Geografia e Ordenamento do Território, Revista Electrónica

Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território

http://cegot.org

ISSN: 2182-1267

Chamusca, P.
CEGOT
pedrochamusca@hotmail.com

Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios[1]

Referência: 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). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 31-55

Resumo

A multiplicação das escalas e dos ritmos de transformação dos territórios e da vida quotidiana veio colocar novos desafios à governação dos territórios, desafiando os modelos tradicionais de gestão e planeamento. Este artigo discute e reflete a reorganização estrutural e espacial do Estado e a reconstrução e conceptualização da governança como conceito, modelo e objetivo da governação territorial, clarificando as suas dimensões centrais e os fundamentos deste novo paradigma.

Palavras-chave: Estado, Governança, Governação, Território

[1] Adaptado do primeiro capítulo de "Governança e Regeneração Urbana: entre a teoria e algumas práticas", trabalho defendido como tese de doutoramento à FLUP em 17 de Dezembro de 2012

Abstract

The multiplication of scales and rhythms of the transformation of the territories and of day life placed new challenges to the territorial management, defying the traditional models of governing and planning. This article discusses and reflects the spatial and structural reorganization of the State and the reconstruction and conceptualization of governance as a concept, model and goal of territorial governance, clarifying its dimensions and the scope of this new paradigm.

Keywords: State, Governance, Governing, Territory

1. Introdução: a reorganização estrutural e espacial do Estado

No início do século XXI, vários autores (Ascher, 2001; Jouve, 2005) sublinharam a ideia de que a sociedade contemporânea se transforma muito rapidamente, colocando novos desafios à governação dos territórios e obrigando a repensar modelos e estratégias de organização política, económica e social. Com efeito, os princípios da democracia representativa, das regras maioritárias e da responsabilidade dos eleitos começaram a ser questionados, ganhando destaque a valorização de processos deliberativos e regulatórios, bem como a emergência de modelos de governação em que o Estado deixou de ser o único ator envolvido na gestão dos territórios, ou pelo menos de ter um claro predomínio.

Este período, que se inicia no pós guerra mas é especialmente importante nas últimas duas décadas, é marcado, em síntese, por uma forte densificação e complexificação, o que leva à multiplicação das escalas, temporalidades, necessidades e interesses a considerar no planeamento e governação territorial, configurando um novo mosaico de base territorial (figura 1).

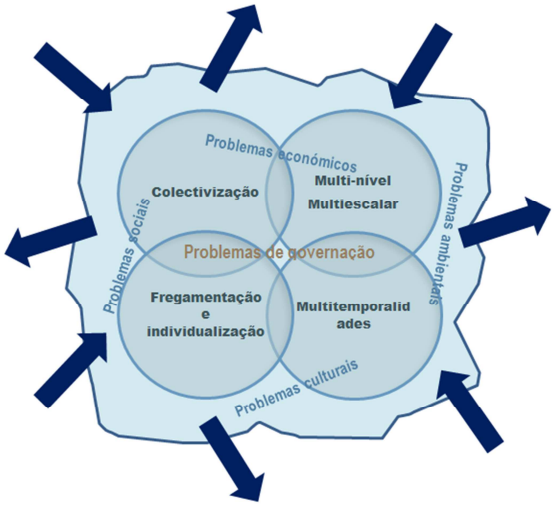

Figura 1 – Desafios de governação e a configuração de um novo mosaico de base

Este mosaico é caracterizado pela multiplicação de problemas de natureza social, económica, cultural e ambiental, que resultam da crescente complexidade dos processos de transformação económica e social de base espacial e evidenciam a dificuldade de resposta dos Estados centrais. Esta nova realidade desencadeia dois processos que, apesar de

parecerem opostos e contraditórios, estão intimamente relacionados – a coletivização dos territórios e a fragmentação e individualização dos mesmos. No primeiro caso, Patsy Healey (2002, p. 1777) refere-se à (re)criação dos territórios (cidades) como um "recurso coletivo", pretendendo essencialmente designar a necessidade de valorizar a ação coletiva e de desenvolver instrumentos e estratégias de governação que sejam reconhecidos por todos e sirvam as necessidades e aspirações de todos os indivíduos, sem por em causa o interesse coletivo. É precisamente neste ponto que entra a individualização e fragmentação dos territórios, já que os movimentos produzidos pelas mudanças estruturais do século XX aceitam a multiplicidade de interesses presentes num determinado território e a necessidade de os valorizar e articular com os interesses coletivos, uma vez que as expectativas de desenvolvimento são cada vez maiores[2]. Assim, na prática, verificamos que estes dois processos se complementam, traduzindo uma valorização de respostas coletivas para interesses e necessidades cada vez mais individualizadas – territórios como espaços de múltiplas pertenças e identidades – articuladas para servir a sociedade através de complexos sistemas de interação e comunicação.

1.1. Desafios à governação dos territórios

De uma forma geral, as transformações nos domínios económico, social e político, bem como a crescente complexidade do mosaico de organização territorial vieram evidenciar a incapacidade de adaptação do modelo de governação do pós-guerra[3] aos novos sistemas emergentes (Jessop, 2000), o que deriva de um conjunto de desafios que denunciam a possibilidade de falência da governabilidade[4] dos territórios e motivam a emergência de novos modelos de governação. Em síntese, estes grandes desafios à governação traduzem-se em seis questões essenciais, designadamente:

1. Globalização e internacionalização da economia – com expansão do número de empresas multinacionais e aprofundamento do sistema de trocas internacionais, o que motiva a descentralização de parte do ciclo produtivo, a diluição das fronteiras administrativas e uma crescente articulação entre os territórios. Este processo colide com os sistemas de governação tradicional (Jabbra e Dwiveri, 2004), já que o poder económico é cada vez mais independente da autoridade estatal e os

[2] Ainda que traduzidas nos objetivos de competitividade, coesão e sustentabilidade.
[3] Conhecido como Estado Providência (Welfare State).
[4] Entendida como a capacidade de responder às necessidades dos cidadãos e de regular o conflito social dos territórios através da adoção de políticas eficazes.

governos têm cada vez mais dificuldade em regular (por si só) a atividade económica (Amin e Thrift, 1994; Castells, 1996);

2. Emergência do setor privado – com um maior envolvimento no quadro decisório e legislativo, aumento das parcerias público-privadas e do número de serviços públicos que passam a ser fornecidos pelo setor privado, muitas vezes com tendência à desresponsabilização (Young et al., 2006);
3. Fragmentação e falência do sistema político – com forte pressão para a integração de novas escalas e atores no processo decisório, no sentido de responder à dificuldade de adaptação à mudança, aos movimentos de contestação e à crise de legitimidade dos eleitos (Healey, 1998; Keil, 2006);
4. Transformações no sistema de relações internacionais – com maior ênfase numa agenda de competitividade territorial, na qualidade de vida das sociedades e na articulação de escalas (Albrechts et al., 2003);
5. Fortalecimento das intervenções territoriais de base local ou regional – com progressiva valorização da construção de estratégias pelos agentes locais, com maior descentralização e abertura do Estado à sociedade civil.
6. Alteração dos princípios de organização política e económica – o conjunto de mudanças que afetaram a economia mundial, especialmente a partir dos anos 70, fazem com que o Estado se vá progressivamente "transformando de herói em vilão" (Bizelli, 2009, p. 21) e se veja forçado a redefinir estratégias e princípios orientadores da governação. Este processo é marcado pela transição de um modelo regulatório de organização industrial fordista-keynesiano para um modelo de produção e gestão pós-fordista mais flexível.

