

GOVERNANÇA, RESILIÊNCIA E VULNERABILIDADE NO SISTEMA URBANO DO OESTE ENTRE 2008 E 2014

GOVERNANCE AND VULNERABILITY IN OESTE URBAN SYSTEM BETWEEN 2008 AND 2014

Carlos Gonçalves ¹

¹ Universidade de Lisboa (UL), Lisboa, Portugal

Correspondência para: Carlos Gonçalves (c.goncalves@campus.ul.pt)

doi: 10.12957/geouerj.2017.28277

Recebido em: 11 abr. 2017 | Aceito em: 7 mai. 2017



RESUMO

Comunidades resilientes antecipam e mitigam ameaças comprometedoras do seu progresso, planejando o incremento de oportunidades, robustecendo o núcleo de funções principais ou desencadeando “novas normalidades”. Os quadros de governança, percebidos através do poder partilhado com as comunidades, induzem diferentes arranjos de oportunidades e de constrangimentos, reforçando resiliência ou, pelo contrário, aprofundando vulnerabilidades. Como se verificará ao longo do artigo, a coesão e a capacidade de intervenção cívica, assim como, a qualidade das lideranças geradas e legitimadas (ou não), interfere com a solidez dos modelos de desenvolvimento regionais, urbanos, locais.

Palavras-chave: Governança; capital social; vulnerabilidade; comunidade resiliente.

ABSTRACT

Resilient communities foresee and mitigate threats to their progress; planning to increase opportunities by strengthening its core functions or triggering "new normality's". Governance systems; seen through the shared power with communities induce different arrangements of opportunities and constraints; strengthening resilience or; on the contrary; deepening vulnerabilities. As we can observe in this article; cohesion; civic intervention capacity and strength of leader's legitimacy; determines the strength of regional; urban and local development models.

Keywords: Governance; social capital; vulnerability; resilience community.

INTRODUÇÃO

As condições de governança, percebidas através do poder gerado e partilhado com as comunidades, induzem diferentes arranjos de oportunidades e de constrangimentos, reforçando resiliência ou, pelo contrário, aprofundando o passivo de vulnerabilidades. A capacidade de participação/intervenção cívica, assim como, a qualidade das lideranças legitimadas (ou não), interfere com a resiliência dos modelos de desenvolvimento regionais, urbanos, locais (Foster; 2007).

Questionam-se as componentes da governança que mais influem na capacidade de resiliência dos sistemas urbanos. Em que medida a qualidade das lideranças, a confiança, o capital social, a

cristalização das instituições de poder e a estratificação das classes sociais interferem com a capacidade de residência. Considera-se, ainda, a importância do afastamento entre as escalas espaciais e as do poder público e privado na dialética vulnerabilidade/resiliência urbana. Por fim, procura-se saber em que circunstâncias os choques (desastres naturais, epidemias, crises financeiras, etc.) decorrem das vulnerabilidades dos sistemas de governança urbana, ou, pelo contrário, não obstante os contextos de tensão, a sua configuração capitaliza a resiliência preexistente.

As relações familiares, de amizades, de vivência local, de confiança entre decisores e implicados nas decisões, dos espaços de sociabilidade associados aos lugares de trabalho são alguns exemplos de ligações que desenham redes. Redes que, de acordo com a respectiva densidade de ligações, criam padrões de resiliência territorial. Muito do capital social é forjado nesse emaranhado de fluxos por onde circula informação, reciprocidade e confiança que, por sua vez, faz emergir um conjunto de recursos sociais. O balanço de competências de uma comunidade influencia o seu sentido de responsabilidade, a densidade do envolvimento coletivo e a consistência da partilha dos valores e dos objetivos que projetem, no longo prazo, ganhos de qualidade de vida.

Podem ainda, relevar na forma como se identificam (ou não) oportunidades de restabelecimento de capital social perdido ou de o fazer progredir, evitando, a jusante, a necessidade de ações reativas para minimizar danos provocados por crises. Este padrão de comportamento manifesta-se no quotidiano e reafirma-se em situações que façam perigar o capital de progresso. O nível de conhecimentos que caracteriza uma comunidade, os seus círculos de interações, o seu capital de confiança, o nível de coesão e a latitude dos espaços de cooperação configuram uma dada organização social que por sua vez apresentam determinado alcance, enquanto alavancas de resiliência (Mancini & Roberto, 2009).

Dividido em duas partes, neste artigo discute-se a relação entre governação e governança, entre governança e participação e entre governança, participação e resiliência. Centrando a atenção no envolvimento cívico, na coesão, na legitimidade democrática dos decisores e na confiança em vários níveis da governação, apresentam-se resultados que nos permitem compreender os impactos que a primeira fase da crise de 2008 (2008-2014) teve nos sistemas de governança. Deste modo, avaliam-se

os impactos da crise em vários quadrantes, entre os quais, destacámos aqui, as alterações que degradam a capacidade das comunidades influenciarem o quadro de governança.

Governo vs sistemas de governança urbana

Da interligação entre interesses públicos e privados emergem novos modelos de governança urbana, aptos para responder de forma rápida e flexível às mudanças socioeconómicas, mobilizando diferentes fontes de recursos, de competências e de conhecimentos necessários à disponibilização de serviços. Estes avanços ocorrem, sobretudo em conjunturas marcadas pela contração das receitas fiscais por parte dos estados (SILVA & SYRETT; 2006). Governança, ao contrário de governação, integra um conjunto de atores que participam na tomada de decisões. Refere-se à relação entre a sociedade civil e o estado, aos processos e às estruturas que resultam dessa teia de relações (LANGE; 2009).

Para compreender a extensão do conceito de governança é, pois, necessário distingui-lo de governação (governação: abordagem unilateral à gestão e ao planeamento, governança: conceção multilateral, integradora da pluralidade de intervenientes locais, nacionais, regionais, internacionais na administração dos processos urbanos), aproxima-lo de uma dimensão processual e regulatória (que modera a relação entre o mercado, a sociedade civil e o estado) e perspetiva-lo como um referencial de análise.

