



O IMPACTO DA EUROPEIZAÇÃO NOS PADRÕES DE GOVERNANÇA EM PORTUGAL : UMA ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

Miguel Rodrigues

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Instituto Nacional de Administração, I.P.

miguel.rodrigues@ina.pt

Introdução

A presente comunicação baseia-se nos resultados do projecto de investigação ADAPT¹ no domínio da europeização, nas áreas específicas das políticas públicas de desenvolvimento regional e ambiente. O principal objectivo da pesquisa consistia em retirar lições dos processos de adaptação e aprendizagem de estados-membros da União Europeia (EU) ao sistema de governança multi-nível, de forma a identificar as reformas apropriadas a implementar por países em fase de adesão à UE, garantindo a sua integração.

No que diz respeito ao processo de adaptação, o projecto tinha como objectivos: identificar e analisar as mudanças nos domínios da legislação, estruturas institucionais e administrativas, bem como procedimentos de formulação de políticas públicas, nos níveis nacional e regional, tendo em consideração o contexto prévio à adesão; e identificar os actores mais relevantes e o seu papel na elaboração e implementação das políticas de desenvolvimento regional e de ambiente, incluindo as pressões de grupos de interesse a favor ou contra a adaptação. Quanto ao processo de aprendizagem, o principal objectivo era avaliar a forma como os actores adquiriram as novas capacidades e atitudes necessárias à sustentabilidade dum sistema de governança multi-nível. Esta avaliação incluiu a análise de redes de actores, tanto públicos como não-públicos, bem como do seu capital social.

¹ “EU Enlargement and Multi-level Governance in European Regional and Environment Policies”, projecto internacional financiado pela União Europeia, contrato HPSE-CT2001-00097, entre 2001 e 2003, envolvendo a Grécia (Research Institute of Urban Environment and Human Resources, Panteion University), a Hungria (Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences), a Irlanda (University of Limerick), a Polónia (European Institute), Portugal (Instituto Nacional de Administração) e o Reino Unido (London School of Economics and Political Science).



Enquadramento teórico

Em termos teóricos, a europeização é conceptualizada como o resultado, por um lado, do processo de adaptação das estruturas e procedimentos de governação e, por outro, e o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem institucional no que concerne a abordagem europeia da formulação de políticas, de forma a garantir um sistema de governança multi-nível (sub-regional, regional, nacional e supra-nacional) abrangente e eficaz (Marks, 1993; Kohler-Koch, 1996; Caporaso, 1996). Assim, a abordagem comparativa permitiu testar duas dimensões da europeização, a saber, a adaptação e a aprendizagem.

Adaptação é considerada um efeito directo do processo de integração europeia, nomeadamente no caso de estados-membros com uma estrutura estatal centralizada. Concretamente, adaptação refere-se ao resultado dum choque externo direccionado para o cumprimento de requisitos europeus para aceder a fundos estruturais. Nesse sentido, adaptação diz respeito essencialmente a mudanças institucionais, embora a eficácia do processo de adaptação implique que os actores institucionais endogeneizem a capacidade de aprendizagem para mudar procedimentos de tomada de decisão.

O desenvolvimento da capacidade de aprendizagem para a implementação dum sistema de governança multi-nível sustentável é um processo mais complexo, já que implica processos de tomada de decisão política participativas e consensuais, devendo pois envolver actores públicos institucionais mas também actores privados, Organizações Não-Governamentais (ONG) e profissionais (Hall, 1993; Checkel, 1998; Paraskevopoulos, 2001). Por outro lado, a capacidade de aprendizagem depende das tentativas anteriores de implementação de reformas institucionais e da existência das redes apropriadas, em termos de informação e comunicação, entre actores formais e não formais, de modo a garantir a eficácia da cooperação e o desenvolvimento do capital social.

Nesta pesquisa, é assumido que o capital social resulta das redes estabelecidas entre actores institucionais, políticos e sociais relevantes, incluindo inter-relações formais e informais. Ademais, a eficiência do capital social depende da estrutura das redes, da sua densidade, do seu grau de centralidade e do estabelecimento de fóruns de diálogo.



