

VALDIR ROQUE DALLABRIDA

Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática

Análise Social, 215, I (2.º), 2015

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt



Análise Social, 215, 1 (2.º), 2015, 304-328

Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. A governança territorial, como processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais, transcorre em contextos de sociedades complexas, conflituosas e regidas por processos multiescalarmente interpenetrados, implicando desafios na sua prática. Com base em referenciais teóricos diferenciados, destacamos aqueles que podem ser considerados os princípios-chave de práticas qualificadas de governança territorial, utilizando-os na elaboração de uma proposta metodológica de avaliação de experiências brasileiras e portuguesas a partir da visão dos atores envolvidos. Os resultados da pesquisa sugerem um questionamento fundamental: até que ponto o padrão de governança territorial proposto teoricamente tem tradução em termos de realidade factual? O texto termina sugerindo linhas de pesquisa futuras que procurem elucidar essa questão, tendo como referência um universo mais amplo e diversificado de organizações e de contextos territoriais.

PALAVRAS-CHAVE: governança territorial; desenvolvimento territorial; gestão pública; território.

Territorial governance: from the theoretical debate to evaluation of their practice. Territorial governance usually exists in contexts of social complexity and multi-scalar relations deriving from challenges facing the practical applications of planning and management processes. Following a theoretical framework review, we highlight those that may be considered foundational principles of territorial governance practices, and incorporate them in a proposal for a methodology based on the knowledge and perception of the actors involved to evaluate Brazilian and Portuguese experiences. Results suggest enquiring into the theoretical scope: is the territorial governance a reality? We conclude with suggestions for future avenues of research that seek to elucidate this question based on a wider spectrum of organizations and territorial contexts.

KEYWORDS: territorial governance; territorial development; public management; territory.

VALDIR ROQUE DALLABRIDA

Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática

INTRODUÇÃO¹

Nos estudos relativos a esta investigação foi proposto analisar a situação, os desafios e as possibilidades de avanços nas práticas de tomada de decisão que ocorrem nas experiências de governança territorial, entendidas como processos de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais.

Muitos são os autores que se propõem definir governança. Outros, em menor número, definem de forma mais específica governança territorial. Recorrendo à bibliografia sobre estes temas, e considerando as várias abordagens teóricas existentes, é possível sistematizar um conjunto de princípios constituintes de práticas qualificadas de governança territorial. Identificados tais princípios, surgiu uma dúvida, que motivou a presente investigação: como são estes princípios aplicados nas práticas de governança territorial? Por outras palavras, que aproximações ou discrepâncias existem entre a teoria e a prática?

Por se considerar esta questão relevante, assumiu-se o desafio de elaborar uma proposta metodológica para avaliação de práticas de governança territorial e aplicá-la, de uma forma experimental, em experiências do Brasil e de Portugal. A proposta baseia-se num conjunto de questões que sintetizam as componentes analíticas sobre governança territorial destacadas na bibliografia consultada, com vistas a avaliar práticas do ponto de vista dos atores envolvidos.

Na sua aplicação, a proposta metodológica mostrou ser um instrumento adequado para os objetivos a que se propunha. Analisando as respostas do inquérito efetuado para esse efeito, percebe-se que, apesar da predominância

1 Este artigo resume estudos referentes à *Bolsa Luso-Afro-Brasileira em Ciências Sociais*, edição 2013, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

de posicionamentos otimistas, vários desafios estão presentes nas diferentes práticas de governança territorial analisadas, pois um número significativo de respostas apresenta avaliações de discordância.

Inicia-se o texto com uma síntese do debate teórico sobre governança territorial. Na sequência, justificam-se os estudos de caso, efetua-se a caracterização da amostra e explicitam-se os procedimentos metodológicos utilizados. Como terceiro momento, é esboçada uma proposta metodológica, a que se segue o relato dos resultados e a sua análise. Finaliza-se o texto com reflexões suscitadas pelos resultados da investigação, e com alguns apontamentos sobre novos estudos a desenvolver no futuro.

O DEBATE TEÓRICO SOBRE GOVERNANÇA

Na bibliografia mais relevante sobre este tema, algumas abordagens fazem referência à governança, no seu sentido geral², enquanto outras demarcam a sua dimensão territorial, ou seja, referem-se à governança territorial.³ Sintetizam-se aspetos do debate teórico contemporâneo com dois propósitos. O primeiro prende-se com a contextualização teórica e prática do que convençionalmente chamamos governança e governança territorial. O segundo visa tomar como referência a noção e as componentes analíticas destacadas por diferentes autores, com o fim de elaborar uma proposta metodológica que possa ser utilizada na avaliação de práticas de governança territorial.

UMA SÍNTESE DO DEBATE TEÓRICO

Em geral, as diferentes abordagens estão focadas em três aspetos: (a) noção de governança; (b) propósitos da governança; (c) desafios na sua prática.

Sintetizando contribuições dos principais autores, o conceito de governança, no seu sentido geral, refere-se às redes auto-organizadas envolvendo conjuntos complexos de organizações, instituições e atores provenientes dos setores público e privado (Rosenau e Czempiel, 1992), como representantes do setor empresarial, dos sindicatos de trabalhadores, da sociedade civil, dos

2 Com destaque para obras de referência, tais como: World Bank, 2002; Kooiman, 1993 e 2004; March e Olsen, 1995; Rhodes, 1996 e 2007; Jessop, 1998, 2000 e 2006; Stoker, 1998 e 2004; Mayntz, 1998 e 2001; Pierre, 2000; Pierre e Peters, 2000; Prats, 2005; Torfing, 2005; Sørensen e Torfing, 2005; Bevir e Rhodes, 2006; Bevir, 2011; Weale, 2011; Héritier e Lehmkuhl, 2011.

3 Alguns autores têm utilizado o termo governança local ou regional, ou governação, com o mesmo sentido aqui atribuído à governança territorial. Entre estes, destacam-se: Dallabrida e Becker, 2003; Ferrão, 2004, 2010 e 2013; ESPON, 2006; Farinós, 2005 e 2008; Dallabrida, 2006, 2007 e 2011; Feio e Chorincas, 2009; Romero e Farinós, 2011; Pires et al., 2011; Covas e Covas, 2013; Gonçalves, 2013; Pereira, 2013.

movimentos populares e agentes estatais (Kazancigil, 2002), agindo num processo interativo (Stoker, 1998), cujas interações estão enraizadas e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos seus participantes (Rhodes, 1996). Trata-se de processos de tomada de decisão ou espaços de prestação de conta (Weale, 2011) relativamente horizontais, como um novo modelo de regulação coletiva e de fazer política (Blanco e Comà, 2003; Graña, 2005), ou seja, uma forma de governar mais cooperativa, diferente do modelo hierárquico em que as autoridades estatais exercem um poder soberano sobre os grupos e cidadãos que constituem a sociedade civil (Mayntz, 1998). Tais processos podem ser concebidos também como instrumento para conceber os problemas e as oportunidades em contextos que se posicionam na fronteira entre o social e o político (Kooiman, 2004). Apesar de se tratar de uma relação relativamente horizontal de atores interdependentes, ela é funcionalmente autónoma (Sørensen e Torfing, 2005). Em geral, tais processos estão focados em áreas setoriais ou funcionais específicas, contribuindo para a formulação de políticas públicas (Héritier e Lehmkuhl, 2011).

