
IV CONFERÊNCIA P3DT

Descentralização & Desenvolvimento

Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

Os desafios da governança e desenvolvimento, vistos desde o Vale do Sousa (Norte de Portugal)

J. A. Rio Fernandes ^(a), P. Chamusca ^(a)

^(a) Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), Universidade do Porto

Resumo

Não é fácil encontrar a dimensão geográfica mais adequada para melhor exercer cada competência do Estado. Apesar das competências estarem cada vez menos associadas à execução e cada vez à regulação (dada a privatização e concessão de muitos serviços essenciais) e apesar também de serem crescentemente importantes decisões feitas fora do território administrado, ainda assim, o modo como se organiza a governação importa. No caso do Vale do Sousa esta matéria é especialmente crítica, uma vez que, sendo um espaço com elevado saldo positivo entre exportação e importações, é dos que apresenta índices de desenvolvimento mais baixos do país, nisso muito pesando a sua condição de periferia da Área Metropolitana do Porto e integração numa Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa onde há importantes dificuldades de liderança e de coesão. É sobre este espaço que se trazem aqui elementos de debate, a propósito da transição de governação para governança e das vantagens e desvantagens da adoção de uma geometria variável na administração do território, no quadro de um processo de descentralização recentemente iniciado pelo Governo de Portugal.

Palavras chave: Governança, Desenvolvimento, Território

1. Governação e governança

Muitos falam, há mais de uma década já (Brenner, 2004; Agnew e Corbridge, 1995; Gibbs et al., 2001) do recuo do Estado e da necessidade de encontrar novas fórmulas de governo, quando vários processos convergem no sentido de colocar em causa a capacidade de condução política por parte daqueles a quem democraticamente elegemos para defender o interesse público e conduzir o processo de desenvolvimento, seja de um país, de uma região, ou uma determinada circunscrição local.

Por um lado, é a população que se revê cada vez menos em processos de escolha de candidatos a eleições que são internos a estruturas partidárias, os quais, após eleições não raras vezes tomam decisões que não são escrutinadas e parecem colocar em causa os interesses de quem os elegeram, o que é parcialmente explicado pela rapidez das mudanças, sociais, económicas e tecnológicas, entre outras. Por outro lado, há um

processo de globalização que tem vindo a contribuir para a concentração de pessoas, riqueza e capacidade de decisão em cada vez menos e maiores espaços metropolitanos e empresas (vide Hall, 2002; Sassen, 2006, entre outros), o que dificulta o exercício do poder pelos eleitos. Por fim, a somar a estas dificuldades, verifica-se que há cada vez mais decisões que são transcendentais e até transnacionais, pelo que a capacidade de decisão à escala local, regional e nacional é mais e mais multi-escalar, defendendo muitos autores que o desenvolvimento depende sobretudo do modo como se articula, num território concreto, os objetivos de políticas setoriais diversas e interesses muitas vezes conflitantes, em torno duma certa visão de um futuro desejado.

É neste contexto, associado à reclamação da participação desde a base e à progressão do chamado neoliberalismo desde o topo, que se difundiu o conceito de governança como objetivo político europeu, centrado em 5 objetivos: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência (CCE, 2001). Entretanto, associadamente ou não, em Portugal, como antes noutros países, encetam-se esforços de melhoria de governação e indiretamente do que se considera ser um instrumento de reforço da democracia, através de um processo de descentralização, ou seja, da aproximação das decisões às pessoas em concreto, o que pode ser visto, pelo menos em parte, um esforço também de conter o avanço do nacionalismo, do regionalismo e outras formas de egoísmo de base geográfica.

2. O problema da escala intermédia, visto desde o Sousa

No caso português, a transição da governação para a governança é desigual e lenta. Para tal contribui seguramente uma longa tradição centralista e uma cultura local que encontrou no nível municipal uma expressão particularmente forte, sobretudo depois do 25 de abril, sem fusões ou separações de concelhos significativas há mais de um século.

