



GOVERNANÇA: VIRTUALIDADES E FRAGILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICASⁱ

Cristiana Dias de Almeida¹,

Helena Neves Almeida²ⁱⁱ

Doutoranda em Serviço Social

¹Universidade Católica Portuguesa e
Universidade de Coimbra, Portugal

Bolsa de Doutoramento financiada da Fundação
para a Ciência e Tecnologia, no âmbito do FSE e do programa
de financiamento POCH

²Professora e Investigadora da Faculdade de Psicologia
e de Ciências da Educação
Universidade de Coimbra, Portugal

Resumo

Nos últimos anos houve uma alteração da metodologia de trabalho em parceria, com uma maior responsabilização da sociedade civil e das entidades locais (públicas e privadas) na resolução de problemas. Assente numa lógica de governança e de territorialização, foram implementadas diversas políticas sociais, desenhados e implementados inúmeros projetos de desenvolvimentos local e de intervenção social. Os modelos de governação, a governança e a participação das partes interessadas nos centros de decisão de políticas públicas são objeto de estudo no presente trabalho. Através da realização da revisão de literatura pretende-se esclarecer, neste artigo, de que modo é que a governança é benéfica à implementação e articulação de políticas públicas ao nível local. Quais as principais mudanças na efetiva participação das organizações, dos cidadãos e das autoridades públicas nos processos de tomada de decisão? Portugal adotou padrões de governança semiperiférica, na medida em que implementou mecanismos de governança, mas apresenta uma reduzida participação efetiva nos mesmos: não se nota o envolvimento efetivo, eficaz, eficiente e afetivo dos stakeholders nos processos de decisão (na conceção, implementação, monitorização e avaliação das políticas e programas sociais).

Palavras-chave: governança; participação; centros de decisão; políticas públicas

ⁱ GOVERNANCE: VIRTUALITIES AND WEAKNESSES IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES

ⁱⁱ Correspondence: email diasalmeida@gmail.com, helena.almeida@fpce.uc.pt

Abstract:

In the last years there has been a change in the methodology of working in partnership, with greater accountability of civil society and local entities (public and private) in solving problems. Based on a logic of governance and territorialization, several social policies were implemented, many projects designed and implemented for local development and social intervention. The models of governance, integrated governance and stakeholder participation in public policy decision centers are the subject of study in this paper. Through the literature review, we intend to clarify, in this article, how governance is beneficial to the implementation and articulation of public policies at the local level. What are the main changes in the effective participation of organizations, citizens and public authorities in decision-making processes? Portugal has adopted semiperipheral governance standards, insofar as it has implemented governance mechanisms, but has a low effective participation in them: effective, efficient, and affective involvement of stakeholders in the decision-making process (in the design, implementation, monitoring and evaluation of social policies and programs) is not observed.

Keywords: governance; participation; decision centers; public policy

1. Introduction

A noção de “governança” preconiza, na atualidade, a transição de um modelo de regulação estatal, mais ou menos onnipotente e centralizado (governança), para uma forma de exercício disseminado do poder e de regulação sociopolítica partilhada entre agentes diversos. As parcerias e a contratualização entre organizações públicas (com funções doravante de “animação” e de coordenação), organizações privadas (lucrativas ou do terceiro setor) e cidadãos assumem, neste contexto, uma grande centralidade.

No contexto português, ainda que com níveis inferiores aos de outros países, como revelam diversos estudos (Lafferty, 2001; Schmidt, Nave, & Guerra, 2006), inúmeras medidas de governança se encontram em experimentação (orçamentos participativos; Agenda 21; Rede Local de Intervenção Social, etc.). Trata-se na verdade de um processo quase de “reinvenção da democracia” (Held, 2004), no qual novas dinâmicas participativas e deliberativas se afirmam como mecanismos de envolvimento de vários agentes, emergentes ou tradicionais, nos processos de decisão dos vários níveis de governança (Delanty & Rumford, 2007; Thomas, 2007). As políticas deixaram de ser uniformes e passaram a ser ajustadas a um determinado contexto territorial, permitindo que se estabeleçam modelos distintos em função das características e especificidades regionais, a designada territorialização das intervenções.

Assiste-se à reconfiguração do papel do Estado e, conseqüentemente, à defesa de formas interativas de governança com atores públicos, privados e sociedade civil e à experimentação de novas respostas, à escala regional e local, para atenuar problemas sociais transversais. As organizações da economia social têm vindo a ganhar cada vez

mais protagonismo no que concerne à capacidade de promoção e dinamização, a nível local, de programas e projetos de intervenção social. Assistimos, afinal, a uma estratégia de adaptação à incerteza, acompanhado de uma cada vez maior preocupação com os resultados e os impactes produzidos (Comissão Europeia, 2009; Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2016; Roche, 2005; Rogers, 2012).

O conceito Governança tem sido explorado por muitos autores ao longo dos últimos anos. A relevância deste tema é passível de ser comprovada através do elevado número de obras existentes sobre o tema, tanto ao nível da academia, como ao nível das políticas públicas. No âmbito da revisão da literatura realizada, foi possível perceber que muito se tem escrito e refletido sobre o temaⁱⁱⁱ, mostrando a sua relevância na comunidade científica.

Propõe-se, neste artigo, a realização de uma revisão de literatura que permita identificar as principais considerações atuais dos autores acerca do conceito de governança. O propósito deste artigo é, precisamente, apresentar as principais conclusões da atualidade sobre esta temática, com recurso a um leque variado de autores e perspetivas. Para tal, foi realizada uma busca nas bases de dados Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP), nas bases de dados da Universidade de Coimbra (Estudo Geral e UCDigitalis), na base de dados B-on e na Taylor & Francis online. Os critérios utilizados em todas as pesquisas foram muito semelhantes, tanto no que diz respeito às palavras-chave utilizadas (“Governança”, “Governance”, “Participação”, “Participation”), como no tipo de documentos (revistos por pares: artigos científicos, teses, dissertações e atas de conferências) e no espaço temporal da pesquisa (2008/2018), dado que se pretendem apurar as mais atuais linhas de investigação devidamente revistas em termos de critérios de elegibilidade científica.