Em suma, os desafios que se colocam à governação dos territórios conduzem à evolução de um modelo de organização económica e política fordista para um sistema neoliberal pós-fordista, em que a territorialidade e espacialidade deixam de ser vistas como contentores ou plataformas e passam a ser assumidas como uma matriz dinâmica, conflitual e socialmente produzida através de interações sociopolíticas em diferentes campos institucionais e no contexto de várias escalas geográficas (Brenner, 1999; Swyngedouw, 2005), o que desencadeia importantes transformações nos princípios orientadores do planeamento e governação dos territórios.

1.2. A (re)organização do Estado

A reorganização da administração da maioria dos Estados europeus revelou-se indispensável para responder aos desafios emergentes das profundas transformações económicas e sociais das últimas décadas, bem como para tentar contrapor os efeitos do centralismo dos regimes, da opacidade dos sistemas políticos e da excessiva legislação e burocracia ainda existente (Ferreira, 2007). É neste contexto, de crescente descrença das pessoas na capacidade do Estado em assegurar a constituição de instituições e mecanismos promotores e representativos da ação coletiva que, ao longo dos últimos anos, o Estado se procurou reorganizar e adaptar às novas exigências de uma realidade cada vez mais complexa, o que de acordo com vários autores (Brenner, 1999; Brenner, 2004; Gibbs et al., 2001) envolve três processos: descentralização, recuo e desconcentração.

A. Descentralização e "*rescaling*" do Estado.

As transformações políticas e económicas globais do pós 1970 vieram descentralizar a escala nacional da atividade reguladora do Estado (Brenner, 2004), abalando de forma significativa a coerência interna das economias e das sociedades civis nacionais e reconfigurando, assim, a formação *westphaliana*[5] do Estado.

Esta lógica de descentralização é caracterizada por um processo de desnacionalização (Gibbs et al., 2001) ou *rescaling* (Brenner, 1999) do Estado, marcado por movimentos escalares de transferência de poder com direção variável: à escala global com partilha de poder "para cima", designadamente através de uma maior ligação dos Estados a entidades supranacionais como a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional (FMI) ou o Banco Mundial; à escala nacional com partilha de poder "lateralmente", através da transferência de competências para organismos e agências governamentais, mas também "para cima" e "para baixo"; e à escala regional com partilha de poder "para baixo", ou seja, para instituições intermédias que assim aumentam a sua relevância nos processos de governação, designadamente em tarefas de regulação e gestão.

Através destes processos emergem novas hierarquias multiescalares de organização institucional do governo, autoridade e política, onde ganha importância a internacionalização dos regimes políticos e o papel das escalas intermédias (local e regional) na regulação e gestão dos territórios.

[5] O princípio da soberania westphaliana (que resulta do Tratado de Paz de Westphalia) defende que as estruturas da autoridade interna de todos os Estados são autónomas ou independentes e que, por essa razão, a comunidade internacional e o sistema de relações internacionais se devia reger pela não intervenção nos assuntos internos dos seus membros, os quais deveriam ser geridos e regulados pelos atores endógenos de cada Estado.

B. Recuo do Estado/ Hollowing-out

Contrariamente à posição marxista da expansão (*withering-away*) do Estado observa-se uma importância crescente importância das teorias neoliberais que apontam para recuo do Estado (Wassenhoven, 2008) e para a queda do modelo do Estado Providência, de acordo com esta perspetiva. As várias transformações a que o Estado nacional está sujeito levam a que se fale no seu progressivo *hollowing-out* (Rhodes, 1996), ou seja, apesar de continuar importante, a exercer a sua soberania nacional e a manter a sua capacidade de atuação e projeção, o enfraquecimento das fronteiras e a internacionalização e flexibilização dos sistemas produtivos levam à perda progressiva de autonomia e à procura crescente de mecanismos de coordenação supramunicipal, bem como ao desenvolvimento e transferência de competências para escalas intermédias.

O *hollowing-out* do Estado refere-se, assim, à alteração dos limites, âmbito e formas de intervenção pública e à perda de funções do Estado central e local para outros agentes locais e para instituições supranacionais, pretendendo representar a diminuição da capacidade dos aparelhos governamentais centrais (*core executive*) para agir de forma eficaz e efetiva, uma vez que é progressivamente "esvaziado" desde cima (por exemplo com interdependências internacionais), baixo (mercado e redes) e na horizontal (pelas agências e organismos de várias ordens).

C. Desconcentração e privatização de alguns serviços

A ideia de desconcentração do Estado cruza-se com a análise do *rescaling* do Estado de Neil Brenner, que, no entanto, sublinha que apesar de processos de *downscaling* e *upscaling*, as instituições nacionais continuam muitas vezes a desempenhar os papéis mais importantes na formulação, implementação, coordenação e supervisão das iniciativas, reencarnando assim formas novas e híbridas em múltiplas escalas sócio espaciais.

Nesta leitura, a descentralização do Estado é acompanhada por um processo de "desestatização"[6] (Macleod e Goodwin, 1999) do sistema político e desconcentração do poder e da autoridade, bem como pela privatização de antigos serviços públicos e pela flexibilização do quadro regulamentar. No quadro desta flexibilização, o Estado conhece diferentes transformações – de acordo com os diferentes contextos e especificidades de cada território –, mas apesar disso não se esvaziou e, em alguns casos, chega mesmo a aumentar o seu controlo e influência. A teoria da desconcentração traduz a progressiva

[6] No sentido em que há uma mudança dos modelos de governação, com um declínio relativo do Estado na gestão e apoio de projetos económicos e sociais.

passagem do Estado para um papel de mediador, no qual mantém grande parte da sua autoridade reguladora mas transfere um conjunto de tarefas e competências para outras escalas e atores, procurando orientar e apoiar a sua concretização. Esta lógica de partilha de poder e autoridade[7] associa-se a um processo de simplificação de regulamentos e burocracias que pretende tornar os aparelhos administrativos públicos mais leves, céleres e eficazes e aumentar as parcerias com o setor privado, traduzindo-as em grandes investimentos e na privatização/contratualização de alguns serviços que tradicionalmente eram fornecidos pelo setor público.

2. A emergência da governança como alternativa aos conceitos de governo e governação

As profundas transformações que caracterizaram a segunda metade do século XX – designadamente a multiplicação dos problemas de natureza social, económica, cultural e ambiental, a crescente complexidade dos processos de transformação e tomada de decisão e a fragmentação social e morfológica dos territórios –, as alterações nos modelos de organização política e económica dos territórios e os processos de reestruturação do Estado produziram importantes efeitos na alteração dos princípios de governação territorial, motivando de uma forma geral (ainda que gradual e diferenciada) a passagem de um modelo de Estado centralista para um sistema de organização tripartida do poder e da autoridade.