Todavia, a capacidade das autarquias exercer mais poder é limitada, tendo em consideração os riscos de caciquismo e total controlo de poder à escala local (incluindo controlo do acesso ao exercício profissional nos serviços públicos) a que um grande reforço da autonomia poderia conduzir, enquanto que o exercício de atribuição de competências pelo Estado Central a Estado Local coloca dificuldades e riscos à eficiência, face à enorme diferença e capacidade de resposta entre concelhos, que tem

os seus extremos em Lisboa (com mais de 500.000 habitantes) e Corvo (com menos de 500), mas conta com 24 que têm mais de 100.000 habitantes e cerca de 1/3 que contam menos de 10.000 habitantes.

Sendo assim, e se considerarmos a ineficiência do centralismo e a vantagem da subsidiariedade e uma boa distribuição de competência a várias escalas, a dimensão intermédia, regional ou outra de carácter subnacional, entre o local e o nacional, é facilmente vista como essencial à governança territorial, tendo em vista o aumento da eficiência da ação pública e da regulação de ações privadas. Além disso, é esta escala que melhor permite reforçar o desenvolvimento de base espacial que muitos veem como essencial, no sentido da promoção de sinergias plurissetoriais, de acordo com uma lógica de tipo “space based” (Fernandes, 2011; Healey, 2006).

Entre as leis e as orientações políticas e as realidades concretas, no terreno, há naturalmente importantes diferenças. Tomemos o caso do Vale do Sousa, num Portugal marcado por um certo “duplo centralismo” (Fernandes, 2006), onde o processo de regionalização foi congelado pela mesma Constituição da República Portuguesa que a consagra (ver Art. 255 e 256). O Vale do Sousa (VS) é aqui apresentado em traços largos na sua (des)integração, sem outra preocupação senão a de promover o debate a propósito da relação entre descentralização e desenvolvimento e as dificuldades da governança a escala intermédia.

Consideremos antes de mais o histórico, marcado pela criação da Associação de Municípios ValSousa em 1989, tendo como projeto mais importante a gestão conjunta dos resíduos sólidos (na Ambisousa), como mais conhecido a “Rota do Românico”, orientado para o restauro de imóveis monumentais e a promoção territorial, a que se somou um servidor comum de apoio à digitalização dos serviços municipais.

Em 2008, a Lei nº 45 de 27/08 obrigou à expansão da área de nível intermédio, ocorrendo uma soma de dois espaços distintos, o Sousa, mais denso e industrial e o Baixo Tâmega, mais rural e terciário, numa Comunidade Intermunicipal (CIM) Tâmega e Sousa a que se acrescentaram dois municípios do Douro Sul (Resende e Cinfães).

Assim, uma identidade “Sousa” que estava a ser criada (por Castelo de Paiva, Felgueiras, Lousada, Paços de Ferreira, Paredes e Penafiel), ainda assim como dificuldade, face à intensidade dos fluxos com a Área Metropolitana do Porto e a distância de Castelo de Paiva (na margem sul do Douro), viu-se alargada, perdendo