Segundo Ferrão (2013), ordenar o território pela ótica do governo significa sobretudo regular, ao passo que pela ótica da governança implica a territorialização e a integração das políticas através de coordenação estratégica. As relações institucionais desencadeadas pelas instancias de governo, são verticalizadas (de comando e controlo), em contraponto com a horizontalidade e esforço de cooperação que ocorrem nos sistemas de governança. Os espaços administrativos bem definidos nas hierarquias dos governos, é substituído por limites ajustáveis. Na ótica do governo, os argumentos que atribuem maior legitimidade democrática, maior capacidade de identificar responsabilidades, maior vinculação das entidades públicas e privadas, são relativizados pelo sentido pejorativo atribuído á burocracia, pela predominância do conflito entre instituições e entre grupos políticos e pelo desligamento entre os

fenómenos urbanos e as áreas de intervenção das instituições que os deveriam resolver. Colocando o foco na governança louva-se o reforço da democracia deliberativa e consequente socialização das decisões, o aumento da eficácia e da eficiência das políticas, porque se aproximam as soluções da escala em que se manifestam os problemas, porque se baseiam no envolvimento dos atores mais interessados e porque se negociam as decisões. Todavia, critica-se o deficit de legitimidade democrática, a desresponsabilização que decorre da fragmentação dos processos de decisão, o caráter efêmero dos arranjos entre os atores que produzem as decisões (e também das próprias decisões) e o risco de se abrir espaço para a implantação “*de sistemas oligárquicos, clientelares e populistas de decisão*” (FERRÃO; 2013; p. 267).

Associa-se governança ao espaço onde se dirimem as normas utilizadas para coordenar a ação dos atores num setor específico (ambiente, por exemplo) ou num espaço (na cidade dá lugar à governança urbana). A “boa governança” anda de mão dada com o “bom planejamento” (OBENG-ODOOM; 2012) misturando elementos da “velha” administração pública, com procedimentos inovadores de gestão dos interesses das comunidades no espaço da governança urbana. Assistimos a uma sobreposição com tensões que favorecem uma ou outra, consoante as situações em concreto. Na verdade, não existem roturas radicais entre uma e outra lógica de gerir as decisões que introduzem mudanças nos espaços urbanos (FERRÃO; 2013). É pois necessário compreender as confluências e as derivações onde se forjam os sistemas de governança urbana.

Confluências e derivações dos sistemas de governança urbana

Articulam-se, nos sistemas de governança urbana, os processos políticos, económicos e sociais que configuram as sociedades capitalistas contemporâneas onde se redefinem as escalas sub e supranacionais. O facto de cada uma destas esferas terem diferentes níveis de acesso à informação acentua os fatores de exclusão (BRENNER; 1999). Os autores propõem que se olhe para a ideia de governança urbana a partir do cluster de significados: descentralização, empresarialização, democratização. Cada uma destas perspectivas corresponde a um tipo de tensão que induz mudanças na forma como se moldam as decisões.

Descentralização (ao contrário de desconcentração ou de delegação) pressupõem partilha de poder criando-se sistemas de governança multinível ancorados no princípio da subsidiariedade (OBENG-ODOOM; 2012). A descentralização é uma das formas necessárias, por exemplo, para resolver problemas ambientais (United Nations Development Programme (UNDP); 2003). A empresarialização traz a lógica da gestão corporativa, onde se privilegia a competitividade (parcerias público-privado) criando-se instituições de natureza híbrida prestadoras de serviços urbanos. Deste modo, o desenvolvimento urbano será mobilizado por via da partilha de poder com os privados. Nesta leitura, as comunidades devem ser promovidas, tal como qualquer produto ou serviço, sendo esta a forma de “atrair novas empresas locais e internacionais, consolidar infraestruturas, expandir o turismo, melhorar os transportes e os serviços de saúde nas cidades” (OBENG-ODOOM; 2012, p. 107). Próxima da lógica neoliberal, a governança urbana do tipo empresarial dá prioridade ao desenvolvimento económico pró-crescimento assente na mutação do governo para a governança. Reforça-se a legitimidade da economia de mercado, da função reguladora das instituições centrais e da cultura de empreendedorismo, através da qual se enaltecem os atores bem-sucedidos e se naturaliza a marginalização dos redundantes (HARVEY; 2005; EUROPEAN COMMISSION; 2011; BRISTOW & HEALY; 2015).

Ferrão (2015), vincula os processos de governança a dois princípios: descentralização e codecisão. Desta forma amarra a responsabilidade dos governos aos sistemas de governação, sendo a estes que cabe (não ao mercado ou à sociedade civil), em última instância, a garantia da justiça e da equidade das políticas. Estes critérios devem estar sempre sobre escrutínio público. Também se pode definir governança pelo “espaço de ação” criado entre as instituições do setor público e os atores (ou grupos de atores), da sociedade civil (HARPHAM & BOATENG; 1997). O que individualiza a sociedade civil é o facto de se posicionar para além do controle dos estados e dos governos (instituições que fazem e que aplicam as leis). Quando é permitido à sociedade civil contribuir para a provisão e para a produção dos serviços que historicamente cabem ao setor público, poder-se-á dizer que se reúnem condições de boa-governança.

Harpham & Boateng (1997), sugerem 4 dimensões para a governança: uma de cariz técnico, outra de pendor político, uma de natureza institucional e outra cultural. Na dimensão técnica discute-se o que cada sociedade consegue mobilizar para prover as condições de vida que considera adequadas (cada comunidade manifesta entendimentos implícitos, ou explícitos, sobre este aspeto). Tem lugar nesta dimensão, também, a definição da tensão entre o crescimento económico e desenvolvimento humano. Os arranjos resultantes dependem do acesso a recursos naturais, níveis de educação, saúde, justiça, habitação, capacidade de produção instalada e de liderança. Através da dimensão política discute-se a justiça do desenvolvimento resultante da maior ou menos participação das populações nas decisões. Nas democracias maduras o processo de empoderamento da sociedade civil desagua no que Harpham & Boateng, (1997, p. 71) designa de “associative democracy” pressupondo intervenções participadas na resolução dos problemas. Os ganhos de transparência transferem-se para a consolidação da confiança, sendo ambas parte da boa-governança: “confidence on the part of governments to ensure that the state has legitimacy, and on the part of groups in civil society appreciating better procedures in the spheres of information and policies” (HARPHAM & BOATENG; 1997; p. 71).

A dimensão institucional reproduz os mecanismos que regulam a cooperação e a confiança, fazendo variar a eficiência dos fluxos de informação e de comprometimento entre os atores envolvidos nas decisões coletivas. Por fim, numa leitura mais abrangente ao significado da vida urbana, a dimensão cultural, conjuga a importância de fatores como: liberdade de contestar decisões arbitrárias, liberdade de expressão e liberdade de associação. Trata-se do código de ética de uma sociedade que rege a ação dos cidadãos e das suas instituições, nomeadamente no que respeita ao exercício da autoridade, usada para tomar decisões sobre domínios públicos.

