

Governança Integrada | Grupo de Trabalho Temático “Territórios Vulneráveis”

Notas – Cristina Cavaco

Agradecimentos

1. Agradecer o convite que me foi endereçado para participar nesta sessão de debate dedicada ao tema dos territórios vulneráveis.
2. Felicitar a iniciativa: não só esta, mas também toda a série de encontros e debates que têm vindo a ser promovidos pelo Fórum para a Governança Integrada;
3. Saudar, em particular, todo o trabalho e reflexão feitos pela equipa e no âmbito deste grupo de trabalho, sintetizados no relatório e mapas cognitivos agora apresentados, e que procurei analisar muito atentamente.

Tema e Posicionamento

4. Aceitei com o maior gosto e interesse o desafio de vir participar nesta sessão, mas não posso deixar de confessar que o desafio se constituiu num exercício difícil.
E digo isto por várias razões:
 - a) em primeiro lugar porque considero que estamos perante duas das mais difíceis e desafiantes problemáticas que se colocam hoje no prisma de uma política pública de ordenamento do território e desenvolvimento urbano: i) o desafio da governança integrada, naturalmente associado à territorialização das políticas públicas e à implementação de modelos de governação territorial; ii) o desafio dos “territórios vulneráveis”, ou seja, dos territórios que, pelas suas características muito próprias, pela forma como neles convergiram um conjunto de factores e vulnerabilidades, colocam ao ordenamento e à governação desafios muito particulares que não encontram resposta nem resolução em modelos e processos de abordagem mais canónicos.
 - b) em segundo lugar pela complexidade associada à abordagem e processo de trabalho que foi seguido no âmbito deste grupo, e cujos resultados são de uma tal densidade, que temo não ter conseguido escrutinar senão uma pequena parte.
5. Não sei se absolutamente convergente com o que me foi pedido, aquilo que vos trago são, no fundo, um conjunto de reflexões que a leitura do relatório e dos mapas cognitivos e os temas que lhes estão inerentes me suscitaram.

Reflexões

6. A primeira reflexão tem a ver com a própria natureza e a génese destes territórios ditos vulneráveis (refiro-me em concreto aos universos aqui em discussão – B. Prioritários e T. Baixa Densidade), em particular na ótica da articulação que se estabelece com o modelo de governação integrada.

Na verdade, estes territórios que expressam, em muitos casos, uma espécie de condição de “tempestade perfeita” pela forma como um conjunto de factores e vulnerabilidades convergem a um tempo num mesmo espaço, são, bem vistas as coisas, o produto ou o passivo de um tempo e de uma fase do processo de modernização, a que F. Ascher chamou de modernidade média ou 2ª modernidade. Ou seja, derivam, de forma mais ou menos direta, de um modelo de Estado e de um sistema político-institucional estruturalmente segregado e centralizado, mas também de formas de racionalidade muito vinculadas a uma visão cartesiana do mundo, e a princípios fordistas e tayloristas que acabaram por se traduzir em opções de política, transbordando da indústria para outras áreas e sectores da sociedade, designadamente no âmbito da organização do território e das cidades.

E não estou a referir-me apenas aos ditos bairros sociais que são o apanágio do intervencionismo Estatal. Refiro-me, de uma forma geral, àquilo que aqui se considera como Bairros Prioritários e T. Baixa Densidade, cujas debilidades resultam, afinal, de processos de acumulação, com raízes nessas mesmas formas de racionalismo lógico-dedutivo, desta feita mastigado, senão distorcido, por um referencial liberal introduzido nos anos 80, que, de uma cultura providencialista, levou, nalguns sectores, a uma quase ausência de Estado. Os desequilíbrios territoriais, a concentração espacial de vulnerabilidades socioeconómicas, senão induzida, é, pelo menos, o negativo de modelos e políticas economicistas e liberais, fatalmente discriminatórias.

O próprio relatório acaba por fazer referência a esta ideia ao mencionar, para os Territórios de Baixa Densidade, um quadro de vulnerabilidades próprio da “adoção de um modelo de referência urbano-industrial”, e, no caso dos Bairros Prioritários, um conjunto de desigualdades e um quadro de segregação decorrente de opções de cariz capitalista neoliberais, sem a necessária regulação.