Neste quadro teórico, o projecto de investigação considerou que aprendizagem e adaptação são variáveis dependentes do sistema institucional pré-existente, das preferências dos actores e do capital social, baseado em processos de troca política e socialização. A hipótese subjacente a este pressuposto é a de que o sucesso da implementação dum sistema de governança multi-nível implica o desenvolvimento da capacidade institucional para criar novas actividades e para mudar comportamentos, de forma a facilitar processos de interacção e aliança entre actores-chave sociais e económicos (Paraskevopoulos, 2001). Tal significa que o capital social e as redes institucionais são os componentes chave no processo de aprendizagem e adaptação à europeização. Consequentemente, a interacção entre adaptação institucional e cultura cívica é considerada um factor importante para perceber os desenvolvimentos em termos de capacidade de aprendizagem.

Metodologia

De forma a testar a hipótese teórica referida, a metodologia adoptada incluiu duas fases complementares. A primeira fase consistiu no estudo e análise da adaptação institucional e legislativa desencadeada por Portugal desde a adesão à UE e, com maior profundidade, durante o período entre 1994 e 1999, que corresponde à aplicação do Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II). Esta análise teve em consideração o passado histórico relacionado com a consolidação do sistema governativo centralizado, bem como o contexto nacional da formulação de políticas anterior à adesão.

Como foi referido, a análise centrou-se nas políticas regional e ambiental, com o intuito de avaliar o impacto dos requisitos europeus, em termos quer da atribuição de fundos estruturais, quer da subsequente gestão e monitorização de programas co-financiados pela UE. Foi dada especial atenção à evolução das estruturas de formulação de políticas do estado central e à criação de órgãos administrativos desconcentrados, bem como ao desenvolvimento duma estratégia de coordenação com vista à implementação dum sistema de governança de três níveis (nacional, regional e local). Esta análise incluiu a identificação de actores formais e informais, tanto públicos como não públicos (sector privado e organizações da sociedade civil) que estiveram envolvidos nos processos de europeização, em termos de aprendizagem e de adaptação, nesses três níveis.



Um resultado importante desta identificação foi a selecção de regiões específicas para o estudo exaustivo do desenvolvimento das capacidades de aprendizagem. A região de Lisboa e Vale do Tejo foi seleccionada para o estudo da política de desenvolvimento regional e a Área Metropolitana de Lisboa para o estudo da política ambiental, neste caso, a gestão de resíduos urbanos.

A segunda fase envolveu a avaliação da melhoria em termos de capital social e do seu contributo para a capacidade de aprendizagem portuguesa em termos da edificação dum sistema de governança multi-nível. O principal instrumento mobilizado para esta avaliação foi a entrevista semi-estruturada, aplicada aos actores mais relevantes identificados na primeira fase. Estas entrevistas serviram para aferir o entendimento, as atitudes e os comportamentos dos actores a respeito do processo de europeização, bem como para perceber como se interligavam e relacionavam entre si. Estas relações foram de seguida submetidas a uma análise de redes sociais, com vista a identificar e caracterizar os padrões e a eficiência do capital social.

Foi pois elaborada uma lista exaustiva de todos os actores relevantes, nos níveis nacional, regional e local, provenientes de todos os sectores, incluindo autoridades centrais e regionais, associações empresariais, ONG, etc., com algum grau de influência no planeamento ou na implementação de processos de adaptação induzidos pela UE (programas, directivas, etc.). Para este fim, foram usados dois critérios: a posição formal do actor em determinado nível de governança; e a reputação, i.e., a influência informal percebida pelos outros actores e pela sociedade civil. Os dados recolhidos incluíram informação estrutural sobre a instituição, o seu papel nos processos de decisão política (planeamento, implementação, avaliação, etc.) e de europeização (fundos comunitários, aplicação de directivas ou programas europeus, etc.), bem como indicadores quantitativos e qualitativos sobre as relações que mantinham com os outros actores da rede. Foram igualmente recolhidos dados sobre a percepção dos actores quanto a questões de desempenho do capital social, como a participação cívica, o clima político, etc.

Os dados assim recolhidos foram transpostos para matrizes, permitindo a identificação da presença ou ausência de ligações entre actores, bem como o grau de intensidade dessas ligações. O padrão emergente das ligações revela o papel e o posicionamento de cada organização e a natureza das relações inter-organizacionais (Knoke and Kuklinski,



1982). Recorrendo às matrizes e ao programa informático UCINET (Borgatti, et al., 2002), foi desenvolvida uma análise de redes sociais com vista à mensuração do grau de densidade institucional, centralidade e equivalência estrutural entre os actores, e à produção de grafos, permitindo visualizar a estrutura da rede.