Ferrão (2013), interpreta a passagem da “ótica de governo” para a “ótica de governação” através das derivações entre “visão crítica”, “visão civilista” e “visão reformista”. Na primeira, os sistemas de governação associam-se à transferência de funções do estado e conseqüente desresponsabilização e desterritorialização das decisões inerentes ao aprofundamento do paradigma neoliberal. Na segunda visão, explora-se o crescimento da exigência e autonomização da sociedade civil que procura fórmulas de participação para além das balizas da democracia representativa. Na terceira visão, inclui-se a

necessidade de criar formas de governança que contornem “(..) a rigidez e burocratização próprias do estado weberiano moderno, consideradas incompatíveis com contextos institucionais, sociais e económicos cada vez mais complexos e imprevisíveis (...)”(FERRÃO; 2013; p. 262). Deste modo, democratizam-se as decisões envolvendo-as em maior aceitação social.

Na abordagem que adotamos para este trabalho, privilegiaremos o rumo da governança em que a democratização é simultaneamente causa e consequência da participação dos cidadãos nas decisões, tensão que se manifesta na maior ou menor resiliência das comunidades. Explora-se a relação causal entre participação dos cidadãos nas decisões coletivas (a começar pela escolha dos representantes políticos), coesão e confiança intra-comunidade e capacidade para evitar, ou ultrapassar, situações de tensão e de crise através do reforço dos fatores que sustentam o desenvolvimento.

Governança e empoderamento participativo

A relação entre redução da pobreza, resolução de problemas ambientais, progresso económico, acesso a bens e serviços essenciais (saúde, educação, infraestruturas básicas), transparência nas relações entre instituições públicas, privadas e sociedade civil, depende da boa governança, entendida como elemento central para a implementar os objetivos do Milénio (United Nations Development Programme (UNDP); 2003). Em sentido contrário, quando as sociedades não conseguem mobilizar estes requisitos, tornam-se mais vulneráveis, pelo que é mais fácil cair na “armadilha da pobreza” e mais difícil sair dela.

Defende-se a promoção da governança democrática (envolvimento dos cidadãos nas instituições onde se monitorizam os seus direitos e a participação nas decisões relativas à afetação dos recursos) como forma de fortalecer os direitos humanos, aumentar a equidade das políticas, reduzir as discriminações, assegurar a justiça social, promover o bem-estar das comunidades e assegurar a longevidade das trajetórias de desenvolvimento (United Nations Development Programme (UNDP); 2003). Para reduzir a pobreza, atendendo ao 8º objetivo do *Millenium*, é necessário um compromisso para a boa

governança que privilegie o reforço da democracia representativa através da diversificação dos espaços políticos nacionais e locais, bem assim, a dignificação das oposições aos governos.

Complementando a leitura à governança pelo reforço da democratização das decisões, é importante atender à noção de *Empowered Participatory Governance* (EPG) proposta por Fung & Wright (2003). Os autores alinham 4 tipos de reformas que contribuiriam para a importância da EPG: i) os “*Neighborhood governance councils*” em Chicago; ii) o “*habitat conservation planning*” que deu origem ao “*U.S. Endangered Species Act*”; iii) o orçamento participativo na cidade de Porto Alegre (Brasil), e; iv) a “*Panchayat reforms*” (FUNG & WRIGHT; 2003; p. 5). Estas inovações consolidam a aproximação dos centros de decisão ao cidadão comum ao mesmo tempo que desencadeiam ações concretas que respondem a problemas ou a aspirações. A orientação prática, procura resolver problemas concretos. A participação organizada “de baixo para cima”, integra conhecimentos, competências, interesses, na formação de especialistas com propósitos bem delineados, destabiliza a cristalização burocrática própria do funcionamento dos partidos políticos e as soluções legitimadas por processos deliberativos complementam-se num arranjo de princípios que viabiliza o empoderamento da governança participativa (FUNG & WRIGHT; 2003).

Contudo, a transferência de poder por diferentes nós nas redes que se (re)desenham constantemente para negociar decisões, aumenta o risco de difusão da responsabilidade, impossibilitando, no extremo, a identificação dos autores das opções tomadas. As fragilidades desta matriz de governação, alimentada na relação com o cidadão, decorrem da possibilidade de domínio desses espaços de decisão por grupos ou elites com interesses particulares e da exposição da condução dos processos a elementos externos que os desencadeiam apenas se o sentido das decisões os agradarem. Para além disso, as instituições criadas para mediar este espaço de decisão (onde a robustez organizativa inicial é muitas vezes substituída, com o passar do tempo, por dificuldades de mobilização), podem ser capturadas por grupos de atores com acesso privilegiado a informação, organizados em torno da defesa de interesses específicos, pela internalização de elementos bloqueadores dos processos de decisão e por pressões que forcem níveis de compromisso irrealistas.

Assiste-se a uma tensão entre a “*cidade dos cidadãos*” (espaço de “*práticas e de ação coletiva e de sociabilidade pública*”), e a “*cidade do poder institucionalizado*” que busca a sua legitimidade na democracia “*através de eleições por sufrágio direto e universal*” (FERRÃO; 2015). Este espaço negocial, sem fronteiras definidas e sem normas estabelecidas, não está isento de problemas no que respeita à transparência, manifestando, aliás, dificuldade de poder ser fiscalizado e avaliado. No centro destas reservas está a complexidade dos processos negociais deixando para segundo plano os mecanismos de legitimidade democrática (SILVA & SYRETT; 2006; p. 99). Parte destas fragilidades reduzem-se se se ligar os propósitos da governança pelo empoderamento participativo aos que alimentam a confiança da/na legitimidade democrática.

A participação pode ser “*reativa*” (quando procura resolver situações de conflito, protesto e resistência), “*induzida*” (sempre que integre fórmulas e procedimentos institucionalizados) ou de “*iniciativa própria*” (mais próximo dos exercício da cidadania que mobiliza a sociedade civil, para resolver insatisfações ou respondendo à vontade de transformar) (FERRÃO, 2015). O desenvolvimento urbano não é separável do aprofundamento das culturas democrática e política, geradores da transparência, que por sua vez, criam a confiança tanto nas esferas de governo como nas soluções de governança. Neste sentido, ganha peso a diferença entre o “*eleitor-consumidor*”, o eleitor que “*vota com os pés*” e o que “*vota com o polegar*”. O eleitor-consumidor, através da sua participação eleitoral “*can control the different actors in urban governance, so that urban services can benefit everybody in the city*” (OBENG-ODOOM; 2012; p. 210). A partir da formulação de Tiebout (1956), o eleitor-consumidor pode usar a sua mobilidade para se deslocar para a comunidade mais ajustada às suas preferências. Assim emerge a tipologia dos que “*votam com os pés*”. Ou seja, a migração é encarada, também, como uma decisão política, através da qual se manifestam insatisfações. É necessário pensar que a mobilidade inerente à realidade que o autor aborda (EUA) é distinta da realidade portuguesa. Todavia, o efeito do “*voto com os pés*” (emigração) como Gonçalves (2014) demonstra, também no caso português, assume proporções não negligenciáveis.

