

Redes, Inovação e Desenvolvimento Regional

RIDER II, sprl.

A GESTÃO TERRITORIAL:

Diligência, conteúdo, funcionamento e organização

Propostas para um quadro de referência de acção territorial.

Michel Quévit
Pascale Van Doren

Outubro 2003

Introdução

Este relatório trata os objectivos, as características e as modalidades de funcionamento da gestão territorial no âmbito do projecto PRAI Madeira. Os nossos trabalhos situam-se na perspectiva da programação dos Fundos estruturais 2006-2013.

É estruturado em três partes:

- A definição de um quadro de referência da gestão territorial na problemática do PRAI Madeira;
- A determinação das componentes e as modalidades de gestão e funcionamento da governança territorial;
- A determinação das componentes e as modalidades de gestão e funcionamento da gestão operacional do projecto territorial.

É importante notar que o presente relatório não tem por objectivo fornecer um sistema de gestão territorial definitivo para a Região Madeira cujos dados de base não conhecemos na presente fase. Limitamo-nos a determinar as linhas directrizes nesta matéria conformes com os objectivos gerais do PRAI tal como foi definido no caderno de encargos entre Madeira Tecnopolo e RIDER II, em conformidade com a convenção que vincula as duas instituições.

Parte I Quadro de referência da problemática da Gestão territorial na perspectiva de 2006-2013

O quadro de referência da problemática da gestão territorial comporta dois aspectos que são tratados nesta parte:

1. O conteúdo e os objectivos da gestão territorial como instrumento de uma política territorial integrada;
2. As implicações da gestão territorial na gestão futura dos Fundos estruturais na perspectiva 2006-2013.

3. O conteúdo e os objectivos da gestão territorial

3.1. Principais os objectivos da gestão territorial

A gestão territorial é um conjunto de processos e instrumentos que visa dois objectivos fundamentais: a eficácia e a eficiência da política territorial e a aplicação de instrumentos e métodos para aí chegar. No âmbito do PRAI Madeira, a dimensão do desenvolvimento sustentável induz uma especificidade que importa integrar na diligência.

1.1.1. A eficácia e a eficiência da acção territorial

A gestão territorial refere-se à gestão das políticas públicas aplicadas pelas Autoridades Regionais para assegurar o desenvolvimento do seu território.

A gestão territorial visa dois objectivos essenciais: a procura da eficácia e a da eficiência da acção das autarquias com o objectivo de aumentar, através da gestão programas e acções de desenvolvimento territorial, a competitividade do seu território, bem como a melhoria da qualidade de vida das populações. O objectivo da gestão territorial é aumentar a capacidade de gestão das políticas territoriais e o sistema de actores que é responsável pela sua aplicação e como objectivo final, a criação de valor acrescentado territorial em termos de riquezas, de empregos, de bem-estar, etc. assegurando ao mesmo tempo a inserção da Região num ambiente mais vasto, graças a processos de aprendizagem e de inovação.

A investigação da eficácia refere-se à coerência da acção territorial, e particularmente à continuação de dois objectivos principais:

- a adequação da estratégia regional com os determinantes da realidade económica, social, cultural e política da Região assim como com as determinantes do seu ambiente externo (nacional e transnacional);
- a coerência entre os projectos e acções individuais com os programas plurianuais, em conformidade com a estratégia de desenvolvimento definida pelas Autoridades Regionais.

A procura da eficiência concerne a relação custo-benefício da aplicação da estratégia, dos programas e os projectos em termos qualitativos e quantitativos. A eficácia e a eficiência das políticas territoriais não se limitam unicamente às implicações financeiras e orçamentais dos programas, mas também à dimensão organizacional da acção territorial como a aplicação de estruturas de decisão, modos de funcionamento e métodos de gestão que permitem melhorar os desempenhos dos actores implicados na acção territorial.

1.1.2. Para um novo quadro de referência da gestão territorial na perspectiva de um desenvolvimento sustentável

A problemática do desenvolvimento sustentável visa a realização de uma série de acções de desenvolvimento territorial que respondem à três grandes objectivos:

- Uma economia duradoura que articula as relações entre a competitividade territorial e a durabilidade do desenvolvimento económico da região;
- A protecção dos recursos naturais e o ambiente do território;
- A equidade espacial e social desenvolvida na região.

O desenvolvimento sustentável postula também que o desenvolvimento territorial integra a dimensão da solidariedade inter-geracional e por conseguinte, o controlo do futuro regional.