A medida de densidade refere-se ao grau de ligação da totalidade da rede, em que 0 (zero) indica a ausência de qualquer ligação e 1 (um) na matriz binária, ou 3 (três) na matriz valorizada, significa que todos os actores estão ligados entre si. A centralidade permite perceber em que medida a rede está organizada em torno de actores específicos, nomeadamente aqueles que apresentam maior número de ligações ou ligações mais intensas (Scott, 2000). A medida de centralidade revela o grau de envolvimento dos actores nas relações da rede e constitui um indicador da distribuição de poder entre estes. A equivalência estrutural revela a estrutura da rede, categorizando os actores com base nas semelhanças em termos das suas ligações relacionais e posições estruturais (*ibidem*). A pesquisa utilizou a técnica de equivalência estrutural CONCOR, já que permite obter categorias de actores fechadas, mutuamente exclusivas e exaustivas (Knoke and Kuklinski, 1982), com base na natureza das relações inter-organizacionais.

Para a avaliação da capacidade de aprendizagem da rede, foram utilizados critérios específicos. Dada a importância do diálogo e da comunicação para o processo de aprendizagem, a presença de fóruns de diálogo, como conferências, grupos de trabalho, comissões, etc. sobre assuntos específicos foi usada como um primeiro indicador para a identificação da capacidade de aprendizagem (Jenkins-Smith e Sabatier, 1993). A edificação de novas instituições e a expansão da rede institucional presente, com vista a preencher novas áreas de políticas públicas e a produzir novas fontes de informação e conhecimento, foram consideradas num segundo indicador de capacidade de aprendizagem. A identificação de procedimentos necessários à resolução de problemas específicos, resultado de consensos gerais entre os actores, representa um terceiro indicador de aprendizagem. Por fim, a utilização formal ou informal de canais de comunicação entre actores públicos, entre actores privados e entre ambos foi considerada como pré-requisito para o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem.

Adaptação das estruturas de formulação de políticas



A evolução das estruturas de formulação de políticas do estado central orientou-se para o cumprimento de determinações da UE, em termos de acesso a fundos estruturais, e para a promoção da eficácia da sua aplicação na melhoria do desenvolvimento regional e ambiental. Assim, as mudanças ocorridas nas estruturas enquadram-se nos seguintes cinco vectores de acção:

1. Adaptação da estrutura orgânica do governo central às questões de desenvolvimento regional e de ambiente;
2. Criação de órgãos administrativos desconcentrados dedicados à promoção do desenvolvimento regional e ambiente;
3. Implementação de unidades específicas, responsáveis pela coordenação do acesso, da gestão e do controlo dos fundos europeus, tanto ao nível nacional como local;
4. Implementação de unidades específicas, incluindo representantes do sector privado e das autarquias, para a gestão de programas europeus;
5. Implementação de órgãos consultivos, incluindo peritos e representantes da sociedade civil.

O Ministério do Planeamento é o líder de topo no que concerne a política de planeamento e desenvolvimento regional, bem como a coordenação global do QCA. O cumprimento destas tarefas influenciou a estrutura organizacional do Ministério, que compreende departamentos centrais especializados e serviços regionais desconcentrados, a saber, cinco Comissões de Coordenação Regional (CCR). Estas são responsáveis por implementar as políticas de planeamento e desenvolvimento regional desenhadas pelo governo central, tendo igualmente um papel importante enquanto mediadoras entre este último e actores regionais, incluindo as autarquias (Pires, 1998).

A definição, planeamento e desenvolvimento da política ambiental está a cargo do Ministério do Ambiente, cuja estrutura orgânica compreende órgãos especializados com responsabilidades ao nível nacional. Alguns destes órgãos dedicam-se a questões específicas, como é o caso do Instituto dos Resíduos ou o Instituto da Água e Resíduos (Pássaro, 2002). O primeiro é responsável pela implementação da política nacional e pela formulação de planos sectoriais no que concerne a gestão de resíduos. Ao nível regional, existem cinco Direcções Regionais de Ambiente com responsabilidades em termos de regulação, planeamento, monitorização, inspecção, controlo e promoção da



investigação e desenvolvimento nas cinco regiões administrativas, coincidentes com as CCR.