Da pesquisa resultaram milhares de entradas identificadas, nomeadamente:

- RCAAP: 3.071 documentos;
- Universidade de Coimbra Estudo Geral: 341 documentos;
- UCDigitalis: 175 documentos;
- B-on: 6.851 documentos;
- Taylor & Francis online: 14.460 documentos;

Foi necessário proceder ao afunilamento da pesquisa. Este processo foi realizado em 2 etapas: primeiro selecionaram-se apenas os documentos de acesso aberto, o que reduziu de forma substancial o número de documentos disponíveis; em segundo lugar, procedeu-se à leitura do título e do resumo, selecionando apenas os documentos relevantes para a pesquisa em causa.

Foi ainda solicitada bibliografia de referência a professores especialistas e realizada pesquisa na biblioteca pessoal da autora.

Foram excluídos os documentos que não se reportavam diretamente ao âmbito da governança, bem como aqueles que não versavam especificamente sobre o processo

ⁱⁱⁱ No Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal – RCAAP – existem 1.239 dissertações de mestrado, 840 artigos, 592 teses de doutoramento, 230 dissertações de licenciatura e 81 documentos de conferências cujo tema é a governança.

participação na tomada de decisão. Assim, da sumula da pesquisa efetuada resultaram um total de 74 documentos.

No entanto, apesar de existirem já muitos estudos e teses sobre a governança, existem ainda alguns aspetos que continuam a merecer a atenção dos investigadores, designadamente a participação das partes interessadas nos processos de decisão, as virtudes e as fragilidades da governança na implementação das políticas públicas.

Tendo sido analisados os argumentos apresentados nos documentos recolhidos, a fim de destringir pontos de consenso e desacordo entre os seus autores, destacaram-se os aspetos desenvolvidos, em vários subpontos, nomeadamente: uma breve contextualização da temática, explanando a passagem gradual do modelo de governação (centralizado) para o de governança (descentralizado), identificando as principais alterações (ponto 2); os diferentes contributos para a definição de governança (ponto 3); a questão da territorialização e da participação na implementação da governança (ponto 4); as estratégias locais de desenvolvimento e os modelos de governança (ponto 5); os requisitos para uma boa governança (ponto 6); o impacto da europeização nos padrões de governança semiperiférica em Portugal (ponto 7); a utilidade da investigação sobre governança na redefinição do Serviço Social (ponto 8); e, no ponto 9, as conclusões do trabalho.

“A governança, entendida como um sistema democrático de gestão, assume particular relevância no contexto da reformulação do papel do estado no quadro das suas relações com a sociedade em geral, refletindo um novo olhar e uma nova forma de encarar o papel das organizações, dos cidadãos e das autoridades públicas nos processos de tomada de decisão”

(Matos, 2013, p. 1)

Partindo deste pressuposto, aquilo que se pretende esclarecer neste artigo é de que modo é que a governança é benéfica à implementação e articulação de políticas públicas ao nível local. Quais as principais mudanças na efetiva participação das organizações, dos cidadãos e das autoridades públicas nos processos de tomada de decisão?

2. Governação ou governações? Breve contextualização

Numa era global, o modelo de governação sofreu alterações. A governação baseada na hierarquia burocrática ficou mais distante e, com todas as alterações tecnológicas, económicas e sociais, a governação em rede ganhou maior destaque.

A governação em todo o mundo foi influenciada pelo envolvimento de outras instituições, que não o Estado, na prestação de serviços públicos; pela ação conjugada entre departamentos do Estado; pela *“revolução digital, que permite colaboração em tempo real entre organizações”*; pela *“exigência dos consumidores por mais escolhas, maior personalização e maior controle pessoal sobre as suas próprias vidas”* (Marques, 2017, p. 155).

É neste contexto que nasce o conceito de governação integrada, definido por Pollitt como “(...) *aspiração a alcançar um pensamento e uma ação coordenada horizontal e verticalmente. Através desta coordenação é esperado que um conjunto de benefícios sejam alcançados. Primeiro, a eliminação de diferentes políticas que se anulem umas às outras. Segundo, o melhor uso de recursos escassos. Terceiro, as sinergias que podem ser criadas através do envolvimento de diferentes partes interessadas chave numa temática específica. Quarto, que torne possível oferecer aos cidadãos o acesso integrado e não fragmentado a um conjunto de serviços*” (in Marques, 2017, p. 159). Para uma governação integrada são importantes fatores chave como a confiança, a cooperação, a liderança e recursos humanos qualificados.

Partindo deste quadro conceptual, o conceito de governação integrada tem que corresponder a três dimensões: “*Relações interorganizacionais (liderança partilhada, orçamentos conjuntos, estruturas fundidas e equipa conjuntas); Prestação de serviços (consultas conjuntas aos clientes, desenvolvimento de um foco partilhado no cliente e “balcões únicos”); Prestação de contas para a tutela (objetivos de impactos partilhados, medidas de desempenho e regulação conjunta)*” (Ling in Marques, 2017, p. 164).

Como todos os modelos, a governação integrada apresenta pontos fortes e aspetos a melhorar. Importa reter que este modelo de governação tem maior eficácia na resolução de problemas sociais complexos.

