



Pedro Ruivo

O Metro Mondego no contexto das políticas públicas locais

Dissertação de Mestrado em Sociologia, sob orientação do Professor Doutor Paulo
Peixoto, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Coimbra, 2010



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Imagem da capa

O Eléctrico de Coimbra - Zona da Universidade de Coimbra, *s.d.*

Disponível em

<http://www.metromondego.pt/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Biblioteca/GaleriadelImage ns/tabid/121/parms/1o2o2/Default.aspx>

Sítio acedido em Julho de 2010

Pedro Ruivo

O Metro Mondego no contexto das políticas públicas locais

Dissertação de Mestrado em Sociologia, sob orientação do Professor Doutor Paulo
Peixoto, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2010



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

A Coimbra,

a quem muito desejo um metropolitano de superfície.

Agradecimentos

Ao Professor Doutor Paulo Peixoto, pela disponibilidade e apoio prestado, bem como pelo fornecimento de material de referência que se revelou essencial.

À Professora Doutora Sílvia Portugal e aos colegas dos seminários de leitura e investigação que, pelas discussões que ali participaram, me ajudaram a encontrar o caminho na carta de marear.

Ao meu pai e ao Dr. Daniel Francisco, que sugeriram o Metro Mondego para o tema das políticas públicas locais.

À minha mãe que facilitou a consulta com alguns observadores privilegiados. Às individualidades que aceitaram serem por mim entrevistados e cuja contribuição foi essencial para explorar e conhecer o objecto de estudo nesta óptica disciplinar.

À Isabel Sanches, pelo resumé e pela amizade luso-francesa. Ao Ivo Fontes, que já tem idade para ter juízo.

RESUMO

Palavras-Chave: Desenvolvimento Local, Governação, Metro Mondego, Participação Pública, Políticas Públicas

Portugal e a Europa têm procurado nos tempos recentes, sobretudo a partir dos anos 80 (fim da ditadura e crise geral do Estado Providência), uma aproximação das políticas públicas às colectividades locais. Este novo paradigma consubstancia um esforço que é uma autêntica revolução na formulação da acção pública.

Trinta anos se passam desde o início desta transição e o Metro Mondego surge durante este intervalo de tempo. Neste sentido, a criação e implementação de um novo sistema de mobilidade, pela sua dimensão considerável, constitui um terreno imensamente fértil para avaliar a realidade prática dos discursos, nas suas concretizações e obstáculos.

Partindo de um questionamento sobre o desfasamento temporal entre o surgimento do projecto de mobilidade do Mondego e o início da sua implementação efectiva (1989-2010), o presente trabalho socorre-se de uma óptica sociopolítica no sentido de perscrutar a realidade. Deste modo, o Metro Mondego é considerado na sua dimensão de política pública local, para efeitos de categorização analítica e estabelecimento de uma problemática ou enquadramento teórico.

Três eixos fundamentais constituem o esqueleto da dissertação: Em primeiro lugar, atenta no desenvolvimento local, na sua dimensão de princípios de autonomia local e da descentralização administrativa; Em segundo lugar, a questão da eficiência e eficácia das práticas de governação perante a necessidade de auscultação a uma pluralidade de actores; Em terceiro e último lugar, observa evoluções na relação do sector público com a sociedade civil, com a nova bandeira da participação.

Recorrendo no plano metodológico ao observatório de imprensa e à entrevista semi-estruturada, privilegiando-se assim uma análise qualitativa, procura-se expor uma teia relacional (entre actores privados e públicos, escalões de governo, ideias, etc.) que marcam a formulação e implementação do projecto. Conclui-se, pois, com um balanço entre os avanços e atrasos nesta matéria, ancorados no *case study* que é o Metro Mondego.

Abstract

Key-Words: Local Development, Governance, Public Policy, Public Participation, Metro Mondego

In the sequence of a general crisis in the Welfare State in Europe, and more specifically the end of the dictatorship period in Portugal, a debate grew strong in these countries on issues about public administration. The aim was not only to have it functioning better, but working fairly to achieve a goal of auto-centred development for the regions and the goal of cohesion within de EU.

As Metro Mondego arises in between that time frame, it assumes itself as a very fertile ground for the scientific social and political analysis in these terms. Following that optic, this paper seeks to unravel the ideas and the debate around it, down to the practical reality of this recent form of conceiving development and, specifically, local development.

Starting off from a question about the considerable temporal hiatus since the appearance of the project in the public debate to the actual implementation of the tram-train, the present paper seeks an answer relating Metro Mondego to a social and political problematic or point of view. Therefore, we underline Metro Mondego's condition of local public policy for categorisation and analysis purposes.

There are three axes that structure the present paper. First of all, it focuses on the concept of local development, in its dimension of local autonomy and/or administrative decentralization. Secondly, we analyse this mobility project under the theoretical dilemma of producing a more efficient public administration while having to correspond to a more wide number of actors and interests. Finally, we elaborate some considerations for Metro Mondego, under the most recent assumption in scientific literature that public participation in public policy is a way of renewing democracy.

Relying in qualitative analysis, privileging techniques such as the half-structured interview and a strong press review, this paper seeks to expose a relational web of actors (whether they are public or private). This work finishes with some considerations on Metro Mondego and underlines what characterizes this project in its conception, having in mind the theoretical issues we hereby propose.

Résumé

Mots-Clés: Développement local, Gouvernance, Metro Mondego, Participation Publique, Politiques Publiques

Le Portugal et l'Europe ont cherché à partir des années 80, à rapprocher les politiques publiques des collectivités locales. Ce nouveau paradigme consolide un effort qui représente une véritable révolution dans la formulation de l'action publique.

C'est au cours de cette transition, initiée il y a trente ans, que le Metro Mondego apparaît. En ce sens, la création et la mise en place de ce nouveau système de mobilité, de par sa taille et son importance, constitue un terrain extrêmement fertile à l'évaluation de la mise en place effective des discours, dans ses réussites et ses difficultés.

C'est tout d'abord la question du déphasage temporel entre l'apparition du projet et sa mise en place effective (1989-2010) qui a initié cette recherche basée sur un abordage socio-politique. Ainsi, c'est le Metro Mondego en tant que politique publique locale qui sert de point de départ à la mise en place d'un cadre d'analyse et d'une problématique.

Le mémoire s'organise autour de trois grandes parties : la première se concentre sur la question du développement local, et de sa relation avec les principes d'autonomie locale et de décentralisation administrative. La deuxième s'intéresse à la question de l'efficacité et de l'efficience des pratiques de gouvernance face à la participation d'une pluralité d'acteurs différents. La troisième et dernière traite des évolutions de la relation entre le secteur public et la société civile, sous l'égide d'un nouveau principe, la participation.

Ce travail de recherche privilégie un abordage méthodologique qualitatif, basée sur l'observation de la presse et l'entrevue semi-structurée. Il cherche à exposer un réseau relationnel (entre acteurs privés et publics, différents niveaux du gouvernement, etc.) qui a guidé la formulation et la mise en place du projet. La conclusion de ce travail évalue l'état des avancées et des retards de la mise en place effective du Metro Mondego, liés à ce réseau relationnel.

The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer — often, indeed, to the decider himself.

- John F. Kennedy

Índice

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUÇÃO..... I

I PARTE - ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLÓGICO

REVISÃO DA LITERATURA.....7

I. TRÊS MUNICÍPIOS, TRÊS PARADIGMAS

1.1. DO MUNICÍPIO – AGÊNCIA	8
1.1.1. <i>O Paradigma Funcionalista</i>	8
1.1.2. <i>A racionalidade absoluta: um modelo de decision-making</i>	10
1.2. DO MUNICÍPIO DE RELATIVA AUTONOMIA	11
1.2.1. <i>O advento das unidades territoriais</i>	11
1.2.2. <i>O Paradigma da Territorialidade</i>	13
1.3. DO MUNICÍPIO INTERACTIVO	17
1.3.1. <i>Paradigma da Inter-territorialidade</i>	17
1.3.2. <i>Uma Anarquia Organizada</i>	22
1.4. UM PODER RELACIONAL.....	24

2. DO GOVERNO À “GOVERNAÇÃO”

2.1. DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA À PROFISSIONAL.....	26
2.2. NOVA FILOSOFIA DE GESTÃO.....	27
2.2.1. <i>New Public Management</i>	29
2.2.2. <i>Críticas</i>	30
2.3. A GOVERNAÇÃO.....	30
2.4. OS TRANSPORTES E A ADMINISTRAÇÃO.....	32

3. Participação e cidadania

3.1. CRISE DA DEMOCRACIA?	34
3.2. A ESPECIFICIDADE PORTUGUESA.....	35
3.3. NOVAS FORMAS DE LEGITIMAÇÃO: O EXEMPLO DE GRONDA DI PONENTE	37

ROTEIRO DE PESQUISA

1. HIPÓTESE CENTRAL.....	38
2. HIPÓTESES SECUNDÁRIAS	39
3. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....	39
4. FONTES DE INFORMAÇÃO E TÉCNICAS DE RECOLHA E ANÁLISE.....	40
4.1. <i>Entrevista Semi-estruturada</i>	40
3.2. <i>Análise Documental</i>	41

