

a governância dos territórios e as novas políticas urbanas: tópicos para um debate mais alargado

Paulo Conceição

faculdade de engenharia da universidade do porto

psc@fe.up.pt

RESUMO

A eventual fusão dos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia deve ser discutida no seu contexto. E deste é habitual dizer-se que se encontra atravessado por mudanças profundas, nas quais se altera a configuração e o significado dos territórios e que, por isso, requerem novas formas de encarar e organizar a acção pública. Não é, por isso, de estranhar, em Portugal como noutros países, o debate em torno dos diversos níveis da administração pública e da procura de novas fórmulas de estruturação das relações entre municípios.

A esta luz, a proposta – ainda com contornos indefinidos – de fusão dos dois pode ser lida como expressão da necessidade de transformação das condições e dos meios de gestão destes territórios. No entanto, encerra dois riscos muito significativos: o risco de não conseguir desenhar o território mais pertinente, do ponto de vista das dinâmicas existentes, da organização dos serviços públicos locais e da promoção da “solidariedade territorial”; o risco de, centrada que está na definição das “fronteiras” entre os municípios, não ser capaz de se converter numa “agenda” da transformação mais vasta que hoje se associa ao debate da governância urbana. O presente texto pretende, então, analisar estes riscos e os contornos dessa possível “agenda” de transformação.

PALAVRAS-CHAVE: governância urbana.

ABSTRACT

The reorganisation of the municipal boundaries of Porto and Vila Nova de Gaia must be discussed in its own context. It is generally described as a context of change, in which the shape and the meanings of space are deeply transformed, requiring new ways of conceptualising and organising public action. The proposal for municipal reorganisation can, thus, be analysed as an expression of the need of change of local practices.

Nonetheless, it is argued that this proposal has two main risks: its inability to shape a coherent territory; from the point of view of the actual spatial dynamics, of the conditions for public services provision, and of the goal of enhancing territorial solidarity; and the risk of, being concentrated on territorial boundaries, eluding the overall question of urban governance change. The paper aims to analyse these risks and the main dimensions involved in the urban governance debate.

KEYWORDS: urban governance.

1. Introdução: um contexto de mudanças com profundas implicações territoriais

São várias – e conhecidas – as referências às diversas dimensões de mudança que atravessam, hoje, os territórios.

Do ponto de vista da organização económica, Castells (1996), por exemplo, salienta a existência de três processos distintos, mas articulados: a globalização ou, para utilizar as suas palavras, “a emergência de uma economia informacional e global”; a revolução tecnológica; e as transformações na forma de organização das empresas, que o autor associa à emergência do que designa como as “empresas em rede”. Todos estes processos produzem alterações territoriais importantes e não será certamente por acaso que a sua descrição recorra, por diversas vezes, a metáforas espaciais: a “compressão do espaço-tempo” (Harvey, 1989) ou, em Portugal, no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (MEPAT, 1998; Ribeiro, 1999), a deslocação da “fronteira tecnológica” e a deslocação da “fronteira geoeconómica”. Mudam, em simultâneo, a escala, os requisitos e a organização da produção e, deste modo, é outro o espaço da economia e da valorização das empresas e dos territórios.

Do ponto de vista do quotidiano das pessoas, e para além das profundas mudanças, tanto no emprego e na mobilidade do trabalho como no consumo, que em grande parte resultam da reorganização das economias, é habitual falar-se do aprofundamento de processos de individualização e de diferenciação dos modos de vida. Como consequência, reconhece-se a diversidade crescente de percepções, significados e usos dos territórios. Dard e Kaufmann (1995), por exemplo, partindo do estudo do espaço da residência, mostram como, para diferentes grupos sociais, as respectivas redes de relação se enraízam de forma diferente nos territórios, umas mais localizadas, outras muito mais alargadas. Muda, desse modo – diversifica-se, dissocia-se, fragmenta-se – o “espaço vivido” pelas pessoas, os seus lugares.

Do ponto de vista do Estado, discutem-se as alterações das “fronteiras” da acção pública, nas suas relações com os mercados e a sociedade. Discute-se a crise do Estado-Providência, de resto tradicionalmente associado às delimitações do Estado-nação (Giddens, 1994), exposto a processos, também eles distintos, de integração mais vasta, por um lado, mas também de fragmentação da administração, com a multiplicação de novas modalidades e agentes da organização dos serviços públicos. Entre a integração e a fragmentação, muda a “geometria” e a “geografia” da administração.