3. Governança: da complexidade analítica à intervenção

Ao longo dos anos, muitas foram as contribuições teóricas para a definição do conceito de Governança. Com o intuito de clarificar o que se entende por governança, apresenta-se de seguida um quadro resumo:

Tabela 1 – Contributos para a definição do conceito de Governança

Autores	Contribuições para o conceito de governança
Rosenau e Czempiel (1992)	Redes auto-organizadas, que congregam organizações e instituições complexos, bem como atores provenientes dos setores público e privado.
Rhodes (1996)	As interações estão enraizadas e instituídas por regras negociadas e acordadas pelos seus participantes
Mayntz, (1998)	Forma de governar mais cooperativa, em que as autoridades estatais não exercem um poder soberano sobre a sociedade civil ou os grupos e cidadãos que a constituem
Stoker (1998)	Os intervenientes movimentam-se num processo iterativo.
Kazancigil (2002)	Defende a abertura a representantes do setor empresarial, dos sindicatos de trabalhadores, da sociedade civil, dos movimentos populares e agentes estatais.
Blanco e Comà (2003) e Graña(2005)	O processo de tomada de decisão é relativamente horizontal, é um “novo modelo de regulação coletiva e de fazer política”
Kooiman (2004)	Pode ser concebido como instrumento para tratar os problemas e as oportunidades em contextos delimitados entre a área social e a política
Sørensen e Torfing (2005)	Apesar das relações relativamente horizontais entre intervenientes interdependentes, funciona autonomamente.
Weale (2011)	Assenta em processos de tomada de decisão ou de responsabilização / prestação de contas.
Héritier e Lehmkuhl (2011)	Os processos “estão focados em áreas setoriais ou funcionais específicas, contribuindo para a formulação de políticas públicas”.

Adaptado de Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática (Dallabrida, 2015, p. 306 e 307)

Neste quadro conceptual (tabela 1), assiste-se a uma alteração do papel do estado (com a diminuição da sua centralidade nos processos de decisão) e da sociedade civil (através do aumento da participação dos cidadãos nos diferentes níveis de decisão).

A governança é um tema atual, afigura-se como um desafio societal premente, que tem sido discutido tanto no âmbito académico (Braun & Schultz, 2010; Ferreira, Fernandes, & Silva, n.d.; Gundelach, Buser, & Kübler, 2017; Kim & Lee, 2012; Lopes, 2010; Magone, 2017; Pereira & Carranca, 2011; Vossole, 2013) como no âmbito das políticas sociais (Burgess, 2014; Ekundayo, 2017; Farazmand, 2017; Ferrão, 2015; Ruggie, 2014; Veiga, Eliseu, Cosinha, & Fernandes, 2013). É um tema transversal, na medida em que foi adotado a nível global, europeu, nacional, regional e local, afetando múltiplos setores de atividade. Assim, quando se efetua uma pesquisa sobre governança, os resultados podem ir desde o Turismo à Habitação, passando pelas Novas Tecnologias e pela Educação, sem deixar de fora a saúde e as políticas sociais, entre muito outros campos de análise.

No espólio mais significativo para o objetivo deste trabalho, contactou-se com diversas abordagens ao conceito de Governança, umas no sentido mais geral, e outras num sentido mais restrito (evidenciando modelos específicos de governança).

Como afirmam Margarida Pereira e Maria Adelaide Carranca “O termo governança surge para valorizar estruturas de governabilidade descentralizadas, partilhadas por actores públicos e privados. Para além do reforço da cooperação e da coordenação, dimensões que podemos designar «de substância», a nova abordagem de governança tem que responder igualmente a dois desafios «de forma»: quer a promoção de soluções horizontais e verticais no seio da Administração, quer a necessidade de enquadrar o envolvimento da sociedade civil, dando maior consistência e estabilidade aos processos de decisão” (Pereira & Carranca, 2011, p. 422).

Através da implementação de modelos de governança são enfatizados valores da democracia, tais como a participação, a igualdade e a representatividade (Europeia, 2001; Gundelach et al., 2017; Marques, 2017; Matos, 2013).

Adotando, o mesmo sistema esquemático de apresentação de perspetivas e abordagens de vários autores, analisa-se, de seguida, os propósitos da governança.

Tabela 2 – Propósitos de Governança

Autores	Propósitos da governança
Rosenau e Czempiel (1992)	Assume um papel mais amplo do que o de governo.
Kooiman (1993)	Procura integrar objetivos comuns a intervenientes interdependentes que interagem num determinado território.
Rhodes (1996)	Define formas de regulação
Milani e Solinis (2002)	Envolve uma multiplicidade de atores em processos de regulação.
Sørensen e Torfing (2005)	Estimula modos de interação social, com o fim de alcançar o bem comum

Adaptado de Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática (Dallabrida, 2015, p. 306 e 307)

Da análise da tabela 2, decorre que o modelo de governança, com o objetivo de alcançar propósitos comuns, estimula a interação social ao envolver as partes interessadas na

definição dos processos de regulação e dos objetivos comuns para um determinado território. Nesta aceção, o conceito de território e de participação na tomada de decisão ganham relevância.

4. Governança, território e participação

“O território enquanto construção política e social é o produto da acção colectiva de grupos de interesses organizados e das instituições territoriais, mobilizados para encontrar uma solução para um problema colectivo, influenciada pela interacção entre os actores em presença. Neste contexto, governança é a capacidade dos actores, públicos e privados, conseguirem um consenso organizacional para definir objectivos e uma visão comum para o futuro desse território, e cooperarem para a sua concretização. A interacção dos actores e dos recursos pode ocorrer a outra(s) escala(s), implicando a redefinição do território de intervenção e, quiçá, das soluções. Enquanto capital territorial (associado a características estruturais diversas e ao seu posicionamento geográfico), o território influencia a capacidade de promover e de atrair investimento. A governança é agora entendida como a organização territorial decorrente das relações inerentes à interacção entre actores. Essa visão, ancorada no reconhecimento e valorização do capital territorial, promove a coesão territorial sustentável numa perspectiva multi-escalar, no respeito pelo princípio da subsidiariedade”

(Pereira & Carranca, 2011, p. 422)

Atendendo às especificidades de cada território, de que forma são tomadas as decisões? Ao nível local, à semelhança do nível nacional e global, existem um conjunto de atores que participam na tomada de decisão. Mas será que os atores participam todos da mesma forma? Será que existem níveis e formas de participação distintas?