II – RESULTADOS E EQUAÇÃO DE HIPÓTESES

I. BOTTOM-UP, TOP-DOWN

1.1. UMA POLÍTICA LOCAL.....	44
1.1.1. Uma reivindicação de Coimbra.....	44
1.1.2. Uma oportunidade de repensar a cidade.....	46
1.1.3. Reposicionar a cidade no quadro regional e nacional.....	48
1.2.1. A cooperação horizontal.....	50
1.2.2. A questão das finanças públicas.....	54
1.2.3. Um projecto, vários Governos.....	56

2. DA ADMINISTRAÇÃO

2.1. A MUDANÇA.....	59
2.2. O INSTRUMENTO DA MUDANÇA – A GOVERNAÇÃO EM REDE.....	61
2.2.1. Uma Sociedade Anónima.....	62
2.2.2. Lógica de integração intermodal.....	64
2.2.3. Intersectorialidade: O SMM e o ordenamento do território.....	66
2.2.4. A Liderança.....	68

3. PARTICIPAÇÃO

3.1.1. Política de informação pró-activa.....	74
3.1.2. Mecanismos de receptividade.....	75
3.2. NOT IN MY BACKYARD?.....	76
3.3. OS MEDIA E AS TIC.....	77

SÍNTESE CONCLUSIVA	79
---------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84
--	-----------

Lista de Abreviaturas

CCR – Comissão de Coordenação Regional

CI – Comunidade Intermunicipal

ComUrb – Comunidade Urbana

CRP – Constituição da República Portuguesa

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FSE – Fundo Social Europeu

GAM – Grande Área Metropolitana

GAT – Gabinete de Apoio Técnico

IMTT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres

INTERREG – Programa de Iniciativa Comunitária da CE, financiado pelo FEDER

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

NPM – *New Public Management*

NPS – *New Public Service*

SMM – Sistema de Mobilidade do Mondego

UITP – International Association of Public Transport

Introdução

*Quand on fait un statue, il ne faut pas toujours être assise dans un lieu;
il la faut voir de tous les côtés,
de loin, de près, en haut, en bas, dans tous le sens.*

- Montesquieu

O presente trabalho insere-se no âmbito da realização do Mestrado em Sociologia, leccionado na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e coordenado pelo Professor Doutor Carlos Fortuna e pela Professora Doutora Sílvia Portugal.

O tema central da tese prende-se com a localização das políticas públicas, processo que se tem vindo a construir, sobretudo a partir dos anos 80. Na Europa, em geral¹, o território, as regiões e as cidades têm vindo a emergir como espaço privilegiado da acção pública. Este novo *focus* carrega consigo um enorme espectro de mudanças, desde a sua filosofia à sua prática. Abordaremos com mais detalhe o assunto nesta dissertação.

Em Portugal, é sob a égide da revolução de 25 de Abril, que se procura - como bem marca a constituição de 1976 - dotar o local de novas capacidades. É um esforço quase que reactivo, diríamos, de rejeição da imagem de um município/autarquia que durante anos se viu colocado numa posição de mera agência do Estado Central. Ou seja, o território era até então abordado como homogéneo, cumprindo-se a nível local as premissas legais e as vontades do Governo Nacional. Acreditava-se que correspondendo a este padrão de decisão se cumpriam cânones de racionalidade técnica que conduziam sistematicamente à aplicação da melhor das soluções possíveis. As evoluções neste campo vieram a comprovar os limites desta abordagem.

Procede-se então à constituição dessa mudança em termos práticos. No entanto, não escassas vezes (se não mesmo na maioria das vezes) essa edificação esgota-se no quadro normativo relegando a construção concreta para "amanhã". Existe assim um hiato considerável entre a *cidade legal* e a *cidade real* (Seixas, 2000).

¹ Nem todos os países procuraram descentralizar-se, transferindo para escalas locais de governo competências tradicionalmente mantidas pelo Estado central.

Pretendemos também aqui revisitar essa abordagem, confrontando discursos com a realidade e tendo como pano de fundo o Metro Mondego. Parece-nos pertinente seleccionar este objecto de estudo, dado tratar-se de um projecto de mobilidade que patenteia um esforço de desenvolvimento endógeno (*bottom-up*) sem precedentes na região. E assim o é, pelo envolvimento de três municípios, pela complexidade que abriga, pelo seu sucesso estar dependente de uma óptima sinergia entre diversos actores locais, entre outros aspectos. De resto, o projecto é uma novidade no domínio da mobilidade e só agora - em 2010 - começa a ser implementado.

Porquê escolher as políticas públicas locais e o Metro Mondego? Em primeiro lugar, esta preferência recai, no interesse académico em estudar temas relacionados com as políticas públicas. Este estudo pretende, aliás, corresponder a uma linha de continuidade com o primeiro ano de mestrado, que teve lugar em Bordéus na área da ciência política (daí procurar corresponder a uma óptica social e política). Frequentou-se o *Master Action Publique et Gestion Territoriale*, leccionado no IEP de Bordeaux 4 (Université Montesquieu) e de cujo curso o presente trabalho apresenta alguns contributos, sobretudo na revisão de literatura, como devidamente referenciado.

Em segundo lugar, a escolha do Metro Mondego. Como alguém me disse, parece que o projecto esteve à minha espera. De facto, a dissertação coincide com o momento que dá início às obras de implementação. É portanto uma altura em que o programa está bem vivo no debate público e que nos facilita, sobretudo no meu caso (que apenas conhecia os contornos actuais do projecto), a tiragem de uma fotografia sob a objectiva sócio-política. Há, no entanto, um revés da medalha. Não é seguramente fácil trabalhar uma implementação que atravessa um longo período de tempo e que envolve vários actores e elementos e, para mais, sem trabalhos académicos de apoio sobre o mesmo. Mas é precisamente neste “revés” que assenta o contributo do nosso estudo.

Do mesmo modo, a proximidade espacial e emocional com o local é um critério da escolha. Emocional, porque, enquanto cidadão de Coimbra, redobra o meu interesse em seguir os passos que se vão dando no sistema de mobilidade do Mondego, que acompanharia, decerto, mesmo que este não se tratasse do objecto da minha dissertação. Espacial, por outro lado, pelas razões de conhecimento do terreno e de acesso facilitado à informação, não só a nível documental (como artigos de imprensa, que na sua maioria estão colocado em jornais locais), mas também no contacto com os

informantes privilegiados, mediadores e facilitadores da informação. Enfim, conhecedores de perto, e até promotores, dos desenvolvimentos do Metro Mondego desde a sua génese.

Passemos aos objectivos que se pretendem cumprir com o presente trabalho. Estes prendem-se com um questionamento que surge antes de haver qualquer tipo de introdução ao tema. A questão de partida consistia em querer perceber que fundamentos, no âmbito das políticas públicas, justificam um tão longo tempo de gestação do projecto Metro Mondego (o qual, como se sabe, tem início no ano de 1989²). Uma vez conseguido um acordo e linhas gerais do que virá a ser o Metro Mondego, prazos bastante optimistas iam sendo dados como garantidos para a implementação, senão mesmo para a conclusão, da obra. Por exemplo, a data de 2001 chegou a ser avançada para o início da circulação deste novo meio de transporte na cidade de Coimbra. Outro aspecto que suscitou curiosidade e motivação para esta pesquisa foram as vozes da população em geral, que subscreviam um tom de descrédito e derrotismo em relação ao sucesso do projecto. Desabafos que - não sendo de todo desprovidos de sentido - garantiam que o projecto nunca veria a luz do dia (ou que, a ser feito, era para corresponder a “interesses” económicos). Assim, as perguntas iniciais consistiam em perceber, por um lado, esta proclamada ineficiência do projecto e, por outro, o derrotismo e a desconfiança da sociedade local para com investimentos públicos deste tipo.

Seria necessário, a partir deste momento, circunscrever teoricamente estas questões para chegar a uma problemática produtiva num âmbito de uma dissertação em Sociologia. A pergunta de partida teria de adquirir um sentido mais heurístico. Assim, em íntima ligação com a teoria que aqui apresentamos, no sentido de traçar um quadro relacional, surge a seguinte pergunta: *Em que medida o nível de concepção e desenvolvimento das políticas públicas não constitui um factor de atraso na concretização do MM?*

Esta pergunta que é a linha condutora do presente trabalho, desdobra-se em três sub-questões situadas em domínios distintos:

² É curioso que surja não muito tempo depois do encerramento do serviço do eléctrico, que circula pela última vez em Coimbra a 9 de Janeiro de 1980. Por ser considerado um transporte antiquado e desconfortável, a extinção deste meio observa-se um pouco por toda a Europa. No entanto, a história “veio a revelar que aquela medida não podia estar mais errada” (*História do Eléctrico em Coimbra*, s. d.: 3).

- Na relação entre instituições públicas - Na retórica da descentralização das políticas públicas, em que medida o projecto do MM corresponde à territorialização da acção pública?
- Na relação com privados e o meio externo - Perante novas modalidades de gestão, em que medida o projecto do MM se adequa às exigências das políticas públicas actuais?
- Na relação com a sociedade civil - O que leva parte da opinião pública a acreditar que o Metro Mondego nunca será uma realidade?

A teoria é então convocada para circunscrever estas perguntas, constituindo três eixos estruturantes da dissertação. O que nos conduz, assim, ao nosso plano de trabalho.