Cada uma destas dimensões de mudança é, por si só, merecedora de reflexão e de aprofundamento. Cabe, sobretudo, dizer, no âmbito deste texto, que em todas elas os territórios – sejam formulados como “locais”, “regiões”, “cidades” – parecem ocupar um lugar central: é neles que se tornam particularmente visíveis as marcas – e, porventura, as marcas mais problemáticas – desses processos (veja-se, por exemplo, todo o debate em torno da relação entre a organização espacial das cidades e os processos de fragmentação e exclusão social); são eles, por outro lado, que parecem constituir contextos pertinentes da produção de mudanças.

Cite-se, a este último propósito, todo um conjunto de estudos que, partindo do reconhecimento da importância da inovação, do conhecimento e da aprendizagem, salientam as respectivas dimensões locais. Camagni (2002), por exemplo, referindo-se à competitividade territorial, salienta o papel do “meio local” na redução de factores de incerteza, relacionados quer com as dificuldades de acesso

e processamento da informação, quer com as necessidades de coordenação das estratégias, num contexto de significativas interdependências e de elevada complexidade. No mesmo sentido, Beccatini e Rullani (1995) mostram como os processos de inovação, para além de mobilizarem o que designam como “conhecimentos codificados”, disponíveis de uma forma mais generalizada, dependem também, de forma crítica, de “conhecimentos tácitos”, ligados à experiência quotidiana e a um conjunto de trocas informais entre os agentes económicos, e que são, sobretudo, acumulados em contextos mais localizados. Amin e Thrift (1994) sublinham o papel das instituições e do que designam como “densidade institucional” nesses processos de redução da incerteza e de aprendizagem colectiva.

Re-emerge, então, por diversas vezes, a preocupação com os territórios como espaços pertinentes para equacionar as questões da fragmentação ou da coesão social e da inovação e competitividade. Emerge, também, ao mesmo tempo, uma leitura dos territórios que sublinha o lugar – estruturante – das instituições.

Mas os territórios que emergem não têm necessariamente a mesma forma do passado, nem podem ser apreendidos e construídos a partir das mesmas categorias. Não têm, como vimos, a mesma configuração e o mesmo significado para todos os agentes neles envolvidos; nem sempre têm, ao longo do tempo, a mesma configuração e o mesmo significado para cada um desses agentes. Por isso, são atravessados por novas tensões, entre a “descontextualização” e a “recontextualização” das relações sociais (Giddens, 1992), ou entre um “espaço de fluxos” e um “espaço de lugares” (Castells, 1996). Requerem novos instrumentos para os compreendermos e, possivelmente, novas respostas organizativas.

É no contexto deste reconhecimento do “lugar” dos territórios e das instituições que tem sentido discutir a fusão dos municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia. Perguntar pela fusão dos dois municípios significa, então, perguntar se este território ficará melhor equipado para responder aos desafios mais gerais da sua inserção competitiva, da integração das diversas transformações sociais e da transformação das condições de intervenção do Estado. Significa perguntar, tendo como referência estes desafios, se a sua demarcação é pertinente, do ponto de vista das dinâmicas instaladas, das condições e das capacidades da intervenção pública e da criação da densidade institucional necessária.

Não é, provavelmente, possível responder de forma definitiva a todas estas questões, até porque os contornos do eventual processo de fusão não estão, à partida, definidos. Por isso, procurar-se-á, aqui, sobretudo, elaborar um roteiro – que assume partir de uma posição céptica – para uma reflexão a desenvolver, começando pelas questões relativas às dinâmicas espaciais e acabando nas questões relativas às instituições urbanas e à sua construção.

2. Algumas questões em torno da pertinência da demarcação territorial

2.1. A eventual proximidade com as dinâmicas instaladas

Um argumento possível para justificar a alteração das fronteiras municipais é a necessidade de, num contexto em que mudam muitas das referências espaciais, se procurar promover uma maior proximidade entre a administração urbana e o “espaço vivido”, acompanhando assim as dinâmicas existentes.



Há, neste domínio, investigação a desenvolver, em torno do conhecimento, em concreto, dos espaços mais pertinentes para as pessoas, para as empresas, para as instituições.

Mas, simplificando muito, e recorrendo apenas a um dos indicadores das relações espaciais neste território – a informação, publicada pelo INE, sobre deslocações casa-trabalho ou casa-escola –, é possível detectar, um primeiro conjunto de riscos associados à fusão dos dois concelhos.

De acordo com os dados apresentados no quadro I, Porto e Vila Nova de Gaia constituem, de facto, um espaço de inter-relações relevantes: no contexto metropolitano, o maior número absoluto de deslocações casa-trabalho ou casa-escola que atravessam limites concelhios tem origem em Gaia e destina-se ao Porto.