Segundo Maria da Conceição Matos, *“É por isso que hoje, através das designadas place-based policies, se defendem abordagens políticas de base territorial que tenham em consideração a dimensão espacial do desenvolvimento e, neste sentido, devem ser moldadas pelas necessidades, características e perfis dos territórios, bem como assentar em mecanismos que promovam os valores locais, as ideias inovadoras e estimulem o intercâmbio de conhecimentos num quadro político multissetorial que tenha em conta a diversidade económica, social, política e institucional dos locais e das regiões” (...)* *“Os processos de tomada de decisão resultam mais e melhor se se basearem em formas de participação multinível, legalmente consagradas e assentes em lógicas de rede como meio de reforço de legitimação da acção política”* (Matos, 2013, p. 1).

5. Governança e formas de cooperação

Os intervenientes ao nível local relacionam-se de várias formas. Na figura 1 é possível analisar o conjunto de relações estabelecido entre os diferentes intervenientes do território.

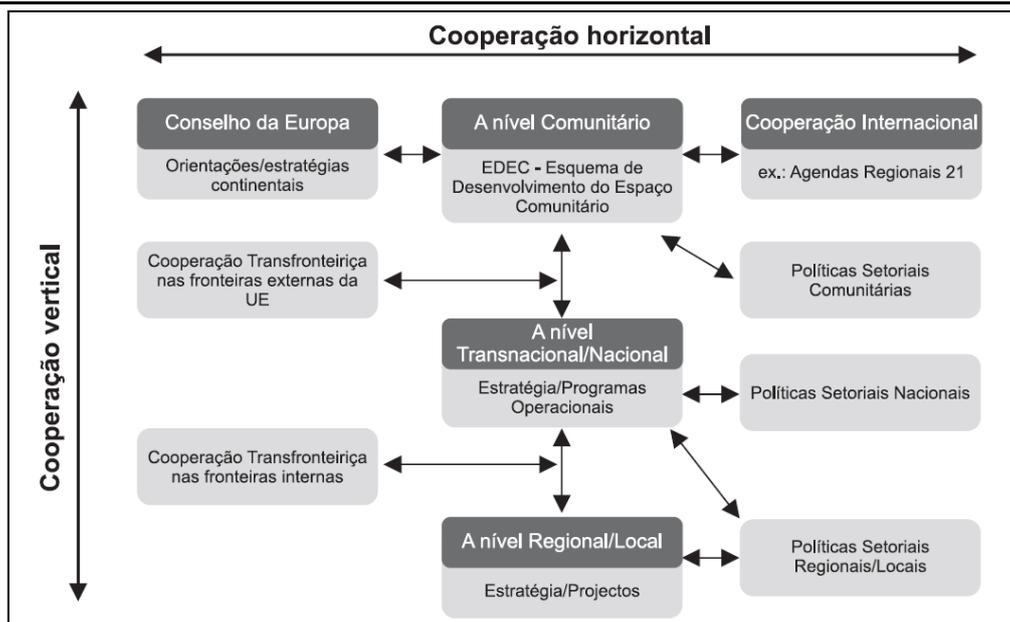


Figura 1: Formas de Cooperação em matéria de desenvolvimento territorial
(in Veiga et al., 2013, p. 27)

Na obra “*Debate sobre estratégias locais de desenvolvimento e modelos de governança*” (Veiga et al., 2013, p. 27) são apresentadas duas formas de cooperação num modelo de governança (ver Formas de Cooperação em matéria de desenvolvimento territorial): a cooperação vertical e a cooperação horizontal. Também podemos observar que são analisadas as relações nos diferentes níveis governativos de atuação (do mais global até ao mais local), ou seja, nos diferentes níveis de tomada de decisão.

Não se pode esquecer que muitas das políticas de desenvolvimento local são desenhadas no nível global (União Europeia) para serem implementadas ao nível local (territórios: concelhos, Freguesias ou Lugares). Na cooperação horizontal destaca-se a integração de diferentes setores de atividade num determinado território, na implementação de políticas nesse mesmo território, de forma a potenciar as virtualidades e a diminuir as fragilidades dessa mesma política. Se todas as partes interessadas fizerem parte do processo, podem reforçar-se as sinergias intersetoriais e prevenir possíveis efeitos negativos.

Já a cooperação vertical chama a atenção para os diferentes níveis de tomada de decisão, enfatizando o papel das diferentes autoridades (dos diferentes níveis de governação: local, regional, nacional, europeu, global) na coordenação da conceção, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas (Veiga et al., 2013, p. 28). O autor propõe o modelo de governança multinível (*idem*).

Ora, como argumenta Maria da Conceição Matos, “*A Rede Social constitui um bom exemplo de governança multinível na medida em que, estando organizada em fóruns de base territorial e dispondo de níveis intermédios de coordenação, se apresenta como um meio de planeamento e execução de políticas públicas participadas, propiciando por isso condições favoráveis aos processos de negociação e concertação de atores relevantes de diversa origem e natureza. Permite, para além disso, a articulação das diferentes políticas setoriais, na medida em*

que é composta por representantes (em regra dirigentes) dos diversos serviços desconcentrados da administração pública e de entidades privadas que operam em cada região” (2013, p. 2).