Já sobre a noção de governança territorial, os autores consultados referem-se a processos de articulação de atores sociais, económicos e institucionais em redes de poder socioterritorial (Dallabrida e Becker, 2003), com vista ao planeamento, tomada de decisão e gestão dos assuntos públicos (Farinós, 2008; Dallabrida, 2006, 2007 e 2011), como um modo de organização da ação coletiva e estruturação de coligações orientadas em direção a um objetivo comum (ESPON, 2006) e capaz de integrar os diferentes interesses dos grupos situados territorialmente (Feio e Chorincas, 2009). É fundamental que tais processos assentem numa lógica inovadora, partilhada e colaborativa (Ferrão, 2010), numa ideia qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, respeitando, no entanto, o papel insubstituível do Estado.

Em relação aos propósitos da governança no seu sentido geral, os autores consultados apontam que tais processos assumem um papel mais amplo do que o de governo (Rosenau e Czempiel, 1992), buscando integrar objetivos comuns ao conjunto de atores que interagem num determinado meio (Kooiman, 1993), que, desse modo, definem formas de regulação (Rhodes, 1996). Tais processos, ao envolver uma multiplicidade de atores em processos de regulação (Milani e Solinís, 2002), estimulam modos de interação social, com o fim de alcançar propósitos públicos (Sørensen e Torfing, 2005).

Entre os propósitos da governança territorial merecem destaque, por parte dos autores consultados, a gestão dos assuntos públicos com impacto nos territórios (Dallabrida, 2006, 2007 e 2011), com vista a acordar uma visão partilhada para o futuro entre todos os níveis e atores envolvidos (Farinós, 2008), de modo a assegurar a representação de diferentes grupos e interesses

territoriais face a atores externos, e o desenvolvimento de estratégias (unificadas e unificadoras) em relação ao mercado e ao Estado (Feio e Chorincas, 2009). Trata-se da tentativa de estabelecer voluntariamente relações horizontais de cooperação e parceria (Ferrão, 2013), com o fim de contribuir para a coesão e o desenvolvimento territorial de forma sustentável e equilibrada (ESPON, 2006). Ou seja, o propósito final dos processos de governança territorial é o desenvolvimento de um determinado território (Ferrão, 2013; Dallabrida, 2011).

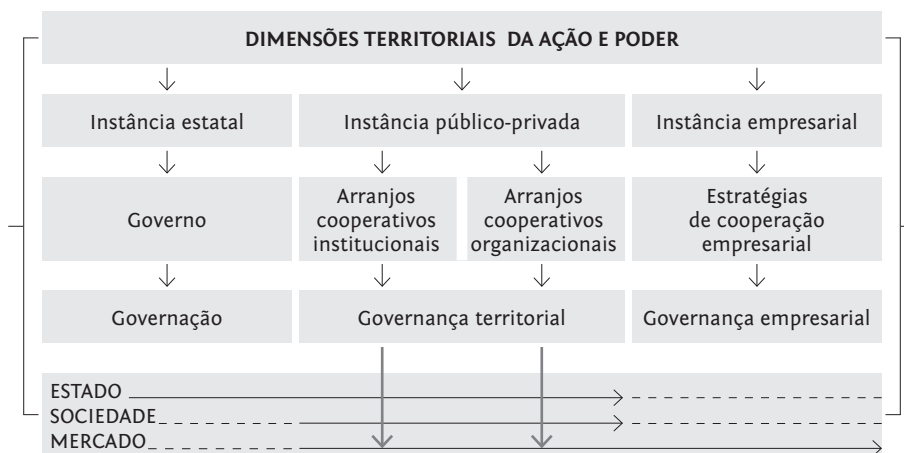
Ainda no que se refere à governança territorial, a bibliografia destaca desafios em relação à sua aplicação, apontando a necessidade de avançar em termos de legitimidade e de aprofundamento democrático, numa linha mais cidadã e participativa (Blanco e Comà, 2003; Romero e Farinós, 2011; Sørensen e Torfing, 2005), criando laços de cooperação e coordenação vertical e horizontal entre os vários níveis de governo, as políticas setoriais com incidência territorial, as organizações governamentais e não-governamentais e os cidadãos (ESPON, 2006; Feio e Chorincas, 2009). Trata-se de contemplar um adequado equilíbrio entre esfera pública, mercado e sociedade civil (Romero e Farinós, 2011), empoderar a sociedade e reinterpretar a sua função (Romero e Farinós, 2011), e assumir o desafio de integrar políticas de ordenamento do território e modos de governança (Ferrão, 2010 e 2013). Por outro lado, existe também o desafio de superar, ao nível conceptual, o atual caráter de imprecisão, polissemia e ambiguidade da noção de governança territorial (Romero e Farinós, 2011).

Revistas as abordagens teóricas, permanece ainda uma outra questão: em que contextos institucionais e organizacionais ocorrem as práticas de governança territorial? É sobre essa questão que incidem as referências que se seguem.

CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

As práticas de governança territorial devem ser contextualizadas a partir das dimensões de ação e de poder prevaletentes. Na figura 1 representam-se, de forma esquemática, distintas situações-tipo a partir de três instâncias: estatal, público-privado e empresarial. A cada uma destas instâncias estão associadas modalidades específicas de governança. A governança territorial relaciona-se com contextos institucionais e organizacionais caracterizados pelo envolvimento de entidades públicas e privadas, quer das ações de governo (instância estatal), quer da governança empresarial (instância empresarial). Por outro lado, os processos de governança territorial situam-se territorialmente, mesmo que os seus atores estabeleçam conexões com outras escalas espaciais (componente multiescalar da governança).

FIGURA 1
Contextualização das práticas de governança territorial



Fonte: Elaboração própria.

Conforme foi referido, as ações e relações de poder que ocorrem num determinado território provêm e incidem de/em instâncias de três tipos: estatal, público-privada e empresarial. É possível considerar que a instância estatal, por meio das ações de governo, concretiza o processo de governação⁴, interferindo nas demais instâncias através de regulamentações ou políticas verticalizadas. Da instância empresarial, por meio de formas diversas de cooperação, provêm as estratégias empresariais, que visam fins predominantemente económico-financeiros. A gestão das estratégias empresariais ocorre por meio daquilo que a bibliografia designa por governança empresarial.⁵

No entanto, o objeto central deste estudo são as práticas de governança territorial. As práticas de governança territorial correspondem às relações de

4 Neste texto, o termo governação será utilizado para referir as ações coordenadas pelo governo nas diferentes instâncias estatais (nacional, estadual, regional ou municipal). Na Europa, o termo é utilizado, também, para referir as ações de governo dos organismos da União Europeia com incidência nos países membros. Alguns autores portugueses e espanhóis utilizaram, até há alguns anos, o termo como sinónimo de governança. Atualmente, em geral, reconhece-se como inadequado o uso do termo governação como sinónimo de governança.