No entanto, esta primeira conclusão deve ser conjugada com outras três:

- retirando os casos específicos de Vila do Conde e da Póvoa de Varzim, o Porto e Vila Nova de Gaia são os concelhos da A.M.P. em que é maior a percentagem de residentes que trabalha ou estuda no próprio concelho (desse ponto de vista, apresentam uma maior autonomia);

- existem, no contexto metropolitano, relações importantes entre outros concelhos, como é o caso das deslocações com origem em Gondomar, Matosinhos e Maia e destino ao Porto; no caso das deslocações com origem no Porto, são até mais fortes as ligações com Matosinhos que com Vila Nova de Gaia;
- em termos dinâmicos, se compararmos a informação relativa a 1991 e 2001 (ver quadro 2), verificamos que as transformações mais significativas tendem a envolver relações com outros espaços; enquanto que o número de deslocações entre os dois concelhos praticamente estabiliza, aumentam de forma mais significativa as deslocações com origem no Entre-Douro-e-Vouga e Gondomar que se destinam a Vila Nova de Gaia, e as deslocações com origem na Maia, no Ave e no Cávado com destino ao Porto.

Esta informação, baseada é certo num único indicador, coloca os dois concelhos num contexto mais vasto de relações espaciais quotidianas e, sobretudo, num contexto em que essas relações se tendem, claramente, a alargar e a diversificar. Não permitem, portanto, por si só, fundamentar o projecto de fusão dos dois municípios.

2.2. A eficácia da intervenção dos municípios e os eventuais efeitos de escala

Os argumentos em favor da fusão dos dois concelhos podem, no entanto, ser diferentes: pode admitir-se que, mesmo sendo cada vez mais necessário ter em conta um contexto de relações espaciais mais diversificadas e mais alargadas, a resolver eventualmente a uma escala “supra-municipal”, a reorganização das fronteiras administrativas pode permitir uma maior eficácia na intervenção pública. Muitas vezes, este argumento é associado à procura de uma “escala” que permita uma melhor organização dos serviços públicos e uma maior capacidade de afirmação local.

Quadro I – Deslocações casa-trabalho e casa-escala, segundo a origem e o destino (2001)

Origem	Destino															Total
	Espinho	Gondomar	Maia	Matosinhos	Porto	P. Varzim	Valongo	V. Conde	V. N. Gaia	Minho-Lima	Cávado	Ave	Tâmega	Entre-Douro-e-Vouga	Centro	
Espinho	9 390	22	101	111	1 411	3	10	6	1 669	11	22	24	53	1 857	1 608	16 417
Gondomar	69	39 568	3 741	3 371	26 650	71	2 228	219	3 394	43	262	621	1 174	616	498	83 170
Maia	32	1 013	34 038	6 073	15 209	146	1 673	1 058	1 266	89	345	1 942	690	168	354	64 616
Matosinhos	62	600	6 187	47 856	21 667	201	455	1 062	1 964	96	345	961	689	273	507	83 483
Porto	153	1 798	4 399	7 113	96 858	200	717	620	4 267	151	671	1 483	1 307	642	909	122 259
P. Varzim	14	21	347	334	1 778	22 649	9	3 269	96	137	913	743	76	26	98	30 705
Valongo	27	1 510	4 234	1 767	10 271	40	22 192	181	871	52	153	847	1 597	105	241	44 432
V. Conde	9	44	1 875	1 297	2 784	2 971	79	24 778	221	74	337	1 312	98	26	206	36 348
V. N. Gaia	2 012	937	2 789	3 913	30 506	104	357	265	96 954	79	318	643	864	3 043	2 162	146 015
Minho-Lima	23	8	188	128	1 804	268	15	154	84							
Cávado	24	29	405	301	3 372	1 309	56	473	205							
Ave	23	131	3 100	699	5 677	408	527	950	340							
Tâmega	134	1 056	1 650	1 131	15 621	87	3 115	193	1 305							
Entre-Douro-e-Vouga	1 421	126	211	233	3 352	9	32	20	3 541							
Centro	881	64	174	259	3 383	43	24	40	800							
Total	14 316	46 967	63 551	74 695	242 577	28 554	31 508	33 315	117 132							

Fonte: INE

Nota: os totais não correspondem à soma das parcelas apresentadas, porque existem outras relações espaciais com origem ou destino nestes concelhos.

Esta questão da “escala” e das economias de escala tem sido objecto de alguns estudos, cujas conclusões parecem estar longe de afirmar inequivocamente a vantagem da aglomeração de municípios, pelo menos nos contextos mais urbanizados. Byrnes e Dollery (2002) analisam um conjunto de estudos empíricos, em vários países, encontrando conclusões muito diversificadas acerca da existência de economias de escala na provisão de serviços municipais. Concluem o seu estudo reconhecendo que “parece existir considerável incerteza sobre a existência ou inexistência de economias de escala” e que “a falta de evidência rigorosa dessas economias na provisão de serviços municipais coloca sérias reservas ao seu uso como base para a fusão de municípios” (Byrnes e Dollery, 2000: 405).