6. Estratégias locais de desenvolvimento e modelos de governança

“O modelo de governança está a ser aplicado ao nível local, o desenvolvimento socioeconómico e a coesão social e territorial podem beneficiar de modelos de ação que assentem em mecanismos de participação multinível por parte de diferentes atores e de políticas territorialmente inscritas que promovam o desenvolvimento das regiões a partir do reforço do seu capital territorial” (Matos, 2013, p. 1). Cada vez mais são adotados modelos de governança locais, como se disse anteriormente, alavancados pelas exigências dos fundos comunitários.

Os atores e as instituições locais, durante anos, por imposição, começaram a colaborar na procura de fundos para combater problemas territoriais complexos. No entanto, estas relações são muito singulares e assumem particularidades próprias das regiões que as caracterizam. Ainda de acordo com Maria da Conceição Matos nos “territórios desenrolam-se teias de relações historicamente enraizadas, configuradas social e politicamente e com uma identidade própria, que desempenham um papel fundamental nos processos de desenvolvimento. É, pois, notória, hoje, a existência de uma maior consciência da necessidade de as políticas territoriais serem concebidas com base em estratégias integradas de desenvolvimento que tenham em consideração essas teias de relações, as características específicas dos territórios, do seu capital físico, humano, social e organizacional, e ainda que a execução das políticas de desenvolvimento de base territorial não só deve ser ajustada a estas novas realidades, como deve ser processada no quadro de uma efetiva cooperação entre os diferentes atores. Na verdade, o caráter transversal de muitos dos problemas enfrentados pelos territórios e a procura de soluções adequadas para os mesmos a isso obrigam” (2013, p. 53).

7. Requisitos para uma boa governança

Em 2001, a Comissão Europeia publicou “Governança Europeia – Livro Branco”, apresentando os 5 princípios da Boa Governança, designadamente:

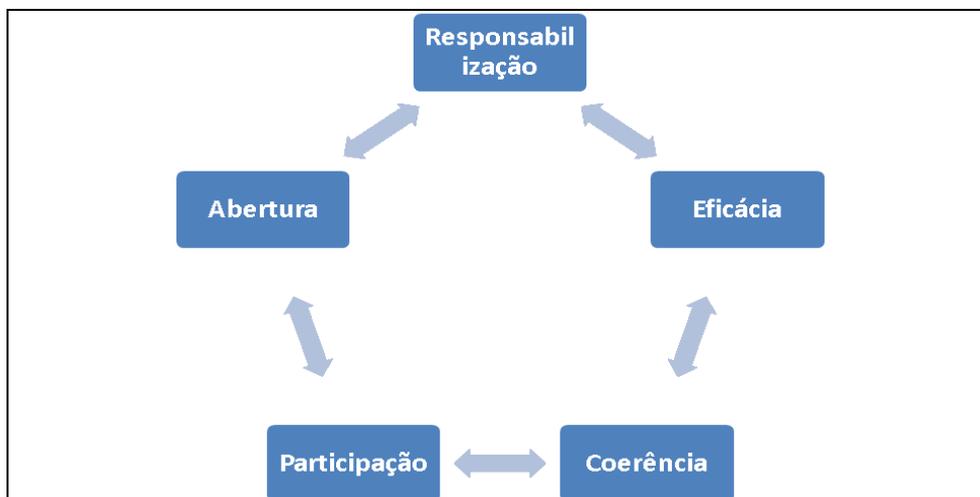


Figura 2: 5 Princípios da Boa Governança

Assim, para alcançar a Boa Governança (figura 2) é necessária uma maior transparência, adotar uma estratégia de comunicação das decisões, utilizando linguagem acessível (“*abertura*”); implicar todas as partes interessadas desde o desenho à implementação das políticas públicas (“*participação*”); uma maior clareza do papel e das responsabilidades de cada participante no processo de decisão (“*responsabilização*”); uma maior objetividade na definição das metas e uma maior adequação das políticas às necessidades e aos objetivos delineados, com base na avaliação de impacto e em práticas anteriores (“*eficácia*”); a adoção de “uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito do sistema complexo” (“*coerência*”). (2001, p. 7 e 8).

Podemos assim afirmar, que a governança apela à abertura e transparência dos processos, à participação e responsabilização dos intervenientes no processo de decisão e à eficácia e à coerência do desenho e implementação das políticas.

Mais do que trabalhar lado a lado por um objetivo comum, atualmente já se começa a colaborar, a cooperar para atingir objetivos traçados em conjunto para o território. Mas para que a boa governação seja possível, é necessário a:

- i. *“Criação de condições favoráveis à implementação de ações territoriais conjuntas, que se traduzam numa maior e mais comprometida participação dos diferentes atores que operam em diferentes níveis;*
- ii. *Articulação mais eficaz das políticas, tendo em vista uma maior coesão social, económica e territorial;*
- iii. *Melhor afirmação das especificidades dos territórios e o reforço do seu capital social e territorial visando, através de mecanismos de cooperação, facilitar a sua conectividade e integração com outros territórios e regiões;*
- iv. *Presença de líderes empenhados, que funcionem como catalisadores de recursos e propulsores de iniciativas que conduzam à escolha de estratégias de ação que se revelem decisivas para o desenvolvimento local”*

(Matos, 2013, p. 53)

Inseridos num mundo cada vez mais global, importa perceber quais as implicações da governança europeia a nível nacional, regional e local.

8. Impacto da europeização nos padrões de governança semiperiférica em Portugal

A globalização da economia e o esbatimento das fronteiras nacionais trouxe dados novos ao desenvolvimento: a disputa aguerrida pela captação (e manutenção) de investimento cria um ambiente de permanente instabilidade e incerteza aos territórios, muitos sem condições de competitividade e, por isso, marginalizados por esta concorrência (quase) sem regras.