Sedimentando os lastros teórico e prático, o projeto ESPON TANGO (ESPON & NORDREGIO; 2013), sintetiza as abordagens à governança territorial, segmentando-a em 5 dimensões. Acoplando as

dimensões 4 e 5, o estudo ESPON TANGO, promove uma perspectiva holística com o intuito de catapultar o conceito de governança da leitura “regular”, para um caráter “multinível” mais adequado ao propósito da boa governança territorial. A interpretação “regular” da governança capta apenas as duas primeiras dimensões assinaladas na figura 1: coordenação das ações dos atores e das instituições, e, integração de políticas setoriais. Cada uma delas, incorpora partes dos paradigmas da governação e da governança. Com as ligações á dimensão 3, busca-se a legitimidade democrática através da mobilização da participação dos atores. Porém, o salto para a governança multinível (conceção criticada por Faludi (2012), pela sua redundância, pela incapacidade de sanar as ambiguidades e de discutir as mutações no conceito de território, colando-se aos limites administrativos), só é possível quando se aproxima dos contextos territoriais (dimensões 5), e quando incorpora respostas para as transformações necessárias ao desenvolvimento dos territórios (dimensão 4). Os autores do estudo justificam a tomada de consciência dessa necessidade da seguinte forma:

Building upon the recent debate around the concept of resilience of social systems and their adaptability to changing contexts (e.g. economic crisis, natural disasters), the TPG (transnational project group) felt that this can offer some interesting insights into the flexibility and adaptability of governance structures that is driven by social learning processes (ESPON & NORDREGIO, 2013, p. 11).

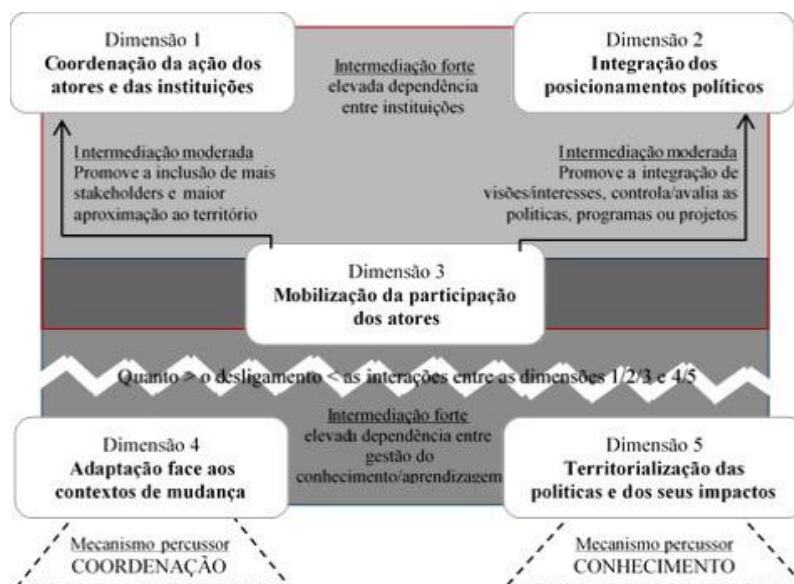


Figura 1. Interações entre as cinco dimensões da governança territorial. Fonte: com base em (ESPON & Nordregio; 2013; p. 39)

Neste quadro, as instituições com capacidade adaptativa, fomentam a aprendizagem entre os atores através do questionamento das ideologias, costumes, posicionamentos, regulamentos, regras, leis e procedimentos dominantes adotados para resolver os problemas com que as comunidades se deparam (ESPON & Nordregio; 2013). A dimensão 4 transpõem-se para o indicador “adaptabilidade” que capta a flexibilidade e a resiliência que as rotinas embutidas nos sistemas de governança territorial manifestam em contextos de tensão e de crise onde se evidenciam as vulnerabilidades e se reconfiguram as oportunidades de desenvolvimento. Este indicador faz parte de uma lista de 12¹ usados para aferir a governança territorial nos casos de estudo do ESPON TANGO. Os resultados apresentados na segunda parte deste artigo, vão ao encontro do racional subjacente a estes indicadores.

Governança pró-resiliência evolutiva

Boa governança será um veículo para as autoridades estatais e locais, setor privado e comunicação social se articularem com a sociedade civil para negociarem interesses e prioridades, reconciliando as suas diferenças ao mesmo tempo que exercitam os seus direitos políticos e liberdades civis, medindo a tensão entre obrigações e responsabilidades. A boa governação urbana, reduz a vulnerabilidade ao esvaziamento demográfico, potencia metodologias de recuperação e robustece a sociedade civil. Equidade, eficiência, transparência, subsidiariedade, envolvimento cívico e segurança são princípios que Lewis & Mioch (2005), elencam como necessários para consolidar a boa governança urbana (traduz-se, por exemplo, na qualidade do planeamento urbano, ordenamento do território, parque habitacional, infraestruturas, serviços públicos, gestão dos recursos ambientais), geradora de desenvolvimento sustentável. Deslocando a discussão para um plano mais abrangente Pouw & De Bruijne (2015), defendem que a governança estratégica (tanto global, como local) é um pré-requisito para a formulação e implementação de instrumentos de desenvolvimento inclusivo.

¹ Capacidade de governação; liderança; subsidiariedade; arranjo de políticas públicas; sinergias intersectoriais; legitimidade democrática; escrutínio público; transparência; debate público; adaptabilidade; relações interterritoriais; compreensão do território.

Governança para a resiliência urbana, desligada de perspectiva de resistência (próxima da que se requer às estruturas criadas pela engenharia) que carrega consigo a ansiedade face ao futuro (é necessário saber acautelar e ultrapassar os riscos), aproximando-se da visão otimista ancorada na viabilidade das trajetórias de desenvolvimento de longo prazo (Beilin & Wilkinson; 2015). Para Davoudi (2016), o racional da resiliência evolutiva, distanciando-se do racional neoliberal (manter o status quo) e da correlativa conotação “Darwiniana” (a vulnerabilidade é uma condição da responsabilidade dos indivíduos e das comunidades), fornece uma alternativa à racionalidade da governância, na medida em que cria um conjunto de chaves (teoria da complexidade, adaptação evolutiva, auto-organização) para ponderar a complexidade e os imponderáveis do futuros das comunidades. *“Resilience has, therefore, become a key site where new links are forged between governing others and governing the self so that people become both the target of resilience programming and its voluntary partner”* (DAVOUDI; 2016; p. 19).