Estudando apenas o caso da Suécia, Nelson (1992: 50) conclui dizendo que “a afirmação convencional segundo a qual unidades consolidadas de governo local são sempre preferíveis a estruturas mais fragmentadas tem vindo a ser encarada com cepticismo crescente pelos analistas do governo local”.

A divergência dos resultados dos vários estudos analisados por Byrnes e Dollery (2000), segundo os autores, tem a ver com diferenças metodológicas de análise. Tem, também, a ver com diferenças nos contextos, no tipo de funções dos municípios consideradas e nas soluções organizativas adoptadas. O cepticismo de que fala Nelson (1992) resulta de dois factores: por um lado, da percepção de que estruturas mais fragmentadas e mais próximas dos cidadãos podem aumentar a responsabilização dos serviços; por outro lado, da presença de novas formas de provisão dos serviços, envolvendo a sua contratualização com agentes privados ou entre diferentes autoridades governamentais, que tornam menos relevantes, para a determinação da dimensão óptima das unidades administrativas, as considerações em torno da escala dos serviços públicos.

Quadro 2 – Variação do número de deslocações casa-trabalho e casa-escala, segundo a origem e o destino (1991-2001)

Origem	Destino															Total
	Espinho	Gondomar	Maia	Matosinhos	Porto	P. Varzim	Valongo	V. Conde	V. N. Gaia	Minho-Lima	Cávado	Ave	Tâmega	Entre-Douro-e-Vouga	Centro	
Espinho	-1 976	14	50	31	-58	2	3	1	104	7	-21	8	17	739	276	-1 132
Gondomar	6	4 698	1 651	1 136	273	48	762	122	1 262	-46	145	326	532	368	207	11 750
Maia	6	349	6 213	1 657	2 836	94	727	502	615	46	229	924	437	121	167	15 299
Matosinhos	7	168	1 449	266	617	102	139	347	724	22	191	519	333	156	106	5 426
Porto	-9	-216	925	-1 079	-31 879	55	17	231	-188	0	246	327	250	176	85	-30 756
P. Varzim	9	12	240	151	581	1 363	3	1 021	70	69	413	375	48	16	-7	4 476
Valongo	-7	141	1 226	477	-667	26	3 941	127	258	15	78	257	645	69	85	6 862
V. Conde	4	6	84	81	611	387	59	2 128	115	27	175	503	38	10	17	4 202
V. N. Gaia	518	326	1 755	1 334	240	62	170	154	10 819	1	85	371	410	1 445	1 058	19 060
Minho-Lima	15	4	164	49	721	158	1	116	40							
Cávado	-21	11	287	125	1 344	246	49	164	108							
Ave	5	33	1 012	290	1 963	85	-3	400	181							
Tâmega	5	130	734	118	328	30	1 209	122	267							
Entre-Douro-e-Vouga	384	86	161	146	991	9	14	2	1 018							
Centro	308	50	123	128	985	29	5	34	358							
Total	-737	5 841	16 140	4 955	-20 359	2 715	7 104	5 484	15 824							

Fonte: INE

Nota: os totais não correspondem à soma das parcelas apresentadas, porque existem outras relações espaciais com origem ou destino nestes concelhos.

Estes estudos recusam, portanto, a existência de uma relação clara entre a escala dos municípios e a eficácia dos serviços públicos e afirmam que esta última depende de factores relacionados com o contexto espacial, com o tipo de serviços e com as escolhas organizativas da sua provisão. A reflexão a fazer sobre o caso do Porto e de Vila Nova de Gaia, não podendo assumir como garantidas, à partida, as vantagens conferidas pela eventual nova escala, deve, em alternativa, discutir, para cada caso, as condições de desenvolvimento das diversas funções municipais.

O quadro 3 apresenta as sucessivas transformações na formulação das responsabilidades municipais, em Portugal, e poderá servir para enquadrar a reflexão a fazer. A questão a analisar é, então, dupla: a de sabermos, em primeiro lugar, para cada um dos campos de atribuição dos municípios, a necessidade de uma nova escala para o seu desenvolvimento; a de sabermos, depois, se essa eventual nova escala necessita, para ser concretizada, da fusão dos municípios, ou se existirão, em alternativa, outras fórmulas organizativas que a assegurem.