O desenvolvimento sustentável coloca, em termos de gestão territorial, o problema da viabilidade a longo prazo dos modos de desenvolvimento. Apela a uma diminuição em

questão dos modos de governança territorial e à antecipação das mudanças na condução das políticas a efectuar. Estas mudanças podem ser atingidas apenas por forte integração e articulação das diversas componentes da sociedade – o Estado e as colectividades, as empresas e os outros actores socioeconómicos – nos diferentes sectores de actividades do desenvolvimento territorial: energia, transportes, urbanismo, agricultura, turismo, educação, solidariedade social, saúde, etc....

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, esta dupla procura de eficiência e de eficácia combina-se com o respeito de novos princípios:

- O desenvolvimento sustentável territorial que retorna à dimensão transgeracional do património material e imaterial das autarquias e abrange também a noção de um desenvolvimento que não seja meramente de ordem económica mas tenha em conta os aspectos ambientais, sociais e culturais.
- A equidade territorial que retorna à solidariedade colectiva e foca as questões da coesão entre subconjuntos territoriais e das desigualdades de acesso aos recursos estratégicos, bem como a questão das possibilidades de participação dos utilizadores nas decisões que lhes dizem respeito.

3.2. As duas dimensões organizacionais da gestão territorial

A especificidade da gestão territorial consiste em inscrever a acção territorial num quadro de organização do desenvolvimento territorial que abrange duas dimensões complementares: a governança territorial e a organização operacional da aplicação dos programas e as acções sobre o terreno.

3.2.1. A governança territorial

A governança territorial refere-se mais directamente ao aspecto institucional e de decisão da acção territorial, a saber, as estruturas e os modos de decisão aplicados para conceber e realizar a estratégia regional.

A governança territorial cobre dois aspectos fundamentais da acção regional:

- **A capacidade de acção estratégica das Autoridades regionais:** identificação e definição de desafios territoriais, antecipação das evoluções, definição das orientações estratégicas e as prioridades, elaboração dos programas plurianuais e os meios financeiros e humanos para atingir os seus objectivos. Para realizar este aspecto da governança territorial, instrumentos, metodologias e instrumentos de gestão adequados devem ser instaurados.
- **A capacidade de tomada de decisão das Autoridades regionais e legitimação da acção territorial pelos actores institucionais representativos da sociedade civil.** Esta necessita da aplicação de estruturas de decisão territoriais fundadas sobre novas formas de consulta e de participação dos actores, dos utilizadores e os cidadãos e respeita nomeadamente:
 - ✓ às relações entre a sociedade civil e as estruturas políticas e administrativas;
 - ✓ às articulações entre as diferentes escalas de intervenção territoriais (locais, regionais, nacionais e comunitários).

Consequentemente, a governança territorial como instrumento de gestão territorial visa a melhoria da capacidade para as Autoridades regionais para fomentar o interface como interlocutor com os vários níveis de decisão e aumentar neste sentido a sua margem de manobra, sendo integrada ao mesmo tempo em redes europeias e internacionais de decisão orientadas.

Um dos principais determinantes da nova gestão territorial é precisamente poder completar a busca de eficácia económica com preocupações de equidade, de durabilidade, de criatividade, e às diferentes escalas de desenvolvimento territorial que decorrem da lógica de desenvolvimento duradoura.

Neste novo contexto, uma colectividade pública não pode mais conformar-se com a realização de um projecto, um programa ou uma política examinando a sua coerência num quadro sectorial ou num perímetro geográfico circunscrito à sua área de influência.

Quatro desafios emergentes desta nova abordagem do desenvolvimento sustentável que interpelam fundamentalmente a gestão das autarquias:

- I. perceber as evoluções e as necessidades dos utilizadores ou beneficiários das acções lançadas, tendo em conta o contexto mais vasto no qual se inserem;
- II. propor um programa coerente e adaptado apesar da multiplicidade de instâncias frequentemente concorrentes num dado domínio;
- III. assegurar o acompanhamento e a avaliação das acções efectuadas de acordo com a nova coerência ditada pelo desenvolvimento sustentável;
- IV. criar a adesão dos beneficiários e nomeadamente dos cidadãos em redor das políticas efectuadas.

A finalidade da governança territorial, neste contexto, consiste por conseguinte em reforçar a capacidade de uma autarquia de dirigir a sua inserção num contexto territorial e temporal mais vasto e de aumentar a sua margem de manobra institucional por novas formas de governança.