Em qualquer dos casos, estes territórios a que hoje designamos de vulneráveis, mais não são que a contundente evidência de um projeto de modernidade falhado, representam a falência de um modelo cognitivo para o qual temos hoje de encontrar alternativa. Mudanças estruturais não ocorrem de um momento para o outro e é bem reconhecível que atravessamos tempos de mudança. Sabemos também que as grandes revoluções sociais têm conduzido a grandes revoluções na forma de pensar, planear e organizar o território e as cidades e, por isso, é fundamental refletirmos sobre novos modelos de governação territorial ou de governação integrada aplicada ao ordenamento e gestão território.

7. Outro aspeto que julgo dever merecer reflexão tem a ver com a própria designação e definição dos conceitos - “territórios vulneráveis”, “territórios de baixa densidade” “bairros críticos”- mas, mais do que isso, com a identificação e delimitação dos próprios

territórios – Que critérios? Que escalas? Que geografias? ...estão por trás desses conceitos e dessa identificação?

É compreensível que, para efeitos do presente trabalho e relatório, houvesse que tomar opções e avançar para o estabelecimento de uma base de entendimento inicial que, desde logo, permitisse suportar leituras partilhadas e a construção, numa base colaborativa, de diagnósticos e visões estratégicas orientados para estes territórios de referência.

Contudo, o estabelecimento de critérios e metodologias tendo em vista a identificação e delimitação destes territórios é, sem dúvida, um aspecto crítico que deveria, por si, ser objeto de um processo colaborativo de governação integrada.

Como é que podemos avançar para a definição de instrumentos e programas de intervenção e, subsequentemente, para processos de intervenção colaborativos se não há *ab initio* um entendimento partilhado daquilo que consideramos serem os territórios urbanos desfavorecidos ou territórios de baixa densidade? Como é que pretendemos suportar abordagens em modelos de governação integrada se, desde logo, não há convergência nos territórios que elegemos? Se e porque, estes territórios não são objeto de um instrumento de política específico, mas sim de múltiplos instrumentos de política sectorial, cada um com o seu foco de incidência muito próprio?

Este é um problema que verdadeiramente temos entre mãos. A questão nem sempre está na ausência, *tout court*, de instrumentos, critérios ou metodologias. Mas sim na forma como integração tem sido, muitas vezes, abusivamente confundida com outras coisas, como sejam processos de consulta apressados, ou abordagens multicritério que pretendem passar a mensagem do integrado.

Não é aceitável que as mesmas áreas, de um lado e para determinado tipo de pressupostos, como seja a aplicação de medidas de discriminação positiva no âmbito da aplicação dos fundos estruturais, sejam classificadas como territórios de baixa densidade, e de outro lado, para outros tipo de pressupostos, sejam urbanas ou medianamente urbanas. Não é aceitável, por exemplo, que um mapeamento dos territórios de baixa densidade se faça sem ter em consideração a estrutura territorial ditada pelo sistema urbano e sua hierarquia quando este é, porventura, um dos aspectos mais cruciais na prossecução de objetivos de coesão territorial para os quais as áreas rurais de baixos índices demográficos e rarefação relacional representam, verdadeiramente, um calcanhar de Aquiles. Tal como não faz sentido que semelhante mapeamento se estabeleça sem estar articulado com o que são modelos territoriais e estratégias de desenvolvimento territorial de base municipal existentes, estabelecidos designadamente nos PDM. De resto, a integração operacional, que constitui um dos pilares do mapa estratégico propositivo para os TBD, só existe, verdadeiramente, se incorporar desde logo aquilo que são os planos e estratégias já existentes.

Diria, portanto, que este é o nível zero de um modelo de governação integrada aplicada a territórios vulneráveis – o nível onde a construção colaborativa se inicia desde logo na identificação e leitura partilhadas, entre diferentes sectores, atores e níveis de governação, do objeto base do problema. ... seria, pois, um terceiro tipo de mapa cognitivo, a juntar aos de diagnóstico e estratégia.

8. Isto leva-me para um terceiro aspeto e ponto de reflexão que tem a ver com os momentos, as formas e as práticas do processo de governação e com a nossa própria cultura organizacional.