Depois de mais de 30 anos de integração de Portugal na União Europeia, será importante analisar o impacto dos Fundos Estruturais não só na economia, mas

também na sociedade portuguesa (Magone, 2017, p. 55). *“Um dos grandes problemas da falta de eficiência, talvez falhanço da política de coesão (...) Portugal tem, em comparação com os países mais avançados da UE, um sistema de governança periférico o qual foi simplesmente importado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)”* (idem, p. 58). *“Ainda hoje, governança em Portugal é só uma sombra daquilo que é possível nas democracias mais avançadas. Portugal tem um Estado fraco, uma economia débil e uma das sociedades civis menos dinâmicas e extensas da UE. Portugal é um caso de uma governança semiperiférica”* (ibidem, p. 59). A definição de Estado semiperiférico surge do facto de apresentar padrões de consumo semelhantes aos dos países mais avançados e, simultaneamente, padrões de produção económica idênticos aos de um país periférico.

Existe uma pressão europeia crescente para que Portugal adote o modelo europeu de governança multinível. Este facto é visível pela obrigatoriedade de existência de interlocutores regionais intermédios na gestão de fundos comunitários, como é o caso das Comissões Inter Municipais ou da Ad Elo. De facto, ao longo dos anos, verificam-se pequenas alterações nas metodologias de trabalho colaborativo por força das imposições europeias. Outro exemplo deste tipo de imposição foi a implementação dos programas CLDS ou as DLBC's, em que o funcionamento, nos primeiros, e a decisão, nos segundos, depende de mecanismos de poder intermédios constituídos por diferentes tipos de intervenientes locais.

Existe uma utilização massiva dos conceitos de *“colaboração, cooperação, concertação, participação e partenariado”* (Almeida, 2017, p. 47), de forma indiferenciada, muitas vezes, analisados como sinónimos, sem a merecida atenção às especificidades de cada um. O conceito de participação tem sido definido de diferentes formas, com múltiplos sentidos, acompanhando, também, as mudanças e transformações da sociedade.

Será necessário referir a democratização da sociedade e a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil na tomada de decisão como uma transformação social decisiva para o conceito de participação, em geral, e para a *“participação cidadã”* em particular.

Com a crescente transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil, emergiram as parcerias e uma multiplicidade de formas de participação, ao nível social, político e organizacional.

A construção do partenariado é um processo vivenciado de forma diferente pelas organizações, podendo ser identificados 3 níveis diferenciados de articulação interinstitucional: trabalho em rede, trabalho em interinstitucionalidade e trabalho transinstitucional.

O processo de construção do partenariado vai-se complexificando, de acordo com o nível de desenvolvimento, que pode ir da relação à conexão, passando para a coesão, seguida da conexão dinâmica, até chegar à coesão dinâmica.

Helena Almeida (2017, pp. 64–67) apresenta 10 fatores analíticos e indicadores de avaliação que poderão contribuir para a compreensão das dificuldades de

operacionalização das parcerias e da reduzida participação da sociedade civil em Portugal, designadamente:

1. “Modelo conceptual” – uma fraca identificação com o modelo subjacente ao trabalho em parceria, “como processo coletivo, contínuo, gradual”;
2. “Distribuição de poder” – distribuição desigual de poder entre os parceiros: quando a entidade coordenadora assume um papel central, denota-se uma inibição na participação dos restantes;
3. “Modelo de Gestão” – as lógicas de gestão “de urgências” de algumas organizações, não são compatíveis com o modelo participativo.
4. “Centralidade nas competências” – demasiada ênfase nas competências pessoais e profissionais em detrimento da dimensão política e social;
5. “Temporalidade dos projetos” – os processos relacionais de confiança e de mudança são lentos e não se compadecem com limites temporais;
6. “Relação entre recursos e necessidades” – existência de um desequilíbrio entre os recursos necessários às estratégias de trabalho interdisciplinares e participativas com os limitados recursos disponíveis;
7. “Lógicas performativas de avaliação” - enfoque em metodologias de avaliação standardizadas, que não dão voz aos intervenientes;
8. “Impactes contextuais” – questões como a precarização do emprego ou a dependência financeira limitam as ações e os projetos;
9. “Sustentabilidade” – “trabalhar em rede pressupõe um conhecimento sobre a interdependência de sujeitos e contextos de base territorial. A sustentabilidade dos projetos depende desse entendimento identitário dos projetos, permeável aos contextos onde intervêm várias organizações e atores”;
10. “Indiferenciação dos níveis de participação” – diferentes níveis de participação dos atores envolvidos.

A principal fragilidade assenta na fraca participação da sociedade civil nos processos de decisão. Mesmo com variados incentivos à governança territorial (CLDS) e multiníveis (Rede Social), continua a existir alguma resistência à “participação plena”, coexistindo exemplos de “pseudoparticipação” e de “participação parcial” (Idem, p. 59).

Do modelo explicativo apresentado, salienta-se a ausência de cultura de colaboração participativa (débil identificação com o modelo concetual, a desigualdade na distribuição do poder e a perpetuação de modelos de gestão de urgências e não de planeamento estratégico), associada a constrangimentos de tempo, de recursos e contextuais muito marcados.

A “participação constitui simultaneamente um processo e um produto associado à promoção da igualdade, da inclusão e da participação” (ibidem, p. 68). Impulsiona a aprendizagem mútua, no que à intervenção social diz respeito, criando bases para estimular a tão desejada mudança.

E qual o papel do Serviço Social na implementação da governança? Será o Assistente Social um ator privilegiado nos processos de tomada de decisão? Poderá a investigação sobre governança influenciar a redefinição do Serviço Social?