Quadro 3 – Evolução das atribuições dos municípios

1977 Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro	1984 Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março	1999 Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro
<p>É atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e, designadamente:</p> <p>a) De administração de bens próprios e sob sua jurisdição;</p> <p>b) De fomento;</p> <p>c) De abastecimento público;</p> <p>d) De cultura e assistência;</p> <p>e) De salubridade pública.</p>	<p>É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente:</p> <p>a) À administração de bens próprios e sob sua jurisdição;</p> <p>b) Ao desenvolvimento;</p> <p>c) Ao abastecimento público;</p> <p>d) À salubridade pública e ao saneamento básico;</p> <p>e) À saúde;</p> <p>f) À educação e ensino;</p> <p>g) À cultura, tempos livres e desporto;</p> <p>h) À defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional;</p> <p>i) À protecção civil.</p>	<p>Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios:</p> <p>a) Equipamento rural e urbano;</p> <p>b) Energia;</p> <p>c) Transportes e comunicações;</p> <p>d) Educação;</p> <p>e) Património, cultura e ciência;</p> <p>f) Tempos livres e desporto;</p> <p>g) Saúde;</p> <p>h) Acção social;</p> <p>i) Habitação;</p> <p>j) Protecção civil;</p> <p>k) Ambiente e saneamento básico;</p> <p>l) Defesa do consumidor;</p> <p>m) Promoção do desenvolvimento;</p> <p>n) Ordenamento do território e urbanismo;</p> <p>o) Polícia municipal;</p> <p>p) Cooperação externa</p>

Quadro retirado de Conceição (2004: 364)

A este propósito, saliente-se a argumentação pertinente de Vázquez e Oliveira (2004), que, reflectindo sobre a governância metropolitana e reconhecendo a existência, em alguns domínios, de necessidades de integração e compatibilização de políticas, chamam a atenção para a diversidade de modelos disponíveis, desde perspectivas mais hierarquizadas a soluções mais flexíveis de cooperação. Em sentido semelhante, embora com um objecto de estudo bastante diferente – as transformações do espaço da governação regional na Alemanha – Gualini (2004) salienta a presença de práticas muito diversas de “regionalização”: um modelo de regionalização baseado na “escala”, isto é na construção de unidades territoriais com capacidade deliberativa em múltiplos domínios; um modelo de regionalização baseado no “âmbito”, isto é nas necessidades de cooperação envolvidas em projectos específicos; um modelo de regionalização baseado em “redes” de coordenação e cooperação.

Conclui-se, então, que o campo de experimentação é vasto e que, nele, as eventuais vantagens da fusão entre os dois municípios estão ainda longe de poder



ser consideradas evidentes, devendo ser discutidas em conjunto com outras formas de reorganização das relações entre os municípios.

2.3. A eventual transformação das condições de solidariedade territorial

Pode, ainda, formular-se um terceiro critério para avaliar a pertinência da fusão dos dois municípios: o seu impacto nas condições de solidariedade ou de inclusão territorial. Trata-se de analisar o processo proposto, do ponto de vista dos territórios mais problemáticos dos respectivos concelhos e da Área Metropolitana do Porto.

Esta é uma questão importante, por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque os estudos disponíveis sobre a Área Metropolitana do Porto (por exemplo, INE, 1999) evidenciam claramente a presença de um território socialmente diferenciado, quer quando a análise é conduzida para cada um dos concelhos que compõem a Área Metropolitana do Porto, quer quando é conduzida à “escala metropolitana”. Em segundo lugar, porque vivemos num contexto, já identificado, de

transformação do Estado, em que, por um lado, tendem a ser afirmadas responsabilidades locais mais amplas no domínio das políticas sociais (ver, de novo, o quadro 3), e em que, por outro lado, parecem enfraquecer alguns dos mecanismos de promoção de solidariedade típicos do Estado-Providência.

Olhar a fusão dos dois municípios, do ponto de vista da sua relação com as desigualdades sociais e territoriais é, por isso, um desafio, ainda por esclarecer. As respostas dependerão, em parte, de opções acerca da delimitação, em concreto, dos concelhos, mas também das práticas políticas, do modelo de acção pública que lhe estiver subjacente. Justifica-se, por isso, um olhar mais atento a esta última questão.

3. Algumas questões em torno do modelo de acção pública

3.1. As “novas políticas urbanas”

Uma qualquer afirmação de possíveis tendências emergentes de transformação das políticas urbanas na Europa corre sempre riscos de simplificação, porque os contextos e as experiências não são coincidentes e não constituem trajectórias únicas e isentas de tensões e problemas. Mesmo assim, é talvez possível identificar algumas temáticas comuns subjacentes a diversas análises comparadas, que têm vindo a ser realizadas.