A este respeito, não obstante no caso dos territórios urbanos desfavorecidos serem de assinalar um conjunto relevante de exemplos que incidiram precisamente na implementação de abordagens integradas a partir da constituição de parcerias locais, é preciso dizer que há ainda muito a fazer. Temos um conjunto de boas práticas, mas, sem lhes retirar o mérito, elas são precisamente isso: boas práticas. Ou seja, falta o passo, porventura o mais difícil, – que é o da consolidação, o da sedimentação dessas práticas, para que não resistam apenas enquanto dura determinado programa ou iniciativa, e possam permanecer enraizadas na cultura e *modus operandi* locais.

Mas não só locais! Fala-se muito em capacitar os agentes territoriais, sobretudo a nível local, fala-se muito em capitalizar, não só investimentos, mas também experiências e ensinamentos, numa ótica, lá está, de sedimentar conhecimento e culturas de participação e coordenação integrada. Mas não podemos esquecer que há factores sistémicos associados e que, se não formos capazes de caminhar no sentido de mudar o sistema e as mentalidades, não só o esforço associado a cada uma destas iniciativas (que têm o dom de se converter em boas práticas) é muito maior, como é menor a probabilidade de sucesso a longo prazo, como ainda dificilmente se conseguirá a desejada consolidação de um modelo de governação que progrida para o integrado.

- (i) Esta é, desde logo, uma questão de Governo, de tutelas, de orçamento e instituições. A lógica compartimentada da estrutura de governo, de distribuição orçamental por ministérios, de tutela e funcionamento dos organismos da administração pública central é, a meu ver, um obstáculo sistémico a um qualquer princípio de integração. Mas, a bem dizer, a questão não é só sistémica, é também conjuntural. Depende naturalmente de ciclos governativos (e das orgânicas próprias de cada governo), depende de ciclos de programação, mas também de pessoas, de comportamentos muito individuais, ou seja, de quem, nos vários quadrantes e aos diferentes níveis, tem um determinado papel, qualquer que ele seja, no sistema. E nesse sentido, o percurso a fazer não é, nem será, um percurso escorreito, mas sim volátil. Tempos de escassez e de incerteza podem, aliás, fazer sobressair dois tipos de comportamentos extremos: o da procura de sinergias comuns por via de uma maior transversalidade e compromisso; e o do enclausuramento, do estrangulamento/garroteamento e robustecimento dos silos. Receio bem que, ao contrário daquilo que muitas vezes é o discurso latente, a prática tenda muitas vezes para este último. Não podemos esquecer que inverter tendências e mudar mentalidades passa por cada um de nós, a todo o tempo, a cada momento, nos aspetos mais simples da nossa atuação...
- (ii) Esta questão dos comportamentos e da arquitetura do sistema é crucial quando analisamos a proposta que é apresentada no mapa cognitivo de governação integrada para os TBD, que não só pressupõe a capacidade de convivência com o vizinho do lado, com quem vive por cima e por baixo; mas a necessária abertura e a capacidade de mudar o seu próprio racional e as práticas que lhes estão associadas em função da construção e gestão, em conjunto, de um condomínio comum. Ou seja, falar em integração estratégica e institucional, por sua vez

associadas à ideia de territorialização de políticas públicas e governação territorial (sendo que uma não existe sem a outra), implica, desde logo, um exercício a que chamaria de “bondade estratégica” - de “desapego”, “humildade” e “partilha” estratégicos -, que é muito pouco próprio dos quadros institucionais e de governação onde habitualmente nos movemos. Mas só este exercício é capaz de: (1) por um lado, viabilizar lógicas de concertação, de entendimento, de compromisso e responsabilidade partilhadas; (2) por outro lado, viabilizar lógicas de desconcentração e subsidiariedade das políticas públicas, de transferência coordenada de competências e escalas de decisão e intervenção; (3) e, ainda, viabilizar lógicas de “reflexividade”, ou seja, de examinação contínua, antes-durante-e-depois, e de auto-examinação. Este é um exercício complexo, pela racionalidade própria que lhe possa estar inerente, mas sobretudo porque mexe com estruturas mentais e comportamentais, sendo muitas vezes entendido como forma de ingerência nas esferas de competências, entre sectores e entre os vários níveis de administração.