Em que medida, os 6 primeiros anos da crise de 2008 alteraram as condições de governança nas cidades do sistema urbano do Oeste? Nas secções seguintes reúnem-se elementos para responder a esta questão.

Metodologia do trabalho de campo

Composta por 387 entrevistas validadas², a amostra distribui-se do seguinte modo pelas 4 cidades: 10,6% realizadas em Alcobaça, 40,8% nas Caldas da Rainha, 21,7% em Peniche e 26,9% em Torres Vedras. A coerência entre esta representação e o peso demográfico de cada um dos centros urbanos foi assim respeitada, na medida em que o quantitativo de entrevistas aplicadas em cada centro urbano se aproxima bastante da sua representação populacional. Essas entrevistas, como se disse, foram organizadas e aplicadas, de modo a recolher informação sobre o total dos indivíduos pertencentes aos agregados familiares. Deste modo, a análise terá duas faces: uma correndo sobre o que designamos por

² realizaram-se 104 inquéritos na cidade de Torres Vedras, 84 em Peniche, 158 nas Caldas da Rainha e 41 em Alcobaça. O trabalho de campo foi realizado entre os dias 4 de abril e 6 de maio de 2014.

amostra restrita (387 famílias) e outra sobre a amostra alargada (1028 pessoas para as quais se colecionou informação).

Na secção seguinte apresentam-se os comportamentos das diferentes cidades aparelhando-se os fatores que dão origem à participação cívica e eleitoral, à coesão e ao sentido de comunidade (uma analisa o envolvimento dos entrevistados na comunidade, a outra separa os níveis confiança nos decisores políticos). Para a quantificação da informação que converge neste ponto, tomamos em linha de conta apenas as opiniões, perceções, comportamentos dos respondentes.

Metodologia do trabalho de campo

O primeiro aspeto tratado traz à coação, o envolvimento cívico e o sentido de pertença da população através da participação em atividades de clubes, associações ou sociedades. O grau de envolvimento flutua bastante no conjunto das cidades do Oeste. As respostas mostram que, por cada entrevistado com maior comprometimento, existem 4 excluídos destas esferas de cidadania. Este valor amplifica-se em Torres Vedras³, onde 35% dos entrevistados manifesta um dos tipos de participação enumerados, minguando em Peniche (19%). Em Caldas da Rainha e Alcobaça este tipo de envolvimento é semelhante, quedando-se em ambas, pela medida de 1 cidadão mais participativo por cada 5 (figura 2).

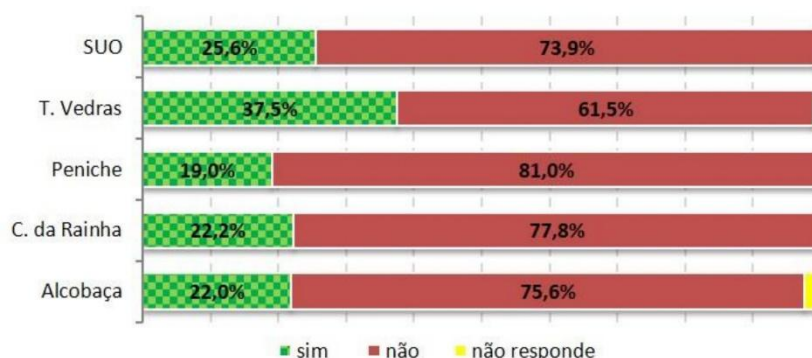


Figura 2. Prevalência da participação regular em atividades de clubes, sociedades, associações. Fonte: Inquérito (abril/maio de 2014).

³ Não será de negligenciar, neste aspeto, a força tradição carnavalesca desta cidade e o envolvimento que a população demonstra em associações onde se enquadra a sua preparação.

Legitimação democrática dos decisores: participação eleitoral

O nível de participação em eleições locais foi a segunda variável sondada. Através dela procuramos aferir a força da legitimidade democrática dos decisores, mas também a capacidade da comunidade para influenciar o sentido das decisões. Perguntou-se se votou nas últimas eleições autárquicas (realizadas em outubro de 2013) e, sempre que se obtinham respostas negativas, pedia-se que apresentassem algumas razões para essa opção (figura 3).

Antes do mais, fixem-se os valores da abstenção registada nessas mesmas eleições para o país (47,5%), para o distrito de Leiria (49,6%) e para os diferentes concelhos onde se localizam as cidades em que se realizou o trabalho de campo (Alcobaça 46,35%, Caldas da Rainha 53,5%, Peniche 56,77%, Torres Vedras 49,13%)⁴.

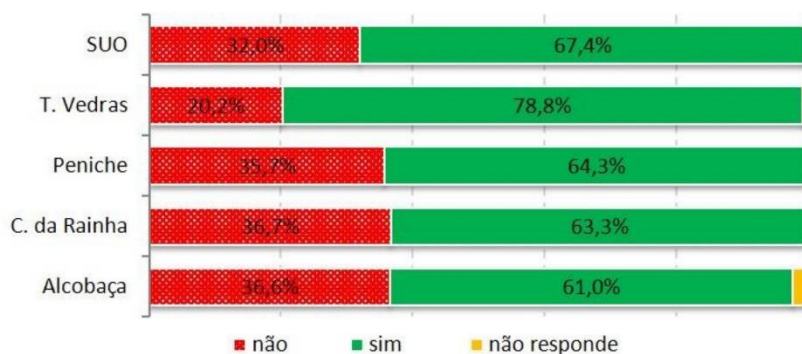


Figura 3. Nível de participação nas eleições autárquicas de 2013. Fonte: Inquérito (abril/maio de 2014).

Mesmo atendendo ao desfasamento entre os valores da abstenção estatística e a que apuramos no inquérito, não é menos significativo que, sem ruídos⁵, se tenham verificado proporções de abstenção da ordem dos 36% (em Alcobaça), 37% (em Caldas da Rainha) e 32% (em Peniche). Com um valor

⁴ É notório que existem desfasamentos substantivos entre os valores registados nos atos eleitorais e os que se obtiveram a partir do questionário. As razões para este facto seguem (pelo menos) três caminhos distintos: o primeiro terá que ver com as limitações da amostra; o segundo, não será alheio ao contexto do inquérito, dirigido para os residentes das cidades, poderá ser nestas que se registam níveis de participação mais expressivos; por fim, e quiçá, com maior poder explicativo, neste desencontro podem estar contidas parte das múltiplas inconsistências que envolvem o cálculo do valor da abstenção nos atos eleitorais.