5 Na bibliografia, principalmente no Brasil, a governança empresarial é também designada por governança corporativa, termo que faz referência à forma de gestão interna das empresas. O termo governança empresarial é aqui utilizado para referir as ações de cooperação interempresarial que têm incidência nos territórios.

cooperação e parceria entre atores públicos, semipúblicos, sociais e empresariais, através de diferentes arranjos cooperativos, aqui denominados arranjos cooperativos institucionais, uns deles, liderados por atores estatais, e abrangendo, basicamente, o campo das políticas públicas, e outros arranjos cooperativos organizacionais, tratando-se de iniciativas articuladas por atores semipúblicos, sociais ou empresariais, com a participação e/ou apoio estatal. Estes processos ocorrem na instância público-privada. Portanto, governança territorial são ações e relações de poder que ocorrem nesta instância, diferenciando-se das ações exclusivamente estatais ou empresariais.

TIPIFICAÇÃO DOS CASOS ESTUDADOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo por base o enquadramento conceptual e analítico apresentado nas secções anteriores, foram analisadas 19 experiências de governança territorial do Brasil e de Portugal, com o objetivo de identificar convergências e divergências em processos com um histórico distinto e desenvolvidas em contextos institucionais, organizacionais e político-administrativos bastante diferentes.

Os estudos de caso realizados basearam-se num inquérito por questionário enviado a cinco membros de cada uma das experiências de governança territorial consideradas. Obteve-se uma taxa de resposta de 55,2%, atingindo assim um universo de 55 atores. Os inquéritos foram realizados entre os meses de junho e setembro de 2013.

As experiências atingidas com o inquérito estão divididas entre três tipologias: experiências de associativismo com articulação do Estado; experiências de associativismo com autonomia da sociedade civil; e experiências de associativismo empresarial com o apoio do Estado (v. Quadro 1).

Entre as experiências de associativismo com articulação do Estado, como estruturas estatais regionalizadas, no caso de Portugal, a pesquisa foi realizada com atores de uma das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)⁶ do país. No caso do Brasil, atingiu atores de uma Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Estado de Santa Catarina e de um dos Territórios da Cidadania, sendo este último um programa do governo federal brasileiro que abrange as regiões predominante agrícolas e que apresentam maiores problemas quanto aos indicadores de desenvolvimento

6 Em Portugal as CCDR correspondem às regiões de planeamento do país (parte continental): Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

QUADRO 1

Tipificação das experiências pesquisadas e área de abrangência

Tipo de experiências de governança territorial	Experiências envolvidas		Inquéritos respondidos		Percentual de retorno*		Área de abrangência das experiências	
	BR	PT	BR	PT	BR	PT	BR	PT
Experiências de associativismo, com articulação do Estado	2	1	4	3	40%	60%	Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará e Alagoas	Regiões NUTS II Norte, Centro, Alentejo e Algarve
Experiências de associativismo, com autonomia da sociedade civil	4	3	11	10	55%	60%		
Experiências de associativismo empresarial, com apoio do Estado	6	3	19	8	63,3%	53,3%		
<i>Sub-totais</i>	12	7	34	21	52,7%	57,7%		
<i>Totais</i>	19		55		55,2%			

* Considerando que foram encaminhados 5 inquéritos para cada experiência.

Fonte: Elaboração própria.

socioeconômico.⁷ Já a SDR é uma estrutura de regionalização do Governo do Estado de Santa Catarina, implantada em 2003.⁸

Como experiências de associativismo com articulação da sociedade civil, a pesquisa abrangeu, em Portugal, três Associações de Desenvolvimento Local, duas da região do Alentejo e uma da região Centro, as quais têm como objetivo estimular formas de desenvolvimento local integrado.⁹ No Brasil abrangeu quatro Conselhos de Desenvolvimento Regional (Coredes), de quatro regiões do Estado do Rio Grande do Sul, também tendo como objeto a articulação dos processos de desenvolvimento local e regional.¹⁰

Já em relação às práticas de associativismo empresarial com apoio do Estado, a pesquisa atingiu nove experiências. Em Portugal, foi realizada em três iniciativas de Denominação de Origem Controlada e Protegida

7 V. informações sobre o referido programa no site: www.territoriosdadacidadania.gov.br/.

8 Informações e análises sobre as Secretarias de Desenvolvimento podem ser consultadas em: Filippim e Abrucio (2010), Theis *et al.* (2011) e Dallabrida *et al.* (2013).

9 Informações sobre as ADL podem ser encontradas em: <http://www.animar-dl.pt/index/oque/associados>.

10 Informações sobre as regiões dos Coredes podem ser consultadas no sítio: http://www.fee.tcche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes.php. Para ver análises sobre a experiência dos Coredes, consultar: Büttgenbender *et al.*, 2011; Dallabrida, 2007; Dallabrida *et al.*, 2013.

(DOC/DOP), sendo uma de vinho regional, e duas relacionadas com produtos de origem animal.¹¹ No Brasil, foram pesquisadas três experiências de Indicação Geográfica, uma da região Nordeste e duas da região Sul, respectivamente, uma de própolis de abelha e duas de vinho. Além destas, a pesquisa atingiu dois arranjos produtivos locais e uma agência de desenvolvimento, das regiões Norte, Sul e Sudeste do Brasil. Em todas, foram inquiridos atores que atuam nas associações que articulam ou fazem a gestão de tais experiências.

Para além de garantir a representação de três tipos de situações, a seleção das experiências de governança territorial levou ainda em conta, como critérios adicionais, a localização em diferentes regiões dos dois países e a existência de aspetos comparáveis, tendo por base um trabalho prévio de análise documental de cada uma delas.

Quanto à tipologia dos atores envolvidos, optou-se por atingir, em cada experiência, um dirigente, um assessor técnico, um representante da sociedade civil, um do setor empresarial e um do setor público (v. Quadro 2).

QUADRO 2
Tipologia dos atores inquiridos

Tipologia dos atores	Brasil	Portugal	Total
Dirigentes da experiência	9	9	18
Representantes da sociedade civil	7	1	8
Representantes do setor empresarial	6	3	9
Representantes do setor público	6	3	9
Assessores e/ou técnicos	6	5	11
<i>Totais</i>	<i>34</i>	<i>21</i>	<i>55</i>

Fonte: Elaboração própria.

Sobre os procedimentos metodológicos, a investigação contemplou os seguintes aspetos: (a) estudos bibliográficos e sua sistematização; (b) elaboração de proposta metodológica para avaliação de práticas de governança territorial, com a estruturação de um instrumento de inquérito por questionário; (c) aplicação do questionário e análise dos resultados obtidos. Em seis das 19 experiências investigadas, três brasileiras e três de Portugal, foi ainda realizada uma visita de reconhecimento, contemplando entrevistas presenciais com atores, principalmente dirigentes. O teor destas entrevistas versou sobre questões

11 Informações e legislação sobre produtos com Denominação de Origem Protegida (DOP) e afins, em Portugal, v. no sítio: <http://www.dgadr.mamaot.pt/val-qual/dop-igp-etg>.

relacionadas com dois aspetos: estrutura organizacional e de funcionamento; principais desafios e resultados alcançados. Estas visitas e entrevistas tiveram o propósito de contribuir para um melhor entendimento dos resultados dos inquéritos por questionário.