A dissertação está dividida em duas partes. Numa primeira parte, procedemos à elaboração dum enquadramento teórico no qual se colocam, em linhas gerais, o conhecimento produzido no âmbito das questões que são mais pertinentes para o trabalho. Deste modo, utilizámos os três eixos que estruturam o presente trabalho e correspondem, simultaneamente, aos três sub-capítulos da revisão de literatura.

Primeiramente, damos conta de diversas abordagens ao local, das distâncias e proximidades entre o poder local e o poder central, das abordagens ao território e como isso afecta o modo de decisão. Seguidamente, a questão da eficiência e da eficácia da administração pública perante os novos contextos com que tem de se defrontar, que ressaltam, sobretudo, da localização da acção pública. Por fim, atentamos sobre evoluções na relação do sector público com a sociedade civil, na senda da participação cívica, que se tem tornado um actor a que se atribui mais atenção, pelo que é um desafio importante a considerar.

No segundo capítulo da primeira parte, dispomos com maior detalhe o modelo analítico e a operacionalização de hipóteses. Expomos a nossa adopção de um modelo hipotético-dedutivo, cujas premissas pretendemos verificar empiricamente. Afinal, como defendia Quivy e Campenhoudt “a investigação em ciências sociais segue um procedimento análogo ao do pesquisador de petróleo. Não é perfurando ao acaso que este encontrará o que procura” (2003).

Mas vamos mais longe. Damos conta de uma postura e de uma estratégia metodológica, da riqueza do conteúdo e o que com ele se pretende obter, mas

também dos obstáculos que levanta. Não esquecemos, claro, o “como fazer”, ditando os passos e as técnicas de recolha e de análise dos dados empíricos.

Na segunda parte, cumprem-se os três eixos que estruturam este trabalho, em íntima ligação com o capítulo de revisão da literatura. Exploramos, respectivamente:

- dados que permitem fazer um balanço Metro Mondego na sua qualidade de política local, mas também apontar que obstáculos ultrapassou ou estão por trabalhar;
- traços que caracterizem a administração e a sua gestão, bem como isso joga com o meio em que se insere;
- ponderamos ainda a relação dos poderes e administração com a sociedade civil, dando conta dos principais elementos.

Terminamos tecendo algumas considerações sobre as hipóteses testadas e sobre o trabalho em geral.

Antes de se iniciar a leitura, relembremos que o trabalho que se segue tem um carácter geral, a que uma dissertação no modelo de Bolonha obriga. Preferimos dar conta dos traços que nos se assemelham como os mais importantes do projecto Metro Mondego do que explorar em profundidade um só elemento. É um trabalho não menos desafiante pois, “para escrever bem, é preciso saltar as ideias intermediárias; o suficiente para não ser fastidioso, não em demasia sob o risco de não ser entendido” (Montesquieu, *Mes Pensées*). Assim, o presente trabalho constitui um ponto de partida para aprofundar o conhecimento do Metro Mondego e de tudo o que envolve, inserido na problemática que aqui propomos.

I Parte - Enquadramento Teórico e metodológico

Revisão da Literatura

I. Três Municípios, Três Paradigmas

A presente dissertação assume como parte do seu esqueleto, uma relação das políticas públicas perante o território local e/ou regional. De certa forma, era inevitável que este primeiro capítulo da revisão da literatura se articulasse em torno de três municípios—tipo que manifestam diferentes formatos dessa mesma relação. Assim, empregando a terminologia de Bilhim temos, em primeiro lugar, o modelo “agência”, em que é mínimo o papel político das autoridades locais que apenas “executam num território determinado as políticas do Governo Central, sujeitas a um estrito controlo(...)”. Segue-se o período do advento do local, que corresponde ao modelo do município ao qual são delegadas competências mas também responsabilidades, na base de um financiamento através de impostos municipais que permite a existência desta forma de governação de relativa autonomia dentro da realidade do Estado-Nação.

Em terceiro e último lugar, surge o local interactivo. A tónica reside na partilha, no projecto e numa finalidade em comum entre os dois níveis de governação, de onde sobressai uma “complexa teia de relações entre Governo central e governo local” (2004: 20).

Mas esta análise, para além dos modelos em si, dá conta da teoria que está por trás dos mesmos. Falamos dos contextos envolventes, que induzem a sua existência; dos paradigmas de desenvolvimento local, que desvendam diferentes posições e abordagens das políticas públicas face ao regional e o local; de modelos de *decision-making*, que dão um olhar relativamente completo sobre como se comportam mais concretamente (ou se deveriam comportar) os decisores na formulação e aplicação das políticas.

Posto isto, que lugar damos aos transportes neste âmbito? Tratando-se de uma área distinta no vasto leque das políticas públicas, também ela merece uma análise na dinâmica relacional que aqui propomos. Mais especificamente, nesta primeira parte que pretende dar conta dos vários cenários que postulam diversos posicionamentos entre as escalas macro e micro (o nacional e o local), o tema dos transportes é, possivelmente, um dos que mais atenção desperta actualmente. Daniel Murta, embora numa análise essencialmente económica, não deixa de destacar que o interesse de uma

reflexão neste sentido decorre da “organização da vida humana em sociedade crescentemente em ambiente urbano” pelo que actualmente é “dada atenção à relação entre transportes e a economia urbana” (2010: 111). O primeiro município-tipo destaca a importância da estrutura – do macro – no potencial de crescimento de uma dada área (à qual o transporte é um elemento indissociável, pois o nível de actividade define a necessidade de transporte). No segundo modelo, salientamos o nível micro que “diz respeito ao nexa entre a decisão de localização de empresas, pessoas e o transporte” (*idem*: 111). Por último, como acima explicado, damos conta de uma relação intrínseca entre as duas esferas que acreditamos ser a realidade actual e que, na componente empírica, procuramos dar conta ancorando esta ideia no caso Metro Mondego.

Do Município – Agência

País pequeno, Portugal é um país pobre, onde boa administração significa rigorosa economia. E como se economiza? Simplificando gastos gerais, evitando, portanto, duplicações ou multiplicações de despesa em pessoal e material – o que se consegue pela centralização dos principais serviços públicos. E além disso, se assim não for, onde estará a gente capaz de gerir as numerosas empresas municipais?

- Marcelo Caetano, 1936: 11 (citado por Ruivo, 2000: 94)

1.1.1. O Paradigma Funcionalista

Ao surgimento e consolidação do paradigma funcionalista não pode deixar de ser referido o contexto no qual este emerge. Situemo-nos no cenário do pós-Segunda Grande Guerra mundial e da reconstrução da Europa. É na tentativa de controlar a crise socioeconómica que o mundo atravessa³ que se reforça a ideia de um Estado interventivo, tanto na economia como na política. Sobe ao palco o “Estado Keynesiano, também denominado como Estado Providência, o qual fundamentou um tipo de desenvolvimento referenciado no paradigma funcionalista” (Casalheira, 2008: 6).

De facto, é reunindo esse pensamento de matriz keynesiana e o modelo económico de produção denominado fordismo, almejando uma óptima distribuição das actividades num dado espaço, que chegamos ao paradigma funcionalista que corresponde, para

³ No caso da Europa, relembremos o Plano Marshall, aplicado em 1947.

Bilhim, “a uma tentativa de integrar o crescimento económico com a lógica de espacialização” (2004: 81).

Numa óptica de crescimento económico, esta união do espaço com o campo da produção surge no sentido de procurar um “optimum” da distribuição das actividades. A dada altura, no período do pós-guerra, a melhor opção do ponto de vista da distribuição dessas mesmas actividades passa por uma “desconcentração” industrial rumo às regiões periféricas, o que permitia um aumento do lucro das empresas pela minimização dos custos de produção. Estamos portanto, perante um modelo evidente de *centro-periferia*, que caracteriza, segundo Muller ou Shills, as “sociedades territoriais” (pois é uma dicotomia intrínseca) ou a sociedade industrial.

Com a internacionalização da economia e a emergência de uma economia-mundo⁴ a percepção e a teoria de um centro-periferia ganha mais visibilidade e designa uma relação intra/inter-regional de carácter vertical. Significa isto que se trata, manifestamente, de uma hierarquia: estamos perante um modelo de desenvolvimento centralizado, inspirado nos “processos dominantes do funcionamento da economia e uma periferia conduzida e dominada pelo processo de difusão da inovação que parte do centro, funcionando como fornecedora de factores subsidiários e como mercado de recepção dos produtos do centro”. Este desenvolvimento parte, pois, de cima para baixo sendo por isso a abordagem apelidada de *top-down* (termo sobejamente utilizado na literatura sobre o tema). Nesse sentido, a tónica do desenvolvimento assenta no *macroeconómico*, no nacional e até no internacional, submetendo, ou melhor, relegando o *microeconómico*, o regional e o *locus* para segundo plano, para uma posição certamente inferior dessa hierarquia centro-periférica.

Estes últimos níveis existem e operam em função de aspectos que são exteriores a si próprios. Refira-se ainda a concepção, monolítica e uniforme, do conceito de desenvolvimento, Este era, em primeiro lugar, entendido como sinónimo de crescimento. Por sua vez, o crescimento pauta-se por taxas (PIB, PNB, etc.), valores quantitativos, categorias, enfim, metas: mais significa melhor. O local e o regional eram então reduzidos a sectores, inspirados na espacialização e sectorialização da economia. Há os sectores de transportes, de saúde, etc., canais por onde o Estado Central redistribui, espacialmente, o crescimento de acordo, claro, com o interesse “maior” da actividade económica que era o interesse nacional.