⁵ Ou seja, os valores da abstenção apurados, não resultam do cálculo proveniente das premissas dos cadernos eleitorais, nem decorre de métodos de sondagens que cooptam intenções.

substancialmente mais baixo (20%) surge o caso de Torres Vedras (sendo também esta cidade que apresenta o valor mais baixo tendo em conta os resultados eleitorais). Grosso modo, 3 em cada 10 entrevistados abstiveram-se aquando da escolha dos decisores que teriam responsabilidade de ajudar a minimizar os efeitos da crise. Embora, casos existem em que este valor se aproxima dos 2 (Torres Vedras) ou dos 4 (nos restantes centros urbanos). Se se podem extrair ilações dos quantitativos da participação e da não participação, a análise mais fina não pode dispensar as razões apresentadas.

Anotamos mais de 80 variações na formulação das razões elencadas. Vejamos, alguns exemplos: “descontentamento”, “desinteresse”, “descrédito na classe política”, “desilusão”, “estou saturado”, “falta de paciência”, “gatunagem”, “não acredito”, “não ligo”, “não gosto de política”, “não tive tempo”, “não me interessa”, “não me cativam”, “não sabia em quem votar”, “não muda nada”, “não quero pactuar com o sistema”, “não confio no sistema”, “não acredito em ditaduras bipolares”, “não merece a pena”, “nunca votei”, “parvoíce”, “protesto”, “preguiça”, “porque não”, “tinha de acordar cedo”, “são todos iguais”, “sem razão”.

Com esta seleção percebe-se a variedade de formulações, desembocando todas, na decisão de não participar no processo de escolha dos decisores, erodindo-se desta maneira o sistema de governança com legitimidade democrática e por conseguinte, a capacidade de resiliência das comunidades. São quase sempre formulações muito destiladas, concisas, sínteses apresentadas de supetão, remetendo para pensamentos perentórios, muitos colados a chavões mediatizados. É pouco frequente, mas quando o entrevistado, ensaia argumentação complementar em torno da formulação inicial, confirmam-se estes sinais (é preciso dizer que existem exceções): a decisão quase nunca é verdadeiramente ponderada, está mais relacionada com o acompanhamento de posicionamentos gerais latentes que nascem e medram no sentimento de afastamento face aos círculos onde se tomam as decisões. Este tipo de participação, raramente é visto por este grupo, como uma forma de robustecer a cidade, a comunidade, pelo contrário, não participar é visto como forma de erodir um poder que, ao mesmo tempo, não se reconhece, mas, que se aceita.

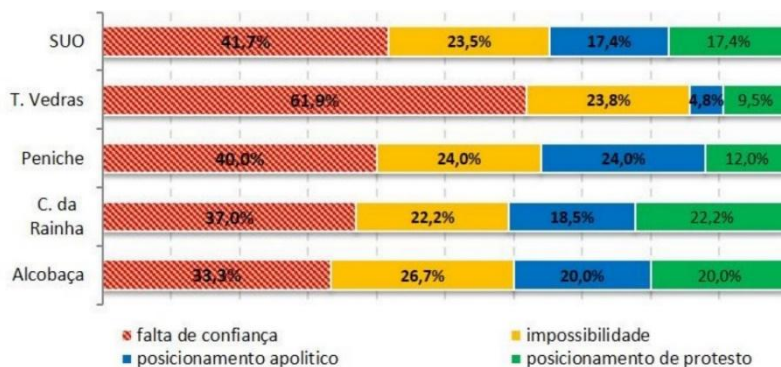


Figura 4. Tipologia de razões justificativas da decisão de se abster nas eleições de 2013. Fonte: Inquérito (abril/maio de 2014).

Organizamos essas notas por tipos, de modo a conferir leitura à informação. Da compilação das razões arroladas pelos 115 respondentes que se abstiveram na eleição referida, resultou uma arrumação em 4 posicionamentos tipo:

- i. condição de impossibilidade - resume um conjunto de situações que impediram a ida às urnas: “não podia”, “razões burocráticas”, “não estava no país”, “não me foi permitido”, “perdi o cartão”;
- ii. posicionamento de protesto - aglutina leituras políticas do tipo: “não sei em quem votar”, “não estou satisfeito com o rumo das coisas”, “descordo das políticas”, “não tenho opções válidas”, que têm como consequência lógica a não participação;
- iii. posicionamento de desconfiança - agrega 49 respostas onde se listam razões do género, “descrédito total”, “não me cativam”, “não vale a pena”, “não acredito”, “não muda nada”, “são todos iguais”, “não acredito em ditaduras bipolares”, “não acredito nos políticos”);
- iv. posicionamento apolítico - serve de chapéu para a demonstração de atitudes de afastamento total, do género: “não tenho paciência”, “não gosto de política”, “não ligo”, “preguiça”, “não tive tempo”, “nem pensei nisso”, “nunca votei”.

É possível estabelecer uma gradação de níveis de afastamento entre as situações de impossibilidade (23% no sistema urbano), os que manifestam um sentido de protesto (17%), os que demonstram falta de confiança (42%) e os que manifestam posicionamentos apolíticos (17%) (figura 4). Centrando-nos na categoria de abstencionistas onde se encontram os mais arredados da participação política (posicionamentos apolíticos), constata-se que é em Peniche (24%) que esta atitude é mais frequente, seguindo-se Alcobaça (20%), Caldas da Rainha (18,5%) e, a alguma distância, Torres Vedras (5%).

Chegados aqui, voltamos um pouco atrás, para trazer a lume alguns traços caracterizadores deste grupo específico. É possível perceber que se repartem pelos dois sexos (um pouco mais as mulheres: 55%). No tipo “apolíticos” é mais comum a presença do sexo feminino, nos restantes não há desequilíbrios de relevo. Também nos “apolíticos” encontramos mais indivíduos da faixa etária dos 20 aos 24, mas se considerarmos o conjunto na íntegra, quase 6 em cada 10 tem menos de 39 anos. Mais de metade (66%) vive em agregados familiares que dispõem menos de 437€ mensais per capita (quase metade não atinge o limiar dos 250€ mensais per capita) e, de um modo geral (60% dos casos), viram o rendimento regredir nos 6 anos avaliados em pelo menos 1/4, 30% são desempregados (18% sem subsídio de desemprego), 43% tem pelo menos o ensino secundário (3 em cada 4 tem pelo menos o 9º ano), quase metade (47,5%) vive em famílias que nos 6 anos estudados teve de recorrer a ajuda económica para aceder a bens essenciais⁶. Em suma: são jovens, vivem em famílias de rendimentos baixos e em regressão, não se inscrevem nos níveis mais precários de formação. Também são (mas não são, sobretudo), desempregados e uma parte considerável teve, recentemente, de pedir ajuda para atender a necessidades básicas. É no meio destes fragmentos que deambulam as justificações para o protesto, para o défice de confiança e até para a “alergia” aos dispositivos da política. Eis a face de mais um fator que demonstra vulnerabilidade do sistema de governança destas comunidades.