No questionário utilizado deu-se a opção ao inquirido de justificar as suas respostas. Cerca de 20% dos inquiridos utilizaram esta opção. Essas respostas permitiram, também, uma melhor compreensão dos resultados obtidos através da aplicação do questionário. O posicionamento dos atores em relação ao grau ou intensidade com que os princípios resultantes dos indicativos teóricos são considerados nas experiências analisadas foram fundamentais para inferir indicações sobre o nível de qualificação dessas práticas.

Na revisão da bibliografia foram consultados diversos autores, considerados referenciais na reflexão sobre os temas da governança e da governança territorial, conforme anteriormente referido. Tais reflexões foram sistematizadas, procurando destacar qual a perspectiva desses autores sobre a governança e as componentes analíticas por eles apontadas como indicativos para a qualificação das práticas desenvolvidas neste âmbito, o que está sintetizado no quadro 3.

No quadro 4, as componentes analíticas sobre governança destacadas da reflexão dos autores considerados foram estruturadas na forma de dimensões, princípios e respetivos critérios, para servir de referência na avaliação de práticas de governança territorial, tendo sido utilizadas na elaboração do questionário aplicado.

Os princípios e respetivos critérios, no total de 24, foram distribuídos por quatro dimensões: (a) atores, poderes e relações, para referir-se às características dos processos de governança territorial que envolvam o relacionamento entre atores; (b) processos de decisão, relativos aos aspetos decisoriais da governança; (c) coordenação de políticas, referindo-se às formas de articulação das políticas nos territórios; e (d) resultados dos processos de governança territorial, abrangendo os princípios que digam respeito aos impactos territoriais das políticas.¹²

Conforme se salientou anteriormente, o inquérito foi aplicado a cinco atores-chave de cada uma das 19 experiências escolhidas como estudos de caso. O instrumento de pesquisa inclui questões estruturadas, com resposta objetiva, utilizando a escala *Likert* entre o valor 1 (discordância total) e 4 (concordância total), com a opção de o inquirido justificar a sua resposta.

12 A elaboração da proposta metodológica contou com a colaboração destacada do Prof. Doutor João Ferrão, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, que atuou como orientador, a quem agradeço. No entanto, as limitações que o trabalho possa apresentar são da minha exclusiva responsabilidade.

QUADRO 3
Síntese dos componentes analíticos sobre governança

Autor e Obra	Componentes Analíticos
Kooiman, 1993	Visão policêntrica do Estado; interações sociopolíticas; interdependência entre atores; compartilhamento de metas
Rhodes, 1996	Interdependência entre as organizações; interações contínuas entre membros da rede; jogo de interações, enraizadas em confiança; auto-organização de redes, com significativo grau de autonomia em relação ao Estado
Jessop, 1998	Auto-organização de redes; negociação; coordenação interorganizacional; descentralização interstêmica; mediação
Stoker, 1998	Simplificação de modelos e práticas; aprendizagem interativa dinâmica; coordenação de ações entre diferentes atores; visão de mundo comum; integração de responsabilidades; autorregulação
Mayntz, 1998	Cooperação; interação entre atores estatais e não estatais
Jessop, 2000	Interdependência recíproca; auto-organização, permanente diálogo e partilha de recursos
CCF, 2001	Controlo democrático; responsabilidade coletiva; participação nas decisões; abertura; eficácia; coerência
Dallabrida e Becker, 2003	Governo do território; articulação de atores em redes de poder socioterritorial
Farinós, 2005	Lealdade institucional; coordenação de atores; compartilhamento de objetivos; coresponsabilidade
Sørensen e Torfing, 2005	Interações autorreguladas; conduta democrática; descentralização; interdependência; pluralidade; negociação; confiança
Dallabrida, 2006, 2007, 2011	Partilhamento; cooperação entre atores sociais, económicos e institucionais; interação entre atores estatais e não estatais
Jessop, 2006	Novas racionalidades governamentais; novos sujeitos de governança
ESPON, 2006	Subsidiariedade; flexibilidade; parceria e participação voluntária; território como matriz de referência; proeminência do Estado nos processos de governança territorial



Autor e Obra	Componentes Analíticos
Reis, 2007	Modelo institucional formado por meio de decisões explícitas e voluntárias; transparência, clareza e objetividade na execução das políticas
Rhodes, 2007	Desconcentração da autoridade do Estado e do seu exercício; tradições e dilemas dos grupos sociais como referências
Farinós, 2008	Compartilhamento; colaboração; inovação; visão territorial compartilhada
Davoudi, Evans, Governança e Santangelo, 2008	Coresponsabilidade; abertura; transparência; cooperação; subsidiariedade; reconhecimento e valorização do capital territorial; visão territorial compartilhada
Ferrão, 2010; 2011	Ótica inovadora, partilhada e colaborativa; descentralização, responsabilização, participação, coordenação, cooperação, parcerias e contratualização
Ferrão, 2013	Noção de ordenamento do território mais integrada, estratégica, prospectiva e participada; interesse público negociado; legitimação por procura de consensos e negociação; cooperação e coordenação interorganizacional; governança de base territorial
Romero e Farinós, 2011	Democracia e protagonismo da sociedade civil, com proeminência do Estado; empoderamento da sociedade; equilíbrio entre esfera pública, mercado e sociedade civil; consideração das tradições, instituições e processos
ESPON-TANGO, 2012	Integração setorial de políticas relevantes; coordenação das ações dos atores e instituições; interação multi-nível; participação e mobilização das partes interessadas; adaptabilidade a contextos variáveis; potenciação das especificidades territoriais

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 4
Dimensões, categorias e critérios para avaliação de práticas de governança territorial

DIMENSÕES	PRINCÍPIOS	CRITÉRIOS
A Atores, poderes e relações	1 Subsidiariedade (vertical e horizontal)	Repartição de atribuições e competências
	2 Interação entre atores	Integração relacional com o outro
	3 Liderança	Liderança descentrada e compartilhada
	4 Protagonismo estatal	Proeminência do Estado, como orientador das redes
	5 Protagonismo social	Participação ativa da sociedade civil
	6 Protagonismo empresarial	Ação empresarial responsável socioambientalmente
	7 Resiliência	Resistência X maleabilidade de atores e instituições em face das mudanças
B Processos de decisão	8 Representatividade	Representatividade dos membros dos setores
	9 Ancoragem democrática	Democratização das decisões
	10 Reciprocidade	Responsabilidade coletiva, com contribuição das partes para fins comuns
	11 Cooperação e interdependência	Gestão de conflitos, com a legitimação das ações pela cooperação, negociação e partilhamento
	12 Transparência	Limpidez, processos e formas de comunicação acessíveis, supervisão e fiscalização
	13 Reflexibilidade	Capacidade de refletir, analisar e revisar rotinas, tecnologias, processos e resultados
	14 Governabilidade	Posse de capacidade de governar em rede