1.2.2. A organização e a gestão operacional das políticas territoriais

A organização e a gestão operacional das políticas territoriais referem-se mais directamente aos procedimentos, aos mecanismos e aos métodos de aplicação de programas e projectos. Este aspecto cobre um conjunto de elementos muito operacionais ligados à gestão diária dos programas como:

- ✓ instauração de estruturas de gestão e de controlo dos programas e dos projectos;
- ✓ a aquisição de uma competência em desenvolvimento territorial para os gestores dos programas;
- ✓ os métodos de gestão de planeamentos plurianuais e de gestão financeira;
- ✓ a gestão dos mecanismos de coordenação entre os operadores;
- ✓ a conexão em redes dos operadores e a gestão de parcerias, nomeadamente privado-público.

Esta dimensão cobre também a instauração e gestão de instrumentos que visam a melhoria dos desempenhos territoriais como a avaliação (ex ante, em curso e à posteriori) e a instauração mecanismos de ajustamento de programas em curso.

Numa perspectiva de desenvolvimento duradoura, a prospectiva territorial torna-se também um instrumento indispensável para levar a cabo uma acção coerente no tempo e para medir as evoluções do espaço territorial e o seu ambiente externo. A gestão territorial consiste aqui em dotar os gestores de programas de instrumentos de análise e de normas de execução com cuidado permanente de prospectiva territorial.

2. A gestão territorial da Região Madeira e a problemática futura dos Fundos estruturais.

2.1. Argumentos em prol mais de uma grande articulação entre a gestão territorial e a gestão futura dos Fundos estruturais após 2006

- O desenvolvimento territorial das regiões foi determinado muito pela adicionalidade procedente dos Fundos estruturais europeus e permanecerá ainda durante a próxima programação 2006-2013 dos Fundos estruturais. No entanto, as perspectivas orçamentais ligadas ao alargamento da União Europeia implicará da parte da Comissão que reexamine fundamentalmente o método comunitário no sentido de uma melhor gestão e eficiência das intervenções comunitárias, maior descentralização para as autarquias acompanhado por um controlo mais preciso das capacidades de gestão destas. Com efeito, no futuro, será necessário fazer melhor em termos de eficiência e de eficácia com menos meios orçamentais. Não é de excluir que um dos critérios da manutenção das regiões periféricas na elegibilidade dos Fundos estruturais dependerá da capacidade da Região referida de atingir objectivos tangíveis em matéria de competitividade territorial e desenvolvimento sustentável em conformidade com os objectivos comunitários das cimeiras de Lisboa e de Gotemburgo.
- As Autoridades regionais teriam interesse, conseqüentemente, de actualizar o seu capital de "know-how" em gestão territorial adquirida no âmbito dos programas de desenvolvimento territorial da Região, e principalmente os ligados aos Fundos Estruturais da União Europeia. A maior parte dos actores e de operadores locais e regionais estão efectivamente muito implicados nas acções de gestão territorial, em especial desde a elegibilidade da Região aos Fundos Estruturais e têm já um largo controlo de uma diligência estratégica, integrada e de parceria do desenvolvimento territorial. Contudo os novos dados do alargamento sobre as intervenções comunitárias imporão maiores exigências de gestão dos Fundos estruturais que respeitem as novas exigências do método comunitário.

2.2. O "método comunitário" dos Fundos estruturais e a aplicação das políticas de desenvolvimento territorial: as suas implicações novas para a gestão territorial

O quadro de referência da gestão territorial adaptada ao método comunitário refere-se por conseguinte, certamente, aos princípios de aplicação do desenvolvimento territorial em vigor desde várias décadas. Mas a questão que se põe é ver em qual medida o

método comunitário pós 2006 induz uma actualização destes princípios na sua filosofia e a sua aplicação operacional.

O método comunitário: os seus princípios gerais:

- a abordagem "integrada" do desenvolvimento territorial
- a procura ascendente do desenvolvimento territorial
- a busca de parceria do desenvolvimento territorial
- a abordagem programática do desenvolvimento territorial
- uma diligência estruturada de avaliação dos programas e as acções

A política dos Fundos estruturais da Comissão europeia identificou um conjunto de princípios que guiam o funcionamento e a aplicação da política territorial, que as diferentes regiões europeias elegíveis, e nomeadamente a região Madeira, são devem aplicar. Recordemos os princípios mais importantes:

- **a abordagem "integrada" do desenvolvimento territorial** que supõe a articulação das diferentes dimensões do desenvolvimento, a saber, as infra-estruturas, os investimentos produtivos, a criação de iniciativas económicas locais, o emprego, a educação, a inovação, o património cultural, o alojamento, a saúde, etc.. O respeito deste primeiro princípio interpela a capacidade dos actores institucionais a elaborar uma estratégia global de desenvolvimento sobre o conjunto do seu território e de desenvolver práticas de liberalização entre os departamentos administrativos e as estruturas de planeamento do programa de desenvolvimento territorial bem como a elaboração de novas práticas de cooperação e gestão dos programas.