Confiança nos decisores: níveis nacional e municipal

^{6 6} No processo de inquirição consideravam-se como bens essenciais a alimentação, o vestuário e calçado e a eletricidade e gás.

Já na esfera da confiança na governação, os resultados não deixam margem para dúvidas. Dividindo a pergunta por dois compartimentos, interrogou-se os entrevistados no sentido de saber se, para ultrapassar esta situação de crise, confiam muito, pouco, ou nada na ação: primeiro, do Governo, e, depois, dos autarcas que governam a cidade. As respostas, quando postas em conjunto, dizem que: a confiança na ação dos autarcas é mais evidente do que no Governo (que, nesta esfera, aparece como muito reduzida).

Antes de avançar é necessário tomar em linha de conta um perfil curto do sentido partidário subjacente à governação nestas autarquias. Assim:

- o concelho de Alcobaça era governado por autarcas do Partido Social Democrata desde 1997. Teve um Presidente de Câmara “dinossauro” que deixou o exercício do cargo por força da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto que limita os mandatos autárquicos;
- o concelho das Caldas da Rainha era governado por autarcas do Partido Social Democrata desde 1976 (apenas com um interregno entre 1982 e 1985 em que teve lugar um executivo do CDS). Teve um Presidente de Câmara “dinossauro” que deixou o exercício do cargo exatamente pelas razões indicadas acima. O contexto atual, mantém a cor política, mas com rearranjos no elenco de protagonistas;
- o concelho de Peniche era governado por um executivo do Partido Comunista Português desde 2005. O Presidente da Câmara, independente, em representação dessa força política, cumpre o seu terceiro mandato,
- o concelho de Torres Vedras era governado por autarcas do partido Socialista desde 1976. O presidente da Câmara atual exerce este cargo há 10 anos.

Nestes 4 territórios, estão realidades contrastadas, sobretudo se considerarmos a perspectiva de contraponto com o sentido do quadro de governação nacional no período em apreço (maioria parlamentar por coligação do PSD e CDS-PP).

Retomando a linha deixada acima, podemos sintetizar as conclusões da seguinte forma: se se juntarem os valores dos que manifestam, muita ou pouca confiança (nesta classe estão as situações em que se dá o benefício da dúvida: não há divórcio, apenas um certo afastamento) na ação do Governo para ultrapassar a crise, percebe-se que, com algum tipo de confiança, nas cidades do Oeste agrupam-se cerca de 32% dos respondentes. Este peso relativo é mais elevado nas duas cidades mais a norte (37% em Alcobaça e 36% em Caldas da Rainha) governadas por forças políticas coincidentes com a do Governo. É menos forte em Torres Vedras (33%) e em Peniche (20%), como se disse, ambas posicionadas noutros campos políticos (figura 5).

Quando apartamos as situações extremas, constata-se que, por cada indivíduo que confia muito na ação do Governo para ultrapassar a crise encontramos, no conjunto das 4 cidades, 10,3 que não confia nada. Este rácio exhibe o valor de 33,5 em Peniche, 9,7 em Torres Vedras, 8,8 em Caldas da Rainha e 5 em Alcobaça. Quer dizer que, a muita distância, estes centros urbanos seguem a inclinação política pró e contra o Governo, todavia o que releva é a amplitude da falta de confiança na capacidade de ação desta esfera da ação política.

O nível de participação em eleições locais foi a segunda variável sondada. Através dela procuramos aferir a força da legitimidade democrática dos decisores, mas também a capacidade da comunidade para influenciar o sentido das decisões. Perguntou-se se votou nas últimas eleições autárquicas

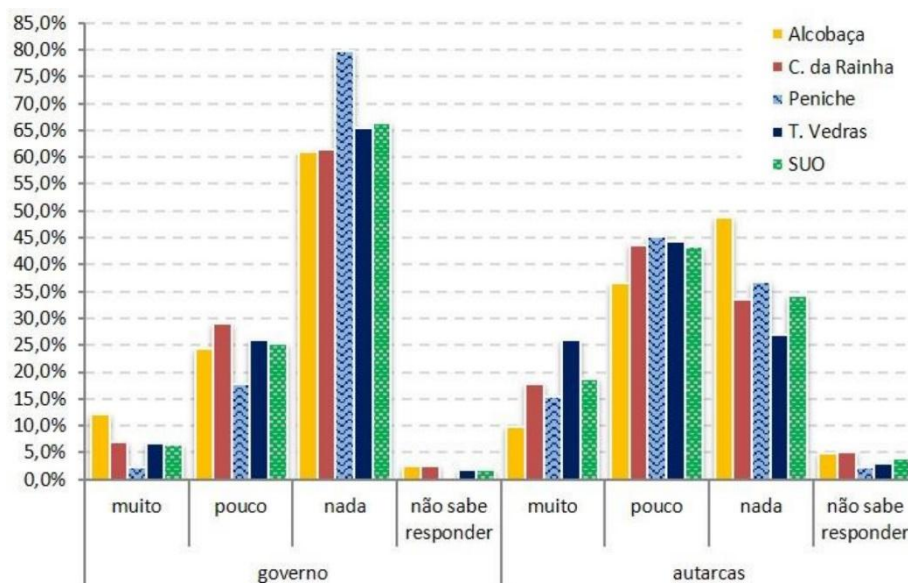


Figura 5. Confiança nos decisores (governo e autarcas) para responder à crise. Fonte: Inquérito (abril/maio de 2014).

Como se disse, o panorama é diferente, no que concerne à governação de proximidade. Usando os mesmos indicadores, constata-se que, colando os que confiam muito e os que confiam pouco, temos reunido 62% que atribui alguma porção de crédito na ação dos autarcas. Nas realidades individuais, assinala-se maior confiança em Torres Vedras (70%), seguido de Caldas da Rainha e Peniche (ambas com 61%), distanciando-se um pouco mais Alcobaça (46%).