É neste contexto que devemos considerar a emergência[8] do conceito de governança territorial nos últimos anos do século XX, como alternativa aos conceitos de governo (*government*) ou governação (*governing*), estes em crescente descrédito face à sua incapacidade de responder às necessidades de intervenção num período de maior complexidade de problemas. Com efeito, a reconstrução conceptual e valorização da governança ocorre numa circunstância em que se assume que os territórios, sejam eles urbanos ou rurais, de baixa ou alta densidade, se caracterizam por dinâmicas que afetam a sua capacidade de desenvolvimento e influenciam a qualidade de vida das pessoas. Reconhece-se, contudo, que não existe uma fórmula mágica de como planear e gerir um território, uma vez que a governação de um espaço não é avaliada apenas por indicadores

[7] Apesar do Estado manter, por norma, a sua influência e posição central.
[8] Convém sublinhar que não se trata de um conceito novo, apenas da recuperação de um conceito antigo e da sua associação a um conjunto de princípios de boa gestão ou governação territorial.

de urbanismo, índices de engenharia ou fórmulas matemáticas, sendo necessário considerar também razões de "coração" e "alma", que traduzem o grau de satisfação de cada indivíduo face ao espaço em que vive e às estratégias e políticas adotadas. Neste contexto, as lógicas de transparência e *accountability* assumem-se como princípios centrais, ancorando-se na especificidade de cada espaço, na coresponsabilização dos agentes e na monitorização (e aprendizagem permanente) de processos e resultados.

2.1. A multiplicidade de conceitos e definições

Apesar da valorização crescente do conceito, particularmente evidente na oposição aos tradicionais modelos de governação, a verdade é que a revisão da bibliografia nos apresenta a governança como um tema muito tratado, mas com várias aplicações e significados. Rhodes (1996), por exemplo, apresenta-nos seis diferentes entendimentos da governança no período contemporâneo, que traduzem também as diferentes trajetórias das agendas de governação:

1. Governança como o Estado Mínimo (Minimal State), representando o recuo do papel do Estado e a redefinição da forma e do alcance da intervenção pública, designadamente através da incorporação dos mercados/privados no fornecimento de serviços públicos, num contexto de forte liberalismo económico.
2. Governança como Governança Corporativa ou Empresarial (Corporate Governance), num novo sistema económico e administrativo onde as organizações são dirigidas e controladas, aproximando-se dos modelos de gestão empresarial baseados na partilha de informação, na responsabilização dos vários atores ou indivíduos e na repartição de tarefas.
3. Governança como Nova Administração Pública (New Public Management), associada ao empreendedorismo, à ação coletiva e à incorporação dos grupos privados e dos seus princípios na gestão pública, com abandono do modelo hierárquico, burocrático e unilateral tradicional. Esta conceção de Nova Administração Pública envolve a introdução dos princípios de gestão do setor privado na administração do setor público (managerialismo) e prevê a incorporação de estruturas de incentivo na provisão de serviços públicos (novas instituições económicas).
4. Governança como Boa Governança, assumindo as ideias propostas pelo Banco Mundial (BM) nos anos 80/90 do século passado, em que que se estabelece um conjunto de critérios, tendo por objetivo a criação de condições para um

desenvolvimento integrado e para a promoção de modelos mais democráticos, participados e inclusivos. De acordo com o BM, a boa governança envolve um serviço público eficiente, um sistema judicial independente e um quadro legal para enquadrar a contratualização; a administração responsável dos fundos públicos; auditores públicos independentes; o respeito pela lei e direitos humanos em todas as escalas; uma estrutura institucional pluralista e uma imprensa livre.

5. Governança como um Sistema Sócio-Cibernético, reforçando a ideia de que governança é uma estrutura que emerge como resultado comum da interação e dos esforços de todos os atores, não se podendo reduzir apenas a um ou um grupo, nem à autoridade tradicionalmente imposta por uma figura central (Carrington et al., 2008), porque todos são interdependentes, onde os atores não-governamentais e informais são vistos como também responsáveis pela governação.
6. Governança como Redes Autónomas (Self-Organizing Networks), com organização da ação coletiva através de redes estabelecidas entre os três setores (público, privado e sociedade civil), num quadro de grande complexidade e autonomia em relação ao Estado. Esta corrente define a governança como um conjunto de acordos de governação que resultam da coordenação entre os atores numa rede que não está dependente de um organismo governamental e onde há interação contínua entre atores, de acordo com os objetivos definidos e com a necessidade de partilhar recursos, sendo que estas relações são baseadas nas regras internas das organizações e na confiança (Carrington et al., 2008).

Além destas seis abordagens à governança é possível encontrar outras interpretações e definições, designadamente as de governança multinível ou multiescalar (Bache e Flinders, 2004), a de novo localismo ou produto do hibridismo e governamentalidade neoliberal ou ainda os diferentes princípios de boa governança propostos pelas Nações Unidas e pelo Livro Branco sobre a Governança Europeia.

Em síntese, a governança territorial é um conceito incerto e com múltiplas aplicações incerto e ambivalente que toca em aspetos como a gestão territorial e a organização do processo decisório. Apesar da inexistência de uma definição consensual e do descrédito de alguns autores que caracterizam o paradigma como vago, incoerente, baseado em falsas ideias ou "*just words*" (Larmour, 1998, p. 3), são especialmente importantes as teorias que apontam para a necessária aproximação do Estado às pessoas, as práticas de negociação e interdependência entre os diferentes setores (Innes e Booher, 2003), os variados

mecanismos da democracia participativa e os modelos de governança colaborativa (Ansell & Gash, 2008), que lançam o debate sobre a a importância da organização e regulação da ação coletiva (Cars et al. 2002; Le Galès, 2002) e sobre os ganhos de eficiência, democracia e representatividade que podem advir da participação e diálogo com outros atores que não os eleitos.

3. As dimensões centrais da governança territorial

Apesar da multiplicidade de definições e debates que envolvem o paradigma da governança, a verdade é que o seu potencial enquanto modelo de gestão territorial tem vindo a ganhar cada vez mais adeptos e maior destaque na opinião pública, designadamente após o discurso de Kofi Annan (1998, p.2), Presidente das Nações Unidas, quando este afirmou que a "boa governança é, porventura, o fator mais importante para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento". Importa então sistematizar as dimensões e princípios fundamentais da governança enquanto conceito, modelo e objetivo de governação dos territórios.

3.1. A governança enquanto evolução e rutura

Apesar das definições de governança serem muito complexas (ou pelo menos muito variáveis em função da perspetiva ou da abordagem), é relativamente consensual que não se trata de um sinónimo de governo (Graham et al., 2003) e que a governança pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais, com rutura de princípios, mecanismos e procedimentos de gestão territorial. A procura de melhores formas de governar os territórios motivou uma profunda alteração nos princípios orientadores da gestão dos territórios, com uma clara tendência para o enriquecimento da democracia representativa através do desenvolvimento de novos procedimentos deliberativos e consultivos (Minnery, 2007). Neste sentido, devemos compreender a governança como "(…) uma alteração no significado do governo, referindo-se a um novo processo de governar; uma nova condição do Estado de Direito; ou o novo método pelo qual uma sociedade é governada" (Rhodes, 1996, p. 652).