→

DIMENSÕES	PRINCÍPIOS	CRITÉRIOS
C Coordenação de políticas	15 Descentralização de políticas	Supervisão estratégica para permitir a agregação de áreas e setores de políticas relevantes
	16 Integração horizontal	Integração interinstêmica entre as políticas com impacto no território
	17 Integração vertical	Integração das políticas de cunho verticalizado, oriundas das diferentes instâncias de governo
	18 Eficácia das políticas	Foco dos resultados nos objetivos definidos coletivamente
D Resultados dos processos de governança territorial	19 Atendimento da pluralidade	Abrangência da variedade de interesses, crenças, tradições e dilemas
	20 Partilhamento de objetivos e metas	Maximização dos efeitos das políticas na sociedade e nos territórios
	21 Aprendizagem interativa	Interação e aprendizagem coletiva
	22 Empoderamento dos atores	Atores como sujeitos da ação coletiva
	23 Territorialização dos processos de desenvolvimento	Território como matriz de referência, com potenciação do capital territorial, sem desconsiderar a multiescalaridade dos processos
	24 Gestão territorial integrada	Foco na melhoria da coesão social e no desenvolvimento socioeconômico-ambiental

Fonte: Elaboração própria.

O questionário faz referência a cada uma das 24 categorias conceituais consideradas como princípios-chave da governança territorial. Solicitou-se aos inquiridos que indicassem o seu posicionamento face a afirmações que faziam referência aos vários princípios com tradução nas diferentes dimensões da prática da governança territorial. Vejamos um exemplo. Para aferir o posicionamento do inquirido em relação ao princípio “ancoragem democrática”, apresentou-se a seguinte afirmação: *Na instituição ou organização em que participo, o processo de liderança é feito de forma desconcentrada, distribuída entre os seus membros*. Apresentaram-se aos inquiridos quatro opções de resposta: duas indicando uma avaliação predominantemente positiva (concordo em parte e concordo totalmente) e duas indicando uma avaliação predominantemente negativa (discordo em parte e discordo totalmente).

É importante salientar que a opção assumida aqui, ao utilizar uma escala em que não há um posicionamento de neutralidade, não é a única possível. Em outras investigações pode-se utilizar diferentes opções de escala, mantendo o mesmo instrumento de inquérito aqui proposto. Da mesma forma, como se verifica nos quadros que descrevem a proposta metodológica, esta pode servir de referência para avaliações de carácter exclusivamente quantitativo ou associar métodos qualitativos. Ou seja, a presente proposição tem a pretensão de se apresentar como um instrumento metodológico de avaliação de práticas de governança territorial passível de ser utilizado em outros casos. De seguida, analisam-se os resultados deste primeiro exercício de avaliação.

RESULTADOS

Antes da apresentação da análise dos resultados, justificam-se algumas considerações sobre a avaliação das práticas de governança territorial.

Estudos, como por exemplo os que são relatados em Büttenbender *et al.* (2011) e Theis *et al.* (2011), têm mostrado que as práticas de governança territorial se confrontam ainda com muitos desafios, o que justificou a preocupação com a sua avaliação. Diferentes obras e documentos resultantes de investigações ou produzidas por organismos nacionais e internacionais de assessoria aos processos de desenvolvimento territorial têm-se preocupado com o tema em referência.

Por exemplo, o *Livro Branco sobre Governança Europeia*, publicado em 2001 (CCE, 2001), propõe princípios institucionais para orientar a construção e proceder à valorização dos processos de governança. O projeto ESPON (2006), financiado pela Comissão Europeia, realizou estudos sobre as práticas de governança territorial nos países membros a partir de indicadores territoriais e multinível, tanto na dimensão horizontal como vertical.

Mais recentemente, no documento ESPON TANGO (2012) são apresentadas sugestões de indicadores de governança territorial para os países da União Europeia.

Ainda no âmbito da União Europeia, nos últimos anos alguns autores fizeram propostas metodológicas para a avaliação das práticas de governança territorial. Referem-se as obras de Wilson-Grau e Nuñez (2007), que propõem uma estrutura conceptual e metodológica para avaliação de redes internacionais através de uma abordagem participativa; Monteiro (2009), que propõe uma matriz de avaliação do desempenho das parcerias interorganizacionais; e Ferreira (2012), que, com base nas duas obras citadas anteriormente, centra a sua análise na avaliação da eficácia de um instrumento de política pública referente à regeneração urbana em Portugal. As três obras podem contribuir com elementos indicativos para futuros avanços em propostas de avaliação de práticas de governança territorial, como a que está sendo sugerida.

Sobre os resultados da primeira avaliação da proposta metodológica aqui apresentada, a análise divide-se em dois momentos. Primeiro, tomando os dados obtidos nos inquéritos do Brasil e de Portugal no seu conjunto. Depois, utilizando dados em separado, os quais permitem análises comparativas.

Ao observar os dados resumidos no quadro 5, constata-se que os princípios que receberam uma melhor avaliação, com mais de 80% das respostas assinalando a opção 3 ou 4 (concordância parcial ou total), são: ancoragem democrática, flexibilidade, subsidiariedade, reciprocidade, transparência, territorialização dos processos e gestão territorial, distribuídas por três dimensões, com predominância para a dimensão “processos de decisão”. Já a dimensão “coordenação de políticas” é a que teve maior quantidade de respostas com avaliação predominantemente negativa. Das muitas análises possíveis, duas delas merecem destaque. A primeira é que, na percepção dos inquiridos, nas experiências analisadas há uma prática qualificada considerando as relações e a disputa de poder entre os atores envolvidos.

Essa avaliação predominantemente positiva em questões relacionadas com a articulação ou o assessoramento dos processos permite-nos questionar se os inquiridos não terão sido demasiadamente otimistas na sua avaliação. Esta pergunta tem relevância, visto que entre os 55 inquiridos estão 18 dirigentes e 11 assessores ou técnicos. Fica a dúvida, a qual exigirá novos estudos que recorram à utilização de métodos de investigação diferenciados, os quais possam contribuir para uma melhor aferição.