Pode dizer-se que estas tendem a sublinhar a ideia de mudança, muitas vezes descrita a partir de um conjunto de palavras-chave, que remetem para a “territorialização das políticas públicas”. Andersen e van Kempen (2003) mencionam cinco tendências actuais das políticas urbanas: a passagem do “governo” à “governância”, com a inclusão de diversos tipos de agentes públicos e privados e o desenvolvimento de formas de acção baseadas em conceitos de rede ou de parceria; o carácter central conferido à capacitação e ao poder dos habitantes e das comunidades locais, muitas vezes associado ao reconhecimento da importância do “capital social”; o desenvolvimento de políticas mais selectivas e dirigidas para espaços específicos (bairros, unidades de vizinhança); a procura da integração local de acções orientadas para os aspectos físicos, sociais, económicos e ambientais dos problemas urbanos; a utilização de mecanismos de contratualização, como base do desenvolvimento de projectos de intervenção.

Isabel Guerra (1994: 13), por seu lado, selecciona três inovações importantes: a procura de um entendimento sistémico e “global” da realidade; a integração do urbano, do económico e do social; a defesa de novas formas de participação e de parceria.

Este conjunto de palavras-chave e de desafios envolvem transformações significativas na concepção da acção pública e no modelo de acção que lhe está subjacente. Assinalem-se cinco dessas transformações.

Reconhece-se, em primeiro lugar, a importância das políticas de base territorial: “a territorialização das políticas é um factor que promove a adaptação dos instrumentos de intervenção às especificidades locais e que constitui um espaço de mobilização dos agentes” (Vázquez e Conceição, 2002: 75), fornecendo uma referência necessária para o conhecimento dos problemas e para a integração das diversas vertentes de actuação e dos diversos agentes.





Reconhecem-se, em segundo lugar, os limites dos mercados e da acção pública hierarquizada como formas de coordenação das intervenções urbanas e, em alternativa, procuram-se modelos baseados na ideia de rede e na construção de soluções que promovam a articulação entre o curto prazo e o longo prazo e entre a perspectiva estratégica e a capacidade de adaptação e de resposta (Jessop, 1999).

Reconhece-se, em terceiro lugar, a importância da relação, nesse processo de construção de redes, entre as transformações nas leis e nas estruturas organizativas e outras transformações nas práticas e nas culturas da acção colectiva (Cars et al., 2002). Como consequência, não se afigura adequado dissociar a questão do “desenho” das instituições de outras questões relacionadas com o modelo de acção pública.

Reconhece-se, em quarto lugar, a existência de uma relação complexa entre estas mudanças e a “escala” das intervenções, muitas vezes associada à designação de “governância multi-nível”. O que está em jogo nestes processos é, muitas vezes, a capacidade de proceder ao cruzamento de várias escalas dos problemas e das possibilidades de intervenção, articulando processos e mecanismos de intervenção de “escala” europeia, nacional, municipal, e outras. Como consequência, afirma-se

que a questão fundamental da “escala” não se joga, tanto, na agregação, “fechada”, de diversas unidades territoriais, mas sobretudo na compreensão – e na construção – das relações entre as diversas escalas geográficas (Brenner, 2001).

Reconhece-se, finalmente, em quinto lugar, a presença de tensões ou de dilemas muito importantes, em todos estes processos (Andersen e van Kempen, 2003; Burns, 2000; Coafee, 2004; Jessop, 1999; Vázquez e Conceição, 2002). Referem-se, por exemplo: as questões da abertura, da inclusão, do poder, da participação e da legitimidade nas novas formas organizativas; as dificuldades de coexistência entre os dispositivos mais territorializados de acção e as estruturas sectoriais em que se baseia a administração (no campo das políticas de alojamento, Ballain, 1995, refere, a este propósito, a tensão entre uma lógica administrativa e uma lógica de projecto); as necessidades de articulação entre acções dirigidas para espaços específicos e acções de regulação de âmbito mais geral, na qual se joga a capacidade de actuar sobre as causas dos problemas; as dificuldades em dirigir, de forma sistemática, o conjunto dos instrumentos disponíveis para as áreas e as dimensões mais problemáticas; as dificuldades práticas em articular as preocupações com a competitividade e as preocupações com a coesão social. Como consequência da percepção destes riscos e dilemas, emerge a importância do acompanhamento e da avaliação permanente das políticas urbanas.

3.2. O exemplo das políticas (locais) de habitação

As políticas de habitação constituem um campo que pode ajudar a observar alguns dos desafios e das dificuldades identificadas no ponto anterior.