Neste contexto, assistimos a uma importante transformação dos modos de governação associados ao Estado burocratizado do bem-estar para modelos de governança mais empresariais (Coaffee e Healey, 2003), com o abandono de estruturas de governação

centralizadas e hierárquicas, por troca com abordagens colaborativas com envolvimento de atores não-governamentais e do setor privado (Bull e Jones, 2006).

As diferenças entre o tradicional governo e a governança têm sido amplamente debatidas nos últimos anos, associando o governo às instituições formais do Estado e às decisões tomadas no contexto de quadros legais e administrativos específicos e a governança a uma transformação social a várias dimensões: pessoas, organizações, atitudes, competências, estruturas e procedimentos. No entanto, a progressiva redefinição de que o conceito evidencia a grande instabilidade teórica e prática da governança, bem como coexistência de vários modelos de gestão, que desafiam até a distinção entre governo e governança (quadro 1).

Característica/Modelo	Burocrático	NAP	Governança
Orientação	Legalista (normas, regras)	Serviços	Cidadania ativa e participação
Objetivo	Gestão orientada para o cumprimento das regras e leis	Gestão orientada para a competitividade	Gestão orientada para a qualidade de vida da sociedade
Perspetiva	Muito associada ao tradicional governo	Associada à eficácia e desempenho do setor público (com incorporação dos privados)	Associada às expectativas da sociedade civil
Regulação	Com fortes hierarquias	Com enfâse no papel dos mercados	Através de redes
Lógica	Jurídica	Económica	Sociedade (Política)
Tipificação	Administração legalista	Administração de serviços	Administração estratégica

Quadro 1 – Modelos coexistentes de gestão territorial (Adaptado de Bovaird e Loffler, 2003)

De facto, o conceito de Nova Administração Pública (NAP)[9] tem vindo a ser entendido não como um sinónimo ou constituinte da governança, mas como um modelo de governação territorial intermédio que coexiste com o paradigma emergente da governança (orientada para a participação e para uma gestão estratégica que tem como principal objetivo a

[9] Conceito proposto por vários autores e adotado pela OCDE durante os anos 1990, associando-lhe um conjunto de orientações para os Estados-membro que passavam pela privatização dos serviços, com diminuição do peso do Estado; adoção de métodos de gestão empresarial, desburocratização e descentralização, com suporte num modelo que enfatiza os resultados, a participação e os sistemas abertos.

qualidade de vida) e o modelo burocrático tradicional (com uma administração legalista marcada por hierarquias fortes), caracterizando-se pela forte capacitação e envolvimento do setor privado. A NAP configura, então, um modelo intermédio ou transicional entre o governo e a governança, associando-se a uma gestão claramente orientada para a competitividade e baseada na eficácia do setor público, na prestação de serviços públicos de forma eficiente (mas não necessariamente por organismos públicos) e no forte papel dos mercados e da economia nos processos de gestão territorial.

3.2. A governança enquanto forma reinventada de governar

É controversa a associação da governança ao *minimal state* e mais ainda a *governance without government*, porque isso põe em causa a importância e o papel das instituições administrativas e questiona mesmo a governabilidade[10] dos espaços. Com efeito, a questão estrutural reside na governabilidade do território – estabilidade, coerência e eficiência institucional e política da administração e gestão dos territórios – sendo que esta está relacionada com o respeito das leis e das estruturas deliberativas, com o equilíbrio entre as reivindicações da sociedade (de serviços, políticas ou questões concretas) e os efeitos concretos da ação do governo. Neste contexto, o papel do governo e da governança não podem ser exagerados nem subestimados (Kooiman, 2012), porque a governança não tem o poder de controlar fatores externos que afetam a governabilidade dos territórios (desastres naturais, por exemplo), nem o papel do governo na manutenção da lei e do funcionamento das estruturas decisórias (cooperação entre os diferentes agentes, mecanismos e instrumentos de planeamento, modelos de governação) pode ser removido, sob pena de se levantarem problemas de legitimidade no cruzamento da democracia deliberativa e representativa.

Assim, a governança territorial é entendida enquanto forma reinventada de governar os territórios, mas não como um modelo de governação sem governo, uma vez que este apenas vê a sua ação complementada por um conjunto diversificado de redes de agentes e instituições que procuram dar uma resposta eficaz aos problemas de uma sociedade cada vez mais dinâmica e complexa.

Parece evidente, tal como a literatura recente vem comprovando, que não pode existir governança sem governo, uma vez que a governança não pretende substituir as tradicionais

[10] Entendida como a capacidade de responder às necessidades dos cidadãos e de regular o conflito social dos territórios através da adoção de políticas eficazes (Alvarez et al., 2006).

estruturas de governo mas antes transformar o processo de governação, adaptando um modelo insuficiente à complexidade da nova realidade. A governança não substitui a governação tradicional, mas altera-a e complementa-a (Hohn e Neuer, 2006). Contudo, tal como refere Feiock (2004, p. 20) os "governos são uma condição necessária da governança", apesar de não serem "uma condição suficiente", pelo que a governança só pode ser vista em associação com a redução da posição autoritária e centralista do Estado e aumento da representatividade e participação da sociedade civil e do setor privado, o que leva a que se fale de governança como uma forma reinventada de governo, com melhor gestão (Stoker, 1998).

Em suma, a governança diz respeito à emergência de novos acordos institucionais (formais e informais) de governação que vão além do Estado e que procuram articula-lo e desenvolver mecanismos de cooperação, participação e influência. Estas novas formas institucionais de governação atribuem um papel mais importante ao setor privado e aos atores da sociedade civil na administração e aplicação de políticas, oferecendo novas possibilidades para a participação e para o reforço da democracia, promovendo parcerias e descentralização de competências e um conjunto de parcerias (Swyngedouw, 2005).

3.3. A governança como alteração das fronteiras entre setores

A governança exige o envolvimento de uma multitude de diferentes atores (figura 2) no processo de planeamento e governação dos territórios, com alteração das tradicionais fronteiras entre setor público, privado e a sociedade civil. Esta componente decorre da ideia que os espaços são demasiado importantes para poderem ser geridos apenas pelos eleitos, pelo que o governo passa a ser visto como um encontro de agentes e escalas, considerando as suas interações, as dimensões multiescalares, as dinâmicas espaciais e variados atores para alcançar entendimentos orientados por lógicas de concertação e não de domínio hierárquico (Chamusca, 2011). Ainda assim, a prática tem evidenciado uma clara tendência para uma maior importância do setor privado, frequentemente superior à dos próprios poderes públicos, o que decorre da sua capacidade de investimento e da fragilidade financeira que muitos órgãos administrativos enfrentam.