O segundo destaque é que o processo de coordenação das ações no território demonstra ser o principal desafio a ser suplantado. Veja-se que nenhum dos princípios que receberam uma melhor avaliação integra a dimensão coordenação de políticas. Pelo contrário, esta é a dimensão com maior incidência

QUADRO 5

Respostas em cada um dos princípios, com médias de discordância (M1) e de concordância (M2), do Brasil e Portugal

DIMENSÃO A – ATORES, PODERES E RELAÇÕES							
N.º	Subsidiariedade	Interação	Liderança	ProEstado	ProSocial	ProEmpresa	Resiliência
1	2	2	4	14	2	1	4
2	9	11	13	16	16	14	18
M1	20%	24%	31%	55%	33%	26%	40%
3	21	19	15	5	5	35	29
4	23	23	23	20	32	5	4
M2	80%	76%	69%	45%	67%	74%	60%
DIMENSÃO B – PROCESSOS DE DECISÃO							
N.º	Representatividade	Democracia	Reciprocidade	Interdependência	Transparência	Reflexibilidade	Governabilidade
1	4	0	2	2	4	0	6
2	10	8	9	10	7	10	6
M1	25%	15%	20%	22%	20%	18%	22%
3	30	22	33	32	23	27	25
4	11	25	11	11	21	18	18
M2	75%	85%	80%	78%	80%	82%	78%
DIMENSÃO C – COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS							
N.º	Descentralização	Integração horizontal	Integração vertical	Eficácia das políticas			
1	3	5	10	13			
2	17	16	23	14			
M1	36%	38%	60%	31%			
3	25	24	16	29			
4	10	10	6	9			
M2	64%	62%	40%	69%			
DIMENSÃO D – RESULTADOS DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL							
N.º	Pluralidade	Partilha	Aprendizagem	Empoderamento	Territorialização	Gestão territorial	
1	3	3	3	6	1	0	
2	9	16	15	15	10	11	
M1	22%	35%	33%	38%	20%	20%	
3	32	31	27	24	31	22	
4	11	5	10	10	13	22	
M2	78%	65%	67%	62%	80%	80%	

Obs.: M1 – Média nas alternativas 1 e 2 – M2 – Média nas alternativas 3 e 4. Fonte: Elaboração própria.

de avaliações discordantes, variando os valores relativos aos vários princípios entre 31 e 60%.

De entre os princípios, os que se referem à integração vertical e horizontal das políticas, com destaque para o último, são os que revelam maiores fragilidades, tendo 60% e 38% dos inquiridos, respetivamente, optado por respostas predominantemente de discordância. Nas justificações das respostas em relação à integração vertical houve os seguintes posicionamentos: é frequente a realização de várias ações sobrepostas, por vezes similares; falta contacto ou articulação entre as instituições; as constantes alterações de políticas e práticas do governo criam dificuldades adicionais. Houve posicionamentos sobre o princípio da integração horizontal, os quais também revelam fragilidades dos processos, tais como: é preciso uma maior densidade, pois as características do território não facilitam essa integração; as instituições não conseguem atender às demandas setoriais, muito menos gerar integração horizontal com as demais políticas; é frequente a descoordenação dos diversos atores e instituições que participam nas ações.¹³

Ainda no que se refere aos princípios com maior incidência de avaliações discordantes, outros merecem destaque. Como segundo princípio com maior avaliação de discordância (55%) está o protagonismo estatal na articulação das redes. Nas justificações das respostas aparecem os elementos apontados pelos inquiridos: necessidade de mais capacitação para os atores estatais envolvidos nos processos; falhas na regionalização das instâncias e órgãos de governo; necessidade de maior orientação, além da urgência de o Estado assumir as suas atribuições. Na sequência, com 40% de respostas discordantes, aparece o princípio da resiliência. Em relação à avaliação neste princípio, uma interpretação possível é que, em geral, existe bastante resistência às mudanças e que a maior parte das ações tem modelos definidos, deixando pouco espaço para novas temáticas ou políticas. Esta é uma questão que, apesar de ocorrer no Brasil, tem maior significado nos países da União Europeia, onde existem diferentes programas de apoio às iniciativas locais e regionais, os quais preveem regras rígidas, que definem *a priori* a forma de aplicação de tais recursos financeiros.

Por ordem, entre os princípios que apresentam percentagens significativas de respostas discordantes seguem-se: o empoderamento dos atores (38%), a descentralização de políticas (36%) e a partilha de metas e objetivos (35%). Sobre o empoderamento, um comentário que merece ser registado, levando em consideração entrevistas e observações realizadas durante as visitas:

13 Esta observação coincide com as conclusões da pesquisa realizada no Estado de Santa Catarina (Brasil), conforme obra recentemente publicada por Dallabrida *et al.* (2013).

QUADRO 6

Comparação entre o Brasil e Portugal sobre a percentagem de respostas de discordância (1 e 2)

DIMENSÃO A – ATORES, PODERES E RELAÇÕES								
País	Subsidiariedade	Interação	Liderança	ProEstado	ProSocial	ProEmpresa	Resiliência	%
Brasil	32%	32%	38%	50%	38%	32%	41%	36
Portugal	0%	9%	19%	62%	24%	19%	38%	24
DIMENSÃO B – PROCESSOS DE DECISÃO								
País	Representatividade	Democracia	Reciprocidade	Interdependência	Transparência	Reflexibilidade	Governabilidade	%
Brasil	29%	15%	23%	26%	29%	29%	32%	26
Portugal	19%	14%	14%	14%	5%	0%	5%	10
DIMENSÃO C – COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS								
País	Descentralização	Integração horizontal	Integração vertical	Eficácia das políticas	%			
Brasil	41%	47%	59%	38%	46			
Portugal	29%	24%	62%	19%	33			
DIMENSÃO D – RESULTADOS DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL								
País	Pluralidade	Partilha	Aprendizagem	Empoderamento	Territorialização	Gestão territorial	%	
Brasil	29%	41%	38%	47%	29%	32%	36	
Portugal	9%	24%	24%	24%	5%	0%	14	
MÉDIA GERAL, POR PAÍS, DAS RESPOSTAS DE DISCORDÂNCIA (1 E 2)								
								%
Brasil								36
Portugal								20

Fonte: Elaboração própria.

os atores não se sentem sujeitos, pois predomina a ideia de que o Estado é sempre a instituição responsável.

Tomando separadamente os dados relativos ao Brasil e a Portugal, conforme o quadro 6, é possível fazer análises comparativas, considerando as respostas dos inquiridos. Algumas questões merecem destaque: (a) quanto à avaliação feita pelos inquiridos, ela é significativamente mais otimista em Portugal; (b) em alguns aspetos, há grandes diferenças quanto à avaliação, a exemplo dos princípios da subsidiariedade, interação, transparência, reflexibilidade, governabilidade, pluralidade, territorialização e gestão territorial; (c) apesar disso, há coincidências significativas, como a forte discordância no que se refere aos princípios do protagonismo estatal e da integração vertical

e, ainda que de forma menos significativa, aos princípios do protagonismo social, resiliência, descentralização de políticas, integração horizontal, partilha, aprendizagem interativa e empoderamento de atores, com percentagens de discordância acima de 23%; (d) outra coincidência surge em relação aos princípios referentes à dimensão “coordenação de políticas nos territórios”, os quais, tanto no Brasil como em Portugal, estão entre os que receberam maior número de avaliações de discordância.

Estes últimos dados permitem várias interpretações. Uma delas é que as avaliações revelam um problema que merece atenção especial, observado tanto no Brasil como em Portugal: a necessidade de revisão da ação do Estado nos processos de governança territorial no que se refere ao seu papel, avançando na integração das políticas com impacto nos territórios, evitando sobreposições.