9. Investigação sobre Governança útil à redefinição do Serviço Social?

O estudo das novas metodologias de intervenção, com base em modelos de governança na conceção, implementação e avaliação de políticas públicas é muito importante para a prática do trabalho social em geral e para a investigação em Serviço Social em particular, pelas razões que se passam a explicitar:

1. Atualmente, o trabalho social é mais do que as ações de caridade de outrora. As organizações sociais não são financiadas com base na sua missão. Para obterem financiamento são, cada vez mais, pressionadas para mostrarem os resultados da sua intervenção. Tradicionalmente, as organizações sociais não colaboravam com instituições para a obtenção de um objetivo comum, estavam muito fechadas em si mesmas. Por imposições, maioritariamente externas, vêm-se hoje obrigadas a lidar com novos procedimentos e novas ferramentas. Sendo uma questão relativamente recente, será importante a construção de materiais adaptados à prática do trabalho social, alicerçados num quadro teórico robusto;
2. Os financiadores, público e privados, querem saber, por um lado, de que forma são concebidos e delineados os objetivos para os territórios, e por outro, como são implementadas e avaliadas as políticas públicas. Atualmente, as regras do novo quadro comunitário de apoio (Portugal 2020) já são mais exigentes no que respeita ao trabalho colaborativo interinstitucional. O que significa que a questão da governança está na agenda do dia e, as organizações sociais que quiserem aceder a este tipo de financiamentos terão que adotar e implementar metodologias e ferramentas de trabalho colaborativo;
3. Os Assistentes Sociais e restantes gestores de organizações sem fins lucrativos são atores privilegiados no que concerne à governança e à governança territorial, em particular, pela possibilidade de participação efetiva nos centros de decisão. O seu papel pode ser decisivo não só na conceção, como na implementação e avaliação das políticas. Neste sentido, a investigação em Serviço Social deverá também avançar com o estudo da governança por forma a permitir explorar a temática e apresentar bases de trabalho consistentes.

No contexto económico, social e político atual em Portugal, são cada vez maiores as responsabilidades atribuídas aos profissionais de Serviço Social. Neste sentido, sugere-se uma investigação em Serviço Social *“de e para o Serviço Social”* (Branco, 2008, p. 49), que seja realizada por profissionais de *“reconhecida proximidade e imersão no campo”* (idem, p. 59) para dotar o Serviço Social de mais ferramentas não só para o desenvolvimento científico, mas também para a construção e aprofundamento de saberes disciplinares necessários à prática profissional.

10. Conclusões

A governança influencia a implementação e articulação de políticas públicas ao nível local, desde logo pela forma como é diagnosticado o problema, são delineados os

objetivos e concebidas as políticas, já para não falar do impacto deste modelo na implementação e avaliação das mesmas políticas.

Assiste-se à “*passagem de uma lógica de «governo», através de formas diretas de produção de respostas sociais e de controlo, para uma lógica de «governança» que traduz essencialmente a colaboração das instâncias estatais com uma panóplia alargada de atores no espaço público, privado e voluntário, operando em diversos níveis de decisão*” (Newman e Guerra in Albuquerque, 2016, p. 14).

Destacam-se como virtualidades da governança a maior eficácia e eficiência de políticas e/ou intervenções desenhadas, implementadas e avaliadas com a participação plena de representante das partes interessadas, na medida em que podem ser analisados e discutidos os efeitos, potenciando os positivos e prevenindo os nefastos. Um maior envolvimento dos atores nos centros de decisão, permite dar voz aos intervenientes e planear intervenções adequadas às necessidades de cada território, setor, atividade, etc. A confiança e a transparência, através da comunicação de resultados e da prestação pública de contas e de responsabilidades, aumenta a credibilidade no processo de mudança e, conseqüentemente um maior envolvimento no projeto.

O modelo de governança aparece como uma forma colaborativa de trabalhar, numa perspetiva de relação interdependente e integrada de diferentes atores e partes interessadas. No entanto, este modelo de atuação, ainda insipiente, também apresenta algumas fragilidades, resultantes de décadas de governação hierárquica e burocrática.

A principal fragilidade assenta na fraca participação da sociedade civil nos processos de decisão. Mesmo com variados incentivos à governança territorial (CLDS) e multiníveis (Rede Social), continua a existir alguma resistência à “*participação plena*”, coexistindo exemplos de “*pseudoparticipação*” e de “*participação parcial*” (Almeida, 2017, p. 59).

Do modelo explicativo apresentado, salienta-se a ausência de cultura de colaboração participativa (débil identificação com o modelo concetual, a desigualdade na distribuição do poder e a perpetuação de modelos de gestão de urgências e não de planeamento estratégico), associada a constrangimentos de tempo, de recursos e contextuais muito marcados.

Dando resposta à questão orientadora do texto (sobre se a governança é benéfica à implementação e articulação de políticas públicas ao nível local. Quais as principais mudanças na efetiva participação das organizações, dos cidadãos e das autoridades públicas nos processos de tomada de decisão?) importa referir que Portugal assume-se como uma sociedade semiperiférica no que à governança diz respeito, pois adotou mecanismos de governança, mas apresenta uma reduzida participação efetiva nos mesmos. Apesar de se verificar a existência de múltiplos mecanismos de governança em Portugal, não se nota o envolvimento efetivo, eficaz, eficiente e afetivo dos stakeholders nos processos de decisão (na conceção, implementação, monitorização e avaliação das políticas e programas sociais).