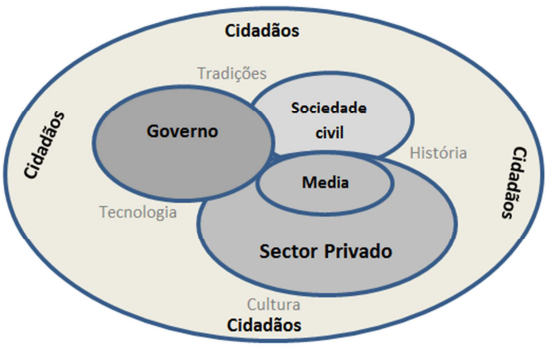

Figura 2 – Multitude de atores envolvida no processo de planeamento (Adaptado de Graham et al., 2003)

Neste contexto, a governança é entendida como um processo que se ancora num modelo de organização tripartida da sociedade, capaz de mobilizar grupos sociais, instituições e atores públicos e privados, de promover a formação de alianças e o envolvimento de todos em projetos coletivos (Le Galès, 2002). Neste modelo tripartido, entre Estado, mercado e comunidade, o ator principal pode ser qualquer um da tríade, sendo que o papel dos outros pode ser muito variável, de acordo com a forma de interação que se estrutura. As relações são normalmente de cooperação, confiança e colaboração, mas também podem envolver conflito e antagonismo (Sbragia, 2000) – uma vez que às vezes se veem como adversários – ou papéis desiguais e envolvimento "fictício", o que leva muitos autores a questionar onde começa e acaba a governança.

A primeira forma de interação diz respeito a um modelo de organização em rede centrado no Estado. Há muitos centros de poder, mas o Estado, mesmo sem ser supremo ou sem ter grande papel, continua a ser o ator chave, conseguindo manipular ou facilitar o papel dos outros atores. O principal risco de conflito reside na ligação ao setor privado e na capacidade de gerir e associar os seus objetivos, por vezes apenas orientados para o lucro, o que pode gerar desconfiança na comunidade.

A segunda forma de interação representa aquilo que alguns autores (Peters e Pierre, 1998) designaram por "*governance without the state*", mas que Swyngedouw (2005, p. 1991) preferiu chamar de "*governance beyond the state*". Na prática esta interação está associada a modelos de organização em que os mercados (setor privado) se constituem com ator principal. Neste modelo, o Estado desempenha funções de mediação e manutenção da ordem, podendo gerar conflitos quando impõe alguns critérios tendentes a reduzir externalidades não económicas.

O terceiro modelo está centrado na comunidade, tendo a sociedade civil e o terceiro setor como ator principal e estruturante das redes, valorizando os movimentos voluntários e o seu papel ativo na governação dos territórios. Muitas vezes, estes movimentos são apoiados (em especial do ponto de vista financeiro) pelos outros setores, o que tende a gerar conflitos quando se extremam movimentos ativistas ou quando o Estado lhes pretende transferir o ónus da responsabilização ou prestação de contas.

3.4. A governança como modelo de governação em rede

Como vimos, a governança identifica o atenuar das fronteiras e responsabilidades pela gestão das questões económicas e sociais (Stoker, 2000), observando-se uma crescente

complexidade dos sistemas de governação, com "recuo do Estado" e a maior responsabilização do setor privado e da sociedade civil (considerada essencial para o sucesso da ação coletiva), designadamente através de transferência de competências para organizações voluntárias (e não orientadas para o lucro) e da privatização de serviços, o que leva à valorização do entendimento da governança como a governação feita com e através de redes (Rhodes, 1997).

Do ponto de vista conceptual, as redes de governança (ou governança em rede) referem-se aos conjuntos de ligações institucionais, formais e informais, entre atores governamentais e de outros setores, que são estruturadas através de interesses comuns na elaboração e implementação de políticas públicas. As redes de governança estão associadas a novos sistemas de deliberação, decisão e implementação de políticas públicas, baseados em interdependências mas não necessariamente no equilíbrio entre os atores públicos, privados e da sociedade civil (Klijn e Skelcher, 2007). Desta forma, a governança pode ser compreendida como uma rede de relações policêntricas e mutuamente dependentes, estabelecida entre atores públicos e não-públicos, que se distingue da convencional e hierárquica redistribuição de recursos orçamentais que caracteriza o Estado Providência (Cars et al., 2002; Fernandes e Chamusca, 2009).

A governança em rede, bem como a associação das redes de governança a novas formas de organização (híbridas e com forte valorização das parcerias público-privadas), levantam uma série de questões sobre as relações que se estabelecem entre as redes de governança e as instituições democráticas (Klijn e Skelcher, 2007). O quadro 2 sintetiza a complexidade deste relacionamento, que pode ser incompatível, complementar, transicional ou instrumental.

	Incompatível	**Complementar**	**Transicional**	**Instrumental**
Relação das redes de governança com a democracia representativa	As redes de governança desafiam a legitimidade das instituições eleitas.	As redes de governança fornecem novas linhas às instituições.	As redes de governança oferecem mais flexibilidade e eficácia.	As redes de governança fornecem meios para as instituições aumentarem a autoridade.
Papel dos eleitos	Os políticos são decisivos e a sua autoridade não deve ser posta em causa	Tentam usar as redes de governança para promover envolvimento e aumentar a legitimidade, mas mantêm a sua autoridade.	Devem funcionar como mediadores, reguladores, porque são incapazes sozinhos.	Usam as redes de governança para exercer o controlo e realizar as políticas, reforçando a legitimação.

Quadro 2 – Relação entre as redes de governança e as instituições democráticas (Adaptado de Klijn e Skelcher, 2007)

3.5. A governança como processo social de regulação da ação coletiva

De um modo geral, as limitações e as debilidades do sistema de governo tradicional foram colocadas a descoberto pela multiplicação das formas de comunicação e interação entre os diferentes agentes com interesse no desenvolvimento de um determinado espaço. Por isso, para lá de questões ideológicas e de uma maior ou menor confiança no Estado, a governança parece resultar da necessidade de resolver problemas de uma forma mais eficaz, eficiente e democraticamente responsável, num contexto em que se assume que estes seriam melhor enfrentados e resolvidos através de uma atitude que considerasse os princípios de boa governança associados à abertura, participação, estratégia, responsabilidade e eficiência.

A governança territorial deve, então, ser "entendida não só como o mero governo da cidade mas como um sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, que assegure as escolhas coletivas e a sua concretização" (Rhodes, 1997, p. 103). Neste contexto, é importante sublinhar a noção de governança como fenómeno de mobilização da ação coletiva e de regulação de interdependências, compreendendo que a governança inclui todas as formas de ação coletiva centradas na esfera pública, desde as que são estruturadas por organismos governamentais formais às que são despoletadas por grupos autónomos ou movimentos sociais que resistem e desafiam os modelos de governação tradicionais (Healey, 2006).

A regulação das dependências é orientada para o coletivo, e inclui a articulação de uma visão comum de qualidade de vida; a inclusão dos cidadãos, grupos de interesse e atores nos processos eleitorais, administrativos e de elaboração de políticas (o que requer que os desejos e necessidades dos diferentes grupos e cidadãos sejam considerados); a formulação, execução, monitorização e avaliação dos programas e projetos de governação (o que requer confiança nos que governam) e a mobilização de recursos para atingir bons resultados e a resolução institucional (pelo diálogo) de conflitos e diferenças que possam existir.