- (iii) O exercício implica, pois, uma integração global, a montante e a jusante, dos três níveis de integração expressos no mapa cognitivo. Ao impacto territorial de uma determinada política sectorial não vem necessariamente associada a sua territorialização. A escolha dos TBD como uma questão nacional depende de um conjunto vastos de fatores complexos, desde logo pelas dependências que se criam entre mapeamento dos territórios e arquitetura organizacional das estruturas de decisão, bem como pelas geometrias variáveis, de um e de outro, e possíveis ou prováveis desencontros de geografias.

Ora, estas reflexões (e tentando fazer a ponte com o mapa de governação integrada que se apresenta para os Bairros Prioritários), levam-me a dizer que a escala e o nível de desafios que se ponderaram, no respetivo mapa cognitivo, para os TBD, também se aplicam a uma governação integrada como resposta aos BP. De certa forma, sou levada a dizer que a lente usada foi outra, desta feita focada essencialmente num nível de integração operacional; o que provavelmente se explica pela escala, conceito e entidade de bairro, pela condição de enclave a que muitos destes territórios estão remetidos, contexto em que as abordagens *bottom-up* ganham particular relevo, e, mesmo, pelo background de experiências passadas que, afinal, sustenta uma maior densificação das leituras e abordagens.

9. Isto leva-me a focar um quarto ponto de reflexão que tem a ver com as “intervenções integradas de base territorial” que estão na base da construção e implementação de planos de ação local. Este é um aspeto determinante pois a operacionalização de um modelo de governação integrada em cidades e, designadamente, em territórios urbanos problemáticos, passa necessariamente pela capacidade de desenhar e implementar abordagens integradas, de grande transversalidade temática, capaz de responder, de uma forma espacial e socialmente convergente, a ordens de problemas necessariamente diversos e divergentes.

Este é um entendimento cada vez mais acutilante no quadro do desenvolvimento urbano sustentável. Também por isso a ênfase que tem sido colocada, pela própria Comissão

Europeia, nos instrumentos de territorialização e integração. A panóplia de instrumentos disponíveis (e adotados por Portugal) é vasta (dos ITI, aos DLBC, às AIDUS), com particularidades próprias (que, no caso dos DLBC se caracteriza pela abordagem ascendente), mas em que a ênfase é sempre posta: (1) na capacidade de definição e coordenação estratégica; (2) na capacidade de contratualização e de constituição de pactos e parcerias sólidas, designadamente de base local, ou sub-regional; (3) na capacidade de programação e definição de planos de ação integrados e participados; (4) implicando, em qualquer dos casos, a descentralização dos níveis de decisão e gestão.

Ora, a prossecução destes instrumentos e dos pressupostos que lhes estão inerentes, num quadro efetivo de governação integrada, pressupõe que: (1) a integração e a coordenação estratégica e institucional aconteçam, desde logo, no momento da definição e preparação dos instrumentos e do referencial de base à sua constituição; (2) haja articulação entre iniciativas dependentes de diferentes níveis de decisão, e articulação de iniciativas *bottom-up* com outras *top-down*, sobretudo quando há coincidência territorial; (3) seja dado o necessário tempo de maturação das vontades, das equipas e parcerias (aspeto a que nem sempre se dá o devido peso quando há *timings* comunitários e políticos a cumprir); (4) haja a devida capacitação no sentido do envolvimento efetivo dos atores; (5) dê o necessário relevo às formas de exercício da liderança, necessariamente deferentes de modelos piramidais, mas absolutamente cruciais para que a concertação e a coordenação aconteçam, viabilizando formas de “regulação em parceria”.

10. Uma última nota para salientar a importância, nos modelos de governação integrada, das dinâmicas e dispositivos de observação e avaliação. Há pouco falava de “reflexividade”, conceito, aliás, que F. Ascher identifica como crucial numa nova e terceira fase de modernidade. E este conceito assenta precisamente na ideia de que já não basta irmos buscar o corpo de conhecimento sedimentado para sustentar a ação e a tomada de posição. Cada vez mais é preciso “examinar em permanência as escolhas possíveis e reexaminá-las em função dos resultados que elas começam a produzir”. E daí a ênfase que tem de ser colocada nos dispositivos de observação das dinâmicas territoriais, sociais e económicas, e na avaliação em permanência dos resultados e impactos das políticas, instrumentos e opções adotadas. Este é também um aspeto para o qual temos um longo caminho a percorrer.