As interpretações apresentadas não são, por certo, as únicas possíveis. No entanto, os resultados da pesquisa revelam indicações interessantes, evidenciando desafios que exigem novos estudos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A alusão feita no resumo deste artigo, em que se questiona até que ponto o padrão de governança territorial proposto teoricamente é uma realidade factual na sua prática, tem relação com as questões suscitadas na presente investigação.

Ao principiar a realização deste estudo, o propósito era investigar a situação, os desafios e as possibilidades de avanços em relação à participação social nos processos de decisão que ocorrem em experiências de governança territorial brasileiras e portuguesas. No entanto, no início dos estudos constatou-se que as propostas metodológicas para avaliação de práticas de governança territorial disponíveis na bibliografia de referência mereciam avanços. Foi o que motivou que se tenha focado esta investigação na elaboração de uma proposta metodológica que pudesse servir para avaliar práticas diferenciadas de governança territorial.

O estudo realizado limitou-se a atores de 19 experiências do Brasil e de Portugal. Considera-se, portanto, esta iniciativa como um primeiro teste, que deverá merecer aprofundamento.

Como já foi ressaltado, outras análises realizadas recentemente sobre as práticas de descentralização político-administrativa no sul do Brasil apontaram uma série de desafios para as práticas de governança territorial (Dallabrida, 2011). É importante salientar que várias das questões referidas foram reafirmadas na presente pesquisa, ou seja, confirma resultados anteriores e junta-lhes outros novos.

Das análises que o presente estudo permite, a que merece uma atenção especial é a questão da integração vertical e horizontal das políticas com impacto nos territórios. Aqui há um duplo desafio. O primeiro é que o Estado, ao propor políticas territoriais, desconhece, ou pouco considera, processos históricos de articulação territorial, mesmo que tais políticas contemplem, na sua génese, princípios participativos. O segundo, é que as experiências de associativismo territorial, sejam elas de cunho social ou empresarial, também não demonstram a eficácia necessária para governar um território de forma associativa e participativa. Fica evidente, então, que são necessários avanços em relação aos dois desafios apontados.

Outra questão relevante tem a ver com o papel dos três principais protagonistas nos processos de governança territorial: o Estado, os grupos sociais e o setor empresarial. Pode ser percebida esta questão pela significativa discordância de avaliações relacionadas com este tema. Uma possível interpretação dos dados da pesquisa é que a proeminência do Estado na articulação das redes de governança, aqui defendida, parece ser confundida pelos governantes e agentes políticos com uma maior liberdade para realizar ações de carácter centralizador, seja através das políticas propostas para os territórios, ou de práticas clientelares ainda presentes. Por outro lado, as entrevistas realizadas parecem indicar que os grupos sociais têm uma dupla reação: uns veem o Estado como um aliado não confiável; outros entendem que a ação proeminente do Estado implica atribuir-lhe todas as responsabilidades.

Sobre as avaliações feitas pelos inquiridos das experiências em que participam, outra interpretação possível é que, mesmo os processos mais solidificados de governança territorial, seja no Brasil ou em Portugal, carecem de práticas mais qualificadas. Tal interpretação fundamenta-se no facto de que, através das respostas ao inquérito por questionário, complementadas pelas entrevistas realizadas com atores de algumas experiências, existem evidências de que as pessoas envolvidas avaliam como positivas práticas “viciadas”. Por “viciadas” entendem-se práticas em que, sendo perceptível que as decisões permanecem centralizadas (tanto em função da ação dos governos centrais, como pelo impacto territorial das normativas oriundas dos organismos supranacionais, seja ainda por práticas centralizadoras de dirigentes das experiências de associativismo territorial), são, ainda assim, consideradas positivas pelos participantes.

Talvez aqui esteja uma questão não respondida pela presente investigação: qual o limite entre a democracia idealizada e a possível, da mesma forma que ações de cooperação, descentralização, transparência, integração, etc.? Que condicionantes, territoriais e extraterritoriais, limitam possíveis práticas de governança territorial mais qualificadas? É uma questão que fica para aprofundar em novos estudos.

Por fim, quando se faz referência às práticas qualificadas de governança territorial parte-se de uma visão pessoal, a qual converge com diversos autores aqui mencionados. A governança territorial corresponde a um processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais que dá prioridade a uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa, por meio de relações horizontais. No entanto, esse processo inclui lutas de poder, discussões, negociações e, por fim, deliberações, entre agentes estatais, representantes dos setores sociais e empresariais, de centros universitários ou de investigação. Processos desta natureza fundamentam-se num papel insubstituível do Estado, numa noção qualificada de democracia, e no protagonismo da sociedade civil, objetivando harmonizar uma visão sobre o futuro e um determinado padrão de desenvolvimento territorial. O desenvolvimento territorial é entendido como um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, mas integrado em dinâmicas intraterritoriais, supraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconómica e à melhoria da qualidade de vida da sua população.

Espera-se que esta investigação tenha permitido mostrar novas reflexões teóricas sobre governança territorial, ao mesmo tempo que se apresentou uma proposta metodológica para avaliar a qualidade dos processos de governança territorial. Esta proposta metodológica, mesmo considerando que os dados desta primeira aplicação não permitem generalizações, mostrou-se eficaz, em especial pelo facto de se ter utilizado um conjunto de 24 categorias conceituais como referência na avaliação de iniciativas diferenciadas de governança territorial.

A análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas permitiu realçar algumas diferenças, cuja justificação se prende com a existência de contextos institucionais, socioculturais e político-administrativos distintos. Apesar dessa diversidade de contextos, que têm por certo um impacto relevante, foram igualmente identificados aspetos comuns. Justifica-se, assim, um aprofundamento adicional, baseado numa agenda de investigação envolvendo pesquisadores de diversos países, para que seja possível averiguar com maior rigor o efeito de contextos nacionais diferenciados nas práticas de governança territorial desenvolvidas em distintas regiões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEVIR, M. (2011), "Governança democrática: uma genealogia". *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 19, 39, pp. 103-114.
- BEVIR, M., RHODES, R. A. W. (2006), *Governance Stories*, Abingdon, Routledge.
- BLANCO, I., COMÀ, R. (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno de la governance participativa y de proximidad". *Gestión y Política Pública*, 12 (1), pp. 5-42.
- BÜTTENBENDER, P.L. *et al.* (2011), "Conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas". *DRD-Desenvolvimento Regional em Debate*, 1 (1), pp. 81-106.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2001), *Governança Europeia. Um Livro Branco*, Bruxelas, União Europeia.
- COVAS, A. M. A., COVAS, M. M. C. M. (2013), "Em busca de uma racionalidade territorial multi-níveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do Algarve". *DRD-Desenvolvimento Regional em Debate*, 3 (2), pp. 65-85.
- DALLABRIDA, V.R. (2006), "Governança territorial". In D. R. Siedenberg, *Dicionário do Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, pp. 99-100.
- DALLABRIDA, V.R. (2007), "A gestão territorial através do diálogo e da participação". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI, 245 (20). Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24520.htm> [consultado em 17-08-2014].
- DALLABRIDA, V.R. (2011), "Governança territorial e desenvolvimento: uma introdução ao tema". In V.R. Dallabrida (org.), *Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais*, Rio de Janeiro, Garamond, pp. 15-38.
- DALLABRIDA, V.R. *et al.* (2013), "Gestão territorial e desenvolvimento: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVII, 428. Disponível em <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-428.htm> [consultado em 17-08-2014].
- DALLABRIDA, V.R., BECKER, D.F. (2003), "Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica". *Desenvolvimento em Questão*, 1 (2), pp. 73-98.
- DAVOUDI, S. *et al.* (2008), "Territorial governance in the making: approaches, methodologies, practices". *Boletín de la A. G. E.*, 46, pp. 33-52.
- ESPON project 2.3.2. (2006), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, Final Report*, 1.ª parte. Disponível em www.espon.eu [consultado em 17-08-2014].
- ESPON TANGO (2012), *Territorial Approaches for New Governance*, Luxemburgo, ESPON 2013.
- FARINÓS, J. (2005), "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relational". *Ería*, 67, pp. 219-235.
- FARINÓS, J. (2008), "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la A. G. E.*, 46, pp. 11-32.
- FEIO, P.A., CHORINCAS, J. (2009), "Governança territorial e inovação das políticas públicas". *Prospectiva e Planeamento*, 16, pp. 137-157.
- FERRÃO, J. (2004), "A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?". *Revista EURE*, XXIX, 89, pp. 43-61.