Referências

1. Albuquerque C., 2016. O Estado-Providência do século XXI: um estado retraído ou um estado “pan-ótico”? In *Políticas Sociais em Tempos de Crise*. Lisboa: Factor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.
2. Almeida H., 2017. Participação como eixo estratégico renovado na intervenção social. In *Serviço Social Contemporâneo. Reflexividade e Estratégia* (p. 181). Lisboa: Factor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.
3. Branco F., 2008. A investigação em Serviço Social em Portugal: Trajetórias e Perspetivas. *Locus Social*, 48–63.
4. Braun K. & Schultz S., 2010. “... a certain amount of engineering involved”: Constructing the public in participatory governance arrangements. *Public Understanding of Science*, 19(4), 403–419. <https://doi.org/10.1177/0963662509347814>
5. Burgess M., 2014. From “trust us” to participatory governance: Deliberative publics and science policy. *Public Understanding of Science*, 23(1), 48–52. <https://doi.org/10.1177/0963662512472160>
6. Comissão Europeia, 2001. Governança Europeia - Um Livro Branco. *Jornal Oficial Das Comunidades Europeias*, 1–29.
7. Comissão Europeia, 2009. Impact Assessment Guidelines. Retrieved from http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf
8. Dallabrida V., 2015. Governança territorial: Do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 50(215), 304–328.
9. Delanty G. & Rumford C., 2007. Political globalization. In *The Blackwell Companion to Globalization* (pp. 414–428). Oxford: Blackwell Publishing.
10. Ekundayo W. 2017. Good Governance Theory and the Quest for Good Governance in Nigeria. *International Journal of Humanities and Social Science*, 7(5), 154–161.
11. Farazmand A. 2017. Governance Reforms: the Good, the Bad, and the Ugly; and the Sound: Examining the Past and Exploring the Future of Public Organizations. *Public Organization Review*, 17(4), 595–617. <https://doi.org/10.1007/s11115-017-0398-y>
12. Ferrão J., 2015. Governança integrada : a experiência internacional e desafios para Portugal. In *Relatório do Grupo de Trabalho Temático “Territórios Vulneráveis.”*
13. Ferreira S., Fernandes M. & Silva, B. (n.d.). “ Governança e Inovação Social ” (pp. 2–5).
14. Gertler P., Martinez S., Premand P., Rawlings L. & Vermeersch C., 2016. *Avaliação de Impacto na Prática*. Grupo Banco Mundial. Retrieved from <http://www.worldbank.org/sief>
15. Gundelach B., Buser P. & Kübler D., 2017. Deliberative democracy in local governance: the impact of institutional design on legitimacy. *Local Government Studies*, 43(2), 218–244. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1261699>

16. Held D., 2004. *Global Covenant*. Cambridge: Polity Press.
17. Kim S. & Lee J., 2012. E-Participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review*, 72(6), 819–828. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x>
18. Lafferty W., 2001. *Sustainable Communities in Europe*. Londres: Earthscan Publications.
19. Lopes M., 2010. A avaliação no contexto da Governança.
20. Magone J., 2017. A governança dos Fundos Estruturais em Portugal: Um caso de europeização superficial. *Relações Internacionais (R: I)*, (53), 55–69.
21. Marques R., 2017. Problemas sociais complexos e governação integrada. Universidade de Lisboa.
22. Matos M., 2013. Governança e Políticas Públicas em Territórios de Baixa Densidade. ISCTE.
23. Pereira M. & Carranca M. (2011). Coesão territorial e governança: abordagem multi-escalar. In *Trunfos de uma Geografia Activa: desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia* (pp. 421–428). Imprensa da Universidade de Coimbra. https://doi.org/10.14195/978-989-26-0244-8_46
24. Roche C., 2005. Impact assessment for development agencies: learning to value change. Oxford: Oxfam Novid.
25. Rogers P., 2012. Introduction to impact evaluation. *Impact Evaluation Notes*, No. 1(1), 1–21. Retrieved from message:%25http://www.interaction.org/sites/default/files/1 - Introduction to Impact Evaluation.pdf@FARR-VE-02.UK.SC.LOCAL%3E%5Cnpapers2://publication/uuid/5BF4E429-A9A3-47FD-9C69-A2B668E42FE9
26. Ruggie J., 2014. Global governance and “new governance theory”: Lessons from business and human rights. *Global Governance*, 20, 5–17.
27. Schmidt L., Nave J. & Guerra J. (2006). Who’s afraid of Local Agenda 21? Top-down and bottom-up perspectives on local sustainability. *International Journal of Environment and Sustainable Development*, 5(2), 181–198. <https://doi.org/10.1504/ijesd.2006.009380>
28. Thomas G., 2007. Globalization: the major players. In *The Blackwell Companion to Globalization*. Oxford: Blackwell Publishing.
29. Veiga J., Eliseu M., Cosinha, M. & Fernandes M., 2013. *Debate sobre estratégias locais de desenvolvimento e modelos de governança*. Monte - ACE - Desenvolvimento do Alentejo Central.
30. Vossole J., 2013. A crise de legitimidade da governança climática global. Combinação de uma perspectiva marxista e polanyiana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 100, 153–176. <https://doi.org/10.4000/rccs.5275>

Creative Commons licensing terms

Author(s) will retain the copyright of their published articles agreeing that a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0) terms will be applied to their work. Under the terms of this license, no permission is required from the author(s) or publisher for members of the community to copy, distribute, transmit or adapt the article content, providing a proper, prominent and unambiguous attribution to the authors in a manner that makes clear that the materials are being reused under permission of a Creative Commons License. Views, opinions and conclusions expressed in this research article are views, opinions and conclusions of the author(s). Open Access Publishing Group and European Journal of Social Sciences Studies shall not be responsible or answerable for any loss, damage or liability caused in relation to/arising out of conflicts of interest, copyright violations and inappropriate or inaccurate use of any kind content related or integrated into the research work. All the published works are meeting the Open Access Publishing requirements and can be freely accessed, shared, modified, distributed and used in educational, commercial and non-commercial purposes under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).