- **a diligência ascendente do desenvolvimento territorial** que consiste a privilegiar a definição e a aplicação das prioridades de desenvolvimento a partir dos níveis de acção e de decisão local e regional, valorizando o melhor possível as capacidades e potencialidades endógenos do território. Este princípio interpela os actores institucionais na sua capacidade de respeitar o princípio de subsidiariedade. Este força à elaboração de mecanismos de aplicação em prol de uma maior descentralização das políticas de desenvolvimento e à instauração de mecanismos de coordenação vertical e horizontal combinados com a liberalização da acção pública territorial.

- **a diligência de parceria do desenvolvimento territorial** que consiste em assegurar uma convergência e uma coerência de decisão e intervenção a um nível duplo, a saber, a um nível horizontal, entre actores públicos e privados e a nível vertical, entre as diferentes níveis de intervenção comunitárias, nacionais e regionais; este princípio interpela os actores institucionais e os operadores na sua capacidade de adquirir um "know-how" em organização territorial e nomeadamente: a capacidade de negociação, a coordenação, a criação de consensos, a conexão em redes de actores, a formalização por contrato, etc..

- **a abordagem programática do desenvolvimento territorial** inscreve-se no âmbito da construção de uma visão estratégica do desenvolvimento territorial, que integra a dimensão da duração, inscrevendo a lógica de desenvolvimento, não numa abordagem por projectos, mas de acordo com uma construção de programas plurianuais geradores de novas massas críticas de intervenção tanto de um ponto de vista financeiro como

organizacional. Este princípio altera consideravelmente os métodos de gestão administrativa e financeira orientados, anteriormente, sobre a anualidade orçamental (exemplo pré-financiamento dos projectos, capacidade de absorção orçamental ligada à adicionalidade, gestão previsional dos investimentos, etc.).

- **uma diligência estruturada de avaliação dos programas e as acções** a qual induz uma verdadeira mudança cultural e de comportamento na gestão das políticas públicas; este princípio interpela os actores institucionais e os operadores na sua capacidade de integrar esta nova abordagem e de adaptar os seus métodos de gestão consequentemente.

Parte II. A GOVERNANÇA TERRITORIAL:

Gestão, funcionamento e dispositivo organizacional

A governança territorial refere-se principalmente ao aspecto institucional e de decisão da acção territorial a saber, as estruturas e os modos de decisão aplicados para conceber e realizar a estratégia regional. A sua gestão incide sobre o bom desenrolar de processos de três tipo:

- a definição da estratégia territorial e a sua concretização através das políticas específicas;
- a construção de um consenso entre os actores públicos e privados e a instauração de um sistema de redes e de parceria institucional duradoura;
- A definição de uma visão prospectiva do futuro da região.

2.1. O processo de definição da estratégia territorial

Três etapas caracterizam o processo de definição da estratégia regional:

- o diagnóstico territorial
- a determinação das orientações estratégicas do desenvolvimento territorial
- a definição dos programas e as políticas concretas.

2.1.1. O diagnóstico territorial

O diagnóstico territorial é uma etapa essencial e prévia à definição da estratégia. Consiste em delimitar não somente o estado da situação económica e social do território mas também visa libertar as perspectivas de médio e longo prazo da sua evolução. Deve também delimitar melhor o posicionamento da região no contexto nacional e internacional e determinar as forças e as fraquezas dos recursos tanto materiais como imateriais do território: infra-estruturas, tecido produtivo, educação e formação, ambiente, etc...

Esta etapa é inseparável da aplicação de avaliação (ex-ante) e da prospectiva territorial e requer a utilização de métodos de análise específicos e às vezes muito sofisticados como

por exemplo o SWOT analysis, os métodos econométricos ou o benchmarking para não citar senão os mais correntes. É por conseguinte essencial que a Região se dote de um instrumento eficiente de estudos e de análises regionais capaz de dominar as metodologias de investigação mais adequadas.