A orientação sectorial que Portugal atribuiu à estratégia de desenvolvimento criou diversas dificuldades de coordenação do processo global em termos de fundos comunitários. De forma a ultrapassar essas dificuldades, o governo central implementou um sistema de coordenação para o acesso, gestão e controlo dos fundos, composto por três níveis de governança:

1. O nível de topo pertence ao governo central, cujos principais procedimentos de tomada de decisão se descrevem de seguida:

O controlo global do fundos europeus está a cargo do Ministério das Finanças; o Ministério do Planeamento é politicamente responsável pela execução correcta dos fundos e pela preparação e implementação do planeamento regional. O planeamento ambiental está a cargo do Ministério do Ambiente; contudo, o carácter transversal das questões ambientais, em termos de formulação de políticas, levou o Ministério do Ambiente a partilhar ou requerer a cooperação de outros departamentos do governo, como o Ministério do Planeamento (para a gestão de áreas protegidas), o Ministério da Agricultura (ordenamento do território) ou o Ministério das Pescas e do Mar (áreas costeiras protegidas). Deve referir-se que o Ministério do Planeamento, em cooperação com os Ministérios do Ambiente e da Agricultura, é responsável pela preparação e aprovação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), que definem ao nível regional os critérios para a organização espacial das actividades e da utilização da terra. Os PROT estabelecem o quadro geral e orientação, em termos de políticas públicas, para a preparação dos Planos Directores Municipais (PDM), que constituem o principal instrumento de planeamento espacial na estruturação dos territórios municipais com fins de controlo do desenvolvimento. A preparação destes PDM é escrutinada pelo governo central, também responsável pela sua aprovação final e formal.

2. O nível intermédio de governança é desempenhado pelas Comissões de Acompanhamento.

Estas comissões têm como objectivo coordenar a gestão, monitorização, controlo e avaliação das intervenções comunitárias estruturais. Consequentemente, este nível de governança integra as agências nacionais responsáveis pelos fundos europeus,



Inspecções Gerais dos Ministérios envolvidos na aplicação de fundos, os governos regionais dos Açores e da Madeira (as duas únicas regiões autónomas portuguesas), bem como as CCR. Este nível é dirigido pelo Director Geral do Desenvolvimento Regional, pertencente à Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional.

3. No nível de base do sistema, estão unidades de gestão que têm a seu cargo os programas operacionais.

No caso dos programas sectoriais, cada unidade é presidida pelo departamento ministerial respectivo. É o caso das intervenções operacionais ambientais, cuja unidade de gestão é presidida pela Direcção Geral de Ambiente. No caso dos programas regionais, as unidades são presididas pelos governos regionais (Açores e Madeira) ou pelas CCR. As autoridades municipais integram as unidades de gestão cuja área de influência abranja o seu município. As associações empresariais regionais estão igualmente representadas nas unidades de programas regionais. Para cada medida operacional, foi também constituída uma unidade de acompanhamento.

A complexidade da estrutura governamental, criada para ajustar as opções em termos de desenvolvimento regional e sectorial, contribuiu para a implementação de um processo de consulta, especialmente importante para a elaboração dos planos de desenvolvimento. Os mais importantes participantes não oficiais deste processo são políticos e empresários de renome, bem como peritos. Os consultores externos desempenham frequentemente um importante papel na preparação dos planos.

Por outro lado, o contributo de peritos nacionais é assegurado pelas suas intervenções no Observatório do QCA, concebido como um *think tank* independente dedicado quer à definição de prioridades, quer ao acompanhamento da aplicação dos fundos europeus.

No que concerne as questões ambientais, o envolvimento de peritos e da sociedade civil foi assegurado com a criação do Conselho Nacional da Água e do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, que integram peritos de diversos parceiros sociais e representantes da comunidade geral.

Por outro lado, o Ministério do Ambiente trabalha em cooperação próxima com os municípios em diversas áreas, partilhando mesmo responsabilidades no que toca à gestão das áreas protegidas. O Ministério do Ambiente está igualmente envolvido



(através das suas Direcções Regionais) na preparação dos Planos de Desenvolvimento Local, em colaboração com os municípios.

Política Regional

Para o caso de estudo da política regional, foram seleccionados 23 actores na região de Lisboa e Vale do Tejo. Contudo, dada a falta de interessa em colaborar com o projecto, algumas instituições recusaram o convite para participar, e apenas 13 actores foram entrevistados. Três destes são associações de desenvolvimento agrícola e foram entrevistados numa fase posterior da pesquisa, não tendo produzido informação quantitativa relevante para a análise de redes sociais, pelo que os dados correspondentes não foram incluídos na análise subsequente. Foi obtida no entanto informação importante para a análise qualitativa.