⁴ Sobre a *Economia-Mundo*, é forçoso apelar à consulta da obra de Immanuel Wallerstein (1980).

Ainda, segundo Muller, é esta reestruturação vertical do território que marca o avanço da sectorialidade e o recuo da territorialidade nas políticas públicas. O autor insiste na dialéctica *global-sectorial* que, na opinião do mesmo, suprime o binómio *centro-periferia*⁵. Na acepção de Muller, suprimir este binómio equivalia a suprimir as *sociedades territoriais*. Suprimia-se, enfim, a essência da sociedade (um indivíduo passa a ser identificado, não pelo sitio que habita, mas pela profissão). Resumidamente, “desmontar” o território em sectores é um processo análogo ao das categorias em ciências sociais. A sociedade não é a soma das categorias, mas fruto de uma relação complexa entre elas. O mesmo se passa com o território, como exploraremos melhor adiante.

1.1.2. A racionalidade absoluta: um modelo de decision-making

Este modelo de decisão na acção pública subjaz ao paradigma funcionalista. Resumidamente, trata-se de um “modelo empresarial de decisão aplicado à arena pública” (Howlett e Ramesh, 1995: 139) ao qual corresponde uma sequência de actividades fortemente estruturada e à qual o decisor está submetido. De uma forma geral, essa estrutura corresponde a um conjunto de etapas, a um plano estático: 1- Um objectivo para resolver um problema é fixado; 2 - todas as alternativas para se chegar a uma meta são exploradas e listadas; 3 - todas as consequências significativas de cada estratégia alternativa são previstas e a sua probabilidade estimada; 4 - finalmente, a estratégia que mais se aproxime da solução ideal e ao menor custo é seleccionada (1995).

Por seu turno, Meny e Thoenig apelam à virtude do modelo em que “decidir consiste em maximizar ou otimizar os resultados comparativamente a custos e vantagens face a inconvenientes. A consequência é que, seguindo esta linha, a solução retida será, necessariamente, a melhor das alternativas consideradas.” (1989: 207)

No início existe um actor que, confrontado com problemas, é colocado em situação de escolha. Este dota-se de preferências, de objectivos, e fixa os seus valores, e selecciona as suas ferramentas. De seguida, pesquisa as alternativas que lhe estão

⁵ De facto, também para Edward Shils, “A sociedade possui um centro. Existe uma zona central na estrutura da sociedade. Esta zona central invade de várias maneiras a existência das pessoas que vivem no interior do domínio ecológico em que a sociedade existe. No entanto, apesar de o centro ter uma “localização mais ou menos definida no interior do território em que a sociedade vive” este é mais que isso, “(...) é um fenómeno que pertence à esfera dos valores e das crenças. É o centro da ordem de símbolos, valores e crenças que governam a sociedade.” (1992: 53)

disponíveis para responder ao problema, das quais procede a um inventário exaustivo, identificando os efeitos e os méritos específicos. Em seguida, adopta um critério de escolha tão objectivo quanto possível, isto é, que permita detectar a melhor relação entre as vantagens e os inconvenientes de cada alternativa. O stock de alternativas será por fim ponderado e, deste critério, sairá uma solução (1989).

Mas trata-se de um modelo ideal. De facto, já em 1950 Herbert Simon⁶, chamava a atenção para vários obstáculos coibirem os decisores de uma pura ou absoluta compreensão de dado fenómeno, o que afectava a racionalidade da solução final (agora entendida como questionável). Há limitações humanas, cognitivas. E a solução final muitas vezes não se adequava. Parece ser, de facto, a insistência de vários autores, entre os quais Philip Selznick (1949), no lado anglo saxão e Pierre Grémion (1976), no lado francês. Ambos sublinhavam que a acção uma vez conjugando, informalmente, os técnicos, os políticos locais, as elites territoriais, os grupos de pressão e burocratas, etc., conduziram a diversos registos territoriais e, portanto, a adaptações específicas da política pública ao local.

Na verdade, como Simon conclui na sua avaliação do modelo racional, que as decisões públicas, na prática, não maximizavam os benefícios face aos custos, mas tendiam, simplesmente, a satisfazer os critérios que os *decision-makers* colocavam a si mesmos perante a questão em cima da mesa (Howlett & Ramesh, 1995). Crítica que, de resto, constituirá a base para um novo modelo de decisão que veremos mais a frente.

1.2. Do Município de Relativa Autonomia

A nova economia global articula-se territorialmente em torno de redes de cidades (Sassen, 1994). As cidades, por sua vez, dependem cada vez mais, nos seus níveis e modos de vida, das formas de articulação à economia global. Daí que a nova fronteira da gestão urbana consista em situar a cada cidade em condições de defrontar a competição global de que depende o bem-estar dos seus cidadãos.

- Borja & Castells (2004: 32)

1.2.1. O advento das unidades territoriais

Nos últimos trinta a quarenta anos esteve presente no debate político e científico a crise do Estado de *Welfare*. De facto, os “Trinta Gloriosos” (1945-1973) são vítimas de

⁶ O único estudioso de Administração Pública a ganhar um prémio Nobel.

um forte revés no cenário económico, como nos explana Dominique Plihon (2004). Para o autor, a globalização tal como se nos apresenta, não constitui mais que o retomar da doutrina liberal, suspensa em 1914 com o início da grande guerra. A uma estagnação das economias e inflação galopante, choques petrolíferos entre 73 e 79 e, ainda, o fim dos acordos de Bretton Woods (início em 1944) que, uma vez instável, dá lugar a um regime de flutuação de moedas (1973).

Com a progressiva corrosão da riqueza de credores e detentores do capital financeiro (queda da taxa de lucro e aumento da inflação), o papel do Estado e das respectivas políticas públicas são postos em causa, uma vez que, à data, são incapazes de gerir a economia. Neste sentido, a *mão invisível* ganha força contra qualquer posição intervencionista ou de cariz keynesiano que, neste âmbito, eram agora considerados nefastos em prole da iniciativa individual e do espírito empresarial (Plihon, 2004).

Mas este capitalismo neoliberal tem uma especificidade – uma pretensão à universalidade. Para Alain Minc, “não existe outra economia para além da economia de Mercado” (citado por Plihon, 2004), no que poderia ser uma referência à queda da oposição organizada e do consenso de Washington (melhoria das condições de vida dos povos passa pela abertura das fronteiras, liberalização do comércio e finança; e desregulamentação).

Houve por isso, “um conjunto de mudanças estruturais que levaram à crise generalizada do Estado de Bem-Estar Social na Europa, ao triunfo dos princípios neoliberais nas políticas públicas (*public choice*) e ao declínio do Estado-Nação⁷” (Bilhim, 2004: 42). É num quadro que prima pelo espírito empresarial e a iniciativa individual, que as unidades territoriais emergem. *Small is beautiful*: o território, o regional e o local, ganham importância para corresponder à lógica de mercado, de fragmentação e especialização (economia de escala), de eficiência e eficácia. Portanto, como veremos adiante, a autarquia vê-se obrigada a uma gestão à luz dos critérios da economia global.

⁷ Nos últimos dez anos assistimos a uma dramática intensificação das práticas transnacionais, da internacionalização da economia à translocalização maciça de pessoas como migrantes ou turistas, das redes planetárias de informação e comunicação à transnacionalização da lógica do consumismo destas transformações. A marginalização do estado nacional, a perda da sua autonomia e da sua capacidade de regulação social tem sido considerada como principal consequência. Contudo, no nosso quotidiano raramente somos confrontados com o sistema mundial e ao contrário, somos obsessivamente confrontados com o Estado, que ocupa as páginas dos nossos jornais e os noticiários das nossas rádios e televisão, que tanto regulamenta a nossa vida para a regulamentar como para a desregulamentar. Será então o Estado nacional uma unidade de análise em vias de extinção, ou pelo contrário, é hoje mais central que nunca, ainda que sob a forma ardilosa da sua descentração? (Santos, 1994: 22)

Por outro lado, a progressiva percepção dos limites de uma concepção de desenvolvimento sinónima de crescimento, bem como das profundas desigualdades que a competitividade global acarreta, obriga a novas orientações. De facto, observamos a criação de um quadro regional na União Europeia, que procura efectivar alguns princípios fundamentais, como a subsidiariedade e a coesão, instituídos na sua génese pelo tratado de Roma em 1957⁸. Parece haver diferentes posições e perspectivas em jogo. Le Galès (1989) esclarece-nos, afirmando que

as ideias sobre o desenvolvimento económico local são, em parte, de origem rural. Contrariamente aos países anglo-saxões, as reflexões sobre o desenvolvimento económico local não tiveram como origem a crise das grandes cités industriais omnipresente nessa literatura, as famosas inner cities. As teorias do desenvolvimento endógeno ou do autocentered development, florescem então, apresentadas, por vezes, como alternativas ao capitalismo. (1989: 133)

Independentemente do discurso, o certo é que as unidades territoriais vão assumir uma importância renovada, pois, estando “em desvantagem relativa, vão pedir ajuda aos governos centrais através de compensações fiscais ou financeiras para se tornarem mais atractivas”, ao passo que outras “regiões e cidades-regiões irão reclamar maior autonomia política para melhor controlarem o seu próprio destino, agora mais dependente da economia internacional que da nacional” (Mafra e Silva, 2004: 29).