2.1.2. A determinação das orientações estratégicas do desenvolvimento territorial

A. Os desafios estratégicos do desenvolvimento territorial

O diagnóstico territorial não pode limitar-se a ser um exercício técnico. Os estudos realizados devem levar a identificar os principais desafios do desenvolvimento territorial num campo relativamente vasto de domínios de acção julgados prioritários.

Esta passagem pela definição dos desafios permite melhor delimitar os grandes problemas com os quais é confrontado o território no seu contexto macro-social tendo em conta as mutações actuais e futuras do seu ambiente interno e externo. É uma etapa indispensável para definir orientações estratégicas que continuam a ser concentradas ao nível do interesse geral e não os interesses específicos dos actores. Além disso, os desafios identificados servirão de guia a uma acção territorial que se inscreva na dimensão do tempo e na duração.

Damos aqui um exemplo de campos de acções e desafios prioritários identificados nos trabalhos que efectuamos no âmbito do projecto de cooperação inter-regional DEAFIN entre as três regiões: Província de Milão, Bremen e de Vasternoorland a fim de definir as estratégias regionais a seguirem:

1. **Integração do tecido produtivo territorial na sociedade do conhecimento e a globalização da economia:** desenvolvimento sectorial e multisectorial, diversificação, crescimento do valor acrescentado territorial, desenvolvimento de uma economia de serviços, etc...
2. **Internacionalização das PME locais na economia global e o mercado único europeu:** acesso das PME a novos mercados nos Estados-membros e desenvolvimento de uma capacidade de gestão internacional.
3. **Atracção dos investimentos directos estrangeiros e a sua inserção na economia local:** estímulos regionais, cooperação e subcontratação com as empresas locais, apoio dos serviços produtivos, etc....
4. **Cooperação inter-empresa e as conexões em redes (networking):** clusters, parcerias entre empresas locais, criação de redes de inovação, etc....
5. **Inovação e capacidades territoriais em IDT (Investigação e Desenvolvimento tecnológico):** investigação científica, transferências tecnológicas, articulação dos serviços da oferta em IDT e a procura das empresas locais, criação de empresas inovadoras, etc....
6. **Valorização dos recursos humanos:** aumento das competências locais e adaptação do sistema educativo à sociedade do conhecimento
7. **Acessibilidade da economia local às redes globais de informação:** desenvolvimento de um sistema local de informação, desenvolvimento de redes de informação inter-regionais e transnacionais, etc....
8. **Instauração de um sistema multimodal e intra-regional de transporte e comunicação:** plano regional e locais de mobilidade, acessibilidade das zonas rurais e centros urbanos,

etc....

9. Melhoria do ambiente e desenvolvimento sustentável: qualidade atmosférica e das condições do ar, disponibilidade de sítios industriais e da qualidade dos equipamentos, qualidade do ambiente urbano e rural, valorização do património cultural e histórico, etc....

10. Desenvolvimento de um sistema de marketing internacional e uma estratégia regional de comunicação: Criação de uma imagem regional, promoção da Região e valorização da sua atracção, cooperação internacional, etc....

B. As orientações estratégicas prioritárias e a definição dos eixos estratégicos

A fase de definição das orientações estratégicas é uma etapa crucial do processo porque estas determinarão tanto as prioridades da acção territorial no futuro, como o quadro de referência das políticas a seguir bem como dos programas e projectos.

As orientações estratégicas não devem ser confundidas com programas concretos mais orientados sobre objectivos de acções. Trata-se de grandes orientações que prefiguram os grandes eixos de acção possíveis tendo em conta os desafios identificados. Decorrem por conseguinte da consideração dos desafios do desenvolvimento territorial.

As orientações estratégicas conduzem portanto à definição de eixos estratégicos que constituem uma espécie "de objectivos" sobre acções e programas concretos.

A acção de definição das orientações estratégicas realiza-se por conseguinte em duas etapas:

- a identificação dos desafios;
- a formulação das orientações e dos eixos estratégicos;

Para ilustrar a acção, recorreu-se a um exemplo a partir de um programa comunitário URBAN elaborado no âmbito de uma acção territorial de reconversão industrial.

A orientação estratégica básica deste território consistia em desenvolver uma acção estrutural de "revitalização" económica e social do seu tecido industrial e urbano em via de degradação, que foca ao simultaneamente os domínios económico, social, cultural, de ordenamento urbano e qualidade da vida, bem como a melhoria da governança urbana.

Com base nas constatações económicas e nos desafios identificados desta entidade urbana, cinco eixos estratégicos foram seleccionados para assim trazer uma solução integrada e duradoura:

Eixo estratégico 1: RECONVERSÃO ECONÓMICA E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO ENDOGENO.