Centralidade

A pesquisa identificou um valor de centralidade da rede de 105,56%, o que representa uma rede relativamente concentrada. Em termos da centralidade de cada actor, os mais centrais são o Ministério do Planeamento, a Direcção Geral do Desenvolvimento Regional e a Comissão de Coordenação de Lisboa e Vale do Tejo (ambas integradas na orgânica do Ministério do Planeamento). Tal resultado era expectável, já que os dois primeiros actores são os únicos de nível nacional na rede e o último é uma “extensão” do estado central com um âmbito alargado, em termos geográficos e de influência. Esta é de resto a principal razão para a diminuta importância dos actores públicos regionais, em termos de formulação de políticas, uma vez que estão integrados no respectivo Ministério e que seguem directrizes e determinações hierárquicas.

Estes resultados demonstram a falta de poder das estruturas regionais e sub-regionais, dada a não existência de regiões administrativas formais no país, concentrando-se assim o poder e conhecimento em termos de formulação de políticas nos actores de nível nacional e central.

Densidade

Em termos de densidade da rede, a pesquisa identificou um valor de 1,27, o que representa um grau relativamente alto. Contudo, esta densidade é diferenciada entre os



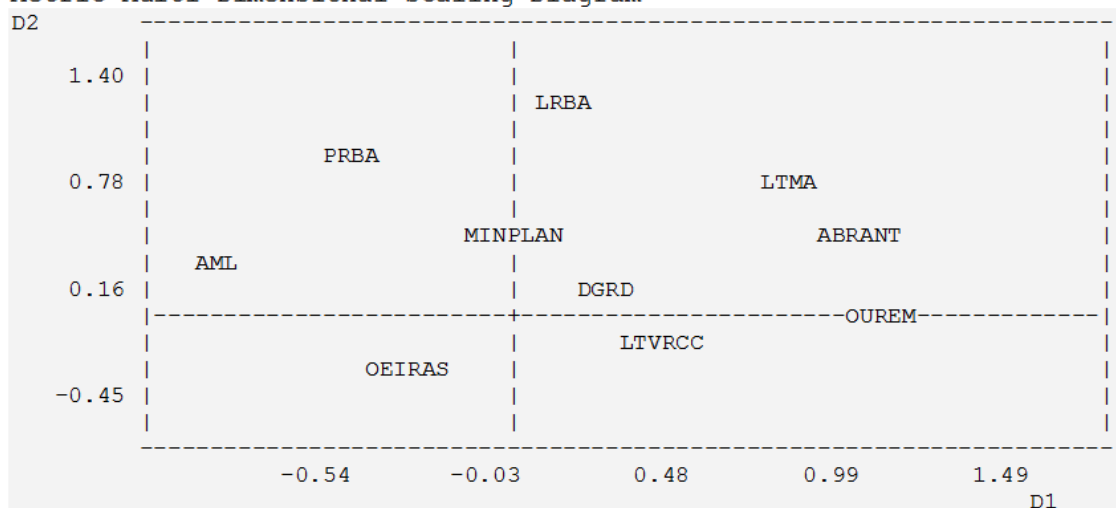
actores de nível nacional (com densidade alta) e os actores locais (com densidade mais baixa), o que indica fluxos de comunicação subdesenvolvidos entre actores sub-nacional, mantendo-se assim o conhecimento nas estruturas de nível nacional. Mesmo os níveis de densidade entre actores públicos, nos níveis nacional e regional, carecem de análise minuciosa, dada a sua relação institucional e hierárquica. Como referido anteriormente, os fluxos de comunicação são obviamente intensos entre o ministério, de nível central, e as suas ramificações regionais.

No entanto, ao nível local, organizações cívicas, como as associações de desenvolvimento agrícola, tendem a ter ligações fortes com outros actores locais na sua área geográfica de influência, nomeadamente com ONG, municípios e associações de municípios.

Equivalência estrutural

Foram identificados quatro grupos de actores distintos, mas apenas o primeiro se caracteriza por ser homogéneo (por apresentar padrões de relacionamento semelhantes). Este grupo inclui actores de nível nacional (Ministério do Planeamento e Direcção Geral de Desenvolvimento Regional) e o actor regional com responsabilidades na política regional (CCR Lisboa e Vale do Tejo). Esta configuração revela que os actores mais centrais na rede partilham a mesma tipologia de relações.

Metric Multi Dimensional Scaling Diagram



D1 - metric scale for coordinate axes, obtained by the MDS method (Metric Multidimensional Scaling).