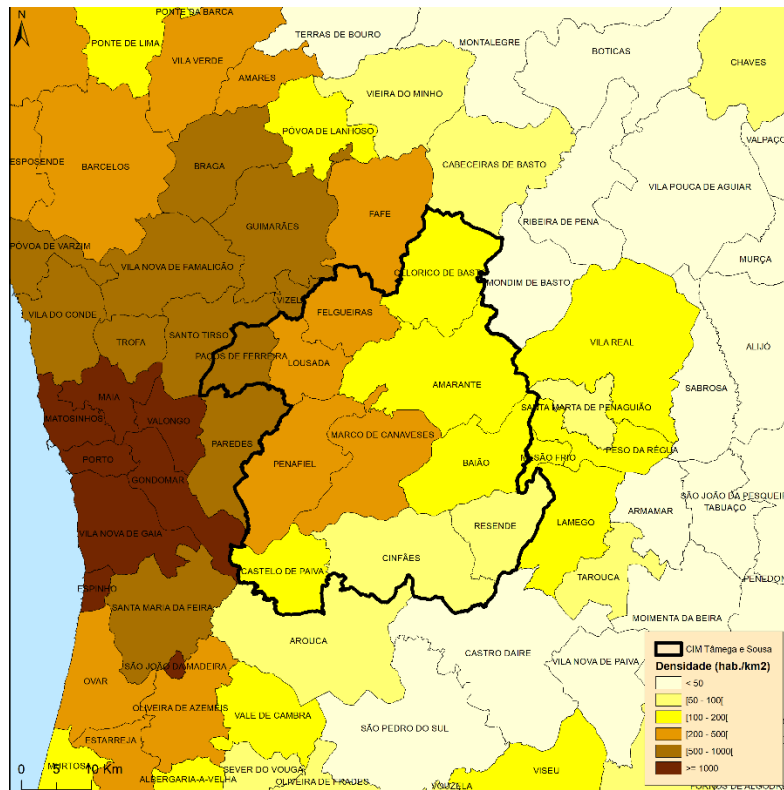


Fig. 2. Densidade populacional por concelho (estimativas de 2017). Fonte. INE

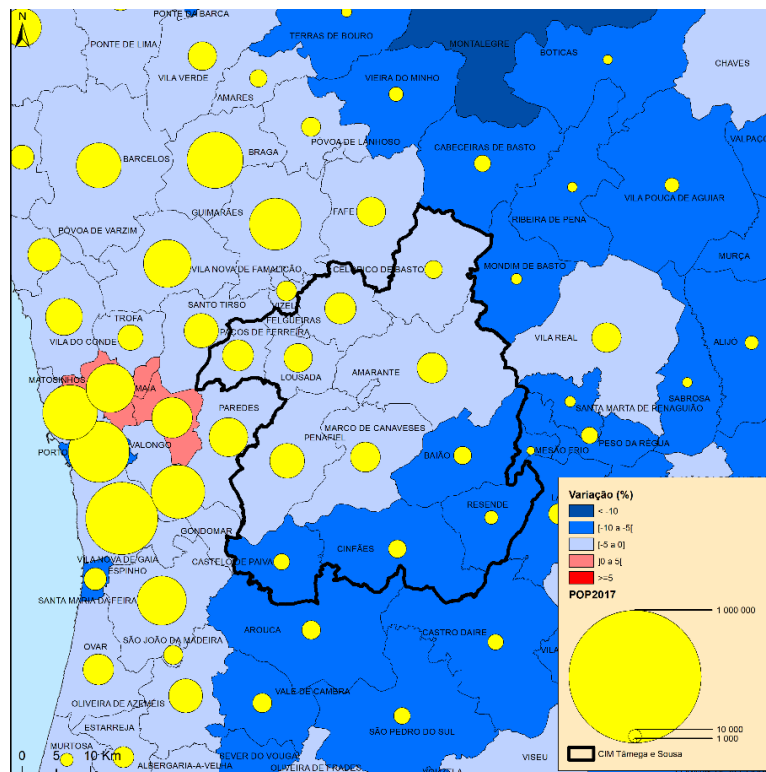


Fig. 3. Variação da população (censo de 2011 – estimativa de 2017) e população residente estimada (2017). Fonte: INE.