3.6. A governança enquanto "percurso"

A governança é um processo dinâmico e estruturado (mas simultaneamente flexível) de políticas colaborativas, que requer uma constante capacidade de aprendizagem e adaptabilidade dos atores envolvidos (Bock, 2006), estando mais relacionada com os processos de tomada de decisão do que com a essência destas. Nesta linha de ideias, os

princípios circulação de informação, negociação e articulação de atores, participação, flexibilidade, abertura e cruzamento de escalas na procura de soluções híbridas e inovadoras, e a variabilidade das relações e redes no tempo e no espaço, assumem-se como centrais (Ascher, 2001; Hohn e Neuer, 2006)

É neste contexto que se enquadra a noção de que a "governança não é um destino, mas um percurso" (Edgar et al., 2006, p. 4), uma vez que não diz respeito só a onde queremos chegar (resultados), mas também e sobretudo a quem vamos envolver nas decisões e que mecanismos serão utilizados para alcançar os objetivos propostos (Graham et al., 2003). Assim, a governança deve ser entendida enquanto modelo emergente que coloca a ênfase nos processos de elaboração, discussão e negociação e que difere dos modelos de governação tradicionais essencialmente pelos processos que utiliza e não tanto pelos efeitos ou resultados que produz (Ewalt, 2001; Stoker, 1998).

A governança assume como central o princípio da negociação, partindo-se da ideia de que os processos de construção do desenvolvimento são tão ou mais importantes que os produtos ou objetos finais, sejam eles de cariz económico, social ou outro. Mais do que criar novas redes relacionais (ou fortalecer as existentes), a governança revela uma nova forma de organização da sociedade, nomeadamente na sua postura e interesse face ao desenvolvimento e na participação nos processos de tomada de decisão.

3.7. A governança enquanto integração

A governança desenvolve múltiplas e variadas formas de integração que podem ser classificadas em horizontal, vertical e setorial (Vigar, 2009). A integração horizontal manifesta-se essencialmente através do alinhamento de políticas, instituições e atores num dado território, configurando redes relacionais e promovendo interações constantes na partilha de objetivos e recursos. Desta capacidade de articulação entre o público, o privado e o setor voluntário resulta um fortalecimento das parcerias e da componente estratégica da governação que se traduz na convergência de objetivos, no fortalecimento de uma base flexível de confiança e no reforço do capital social. Estes processos têm especial atenção à necessidade de integrar as políticas públicas e torna-las mais "*citizen oriented*" (Vigar, 2009, p. 1572), constituindo uma governança mais efetiva e que acompanha o desenvolvimento e valorização do planeamento estratégico e colaborativo.

Se o ponto anterior diz respeito a trocas regulares e interativas entre atores independentes mas interdependentes entre si, bem como ao acesso e possibilidade de envolvimento de

todos nos processos de tomada de decisão, a integração vertical refere-se às várias geografias e escalas em que a governança se pode construir (Swyngedouw, 2005). Com efeito, a governança manifesta-se no contexto de várias escalas geográficas e a integração vertical traduz-se na articulação entre diferentes estruturas de governo (supranacional, nacional, regional, sub-regional, local), promovendo o desenvolvimento de novas escalas (*rescaling*) para a distribuição de poderes e responsabilidades, com transferência de competências para novas instituições e uma descentralização e desconcentração da ação governativa.

A integração setorial, por fim, diz respeito à articulação entre os diferentes campos de política (como transportes, economia, planeamento espacial e habitação), para a promoção de respostas integradas em detrimento de abordagens setoriais (problema a problema), valorizando princípios associados ao planeamento estratégico e colaborativo que assim aparecem intimamente relacionados com o modelo de governança.

3.8. A governança como participação e negociação

A ideia de que a governança reforça a legitimidade dos processos de governação através da participação, da negociação e do desenvolvimento de procedimentos mais consultivos é outro dos aspetos centrais deste novo modelo. Tradicionalmente, o planeamento e governação do território estão fundados em princípios de representação e delegação (Ascher, 2008), sendo caracterizados por lógicas de domínio hierárquico, em que, através do voto, os cidadãos elegem alguém para defender as suas ideias e interesses (e simultaneamente para "gerir" os seus anseios e expectativas de futuro), descartando-se em seguida do processo de planeamento e gestão territorial.

Atualmente, este modelo tem-se mostrado (cada vez mais) insuficiente e ineficaz, sendo que a necessidade de legitimar os processos de gestão territorial e de conjugar atores e interesses distintos levou ao desenvolvimento de estratégias associadas ao envolvimento cívico, à participação e à partilha de responsabilidades. Neste contexto, a participação consolidou-se como um veículo fundamental na reforma das práticas democráticas e de gestão do território, num processo que não procura substituir a democracia dita representativa, mas complementá-la e aperfeiçoá-la (Ascher, 2008), contribuindo para uma maior legitimação dos processos de desenvolvimento e para uma melhor aplicação dos princípios da governança através de novas metodologias de diálogo, concertação e contratualização.

Neste contexto, a governança assume que o exercício do poder tem de ser legitimado, devendo para isso estar em conformidade com as leis e de acordo com interesses partilhados, sendo também fundamental existir um amplo reconhecimento e validação das relações de poder por todos os envolvidos (Stoker, 1998). Em suma, a governança concorre para a legitimação e aperfeiçoamento dos processos democráticos, o que de acordo com Bang (2004) pode ser enunciado por um conjunto de ações:

- Resolução concreta dos conflitos, com diálogo e compreensão dos problemas;
- Legitimação através do diálogo e contacto próximo, que possa promover a participação e a partilha de responsabilidades;
- Criação de um programa de ação com base no diálogo e na promoção dos valores comuns, sem imposições das estruturas *top*;
- Desenvolvimento de novos métodos de comunicação e informação que não se destinem apenas à transmissão de ideias, mas a criar mecanismos de aprendizagem multidirecionais;
- Seleção e implementação de projetos eticamente responsáveis, considerando as propostas de todos os atores e optando pelos que melhor se adequam aos valores e interesses dos cidadãos;
- Manutenção do contacto/parceria durante todo o processo, assegurando a conclusão de todas as ações.

3.9. A governança enquanto processo com diferentes níveis de apropriação e formas de estruturação

A governança prevê diferentes níveis de apropriação e formas de estruturação. De acordo com Vigar (2009) a governança tem quatro dimensões importantes, designadamente: a articulação de estratégias e políticas; a reestruturação política e dos modelos de governação; a articulação de projetos e ações; e a cooperação entre atores. A natureza destas dimensões reforça a importância das formas de cooperação horizontal, vertical e setorial. No entanto, alguns autores introduzem outras dimensões de análise, designadamente as dimensões em que a governança se manifesta, o grau de apropriação dos seus princípios pela sociedade e pelos territórios (Coaffee e Healey, 2003) e as formas de estruturação das redes – com ator principal ou em estruturas relacionais (Feldman e Khademian, 2002).

Em relação às variadas situações em que a governança se manifesta e aos diferentes graus de apropriação dos seus princípios, identificam-se três situações distintas: episódios

específicos; processos de governança e mobilização do poder da comunidade (*mobilization of bias*) e cultura de governança. Os episódios específicos dizem respeito a práticas esporádicas, geralmente associadas a um acontecimento especial, à realização de um investimento concreto, ou à elaboração de um instrumento de planeamento. Durante este processo (temporalmente delimitado), procura-se associar e envolver os atores-chave do território, articulando os seus interesses e recursos e dividindo responsabilidades. A intervenção processa-se num ou mais campos institucionais, específicos da oportunidade, e resulta na publicação de um relatório, comunicação ou programa de ação, que poderá ser implementado em comum, mas que após o seu término leva ao desaparecimento da rede de governança.