Note: Metric Multidimensional Scaling - Method based on the minimization of the Euclidean distances between n objects in m dimensions, and that simultaneously proceeds to the spatial reordering of the objects around the zero coordinate (0,0). One of the outputs of this method is the MDS Diagram above.



O governo central e os seus órgãos desempenharam um papel determinante nas redes institucionais intra- e inter- actores regionais e locais. A análise da rede demonstra que as relações entre municípios não existem a não ser através das associações municipais. Em suma, o processo de adaptação e aprendizagem foi determinado pela política do governo central neste domínio.

A ausência de regiões administrativas foi um aspecto determinante para a prevalência de actores nacionais como as mais importantes estruturas de formulação de políticas públicas e detentores de poder no domínio do desenvolvimento regional.

Política ambiental

Para o caso de estudo da política ambiental, foram seleccionados 40 actores na Área Metropolitana de Lisboa. Como no caso da política regional, e pelas mesmas razões, apenas 16 actores foram efectivamente entrevistados, deixando fora do estudo sobretudo organizações civis como os sindicatos e algumas empresas privadas.

Centralidade

A pesquisa encontrou um valor de 81,9% para a centralidade, o que representa uma rede moderadamente concentrada. Em termos da centralidade de cada actor, os mais centrais são o Ministério do Ambiente e o Instituto dos Resíduos, seguidos da ONG Quercus. Apesar do reforço das autoridades locais em termos de competências na área da gestão de resíduos, o ministério e o instituto referidos são, de facto, os actores mais importantes em termos de formulação de políticas.

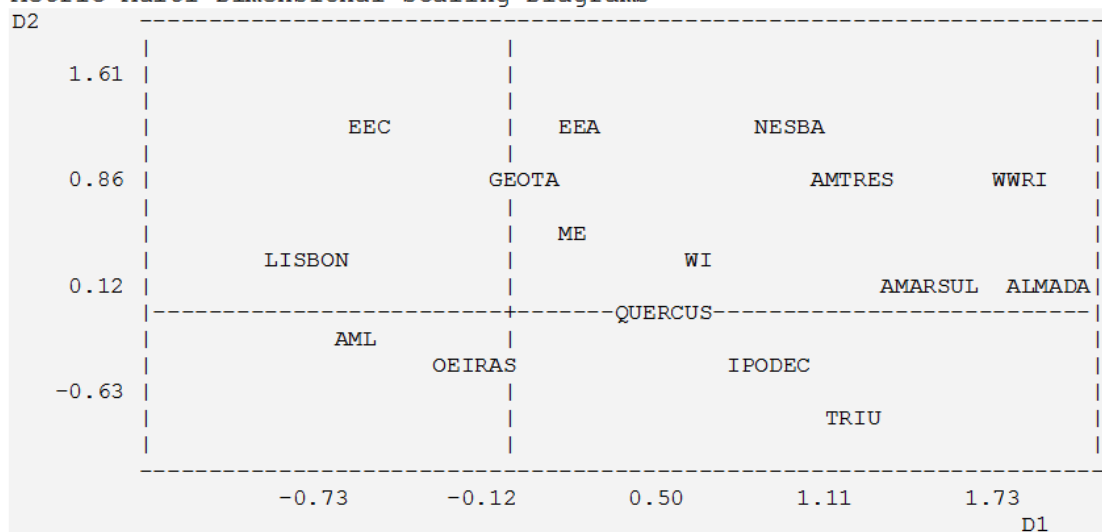
Densidade

Em termos de densidade, a pesquisa determinou um valor de 1,15, o que representa um grau relativamente alto, embora tenham sido identificados níveis mais baixos entre os actores locais e mais altos entre os actores nacionais. Estes dados traduzem uma situação em que os actores centrais tendem a privilegiar relações de proximidade e colaboração entre si, o que não acontece tão intensamente entre actores regionais ou locais. Nestes casos, subsiste a ausência de ligações entre municípios vizinhos ou entre empresas locais.

Equivalência estrutural

Foram identificados quatro grupos distintos em termos de equivalência estrutural, sendo dois muito significativos para a pesquisa. Os actores nacionais cujas actividades estão proincipalmente relacionadas com o conhecimento das questões ambientais e com a sua avaliação e orientação compõem o primeiro. Os actores regionais com fortes responsabilidades na gestão operacional dos resíduos compõem o segundo grupo.