Eixo estratégico 2: VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS E MELHORIA DAS QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS.

Eixo estratégico 3: REVITALIZAÇÃO SOCIAL DA CIDADE E OS BAIROS.

Eixo estratégico 4: MELHORIA DO QUALIDADE DE VIDA E DO AMBIENTE URBANO.

Eixo estratégico 5: MELHORIA DA " governança " URBANA.

2.1.3. A definição dos programas e as acções concretas

Os eixos estratégicos traduzem-se em condições de acções concretas a efectuar. Com efeito, os objectivos bem definidos dos programas de acção traduzem-se em medidas que constituem a referência básica à identificação dos projectos concretos.

A escolha dos projectos é assim determinada pela sua coerência com as medidas identificadas e a avaliação dos seus resultados no futuro basear-se-á em critérios objectivos e obrigações de resultados identificados para cada uma das medidas a partir da elaboração da estratégia territorial e as acções a efectuarem.

Em relação ao exemplo supracitado do programa URBAN, a concretização das medidas em cada eixo estratégico é a seguinte:

Exemplos de medidas propostas por eixo programmatique

Eixo estratégico 1: RECONVERSÃO ECONÓMICA E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO ENDOGENO.

Medida 1.1. Reconversão económica e emergência de iniciativas económicas locais:

Medida 1.2. Capacidade empresarial e desenvolvimento do espírito de empresa.

Medida 1.3. Abertura à cultura tecnológica e utilização das novas tecnologias da informação e da comunicação a nível local.

Medida 1.4. Construção de um consenso local e duma dinâmica de parceria privada/pública para a gestão da reconversão económica.

Eixo estratégico 2: VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS E MELHORIA DAS QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS.

Medida 2.1.: Melhoria das qualificações profissionais e desenvolvimento da formação que qualifica à empregos novos.

Medida 2.2. Reabilitação social dos jovens desempregados.

Medida 2.3. Reintegração escolar dos jovens em idade escolar e enquadramento escolar dos desfavorecidos.

Eixo estratégico 3: REVITALIZAÇÃO SOCIAL DA CIDADE E OS BAIROS.

Medida 3.1. Reintegração social dos públicos marginalizados.

Medida 3.2. Diminuição da delinquência e a insegurança urbana.

Eixo estratégico 4: MELHORIA DO QUALIDADE DE VIDA E DO AMBIENTE URBANO.

Medida 4.1. Saneamento do ambiente urbano.

Medida 4.2. Melhoria das infra-estruturas em equipamento estruturante.

Eixo estratégico 5: MELHORIA DA " governança " URBANA

Medida 5.1. Instauração de um sistema de governança urbana e de gestão territorial sobre o conjunto da entidade comum.

2.2. A parceria institucional e a construção de um consenso territorial

A gestão territorial não visa não somente a aplicação de uma estratégia territorial mas refere-se também à gestão e à organização de um sistema de actores directamente referidos e implicados na aplicação da estratégia. Este sistema de actores inscreve-se fundamentalmente num sistema mais vasto, o da organização politico-administrativa da Região em causa.

A governança, como nota Ascher, *é um sistema de governo que articula e associa as instituições políticas, os actores sociais e as organizações privadas no processo de elaboração de escolhas colectivas capazes de provocar uma adesão activa dos cidadãos.*

A nível da governança territorial, importa referir que a organização do sistema de actores situa-se principalmente na esfera do institucional oposta à da gestão operacional que constitui outra dimensão da acção territorial. Vide parte I do relatório que clarifica as noções de governança territorial e gestão operacional das políticas territoriais.

O critério de diferenciação entre os actores da governança e os da gestão operacional é o da representatividade dos interesses colectivos de cada categoria social da autarquia.

2.2.1 Os objectivos e as funções do sistema de actores institucionais territorial

A instauração de um sistema de actores institucionais territorial é um pré-requisito indispensável ao sucesso de uma estratégia territorial por várias razões:

- ➡ a estratégia territorial deve apoiar-se numa diligência endógena que implique a participação de um máximo de actores territoriais (abordagem bottom-up);
- ➡ deve ser perene no horizonte de tempo precisa (abordagem programática) e, por conseguinte, deve ser apoiada no tempo;
- ➡ tem como aspirações responder às necessidades das populações da autarquia através da auscultação da sociedade civil.
- ➡ deve ser transparente no uso dos dinheiros públicos que são financiados pelos contribuintes.