- FERRÃO, J. (2010), "Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática". *Prospectiva e Planeamento*, 17, pp. 129-139.
- FERRÃO, J. (2011), *O Ordenamento do Território como Política Pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- FERRÃO, J. (2013), "Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In A. Ferreira et al. (eds.), *Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano Rurais*, Rio de Janeiro, Consequência, pp. 255-282.
- FERREIRA, F.E.M. (2012), *O Modo de Governança como Factor Crítico de Sucesso das Políticas Públicas ao Nível Local*. Dissertação de mestrado em economia e políticas públicas, Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa, Universidade de Lisboa.
- FILIPPIM, E.S., ABRUCIO, F.L. (2010), "Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense". *RAC*, 14 (2), Curitiba, pp. 212-228.
- GONÇALVES, H.J.C.S. et al. (2013). "Empoderamento de comunidades rurais como prática de revitalização de aldeias". *DRD-Desenvolvimento Regional em Debate*, 3 (2), pp. 86-99.
- GRAÑA, F. (2005), "Globalización, gobernanza y 'Estado mínimo': pocas luces, muchas sombras". *Polis, Revista Latinoamericana*, 12, pp. 1-12.
- HÉRITIER, A., LEHMKUHL, D. (2011), "New modes of governance and democratic accountability". *Government and Opposition*, 46 (1), pp. 126-144.
- JESSOP, B. (1998), "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development". *International Social Science Journal*, 50 (155), pp. 29-45.
- JESSOP, B. (2000), "Governance failure". In G. Stoker (ed.), *The New Politics of British Local Governance*, Houndmills/Basingstoke, Macmillan, pp. 11-32.
- JESSOP, B. (2006), "¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional?: Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inversión de la gobernanza". Trad. María Delia Bertuzzi., *Documento y Aportes in Adm. Pública y Gest. Estatal*, 7, pp. 7-44.
- KAZANCIGIL, A. (2002), "A regulação social e a governança democrática da mundialização". In A. Milani, et al. (orgs.), *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI?*, Porto Alegre, Editora Universidade/UFRGS/UNESCO, pp. 47-62.
- KOOIMAN, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- KOOIMAN, J. (2004), "Governar en gobernanza". *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, pp. 171-194.
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P. (1995), *Democratic Governance*, Nova Iorque, The Free Press.
- MAYNTZ, R. (1998), "New challenges to governance theory". *Jean Monnet Chair Paper RSC*, 98/50, Florença, European University Institute.
- MAYNTZ, R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 21, pp. 1-8.
- MILANI, A., SOLINÍS, G. (2002), "Repensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro". In A. Milani et al. (orgs.), *Democracia e Governança Mundial: que Regulações para o Século XXI?*, Porto Alegre, Editora Universidade/UFRGS/UNESCO, pp. 266-291.
- MONTEIRO, S. (2009), "Mudanças recentes nos processos de governança territorial em Portugal". *Finisterra*, XLIV, 88, pp. 165-173.
- PEREIRA, M. (2013), "Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional". *DRD - Desenvolvimento Regional em Debate*, 3 (2), pp. 52-65.
- PIERRE, J. (ed.) (2000), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- PIERRE, J., PETERS, B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Houndmills/Basingstoke, Macmillan.

- PIRES, E. *et al.* (2011), *Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades*, Rio Claro (SP), Edunesp.
- PRATS, J. C. (2005), *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza: las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tempo*, 1.ª ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna).
- REIS, J. (2007), *Governança Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais*, Observatório do QCA III.
- RHODES, R. A. W. (1996), "The new governance: governing without government". *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- RHODES, R. A. W. (2007), "Understanding governance: ten years on". *Organization Studies*, 28 (8), pp. 1243-1264.
- ROMERO, J., FARINÓS, J. (2011), "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado". *Boletín de la A. G. E.*, 56, pp. 295-319.
- ROSENAU, J. N., CZEMPIEL, E-O. (eds.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politic*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SØRENSEN, E., TORFING, J. (2005), "The democratic anchorage of governance networks". *Scandinavian Political Studies, Nordic Political Science Association*, 28 (3), pp. 195-218.
- STOKER, G. (1998), "Governance as a theory. Five propositions". *International Social Science Journal*, 50, 155, pp. 17-28.
- STOKER, G. (2004), *Transforming Local Governance*, Houndmills/Basingstoke, Palgrave-Macmillan.
- THEIS, I. M. *et al.* (2011), "O cavalo de Tróia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades socioespaciais em Santa Catarina". *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, 120, pp. 39-56.
- TORFING, J. (2005), "Governance network theory: towards a second generation". *European Political Science*, 4, pp. 305-315.
- WEALE, A. (2011), "New modes of governance, political accountability and public reason". *Government and opposition*, 46 (1), pp. 58-80.
- WILSON-GRAU, R., NUÑEZ, M. (2007), "Evaluating international social change networks: a conceptual framework for a participatory approach". *Development in Practice*, 17 (2), pp. 258-271.
- WORLD BANK (2002), *Governance and Development*, Washington DC, The World Bank.

Recebido a 16-12-2013. Aceite para publicação a 14-01-2015.

DALLABRIDA, V.R. (2015), "Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática". *Análise Social*, 215, I (2.º), pp. 304-328.

Valdir Roque Dallabrida » valdirroqued897@gmail.com » Universidade do Contestado, Santa Catarina » Rua Roberto Ehlke, 86, Centro, Canoinhas — CEP 89460-000, Santa Catarina, Brasil.
