera do PM ou do Ministro Adjunto e ter assento a título específico no Conselho de Ministros... (e.g. *Ministros Regionais*). Temos uma dominância na administração pública central de um modelo de governança setorial com fraco grau de desconcentração territorial...
- ✓ **Associação das políticas públicas de desenvolvimento regional ao processo de gestão de fundos estruturais** (mais uma vez, entregamos competências transversais e negociamos políticas verticais...) sendo que a dimensão regional (transversal) padece das dependências identificadas...
- ✓ Fraco grau de **confiança entre agentes** e reduzida fiabilidade e durabilidade nos processos e acordos estabelecidos (o nível regional... não pode assegurar a permanência e estabilidade dos objetivos da política pública (central)... Normalmente só é parte na discussão de processos do seu setor... (não podendo vincular posições...)

Corre-se o risco de se tratar as políticas públicas em todo o território da mesma forma... (tratando de forma igual o que é diferente...). Este **défice de cultura e prática de diálogo, concertação e cooperação entre atores** diminuí o alcance dos processos de planeamento estratégico e impede a verdadeira coordenação de políticas regionais, ou por falta de interlocutores com capacidade de decisão, ou por falta de capacidade/legitimidade de intervenção)

- ✓ Debilidades e desafios da autarquia local: De quem falamos? De que falamos?

- ✓ A eterna questão do mapa das regiões e da organização das estruturas do estado:
 - Distritos, NUTS II, NUTS III ... CIM
 - **Ausência de Flexibilidade para resolver questões das populações que não se restrinjam às dimensões formais do território...** (problemas semelhantes supra NUTSII por exemplo – serra algarvia... no limite o mesmo problema de uma comunidade com identidades comuns, pode ter soluções muito dispares de tratamento (questões de equidade...))
- ✓ **Qualidade das funções do estado...** Não existe um verdadeiro debate, sobre as funções e competências mínimas a assegurar em cada nível (equipamentos e serviços...)
- ✓ **Qualidade dos atores...** (o exercício de competências e a sua eficácia, depende da qualidade, densidade e intensidade das redes de atores em presença...) escalas só configuráveis com gestão articulada de proximidade (**o nível regional, pela integração de políticas... pode fazer toda a diferença...**)
 - A importância da capacitação institucional das entidades. Tão ou mais importante que as qualificações e competências individuais, a capacitação tem de incidir nas questões estratégicas, institucionais e financeiras das próprias entidades envolvidas;
 - Necessidade de uma abordagem sistémica, ou seja, envolvendo a dimensão do planeamento estratégico, institucional e fiscal/financeira, por exemplo.
 - As abordagens territoriais não podem ser desenhadas sem uma avaliação clara das condições de contexto de cada território (nível de descentralização, autonomia dos níveis sub nacionais, gaps de capacitação, etc.) e da estratégia do país;

A Região do Algarve, reúne, no entanto, algumas características que a tornam um caso único no panorama nacional, e que eventualmente a podem configurar enquanto área piloto, nomeadamente:

- Coincidência territorial das esferas administrativas e territoriais dos setores estado (coincidência dos níveis NUTS II e III e Distrito área de intervenção da CIM e CCDR, área promocional turística);
- Escala territorial limitada (16 concelhos)
- Concelhos com complexidade assimétrica (e.g. S. Brás e Tavira)
- Dimensão urbana e não urbana com escala para ensaio de soluções relevantes e inovadoras...
- Comunhão de visão estratégica entre nível regional e esfera municipal

Proposta de Funções para as CCDR num quadro de coordenação intersectorial regional

A reforma da máquina do estado **deve centrar-se numa lógica de melhoria de eficiência e de recursos, mantendo ou melhorando a qualidade das intervenções e da qualidade do serviço prestado ou assegurado.**

As correntes que defendem um serviço público de proximidade, com **capacidade de pensar global e agir localmente, suportam a sua abordagem em níveis de administração intermédia com uma articulação e autonomia a escalas sub nacionais.**

Na ausência de um processo de Regionalização, a intervenção multinível, assenta no órgão da Administração que possui maior capacidade de planeamento e articulação regional: **as CCDR.**

As CCDR's têm **assegurado a coordenação estratégica e territorial e passa por elas a capacidade de gerir a mudança num contexto de aplicação dos diferentes quadros comunitários.** Cabe-lhes, gerir políticas próprias e ser interface de políticas geridas de forma suprarregional, mas que contêm ações sensíveis ao território e que exigem conhecimentos de proximidade.

O atual contexto das intervenções do quadro 2014-2020 conferiu às CCDR's e às estruturas de Missão (no contexto dos fundos) um papel reforçado em dois domínios em que se presume que a interface é crucial: **o da competitividade e da inovação e o da qualificação dos recursos humanos, da inclusão social e do desenvolvimento social.**

A operacionalização desta intervenção integrada, sofre, no entanto, de **uma dispersão de atores e de competências, muitas vezes sobrepostas e na grande maioria dos casos exercidas a partir do exterior da região, numa lógica global, sem ajustamento à realidade e escala local.** Esta lógica gera atores fracos e ineficientes e profundos estrangulamentos e um aumento significativo dos custos de contexto, fundamentalmente em termos de tempo de decisão.

A verdadeira competitividade, não é possível sem dar conteúdo territorial a políticas nacionais, e não se concretiza sem se estrutura em função dos territórios e das condições que eles oferecem. E a sua concretização eficaz, não é possível sem articular políticas públicas e instrumentos de planeamento de forma consequente.

Para atingir estes objetivos de forma eficaz, importa assegurar um modelo de governação regional, que constitua um exercício exemplar de articulação de instrumentos e de políticas com incidência direta no território e na competitividade do sistema produtivo.

Como referia o Prof. José Reis, "Importa afastar a ideia de que as políticas públicas se esgotam na sobreposição sempre transitória de instrumentos parciais, que ignoram os restantes e, por isso, os repetem ou contradizem. Ser "económico" no uso do planeamento e dos instrumentos de planeamento e gestão das políticas públicas é, pois, uma necessidade".

Esta visão de uma administração central territorializada, **implica dar lugar à economia nas políticas territoriais e reforço da operacionalização integrada e coordenada das intervenções**, tornado a concretização dos projetos mais racional e operativa.

Esta intervenção, implica uma mudança, com algum significado, implica trazer para o plano da coordenação regional, os mecanismos de regulação e licenciamento das atividades estruturantes, que se organizam sobre o território. A esta capacidade, devemos ajustar os mecanismos adequados para o reforço das competências dos recursos humanos.

A consequência principal deste passo consiste no facto de as CCDR passarem a ser uma estrutura estritamente vinculada a um núcleo essencial e articulado de políticas públicas territoriais, segundo uma lógica que não depende apenas da orgânica dos governos. Adicionalmente, ficaria estabelecido o princípio de que o Presidente da CCDR reporta a mais do que um ministro, em função de problemas substantivos.

Desta forma, os pilares da estratégia e da mobilização da economia e do emprego, a dinâmica empresarial e a promoção ficariam assentes sob a mesma coordenação, sob uma única estrutura de parecer e licenciamento e com os instrumentos concentrados para a decisão.

A redução dos custos de contexto, tinha ainda uma tradução prática na concentração dos serviços transversais regionais num único centro de racionalidade.