Os diagnósticos existentes para o caso português mostram os traços de um contexto que se poderá designar de “expansão dos recursos habitacionais”, com dinâmicas construtivas muito significativas e transformações nas características físicas dos alojamentos e nas formas de acesso à habitação. Mostram, ao mesmo tempo, os traços de um contexto em que é possível identificar uma “área não residual de problemas habitacionais”, na qual as diversas análises relativas às condições de alojamento, à mobilidade residencial ou ao acesso à habitação evidenciam, de forma muito consistente, um padrão de desigualdades sociais perante o alojamento que se aproxima das desigualdades nos rendimentos e na posição perante o trabalho.

Deste modo, é possível dizer-se que a “questão da habitação” se aproxima da “questão social” e que esta proximidade não deve ser ignorada na reflexão sobre as políticas de alojamento e sobre as políticas sociais (para uma versão mais aprofundada deste diagnóstico e do entendimento das relações entre habitação e políticas de bem-estar social, ver Conceição, 2004). Utilizando as referências apresentadas no ponto anterior, esta leitura da situação abre caminho para a importância das considerações em torno da “integração” das políticas.

Ao mesmo tempo, como vimos já, desenha-se um contexto em que algumas responsabilidades pelas políticas de habitação e pelas políticas sociais têm vindo a ser descentralizadas e incluídas na esfera das competências municipais, o que abre caminho para a importância das considerações em torno das instâncias locais de integração das políticas.

Acresce, ainda, no contexto específico dos municípios em estudo, que uma parte das experiências recentes de intervenção (caso, por exemplo, do programa Urban) têm adoptado referências à situação habitacional, no sentido amplo de espaço de residência, como critério de demarcação de problemas e destinatários das intervenções (Vázquez e Conceição, 2002).

A observação das relações entre políticas de alojamento, políticas sociais e políticas urbanas constitui, então, uma oportunidade para reflectir sobre as condições da transformação da acção pública – ou colectiva – na cidade.

As análises disponíveis identificam alguns obstáculos à integração destes três domínios das políticas. Se, como vimos, os problemas de alojamento se cruzam com outros problemas sociais, já o modo como se constroem as respectivas políticas se afastam consideravelmente. Conceição (2004), estudando sobretudo a habitação, analisa as formulações constitucionais dos direitos sociais, o processo legislativo da sua concretização e o modo como o processo de alteração das competências municipais se relaciona com essas definições. Conclui serem extensas as diferenças entre a habitação e os outros direitos sociais: a formulação do direito ao alojamento é muito menos codificada que, por exemplo, o direito à educação, à saúde ou à segurança social; tendem a estar ausentes referências a formas de participação alargada na sua gestão e avaliação ou à concretização de documentos de enquadramento geral. Faltam, na habitação, ao nível central e ao nível local, os contornos do que o autor designa como “modelo contratual de acção”, no interior do qual se formulem, de forma sistemática, os problemas, os direitos e as responsabilidades públicas. E a ausência de mecanismos de integração – “planos”, “forums”, “conselhos”, “agências” – reforça o risco de um tratamento muito segmentado da questão do alojamento, segundo tipos e visibilidades dos problemas, ou segundo o tipo de programas de apoio existentes (Ballain, 1995).

Esta dificuldade geral atravessa, também, outros limites do desenvolvimento de uma “vertente social” das políticas de alojamento, que Conceição (2004) sistematiza em três domínios: o domínio do reconhecimento dos problemas ou da formulação das necessidades; o domínio das capacidades da acção pública e do enquadramento das responsabilidades municipais; o domínio das relações entre sistemas de apoio e regulação dos mercados.

Não sendo, talvez, este o espaço para a especificação de todos estes aspectos, são de sublinhar, sobretudo, para o debate da governância urbana, duas das suas principais conclusões: em primeiro lugar, a centralidade conferida ao “modelo de acção” e às dimensões da construção institucional e das capacidades e meios de um tratamento sistemático dos problemas (centralidade que aparece, também, como conclusão de estudos que se colocam na perspectiva das políticas urbanas; para o caso do Porto, ver Vázquez e Conceição, 2002); em segundo lugar, a percepção da importância das condições de articulação entre diversos níveis da administração e da necessidade de mudanças que envolvam esses diferentes níveis.