1.2.2. O Paradigma da Territorialidade

O apelo ao municipalismo constitui um fenómeno cíclico na sociedade portuguesa, coincidente com processos de ruptura do tecido social, crises de identidade e alterações ao nível do sistema político. Perante momentos de instabilidade urge revestir de novo o edifício a que corresponde a instância nacional, fazendo apelo às suas componentes territoriais, reinvestidas de novas crenças, símbolos e representações. No período anterior ao 25 de Abril de 1974, o municipalismo encontrava-se desacreditado.

- Ruivo (2000: 94)

O paradigma da territorialidade nasce a partir da crítica e oposição ao paradigma funcionalista. Assim, ao contrário deste último, pretende-se – com uma nova abordagem – re-localizar as políticas públicas (como sugere Muller). Neste sentido, o

⁸ Tratado de Maastricht (1992) e a Carta Europeia de Autonomia Local (1985), instituída na CRP como princípio fundamental. Este último diploma prescreve, sob a epígrafe “conceito de autonomia local”, o seguinte: “1 – Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das populações uma parte importante dos assuntos públicos.” (Neves, 2004: 9)

novo paradigma assenta em aspectos chave como a descentralização, onde se edifica uma relação horizontal entre os vários intervenientes das políticas públicas e, sobretudo, do Estado que assim perde uma postura de intervenção, comando e coordenação em prole de um papel de regulação: *O Estado Schumpeteriano*⁹; ainda, do avanço do *global* perante o *sectorial* que elege o local como nuclear e exige, portanto, uma resposta integrada e adaptada aos problemas reais locais; assenta, por fim, numa concepção renovada de desenvolvimento. Este último aspecto tem as suas raízes nos trabalhos do Clube de Roma da Fundação Dag Hammarskjöld (Bilhim, 2004) que, a par de outros trabalhos, aliavam o desenvolvimento a uma estratégia de desenvolvimento autocentrado (sustentável também), que assim elege local e o território como lugares superiores de actuação. Para deixar com uma compreensão clara do que este paradigma envolve, considerem-se os seguintes pontos:

- **O desenvolvimento**

Como já foi atrás referido, o conceito de desenvolvimento deve ser separado do crescimento, enquanto sinónimo. São obviamente complementares, mas não são o mesmo. Aliás, crescimento será um meio para o fim, o desenvolvimento. Este novo posicionamento é porventura inseparável do advento da sociedade pós-industrial, pós-materialista, onde ganham expressão política movimentos como a ecologia, multiculturalismo, etc.¹⁰ É Amartya Sen quem primeiro desvincula ambos do mesmo sentido, elaborando uma cisão conceptual. Estabelece, assim, cinco critérios-chave que Bilhim (2004) trata de nos explicar:

- O desenvolvimento assenta numa multiplicidade de factores e condições determinantes do bem-estar da população e da qualidade de vida em geral, não sendo, portanto, redutível a um conjunto de indicadores quantitativos de índole económica;
- O crescimento relaciona-se com os aumentos do rendimento *per capita*, não tendo em conta os aspectos de redistribuição do rendimento (a equidade da distribuição não é um critério);

⁹ Expressão corrente na literatura sobre o tema. Como se sabe, Schumpeter é conhecido pela teoria dos ciclos do capitalismo, em que um novo (o moderno) se impõe ao antigo (fase de crise), desintegrando-o. A crise cíclica é responsável pela evolução do sistema e as empresas, com o seu espírito empreendedor, são a base dessa dinâmica. Assim, a intervenção estatal é indesejável, já que os planos anti-crise impedem a “destruição criadora”, ou seja, um processo transformador modernizante. (Sawaya, s.d.)

¹⁰ Para mais informações sobre o tema, remeter para a literatura em torno da “Revolução Silenciosa” de Ronald Inglehart; Abraham Maslow e a famosa pirâmide das necessidades materiais e imateriais; Alain Touraine com os movimentos sociais e o retorno do actor, etc.

O Metro Mondego no contexto das políticas públicas locais

- O reconhecimento, pelo desenvolvimento, de meios de bem-estar que não tem necessariamente expressão de mercado ou preço de referência (como o ambiente);
- O crescimento dá conta dos meios e avalia-os, o desenvolvimento tem em conta as realizações e satisfações obtidas. Uma distinção entre meios e fins;
- Um critério de temporalidade, indiciando uma dimensão de sustentabilidade.

Na perspectiva dos transportes salientamos uma dialéctica. Sobretudo a nível dos transportes urbanos, tem de resolver um problema de desenvolvimento e sustentabilidade que os próprios ajudaram a criar. O progresso dos mesmos durante muito tempo fez-se à luz de uma óptica de crescimento. A progressão da viatura individual (e o seu relativo baixo custo, à medida que aumenta a oferta) viabilizou o fim do crescimento concêntrico das cidades, levando mesmo o próprio urbanismo a funcionar em torno do carro. A cidade mudou. A franja das cidades não cessa de crescer com o trabalho e actividades económicas a descentralizar-se rumo à periferia (Murta, 2010). Os problemas de tráfego e deslocação que se foram acentuando nestes moldes apenas se tratavam numa abordagem sectorial, o que era o mesmo que pôr “lenha na fogueira”.

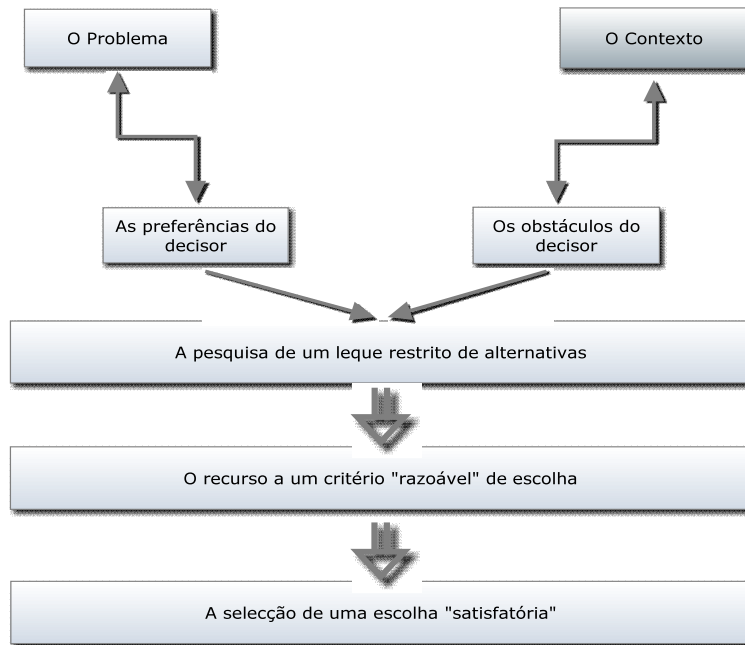
No entanto, a resolução do problema tem de passar pelos transportes e na maneira como são pensados, nomeadamente numa óptica de desenvolvimento sustentável. Efectivamente, é o que reiteram os discursos actuais. Procura-se ligar o que está separado ou distante (dentro desta tendência de sub-urbanização) numa solução de intermodalidade e transportes colectivos, que se querem mais atractivos e eficazes, a fim de minimizar o uso da viatura individual.

- **Um modelo de decisão procedimental¹¹**

Aquando da explanação do modelo de decisão baseado na racionalidade absoluta, foram apresentadas algumas críticas em relação ao mesmo. Reprovações essas que conduziram a que esse próprio modelo fosse posto em causa, promovendo, simultaneamente, a pesquisa de um arquétipo que aproximasse o comportamento e a racionalidade dos decisores das situações práticas, reais e portanto, em última análise, locais. Assim, a par do advento da territorialidade, chegamos a um modelo de decisão

¹¹ “Procedimental” na acepção de Daniel Francisco (2007). Também apelidado de “incremental”, o crédito deste modelo inovador de *decision-making* é atribuído ao cientista político Charles E. Lindblom.

dito de racionalidade limitada. Thoenig explica-nos que se trata de adicionar um contexto a anterior racionalidade, iniciando um processo novo (1989: 211):



Por isso mesmo, Howlett e Ramesh concluem que “ (...) o modelo incremental retratava o processo de decisão nas políticas públicas como um processo político caracterizado por negociação e compromisso entre *decision makers* com interesses próprios.”

- **A bondade do local**

Segundo Xavier Greffe, a dimensão local constitui um reforço das políticas públicas na medida em que a primeira obriga a uma maior ponderação das últimas em todas as suas dimensões, sobretudo no que respeita a sectorialidade e centralidade na análise e aplicação dessas políticas. De facto, uma mera soma de medidas sectoriais não resulta necessariamente numa boa solução (2002). Simultaneamente, no âmbito políticas públicas relativas aos transportes, Jouve (2003) parece reconhecer essa ineficácia. Efectivamente, durante longos anos, perante o problema de tráfego, limitam-se a aumentar a oferta de estacionamento, tarifas, ou transportes públicos sem que se vislumbre uma coordenação de maior entre estes. O problema central da sustentabilidade é, portanto, adiado *ad aeternum*, porque o êxito é sempre temporário, caducando com o crescimento da procura. Fazemos uma distinção. Nesta linha de pensamento, o problema da mobilidade é tratado com políticas de transportes. Para

nós, a resolução passa pela criação de uma política de mobilidade, ou seja, o reconhecimento de que a resposta não cabe somente aos operadores de transporte. Para chegar a uma “boa solução”, Greffe sublinha três condições essenciais, que transmitem através do exemplo da inserção social de jovens adultos. São elas: uma melhor coordenação administrativa ao nível local, a capacidade do meio a elaborar um diagnóstico adaptado à especificidade dos seus problemas e a inclusão do público-alvo na análise dos problemas que lhes dizem respeito, fazendo dos mesmos os actores da mudança. Dada a interdependência dessas mesmas dimensões, só uma resposta integrada—global - constituiria a solução do problema (2002).