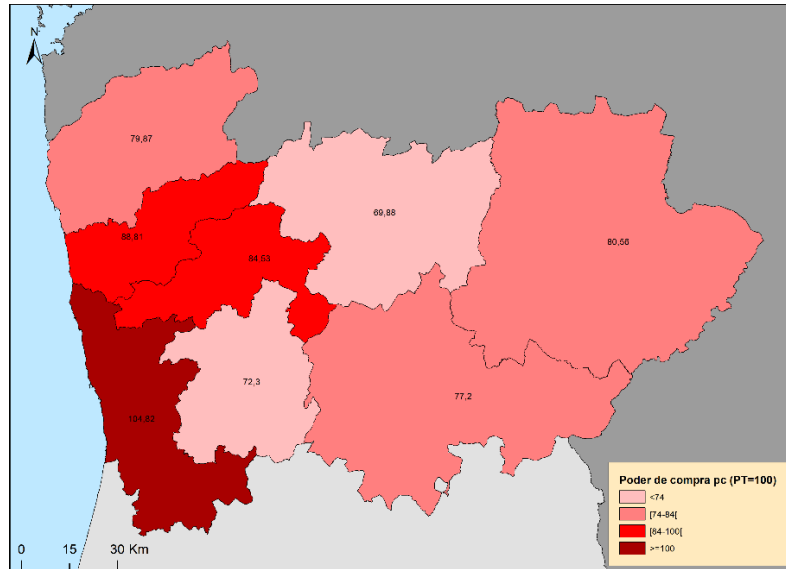


Fig. 4. Poder de compra por CIM e AM (2005), em valor face à média.

3. Opções

É neste quadro que, no Sousa como em todo o país, são anunciadas várias atribuições às autarquias locais (municípios e freguesias), áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. Colocam-se vários cenários ao Sousa:

1. Grande espaço metropolitano
Todos do Sousa para AMP e encerramento (ou emagrecimento da Valsousa)
2. Recentramento e complementaridade
Fechar Valsousa e apostar na coesão
3. Geometria variável
Saída ou não de alguns municípios nos extremos da CIM e aposta em empresas monosetoriais (nos resíduos e por exemplo para a iluminação pública, transportes, ...)

Como se compagina governança com estes cenários?

O contexto é complicado, tanto mais que a lei impede a criação de novas associações de municípios (desde a lei que em 2008 instituiu as CIM e AM) e dificulta o acesso aos fundos comunitários, uma vez que se entende que a concertação e articulação estratégica se faz no contexto de áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. Assim, a construção de um grande espaço metropolitano pode favorecer a articulação entre os municípios do Sousa, permitindo concertar interesses e estratégias a uma só

voz dentro da AMP, como acontece por exemplo na Associação de Municípios Terras da Feira. No entanto, os interesses dos grandes municípios (Porto, Vila Nova de Gaia e Matosinhos) podem dificultar a articulação alargada e a inscrição dos problemas e interesses do Sousa numa agenda metropolitana.

Também o recentramento e complementaridade no contexto do Tâmega e Sousa enfrenta vários problemas – que se manifestam atualmente – associados à coesão e identidade territorial, uma vez que são evidentes duas realidades espaciais, várias velocidades e estados de desenvolvimento. No entanto, com um reforço de competências e da capacidade de articulação destes espaços, haverá condições favoráveis para o reforço de sinergias e para a definição de uma agenda comum, assim os presidentes sejam capazes de reforçar a gestão técnica e política do território, assegurando a legitimidade e representação de todos os concelhos.

Por fim, a reconfiguração do território, com saída de alguns municípios do Sousa para a AMP obrigará a um ajustamento de estratégias, permitindo talvez uma governação mais eficaz e eficiente, se os espaços (CIM T&S e AMP) – em especial os concelhos do Sousa – forem capazes de reforçar a cooperação e acertar na definição estratégica, tendo por base, talvez, projetos comuns porventura associados à criação de empresas intermunicipais com fins específicos.

Em todos os cenários os desafios à governança são vários, parecendo fundamental o reforço da liderança e a construção de uma estratégia territorial comum que substitua o somatório de projetos individuais, por vezes antagónicos, orientados quase só o acesso a financiamento europeu.

4. Bibliografia

Agnew, J. & S. Corbridge (1995). *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. New York, Routledge.

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

CCE (2001). *European Governance: a White Paper*. C. Europeia, Comissão Europeia: 35.

Fernandes, J. A. R. (2006). "Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias." *Xeográfica* 6: 95-113.

Fernandes, J. R. (2011). "Area based initiatives and urban dynamics: the case of Porto city centre." *Urban Research & Practice* 4(3): 285-307.

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

Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning*. London and New York, Routledge.

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

Sassen, S. (2006). *Cities in a World Economy*. London, Sage Publications.