Um segundo modelo prende-se com a configuração de processos de governança que são capazes de envolver e mobilizar uma corrente da sociedade civil que influencie de forma efetiva o planeamento e a agenda política da gestão dos territórios. Ao contrário da configuração anterior não está delimitado temporalmente, nem se circunscreve a uma oportunidade específica, implica a existência de redes, com fortes ligações entre os diferentes atores, selecionados de forma inclusiva e abrangente. São processos que se orientam para a resolução de problemas e conflitos comuns e que definem um conjunto de práticas transparentes, simples e diversificadas que configuram um guião de ação coletiva para a gestão territorial quotidiana e que pretende influenciar toda a estratégia de governação.

O terceiro estádio identifica todos os territórios em que a evolução dos modelos de governo tradicionais para a governança se fez de forma completa e eficaz, permitindo a plena "territorialização" deste novo paradigma e a criação de uma cultura de governança, onde todos as proposições anteriormente apresentadas são cumpridas, integrando uma multiplicidade de valores e interesses e definindo formas variadas, híbridas e flexíveis de ação coletiva.

4. Conclusão: clarificando o conceito de governança territorial – entre a atratividade dos princípios e os riscos de falhanço

Como vimos, os territórios estão a atravessar um importante período de reestruturação, marcado por um conjunto de processos e dinâmicas de mudança que alteram profundamente a sua geografia, em diferentes escalas e possivelmente sobretudo na forma como as escalas se articulam entre si. Este processo não acontece, contudo, de forma

idêntica em todos os territórios, adquirindo características, ritmos e temporalidades que variam de país para país, de região para região, de cidade para cidade e até à escala do bairro, quarteirão e rua.

A emergência de novos modelos e objetivos de governação do território – associados designadamente à reestruturação do papel do Estado e à incorporação de um conjunto de princípios e valores associados à abertura, coerência, eficácia, participação e responsabilização dos diferentes grupos de atores envolvidos no desenho e (sobretudo) na concretização políticas públicas e dos seus instrumentos de operacionalização ou regulação – assume a integração e sobreposição de espaços e dimensões de desenvolvimento, a incerteza do futuro e a necessidade de promover processos participados de decisão.

No contexto europeu, o desenvolvimento de formas e modelos de governança territorial (enquanto novo quadro conceptual e metodológico) adaptadas às realidades e especificidades de cada espaço é entendido como essencial para dar uma resposta mais eficaz aos desafios atuais, promover a qualidade de vida das pessoas e garantir a competitividade, coesão e sustentabilidade dos territórios. Nesta linha de ideias, o discurso técnico e político – alicerçado num conjunto de relatórios e documentos de referência (com destaque para o Livro Branco da Governança Europeia, produzido pela Comissão Europeia) – tem vindo a sustentar um quadro conceptual e metodológico para a reorganização dos modelos de governação territorial a diferentes escalas, com orientações e tendências da mudança, de que se sublinha:

- Promoção e valorização de modelos holísticos de desenvolvimento e gestão territorial que sejam capazes de lidar com os desafios, pressões e oportunidades de forma integrada e através de abordagens multissetoriais;
- Equilíbrio entre as abordagens baseadas nas pessoas e as abordagens baseadas no território;
- Articulação de estruturas formais de governação com estruturas informais, flexíveis e multiescalares, permitindo responder da melhor forma e na escala mais adequada às necessidades da população;
- Promoção de visões comuns para o território, agregando objetivos e modelos de desenvolvimento contrários e potencialmente geradores de conflitos e elegendo a prospetiva como instrumento fundamental do planeamento;
- Promoção do trabalho em rede e da constituição de parcerias territoriais alargadas;

- Promoção da cooperação e articulação espacial, no sentido de assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado, coerente e eficiente na utilização dos recursos;
- Flexibilidade e adaptação às circunstâncias de cada contexto, ainda que considerando sempre a necessidade e as vantagens de articular várias escalas temporais e territoriais;
- Promoção da coordenação horizontal e vertical das políticas e dos processos;
- Promoção da capacitação dos cidadãos, da participação dos atores e de uma utilização inovadora do capital social;
- Valorização da inovação social como instrumento para vencer a fraca articulação entre o crescimento económico e o desenvolvimento social, procurando estimular a relação entre o espaço público e privado e promover o envolvimento, a participação e a criatividade.

Partindo deste conjunto de ideias e princípios, a governança implica o desenvolvimento de múltiplas formas de integração (horizontal, vertical e setorial) e participação, de estruturas e atividades menos hierárquicas e burocratizadas (Jessop, 2000), de um conjunto de regras e normas reguladoras da ação coletiva amplamente reconhecidas e de mecanismos de aprendizagem e adaptabilidade que permitam responder coletivamente e de forma eficaz e sustentável a problemas comuns, através de parcerias, da cooperação e de um eficiente uso dos meios e recursos disponíveis, capaz de promover o desenvolvimento territorial.

No entanto, devemos ter presente que, pela sua natureza social e territorial, a governança adapta-se ou resulta de um determinado contexto, pelo que o principal desafio reside na capacidade de unir as diferentes realidades sociais e políticas e transformá-las em sinergia e ação. Por isto, não é possível, nem desejável, criar uma receita de governança. Também por isto, devemos aceitar que este novo modelo de governação encarna um conjunto de problemas que, apesar da flexibilidade e abertura dos novos mecanismos, pode levar ao falhanço da ação coletiva (Stoker, 1998). Estes prendem-se essencialmente com a distância entre os modelos normativos do governo (que se mantêm) e a nova realidade complexa da governança; com os perigosos jogos e relações (dependências) do poder e com as dificuldades de responsabilização no contexto de redes autónomas e independentes, em que a "prestação de contas" pela ação coletiva (e pelos erros cometidos) tende a cair no vazio ou a ser empurrada para o "governo", o que acende e exacerba os debates em torno da governança e da boa governança.

Isto resulta na consolidação de um paradigma – o da governança – cuja indiscutível relevância nos permite esquecer a dificuldade de precisão e, por outro lado, que as expectativas de melhor cooperação, participação e ação coletiva, encarnam também os riscos e os perigos da demissão pública, da desresponsabilização e do recuo da democracia local. Portanto, entre "inevitabilidade" do novo tempo e exigência da sociedade, a governança é, naturalmente, um sistema imperfeito, donde a inexistência de garantias de sucesso e a presença dos riscos de todos os sistemas sociopolíticos.

No caso Português, o processo de transformação do Estado ao longo dos últimos anos é muito particular, não acompanhando as tendências europeias associadas ao desmantelamento do Estado-Providência e à reorganização ideológica e organizacional da administração pública. Globalmente, verificamos que as experiências de governança e cooperação institucional são muito reduzidas evidenciando a desconfiança existente entre os atores públicos e uma incapacidade (ou falta de vontade) de desenvolver novos modelos de governação territorial. A cultura de governança é escassa e está pouco associada a dinâmicas de trabalho em rede ou a parceria, traduzindo essencialmente uma reorganização do relacionamento entre o Estado central e local e uma maior abertura ao setor privado.