I.3. Do Município Interactivo

Global e local são de facto duas faces da mesma moeda: a construção do global só é viável sobre raízes locais, da mesma maneira que as entidades e as lógicas locais só ganham sentido se referidas e articuladas com as dinâmicas globais. (...) Não se trata de ser global ou local, mas de ser global e local, ou seja GLOCAL

- Rogério Roque Amaro (citado por Mucha, 2002)

I.3.1. Paradigma da Inter-territorialidade

Para Cascalheira, os paradigmas de desenvolvimento local atrás explanados conduzem à emergência de uma outra perspectiva, que se consubstancia na política regional de hoje, onde o local interage com o global (2008). Este paradigma surge na sequência das manifestas limitações do paradigma funcionalista em conjugação com o reconhecimento legítimo de que uma abordagem radical, com que se procedia por vezes à transição baseada no arquétipo localista, colocava algumas reservas¹².

Demasiada ênfase em qualquer um dos sentidos de comunicação (*top-down / bottom-up*) afigurava-se pernicioso para a acção pública. Igualmente, estes dois modelos são ideais pelo que a realidade, diríamos, expressa sempre um dado nível de interacção – formal ou informal – entre diferentes escalas de governo e, portanto, há sempre um grau relativo de “inter-territorialidade”.

¹² Embora não o explicita, acreditamos que poderá ter havido, em alguns casos, uma determinada radicalidade na ideia de especialização. A localização das políticas públicas, nesse sentido, pode constituir uma ameaça tão grande como a oportunidade que representa, levando a uma fragmentação excessiva, fechando o local sobre si mesmo. (Bilhim, 2004)

Efectivamente, a história e o contexto actual prova-nos que raramente as políticas públicas e as abordagens ao desenvolvimento correspondem, na realidade, ao que é pretendido. A descentralização, sobretudo no caso português, “é entre nós, um direito constitucional não concretizado” (Montalvo, 2003: 89), pois apesar de uma multiplicidade de medidas aplicadas, legislação modificada, sucessão de governos, tudo se passou “como se aquelas normas constitucionais não existissem”.

Em segundo lugar, ainda no caso português, passámos de uma tónica excessiva na análise *top-down* para um *bottom-up* radical, com a reforma administrativa territorial de 2003 (Ruivo: 2003). Mas a descentralização, no sentido actual, representando uma oportunidade, não pode abandonar uma dimensão integradora com outras escalas da acção públicas, sejam elas nacionais ou mesmo internacionais (como explicitado em nota de rodapé).

Em terceiro lugar, através da consulta do site da OCDE¹³, a relação entre e através vários níveis de governo é caracterizado por mútua dependência. Uma média de 30% da despesa pública nos países que integram a OCDE ocorre a um nível sub-nacional. Na Europa, 70% do investimento público é feito por governos subnacionais. O que confirma Lobo-Fernandes, quando diz que “(...) muita da actividade política da EU envolve a regulação do comportamento das empresas, da acção dos governos nacionais e das entidades sub-estatais (...) a União Europeia é o primeiro exemplo deste novo tipo de construção institucional, a saber, o de um “esquema regulador transnacional” onde se integra também a governação multinível” (2006: 188).

Multilevel government (e/ou *multilevel governance*) é uma noção que aparece no curso dos anos 90 na literatura científica anglo-saxónica para caracterizar, numa primeira fase, as políticas europeias (Gaudin, 2004). Mas cedo, a ideia extrapola para outras realidades, como para os governos sub-nacionais e a relação com o estado central (cooperação financeira Estado-municípios). Trata-se de uma noção que expressa a dispersão da autoridade do processo de decisão por múltiplos “níveis” territoriais. Neste sentido, dois desenvolvimentos foram decisivos na criação desta abordagem na Europa no decorrer dos últimos 50 anos. Com a globalização que nos está mais perto, a união europeia, os estados nacionais viram absorvidas, num processo de descentração, a autoridade em varias áreas-chave da acção pública, das políticas públicas para as instituições europeias. Por outro lado, a regionalização em vários

¹³ Para mais informações, consultar www.oecd.org/gov/regional/multilevel.

países europeus também deslocou a autoridade política do nível nacional para níveis sub-nacionais de governo (Hooghe e Marks, 2001). De facto, como veremos adiante, chegar ao local passa também por criar instâncias supra-municipais. Ou seja, estabelece-se uma relação entre territórios de diferentes escalas e entre diferentes territórios à mesma escala. A inter-territorialidade passa, assim, por uma cooperação e coordenação quer vertical, quer horizontal, como explicitamos à frente.

Estão resumida as limitações práticas e as questões financeiras que abrem a porta a este paradigma e ao qual os transportes não escapam. Estes, tal como outras políticas públicas, têm de conjugar as questões de eficiência e distribuição. Por um lado, é necessário proceder à localização para assegurar a eficiência, indo ao encontro de uma solução ajustada à realidade local, elaborando uma óptima relação entre meios/objectivos com o resultado final e seus impactos. Contudo, há sempre grupos ou factores que saem favorecidos ou perdedores. A esfera dos transportes é disso um óptimo exemplo já que, procedendo a uma mudança na deslocação de pessoas, pode conduzir a uma deslocação de recursos ou da actividade económica. De facto, pode promover a periurbanização ou, ao contrário, se pensado para tal, inverter essa tendência reafirmando o centro (uma cidade sem problemas de tráfego não impele à saída de pessoas do centro). Em todo o caso, há ganhadores e desfavorecidos pelo que a existência de um órgão que centralize os aspectos financeiros é desejável, na medida em que poderá permitir uma compensação adequada daqueles que foram negativamente afectados pela redistribuição induzida pela introdução de um novo sistema de transportes neste caso: “Se o transporte aumenta a actividade numas zonas, pode-a baixar noutras mas, ao aumentar o todo, o efeito positivo deve dominar; em geral, a existência de ganhos líquidos, permite a uma entidade mais geral – nacional ou comunitária – proceder a compensações nas regiões lesadas” (Murta, 2010: 114).

- **Cooperação/coordenação vertical**

“A cooperação/coordenação vertical é relativa aos actores e políticas e integra-se no princípio da subsidiariedade¹⁴ e no denominado “processo de reescalonamento” (i.e.

¹⁴ Segundo Castanheira Neves, o princípio da subsidiariedade “postula que a transferência de atribuições e competências se efectue para a autarquia local melhor colocada para as prosseguir, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia. Princípio que está consagrado no n.º 1 do artigo 6.º da CRP e no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e significa que o Estado só deve realizar as tarefas que não sejam mais eficientemente prosseguidas pelas autarquias locais, ou seja, que a repartição das tarefas públicas deve ser independente da natureza dos interesses

reorganização e redefinição das escalas das transformações territoriais e dos níveis de governo a elas associadas.” (Feio e Chorincas, 2004: 144)

No sentido da anterior afirmação, reitera-se o comprometimento da União Europeia com as políticas regionais activas no âmbito da dinâmica do Acto Único Europeu e do tratado de Maastricht.

A maioria destas acções, inscritas “em quadros mais ou menos especializados: programas de mobilização de fundos estruturais (FEOGA, FSE e sobretudo FEDER) ou programas Interreg (...)” valorizaram as regiões da Europa, “por vezes à revelia dos Estados Nacionais” (como era o caso francês, muito centralista) (Gaudin, 2004: 55). Procurava-se, assim, corresponder a objectivos conjuntos, como o reforço da já forte dinâmica de descentralização-regionalização e, simultaneamente, legitimar uma prioridade antiga como a “coesão” ou a “subsidiariedade” que, contas feitas, desembocam numa vontade de reforço dos poderes regionais em particular – desejo que constituía um dos pilares da UE desde a sua criação com o Tratado de Roma em 1957.