Metric Multi Dimensional Scaling Diagrams



D_i - metric scale for coordinate axes, obtained by the MDS method (Metric Multidimensional Scaling).

Note: Metric Multidimensional Scaling - Method based on the minimization of the Euclidean distances between n objects in m dimensions, and that simultaneously proceeds to the spatial reordering of the objects around the zero coordinate (0,0). One of the outputs of this method is the MDS Diagram above.

A análise desenvolvida demonstra a centralidade quer do Ministério do Ambiente, quer do Instituto de Resíduos, em termos de influência nos processos e estruturas de tomada de decisão política. Os actores locais permanecem na periferia da rede, o que indica ligações e relações inter-municipais fracas. Refira-se contudo que, no que concerne a gestão de resíduos, estas ligações existem entre alguns municípios que implementaram operadores de gestão partilhados (multi-municipais).

A rede institucional é muito formal e influenciada sobretudo por imperativos operacionais. As relações entre actores é essencialmente institucional, revelando em certa medida uma falta de informalidade e espontaneidade. No entanto, algumas mudanças são notórias. Ao nível nacional, as ONG Geota e, principalmente, a Quercus assumem um posição de influência crescente enquanto líderes de opinião.



Conclusões

Resultados da europeização

A implementação das políticas nacionais de desenvolvimento regional e de ambiente estiveram intimamente relacionadas com a adesão à UE e com o processo de integração que se seguiu. Concretamente, quando Portugal aderiu à comunidade, não existia experiência nestas duas políticas públicas e a estrutura administrativa institucional não estava bem adaptada para as desenvolver.

As responsabilidades relacionadas com as regras dos fundos estruturais induziram mudanças nos processos de políticas públicas, tendo os processos de tomada de decisão do estado central evoluído de forma a cumprir as determinações europeias para o acesso aos fundos e para garantir a eficácia da sua aplicação.

Em ambos os casos, a adaptação institucional começou pelo estabelecimento de ministérios específicos, cujas estruturas orgânicas incluem órgãos desconcentrados. Contudo, a ausência de regiões administrativas formais e o enfoque sectorial da estratégia de desenvolvimento portuguesa causaram algumas dificuldades no que diz respeito à coordenação do processo global de gestão dos fundos europeus. Para ultrapassar tais dificuldades, o governo central constituiu um sistema de governança com três níveis para coordenar o acesso, a gestão e o controlo dos fundos.

O nível de topo, que corresponde ao governo central, tem como actor principal o Ministério do Planeamento, responsável pelo planeamento do desenvolvimento regional. As comissões de acompanhamento, de composição variável consoante a especificidade das intervenções estruturais europeias, ocupam o nível intermédio de governança. No nível de base, estão as unidades de gestão dos programas operacionais, integradas pelos municípios e associações empresariais.

Outro aspecto importante da melhoria da governança portuguesa foi a implementação de processos de consulta, estendidos a actores não-governamentais, nomeadamente políticos, empresários e peritos reconhecidos. O envolvimento de peritos no processo de formulação de políticas é assegurado sobretudo pela sua participação em conselhos consultivos com vista ao desenvolvimento de propostas políticas e técnicas sobre o processo de planeamento, incluindo aspectos ambientais. Por outro lado, as organizações civis mais importantes estão representadas em conselhos dedicados à



promoção da participação de actores sociais, económicos e ambientais dos procedimentos de tomada de decisão do governo, no que toca à implementação de uma política de desenvolvimento sustentável.

Ao nível regional, o papel das Comissões de Coordenação Regional deve ser enfatizado, uma vez que são responsáveis pela implementação da política e planeamento regional, dirigindo igualmente as unidades de gestão dos programas regionais europeus e tendo um papel central enquanto mediadores entre governo central e actores regionais, incluindo os municípios. Os municípios constituem o principal actor ao nível local, embora, dada a sua reduzida área geográfica, muitas vezes as soluções passem pela constituição de Associações de Municípios e empresas inter- ou multi-municipais de capital exclusivamente ou maioritariamente público. Neste sentido, e no caso particular da política ambiental onde estas soluções tiveram maior êxito, o processo de europeização, tendo exigido um enorme esforço de adaptação e aprendizagem das estruturas e processos de formulação de políticas, teve sucesso.