4. Conclusão

Este texto partiu do reconhecimento da relevância das mudanças em curso, nos processos de estruturação dos territórios e nas condições da sua gestão. Colocado perante a proposta de fusão dos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia, argumentou sobretudo pela necessidade de aprofundar e de alargar o debate em torno da governância territorial e dos seus diversos “níveis” ou “escalas”. Colocam-se, pelo menos, dois desafios. Em primeiro lugar, o desafio de um conhecimento mais sensível das dinâmicas em curso, das diferenciações e das articulações territoriais e de um olhar atento às mudanças na organização dos poderes públicos. Em segundo lugar, o desafio da reflexão em torno do que Vázquez e Oliveira (2004) designam como a “infra-estrutura institucional” destes territórios. Neste campo, procurou

mostrar-se que a questão que emerge, mais do que a dimensão ou as fronteiras das unidades administrativas, é sobretudo a questão da produção de um contexto que permita trabalhar e avaliar sistematicamente os diversos níveis ou as diversas escalas envolvidas na acção pública. E essa questão, envolvendo novas relações entre as diversas instituições, envolve também, necessariamente, mudanças nas práticas da gestão municipal.

referências

- AMIN, Ash, THRIFT, Nigel (1994): *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- ANDERSEN, Hans Thor e van KEMPEN, Ronald (2001): *Governing European Cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance*, Aldershot, Hampshire, Ashgate Publishing Company.
- ANDERSEN, Hans Thor e van KEMPEN, Ronald (2003): "New trend in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark", *Cities*, 20: 77-86.
- BALLAIN, René (1995): "La politique du logement à l'épreuve de la précarité", In : BALLAIN, René e BENGUIGUI, Francine: *Loger les personnes défavorisées, Une politique publique sous le regard des chercheurs*. Paris, La Documentation Française: 15-128.
- BECATTINI, Giacomo e RULLANI, Enzo (1995): "Sistema local e mercado global", *Notas Económicas*, 6: 6-21.
- BRENNER, Neil (2001): "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration", *Progress in Human Geography*, 25: 591-614.
- BYRNES, Joel e DOLLERY, Brian (2002): "Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence", *Urban Policy and Research*, 20: 391-414.
- BURNS, Danny (2000): "Can Local Democracy Survive Governance?", *Urban Studies*, 37: 963-973.
- CAMAGNI, Roberto (2002): "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?", *Urban Studies*, 39: 2395-2411.
- CARS, Goran, HEALEY, Patsy, MADANIPOUR, Ali e MAGALHÃES, Cláudio (2002): *Urban governance, institutional capacity and social milieux*, Ashgate, Aldershot.
- CASTELLS, Manuel (1996): *The Rise of the Network Society*, Massachusetts, Blackwell.
- COAFEE, Jon (2004): "Re-scaling regeneration. Experiences of merging area-based and city-wide partnerships in urban policy", *International Journal of Public Sector Management*, 17: 443-461.
- CONCEIÇÃO, Paulo (2004): *Modelos de produção e gestão de habitação social: estratégias locais de habitação e sistemas de bem-estar social num contexto de mudança*. Dissertação de doutoramento, Porto, FEUP.
- DARD, Philippe e KAUFMANN, Jean-Claude (1995): "Échanges et services". In ASCHER, François (coord): *Le logement en questions (l'habitat dans les années quatre-vingt-dix: continuités et ruptures)*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube : 41-68.
- GIDDENS, Anthony (1992): *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta Editora.
- GIDDENS, Anthony (1994): *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge, Polity Press.
- GUALINI, Enrico (2004): "Regionalization as 'Experimental Regionalism': The Rescaling of Territorial Policy-making in Germany", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28: 329-353.
- GUERRA, Isabel (1994): "As Pessoas Não São Coisas que se Ponham em Gavetas", *Sociedade e Território*, 20: 11-16.
- HARVEY, David (1989): *The condition of postmodernity*, Oxford, Basil Blackwell.





JESSOP, Bob (1999): "The Dynamics of Partnership and Governance Failure", publicado pelo Department of Sociology, Lancaster University em <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics-of-Partnership.pdf>

MEPAT (1998): *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. Uma Visão Estratégica para vencer o Séc XXI*, Lisboa, MEPAT.

NELSON, Michael (1992): "Municipal amalgamation and the growth of the local public sector in Sweden", *Journal of Regional Science*, 32: 39-53.

RIBEIRO, J. M. Félix (1999): "O Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) – Implicações para o Ordenamento do Território – Uma leitura", *Seminário Internacional "O território para o século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão"*, Porto.

VÁZQUEZ, Isabel e CONCEIÇÃO, Paulo (2002): "A diversidade de programas de intervenção na cidade do Porto: avaliar o passado para enquadrar novos desafios", *Sociedade & Território*, 33: 65-76.

VÁZQUEZ, Isabel e OLIVEIRA, Carlos (2004): "Entre desafios gerais e problemas locais: a infra-estrutura institucional e o planeamento da Área Metropolitana do Porto", *Encontro Porto Cidade Região*, Universidade do Porto, publicado em http://portocidaderegiao.up.pt/conteudo/textos/pdf6/5_Isabel_Breda_Vazquez_Carlos_Oliveira.pdf