A par disto, no plano nacional abraçou-se este posicionamento em pleno, quase que como uma espécie de reacção às políticas do Estado Novo, procura-se fornecer uma escala de competências mais próxima dos cidadãos, mas sobretudo a suficiência na exequibilidade da acção, não fosse a proibição de “quaisquer formas de subsídio ou comparticipação financeira às autarquias locais por parte do Estado ou de outros institutos públicos” (art. 16º, nº 1 citado por Montalvo, 2003: 139). Mas, numa análise do mesmo autor, a manifesta incapacidade financeira das autarquias criou laços de dependência que não foram resolvidos. Sobretudo, sublinhe-se uma viragem dos investimentos intermunicipais em prole de *contratos-programa* e acordos de cooperação financeira entre Estado e município. Assim, temos por um lado o envolvimento íntimo de várias escalas da acção pública, por outro, trata-se de uma inter-territorialidade inesperada e contraditória, pois não resolve um problema de há longos anos: o das finanças locais (*idem*, 2003).

em causa, e que, no fundo, a repartição das atribuições deve ter como fundamento razões de eficácia e não apenas as ligadas à sua natureza.” (Neves, 2004: 13)

- **Cooperação/coordenação horizontal**

Para Montalvo, os municípios, durante séculos “viveram fechados sobre si próprios, alheios e indiferentes à vida e ao desenvolvimento dos municípios confinantes” (2003: 88). No entanto, logo após o fim da ditadura, há um desejo evidente de descentralização administrativa (consagrado no art.º 267º da Constituição da República Portuguesa de 1976), no sentido da aproximação do serviço público das populações. Nas palavras do mesmo autor, no seguimento desse desejo procede-se à criação de serviços de base supra municipal - como é o caso das CCRC's ou dos GAT (ambos criados em 1979). Efectivamente, estão patentes as primeiras medidas que demonstram o reescalamento do Estado a um plano mais horizontal (não deixa no entanto de actuar em hierarquia e num plano vertical, mas indicia uma postura de coordenação e não apenas de decisão-execução).

Voltando aos municípios, o interesse de uma estrutura supra municipal que permita uma coordenação horizontal é desejável no âmbito da competição a que as cidades e as regiões acabaram por se submeter. Se, por um lado, menos saudável, decerto, as cidades se assemelham, por vezes, a entidades autocentradas, “alheias ao desenvolvimento dos municípios confinantes”, debatendo-se por um melhor posicionamento nas hierarquias urbanas¹⁵. É certo, por outro lado, que nem todas estão à altura de competir, pelo que se unem. E uma cooperação desejável já que, como afirmava Manuel Machado (entrevista), “as cidades vizinhas ganham, nós ganhamos. Temos interesse no desenvolvimento dos outros...”¹⁶. Essa unidade conduziria a um reforço político da região intermunicipal, sobretudo no esforço de atracção de investimento quer no âmbito das economias de escala, quer junto das políticas regionais europeias, ou seja, na captação de fundos regionais.

Para Paulo Areosa Feio, é necessário ainda distinguir neste âmbito de cooperação horizontal entre os actores locais, entre uma cooperação baseada na “agregação para a gestão” e uma “agregação pró-activa”. Neste sentido, a primeira corresponderia a uma gestão de serviços públicos, como os transportes, enquanto a segunda remete para uma agregação de municípios com o intuito de promoção de um projecto específico ou de planeamento estratégico. É o que, de resto, parece estar implícito na reforma

¹⁵ Sobre o assunto e caso de Coimbra, “A construção da imagem de Coimbra no contexto das hierarquias urbanas das cidades portuguesas” - dissertação de mestrado de Ricardo Marques (2009).

¹⁶ Desejo que está implícito na consagração da descentralização administrativa na CRP, “tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e da eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados” (Neves, 2004).

administrativa territorial de 2003, com a criação das comunidades intermunicipais (CI), como as GAM ou as ComUrb. No caso dos municípios envolvidos no projecto Metro Mondego, a dar-se a criação de uma área metropolitana, tratar-se-ia de uma Comunidade Urbana. O que faria sentido, pela sua dimensão (a ComUrb compreende um mínimo de 3 municípios e/ou 150.000) e, sobretudo, no interesse de uma agregação pró-activa, numa primeira fase, e “para a gestão” num segundo tempo. Assegura-se assim a articulação de investimentos de interesse supra-municipal, uma vez que a “(...) atomização dos trezentos e oito municípios portugueses constitui um obstáculo à prossecução de novas tarefas e tipos de intervenção que se revestem cada vez mais de um cariz verdadeiramente supra-municipal” (Ruivo, 2003: 3).

Estamos, no entanto, no domínio do desejável e longe da realidade prática. Como veremos adiante, na análise das informações recolhidas do caso específico do Metro Mondego, mas também à escala nacional através do contributo teórico de alguns autores (nomeadamente Montalvo, 2003), concluímos que rareiam em Portugal as lógicas de intermunicipalidade. A maioria das vezes estas esgotam-se no campo da retórica.

1.3.2. Uma Anarquia Organizada

Outros benefícios teóricos da governança multinível é que a mesma fornece uma mais completa informação das preferências dos “níveis” constituintes. Ainda, é mais eficaz na resposta a preferências dinâmicas, que mudam, e que portanto exigem uma solução adaptável. É simultaneamente mais aberta à experimentação e inovação, o que conduz a soluções que aprazem e a compromissos credíveis. Por outro lado, novas vantagens trazem novos desafios e coordenar múltiplas jurisdições tem os seus custos de coordenação. Hooghe & Marks consideram que “coordination dilemma confronting can be simple stated: policies of one jurisdiction have spillovers (positive-negative externalities) for other jurisdictions, so coordination is necessary to avoid socially perverse outcomes.” (2003: 14)

Até aqui falamos em modelos racionais. Embora falar num paradigma de inter-territorialidade não esteja directamente relacionado com a aplicação de um modelo de decisão não racional, que é o que apresentamos a seguir, percebe-se a pertinência da sugestão perante um quadro pouco definido de múltiplas relações como é o modelo interactivo. Não se trata, aliás de um arquétipo propriamente dito. É indefinido no concreto, constituindo antes uma abordagem e, sobretudo, uma aproximação flexível,

soft not hard (regulação, não intervenção, como de resto parece ser o carimbo que a UE tem marcado nas suas políticas).

Parece apropriado, neste sentido, apelar a March e Olsen que criaram um modelo de *decision-making* baseado na metáfora *contentor do lixo* para lhe retirar, deliberadamente, qualquer sugestão de ciência ou racionalidade que marcam outros modelos do processo de decisão, como os atrás explicados.

Já Meny e Thoenig reconheciam no processo de decisão pública uma realidade múltipla, *un revelateur controversé*, que conduzia a uma espécie de anarquia organizada, como de resto parecia ser um traço característico da maioria dos processos de decisão.

Também March e Olson se apercebem que, em certa medida, as decisões tomam-se sem que ninguém se dê verdadeiramente conta. Ruivo¹⁷ reitera esta ideia, quando diz que as políticas públicas tomam vida e um rumo próprio. Deste modo, é por demais evidente a “realidade múltipla” a que Meny e Thoenig se referem. A condução da política pública depende de várias instâncias, mas de nenhuma força em concreto em última análise. “Assim, o presidente dos Estados Unidos, mestre supremo da paz e da guerra, preside mas não decide verdadeiramente. Não controla o tratamento, apenas ratifica soluções das quais está prisioneiro, de aspectos rotineiros da sua administração” (Thoenig, 1989: 193). John F. Kennedy, subscrevendo esta posição, afirmou um dia: “the essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer - often, indeed, to the decider himself.” (citado por Hall, 1980: 192).¹⁸

Por isso mesmo, March e Olsen criam um modelo onde, para os autores, reside as verdadeiras oportunidades da decisão:

A garbage can into which various problems and solutions are dumped by participants. The mix of garbage in a single can depends partly on the labels attached to the alternative cans; but it also depends on what garbage is being produced at the moment, on the mix of cans available, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene (March e Olsen citados por Howlett & Ramesh, 1995).

¹⁷ Intervenção na conferência “Deliberação fria vs. deliberação quente: O caso do debate público sobre a auto-estrada de Génova”.

¹⁸ Esta ideia que está patente na obra de Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. É um trabalho que marca verdadeiramente os estudos da decisão pública. Neste estudo concreto, num dos períodos mais críticos no pós - Segunda Guerra Mundial, consta que a decisão se vai concebendo em momentos diferentes do processo, baseada em decisões pequenas e simples (num binómio sim/não). A escolha vem de tal forma condicionada, que a decisão parece ter um rumo próprio.

Contudo, Howlett e Ramesh consideram que o modelo é um exagero do que se passa na realidade (embora caracterize vários casos) mas que, por outro lado, constitui uma “pedra no charco” para o debate então estéril do binómio racional – procedimental, permitindo novos estudos com nuances, subsistemas, etc., em que se chama a atenção para o contexto institucional e sua diversidade.

I.4. Um Poder Relacional

Apesar da importância do discurso sobre o desenvolvimento local e as mudanças trazidas pela descentralização, não é certo que a execução de uma política de desenvolvimento económico local reflecta a existência de um novo modo de funcionamento das colectividades locais em relação ao Estado.

- Le Galès (1989: 131)

A abordagem dos municípios-tipo, atrás explanada, permite perceber que o local se define na sua relação a outras instâncias, sejam elas locais, nacionais ou mesmo internacionais. Mas na medida em que o Local (o microeconómico, o regional, o município...) é definido por essa relação, é importante perceber que cada local (*locus* ou lugar), também define toda a relação – sempre singular e exclusiva – relativamente ao resto da constelação de elementos nesse sistema.¹⁹

Apesar de a literatura respeitante ao binómio centro-periferia (modernismo difusor de Shills) reiterar sobejas vezes a posição inferior a que o local era condenado no leviatão de Hobbes, é necessário compreender que apesar de uma desvantagem relativa, o local possui sempre uma margem de afirmação. O processo de implementação das políticas públicas corresponde sempre a uma negociação, formal e informal. Sendo uma negociação, o local nunca é totalmente passivo (Ruivo, 2000).