Passando a informação pelo crivo mais fino, obtém-se o seguinte alinhamento de resultados: no cômputo do sistema urbano, por cada indivíduo que confia muito na ação dos autarcas para ultrapassar a situação de crise existem 1,9 que não confia nada, 5 - 2,4 - 1,9 - 1 são os valores do rácio para as cidades de Alcobaça, Peniche Caldas da Rainha, Torres Vedras pela ordem coincidente. Há uma marca de coerência, desde logo se tomarmos em conta a cadência dos resultados que se alinham para o caso de Peniche. Todavia cabe na secção seguinte uma sistematização que permita discernir melhor os perfis de vulnerabilidade das diferentes unidades de análise, tendo em conta as diferentes componentes tratadas.

CONCLUSÕES

Da análise à densidade da participação e da confiança gerada/presentada pelos respondentes, emerge a conclusão de que Torres Vedras apresenta uma posição de menor degradação (tabela 1). Fatores como, maior participação cívica e eleitoral e maior confiança nos autarcas, sustentam este centro urbano numa posição menos gravosa do que os restantes. Trata-se de um quadrante da apreciação em que o sistema urbano demonstra fragilidades nas diferentes formas de envolvimento dos cidadãos na comunidade. A apetência para a participação é pouca e a confiança (na ação dos políticos, nos concidadãos, no futuro) também não abunda.

A reduzida participação dos cidadãos em espaços de ação coletiva (74% não participa em atividades de clubes, associações, sociedades) constitui uma debilidade do sistema urbano estudado, retirando-lhe, para além do mais, capacidade de perceber e discutir a extensão dos desafios e desencadear transformações de fundo nas estruturas sociais em que se inserem. Reforçam as estruturas de representação que, embora pouco participadas, polarizam mais facilmente os espaços onde se tomam decisões. Trata-se de comunidades menos aptas para forçar mudanças, reprimir opções menos profícuas, tomar consciência de problemas e desencadear soluções.

Presença significativa de cidadãos que não participa na escolha dos decisores políticos locais (32% não votou nas últimas eleições autárquicas) aumenta a vulnerabilidade. Aprofundando o aspeto referido no ponto anterior, a abstenção eleitoral, assinala uma debilidade na representação política, quer se veja pelo lado das responsabilidades dos políticos, quer pelo lado dos cidadãos. No final, resultam sempre num défice que estas cidades internalizam e que condicionam a introdução de transformações. A vulnerabilidade da representação política implica menor vinculação dos decisores às necessidades das comunidades e menor responsabilidade e participação dos cidadãos no desenho de estratégias de desenvolvimento. Aumenta-se a dependência face a centros de poder muito restritos ao mesmo tempo que se reduz a capacidade de condicionar as decisões aí tomadas. A fragilidade da participação nas decisões políticas constitui um impedimento à resiliência. Os resultados demonstram a dimensão do comportamento apolítico (32% dos abstencionistas posicionam-se na margem mais distante da participação). Essa desconfiança face à representação política aprofunda a vulnerabilidade.

A desconfiança generalizada (72%, de um modo geral não confia nos seus concidadãos), é demonstrativa do sentimento de insegurança, comprometendo a capacidade de reação da comunidade. Em suma, no período estudado o ceticismo intra-comunidade aumentou. Esta alteração vulnerabilizou o sistema de governança e desgastou a resiliência das 4 cidades e do sistema urbano no seu conjunto.

REFERÊNCIAS

BEILIN, R.; & WILKINSON, C. Introduction: Governing for Urban Resilience. *Urban Studies*, v. 52, n. 7, p. 1205–1217. 2015.

BRENNER, N. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, v. 36, n. 3, p. 431–451. 1999.

BRISTOW, G.; & HEALY, A. Crisis response, choice and resilience: insights from complexity thinking. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. v. 8, n.2, p. 241-256. 2015.

EUROPEAN COMMISSION. **Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis**. Vienna/Heisdorf/Bonn. 2011.

DAVOUDI, S. Resilience and Governmentality of Unknowns. In M. Bevir (Ed.), **Governmentality after Neoliberalism**. London: Routledge. 2016.

ESPON & NORDREGIO. **ESPON TANGO – Territorial Approaches for New Governance**. Luxembourg. 2013.

FALUDI, A. K. F. Multi-level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning Theory & Practice*, v. 13, n. 2, p. 1–15. 2012.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, A.; SILVA A. C. P. da; MARAFON, G. J.; & RUA, J. (Orgs.), **Metropolização do espaço: Gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 257–284.

FERRÃO, J. Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos”? In A. FERREIRA, J. RUA; & R. C. DE MATTOS (Orgs.), **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 209–224.

FOSTER, K. **Snapping Back What Makes Regions Resilient ?** *National Civic Review*, p. 27–29. 2007.

FUNG, A.; & WRIGHT, E. O. Empowered Participatory Governance. In Fung, A.; & Wright, E. O. (Orgs.), **Deepening Democracy - Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**. v. 8. London, New York: Verso, 2003. pp. 5–42.

GONÇALVES, C. **Resiliência, sustentabilidade e qualidade de vida em sistemas urbanos: efeitos da crise (pós-2008) em Portugal e no sistema urbano do Oeste**. 600f. Tese (Doutorado), Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014.

HARPHAM, T.; & BOATENG, K. A. Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries. *Habitat International*, v. 21, n.1, p. 65–77. 1997.

HARVEY, D. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press Inc, 2005.

- LANGE, F. E. **Urban Governance: An Essential Determinant of City Development? Theory and Practice: Scientific Series** regarding poverty alleviation, humanitarian relief and developmental advocacy. Friedrichsdorf. 2009.
- LEWIS, D.; & MIOCH, J. URBAN Vulnerability and Good Governance. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 13, n. 2, p. 50–53. 2005.
- MANCINI, J.; & ROBERTO, K. Pathways of Human Development: Explorations of Change. In MANCINI, J., & ROBERTO, K. (Orgs), **Community Resilience: A Social Organization Theory of Action and Change**. New York: Lexington, 2009. p. 245–265.
- OBENG-ODOOM, F. On the origin, meaning, and evaluation of urban governance. **Norwegian Journal of Geography**, v. 66, n. 4, p. 204–212. 2012.
- POUW, N. R. M.; & DE BRUIJNE, A. Strategic Governance for Inclusive Development. **The European Journal of Development Research**, v. 27, n. 4, p. 481–487. 2015.
- SILVA, C. N.; & SYRETT, S. Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n. 1, p. 98–119. 2006.
- TIEBOUT, C. M.. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n.5, p. 416–424. 1956.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Report - Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty**. Human Development. New York. 2003.