Os grandes desafios colocam-se na construção de compromissos alargados entre as instituições públicas, as entidades públicas e privadas e as estruturas da sociedade civil, no sentido de implementar modelos de governança territorial adaptados às especificidades e necessidades de cada território. A literatura e experiência internacional sugerem que o caminho deve passar pelo reforço da capacitação institucional, pelo desenvolvimento de processos de aprendizagem coletiva e por uma distribuição de responsabilidades efetiva que promova o trabalho em rede e de forma coordenada, orientado para resultados e resposta a ambições comuns.

5. Referências

Albrechts, L., P. Healey, et al. (2003). "Strategic spatial planning and regional governance in Europe." Journal of the American Planning Association 69(2): 113-129.

Álvarez, J., A. Salgado, et al. (2006). A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Vigo, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

Amin, A. & N. Thrift (1994). "Globalization, Institutions and Regional Development in Europe." Oxford University Press.

Annan, K. (1998). Report of the Secretary-General on the work of the Organization. Chapter II. ONU

Ansell C & Gash A. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. In J. Public Administration Research and Theory, 18 (4): 543–571. Advance Access published on line Nov 13, p1. doi:10.1093/jopart/mum032

Ascher, F. (2001). Les nouveaux principes de l'urbanisme. Paris, L'aube.

Ascher, F. (2008). Les nouveaux compromis urbains. Paris, L'aube.

Bache, I. & M. Flinders (2004). Multi-level Governance. Cambridge, Oxford University Press.

Bang, H. P. (2004). "Culture governance: Governing self-reflexive modernity." Public Administration **82**(1): 157-190.

Bizelli, J. L. (2009). Estado, democracia e gestão da inovação. Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão. J. L. Bizelli and D. F. (orgs.). Piracicaba, Jacintha Editores.

Bock, S. (2006). ""City 2030"—21 cities in quest of the future: New forms of urban and regional governance." European Planning Studies 14(3): 321 - 334.

Bovaird, T., Löffler, E. (2003), Public Management and Governance. Routledge: London.

Brenner, N. (1999). "Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European union." Urban Studies **36**(3): 431-451.

Brenner, N. (2004). "Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000." Review of International Political Economy **11**(3): 447-488.

Bull, A. C. & B. Jones (2006). "Governance and social capital in urban regeneration: A comparison between Bristol and Naples." Urban Studies **43**(4): 767 - 786.

Carrington, W., J. DeBuse, et al. (2008). "The Theory of Governance & Accountability." University of Iowa Center for International Finance and Development.

Cars, G., P. Healey, et al. (2002). Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux. Aldershot, Ashgate.

Castells, M. (1996). The Rise of the Network Society. Oxford, WileyBlackwell.

Chamusca, P. (2011). "Polis XXI, Governância e Planeamento Urbano no Norte de Portugal: impactos do programa de Regeneração Urbana, In SANTOS, N. e CUNHA, L. (2011, ed.) Trunfos de uma Geografia Activa. IUC, Coimbra, pp.453-460

Coaffee, J. & P. Healey (2003). "'My voice: My place': Tracking transformations in urban governance." Urban Studies **40**(10): 1979-1999.

Edgar, L., C. Marshall, et al. (2006) Partnerships: putting good governance principle in practice. Institute on Governance Reports

Ewalt, J. A. G. (2001). Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. Annual conference of the American Society for Public Administration. Newark.

Farinòs, J. (2008). Gobernanza Territorial para el desarollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E., 46, 11-32

Feiock, R. (2004). Metropolitan Governance: conflict, competition and cooperation, Georgetown University Press.

Feldman, M. S. & A. M. Khademian (2002). "To manage is to govern." Public Administration Review **62**(5): 541-554.

Fernandes, J. A. R. & P. Chamusca (2009). "Governância, planeamento e estratégias de desenvolvimento territorial: Reflexões a propósito da teoria e da prática." Inforgeo **24**: 27-43.

Ferreira, A. (2007). Gestão Estratégica de Cidades e Regiões. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Gibbs, D. C., A. E. G. Jonas, et al. (2001). "Governance, institutional capacity and partnerships in local economic development: theoretical issues and empirical evidence from the Humber Sub-region." Transactions of the Institute of British Geographers **26**(1): 103-119.

Graham, J., B. Amos, et al. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. Policy Brief 15, Institute on Governance.

Healey, P. (1998). "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning." Environment and Planning A 30(9): 1531-1546.

Healey, P. (2002). "On Creating the "City" as a Collective Resource." Urban Studies **39**(10): 1777-1792.

Healey, P. (2006). "Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space." European Planning Studies **14**(3): 299 - 320.

Hohn, U. & B. Neuer (2006). "New urban governance: Institutional change and consequences for urban development." European Planning Studies **14**(3): 291 - 298.

Innes, J. E. & D. E. Booher (2003). Collaborative policy-making: Governance through dialogue. In Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society, ed. MA Hajer and H Wagenaar, pp33–59. Cambridge: Cambridge Univ Press.

Jabbra, J. G. & O. P. Dwivedi (2004). "Globalization, governance, and Administrative Culture." International Journal of Public Administration **27**(13): 1101 - 1127.

Jessop, B. (2000). Governance Failure. The New Politics of British Local Governance. G. S. (ed.). Basingstoke, Macmillan**:** 11-32.

Jouve, B. (2005). "From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis." Public Administration and Development **25**(4): 285-294.

Keil, A. (2006). "New urban governance processes on the level of neighbourhoods." European Planning Studies 14(3): 335-364.

Klijn, E. H. & C. Skelcher (2007). "Democracy and governance networks: Compatible or not?" Public Administration **85**(3): 587-608.

Kooiman, Jan (2012) Governing as Governance. SAGE Publications Lda.

Larmour, P. (1998). Making sense of Good Governance. State, society and governance in Melanesia Program. Camberra, Australian National University.

Le Galès, P. (2002). European Cities. Social Conflicts and Governance. Oxford, Oxford University Press.

MacLeod, G. & M. Goodwin (1999). "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance." Progress in Human Geography **23**.

Minnery, J. (2007). "Stars and their Supporting Cast: State, Market and Community as Actors in Urban Governance." Urban Policy and Research **25**(3): 325 - 345.

Peters, B.G. & J. Pierre (1998). "Governance without government? rethinking public administration." Journal of Public Administration Research and Theory **8**(2): 21.

Rhodes, R. A. W. (1996). "The new governance: Governing without government." Political Studies **44**(4): 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Milton Keynes, Open University Press.

Sbragia, A. M. (2000). "Governance, the state amd the market: what is going on?" Governance **13**(2): 8.

Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions." UNESCO.

Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of Urban Governance. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. G. Pierre. Oxford, Oxford University Press.

Swyngedouw, E. (2005). "Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state." Urban Studies **42**(11): 1991 - 2006.

Vigar, G. (2009). "Towards an Integrated Spatial Planning?" European Planning Studies **17**(11): 20.

Wassenhoven, L. (2008). "Territorial Governance, Participation, Cooperation And Partnership: A Matter Of National Culture?" Boletín de la A.G.E **46**: 24.

Young, C., M. Diep, et al. (2006). "Living with difference? The 'cosmopolitan city' and urban reimaging in Manchester, UK." Urban Studies 43(10): 1687-1714.