Tal sucesso ficou a dever-se, por um lado, ao carácter transversal das questões ambientais, que levou à delegação de competências e cooperação com órgãos desconcentrados, e, por outro, à tenacidade do Ministério do Ambiente face à resistência à mudança, consubstanciada no estabelecimento de fóruns de diálogo com a sociedade civil e os municípios. Tal não aconteceu da mesma forma no caso da política regional, uma vez que o envolvimento de actores não-estatais se reduziu praticamente às associações empresariais e, raramente, a associações de desenvolvimento rural.

Padrões de aprendizagem e adaptação

Neste particular, os resultados de Portugal são contraditórios nos casos das políticas regional e ambiental. Como aspecto positivo, devem realçar-se mudanças nas estruturas formais do estado central, a criação de instituições públicas para a resolução de problemas específicos, a implementação de procedimento de coordenação para o acesso, gestão, monitorização e controlo da aplicação dos fundos europeus, a institucionalização de processos de consulta e a melhoria do planeamento e dos processos de avaliação.

No entanto, a eficácia das novas práticas de governança foi prejudicada pelo facto da estratégia nacional de desenvolvimento continuar assente numa abordagem sectorial e



pela ausência de estruturas administrativas descentralizadas, o que limitou a implementação de boas práticas de governança multi-nível. Assim, o sistema político tradicionalmente centralizado continua a ser predominante na formulação de políticas públicas, determinando uma estrutura de relacionamento entre actores hierárquica e segregando centro e periferia.

Deve contudo referir-se que esta realidade é também resultado de dois grandes défices da sociedade portuguesa: baixos padrões de qualificação em termos de recursos humanos e sobretudo nos órgãos administrativos locais e regionais; e a fraca participação civil em assuntos públicos e na vida das comunidades.

Desafios futuros

Apesar dos resultados sólidos desta pesquisa, esta apresenta igualmente algumas limitações, nomeadamente o facto das redes estudadas não serem exaustivas; o carácter unidimensional das redes, tendo sido recolhida informação sobre a interacção genérica entre actores; e a utilização limitada dos métodos de análise de redes sociais, devida à limitação dos conhecimentos técnicos dos investigadores e à insuficiência dos dados disponíveis. De forma a ultrapassar estas limitações, está em curso um projecto de investigação, no âmbito de um programa de doutoramento em sociologia política, em que problemas teóricos semelhantes serão explorados e aprofundados. Esta pesquisa debruça-se sobre as configurações e dinâmicas de redes de governança na política nacional da água, focando as estruturas institucionais e o posicionamento de actores sociais nas redes, bem como os seus padrões de interacção e relações de poder. As dimensões analíticas incluem, ao nível da rede, (1) padrões de interacção entre actores, (2) regras e processos em uso e (3) diversidade de interesses representados; e, ao nível do actor, (4) estratégias de participação, (5) influência no processo de tomada de decisão e (6) autonomia face aos actores estatais. Estas dimensões de análise serão operacionalizadas através de medidas de análise de redes mais complexas que as usadas na pesquisa anterior.

Referências

Borgatti, S. P., Everett, M. G., Freeman, L. C. (2002), *UCINET 6 for Windows: Software for Social Network Analysis*, Harvard: Analytic Technologies



- Caporaso, J. (1996), 'The European Union and Forms of the State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?', in *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), pp. 29-52.
- Checkel, J. T. (1998), Social Construction, Institutional Analysis and the Study of European Integration, paper presented at the *26th ECPR-Joint Sessions of Workshops*, University of Warwick
- Knoke, D., Kuklinski, J. (1982), *Network analysis*, Beverly Hills, CA: Sage
- Kohler-Koch, B. (1996), "Catching up with change: The transformation of governance in the European Union", in *Journal of European Public Policy*, 3(3): 359-380.
- Hall, Peter A. (1993), 'Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', in *Comparative Politics*, 25, pp. 275-96.
- Jenkins-Smith, H., Sabatier, P. (1993), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder: Westview Press
- Marks, G. (1993), 'Structural Policy and Multilevel Governance in the EC', in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht debates and Beyond*, 2, pp. 391-410, London: Longman.
- Paraskevopoulos, C. J. (2001), 'Social Capital, Learning and EU Regional Policy Networks: evidence from Greece', in *Government and Opposition*, 36 (2), pp. 251-75.
- Pássaro, D. (2002), *Report: Waste Management in Portugal between 1996 and 2002*, in *Waste Management*, Elsevier Science Ltd.
- Pires, L. M. (1998), *A política regional europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Scott, J. (2000), *Social Network Analysis: A Handbook*, London: Sage