A confirmar esta ideia do estado das coisas, parece haver uma distância, algo indefinida e perpétua, entre a *cidade legal* e a *cidade real* ou, por outras palavras, *da law-in-the-books a law-in-action* (*idem*, 2000) De facto, sobre esta perspectiva, Mucha esclarece que “a jurisdição sobre o processo descentralizador aborda a questão por meio de um referencial extremamente generalizador, apontando apenas novas posturas e novos campos de acção das autarquias – *quem* e o *quê*, mas pouco aprofundado as

¹⁹ Ruivo (2002: 139) sugere o contributo de Moles e Rohmer: “a ideia de lugar, é a ideia do reconhecimento(...). O espaço como marco é uma referência a um contacto com o mundo (...); serve para construir no campo da consciência uma estruturação particular que designaremos ‘mapa mental’, uma imagem do mundo na sua generalidade em relação a cada um de nós”.

metodologias e estratégias de acção nos referidos campos – o *como* e o *porquê*.” (2002: 66)

Assim, apesar dos esforços rumo à aproximação dos problemas da sua origem, o local social e político - acreditamos - nem sempre é devidamente abordado. Nesta evidência, será porventura necessário invocar Crozier²⁰ e a sua escola, que afirmam que “o elemento preponderante das relações entre centro e periferia consiste fundamentalmente na comunicação e na troca política em que o mais importante será uma possível cumplicidade política e administrativa” (Bilhim, 2004: 28) o que comprova a miragem em que consistia a racionalidade absoluta, totalitária. E essa troca política, na opinião de Montalvo, pauta-se por uma “descentralização administrativa que tem sido um processo extremamente pobre, alimentado por um discurso político onde por vezes se cruzam, com indisfarçável cumplicidade, as fortes resistências do centro e as fracas vontades da periferia.” (2003: 89)

É preciso pois reconhecer a existência de um vasto conjunto de laços não institucionais entre os protagonistas do local. Worms, aliás, reconheceu a presença dessas interacções entre o “Préfet” e os Presidentes das câmaras médias e pequenas, bem como a sua sobreposição aos papéis pré-determinados pelas normas jurídicas. (Ruivo, 2000: 52)

Assim, quer se trate de uma relação entre o local e o centro, ou mesmo entre o local-local como é o caso da contribuição de Worms, é preciso ter em conta, a par dos canais institucionalizados, o jogo de afinidade e diferendos que escondem por detrás. A escolha de um dos vários caminhos, local ao centro ou outras direcções, é definido pela em parte pela cumplicidade política e administrativa. Qualquer medida tomada neste ambiente tem uma componente arbitrária (não há uma itinerário rígido e absoluto) que só o microscópio da análise sociopolítica permite dar conta.

²⁰ Autor da obra de referência “L’acteur et le système”, co-escrita com Erhard Friedberg. Fundador da escola da “análise estratégica” onde se inserem autores já aqui citados, como Grémion, Thoenig e Dupuy. (Crozier & Friedberg, 1977)

2. Do Governo à “Governança”

Mandar é fácil, difícil é Governar

– Goethe

2.1. Da administração científica à profissional

A administração pública, sobretudo a gestão pública²¹, não escapa ao conturbado séc. XX. Também neste âmbito se verifica uma evolução e adaptação que o tempo e o contexto social, político e económico exigiram. No entanto, desde a surgimento do denominado modelo tradicional ou administração científica que os fundamentos teóricos que edificam a administração pública continuam importantes no debate analítico actual.

A saber, a dialéctica entre política e administração de Woodrow Wilson²², a teoria da burocracia de Max Weber (condição necessária para a racionalidade da civilização moderna) e a gestão científica do trabalho de Frederick Taylor (boa gestão e eficiência). Mas também é importante reter que a administração científica, que se formaliza e vinga entre 1900 e 1920, “permaneceu como modelo oficial para muitos países ocidentais até ao último quarto deste século” (Owen Hughes citado por Rocha, 1994: 15).

Apesar dessa permanência, não é este o paradigma dominante. De facto, com o fim da Segunda Grande Guerra, e prolongando-se até sensivelmente ao fim dos trinta gloriosos, toma lugar a denominada administração profissional. A imagem do funcionário está no centro desta administração. Com o surgimento do *Welfare-State* e portanto das funções do Estado, este amplia largamente a sua despesa e aumenta a sua “máquina” burocrática com mais empregados. A meritocracia correspondia à melhor gestão. A crise dos anos 70, ao questionar o Estado de Bem-Estar, põe também em causa a administração profissional. É precisamente o poder do burocrata, quando a administração profissional é questionada, que é igualmente contestada.

²¹ Sublinhe-se a distinção. Gestão Pública afigura-se como uma sub-área da Administração Pública.

²² *The Study of Public Administration* – primeiro escrito científico na teoria da administração pública. A ideia-chave, a dicotomia política e administração, é retomada na reforma administrativa que toma lugar nos últimos 25 anos do séc. XX, como veremos adiante. Tradicionalmente não havia esta distinção.

2.2. Nova filosofia de Gestão

Os desenvolvimentos da teoria administrativa na altura conduzem a que esta perca a sua identidade que jaz na racionalidade jurídica²³, procurando um lógica “importada” do mercado: uma racionalidade gestionária. Na evidência da ineficácia de uma racionalidade baseada na hiper-estabilidade estrutural e na regularidade dos processos (Rocha, 2002), onde tudo está rigorosamente definido, há um esforço de procurar uma nova ordem na desordem económica que o mundo atravessava. Nesse sentido, a racionalidade do mercado trazia novas respostas, pois era menos linear e dedutiva, sendo antes flexível e adaptável ao meio.

Mas esta racionalidade estava patente num conjunto de duas ideias que constituíram as linhas orientadoras da reforma da Administração Pública no final dos anos 70. Ambos são a seguir explanados na medida em que marcaram (e ainda marcam) a gestão pública até à viragem do século.

Reiteremos na presente dissertação, o retorno do pensamento económico liberal, promovido pelos dois partidos de direita (a *new right*) que defendiam a privatização e a não intervenção do Estado na actividade económica. “Relativamente às actividades não privatizáveis propunham um modelo de gestão empresarial” (Rocha, 2002: 43)

Formam-se assim duas linhas de ideias, um conjunto de suporte e orientação na reforma da administração pública a partir dos meados dos anos 70.

A primeira, denominada Teoria da escolha pública (*public choice*)²⁴, apela ao restabelecimento da primazia do governo representativo sobre a burocracia.

*A escolha pública pode ser definida como o estudo económico das decisões que não pertencem ao mercado ou simplesmente como a aplicação da economia à política. A temática é idêntica à da ciência política: teoria do Estado, sistema de votação, comportamento eleitoral, teoria dos partidos, burocracia, etc. A metodologia é a da economia. O postulado comportamental básico tal como a economia, é o de que o homem é egoísta, racional e maximiza a utilidade.*²⁵

²³ O Direito e a burocracia de Weber estão intimamente ligados. O primeiro legitima e fortalece o segundo que, por sua vez, garante a ordem procurando eliminar o imprevisto e o conflito (a cada indivíduo ou grupo, uma função).

²⁴ O primeiro contributo atribui-se a Downs (1957) com “An economic Theory of Democracy”, onde Downs aplica o funcionamento do sistema político a um modelo microeconómico (influência da *rational choice*); Tullock (1965), “The politics of bureaucracy” – os quadros superiores estão primeiramente preocupados com a carreira, pelo que procuram agradar os seus superiores, na esperança de serem recompensados em termos de promoções. Niskanen (1971) – Bureaucracy and representative government – sofisticada a análise de Tullock, referindo como a maximização do interesse individual passa pela maximização do orçamento do “bureau”. Identificação e relação entre burocratas e políticos.

²⁵ Definição que se deve a Mueller (1979: 1-2, citado por Bilhim) e que define o corpo teórico de vários autores como James Buchanan, Mancur Olson, George Stigler, V. Ostrom, William Riker e Tollison, para além dos supracitados.

Da teoria da escolha racional, onde assenta a doutrina da *public choice*, resultam vários pressupostos, entre os quais vale a pena salientar: as preferências, o auto-interesse de cada indivíduo; a racionalidade dos indivíduos e a ordenação de alternativas; uma escolha consistente das alternativas de modo a melhor beneficiar as suas preferências; estratégia de maximização. Como já foi dito anteriormente, com a aplicação deste modelo à administração pública, ressalta o perfil do burocrata movido por interesses próprios em detrimento da acção para o bem comum. Assim, reformar a administração pública parte deste pressuposto, pelo que deve ser erigida uma estratégia que devolva o poder “cortado” aos líderes políticos sobre a burocracia. “Este poder da burocracia pode ser enfraquecido através da desregulação da economia, pois, reduzindo o tamanho do sector publico, diminui-se a área de influência do funcionalismo público” – uma reforma neste sentido implica/supõe o reforço das decisões centrais – “Desta forma, desaparece a autonomia das autoridades locais que passam a ser agentes do governo central.” (Rocha, 2002: 45). Em termos de *design* administrativo, a concentração do poder inclui três preocupações fundamentais – centralização, coordenação e controlo. Os três “C” que postulam o reforço da componente política sobre a burocracia, pondo a tónica na imagem do ministro, na nomeação política dos administradores, enfim, da coordenação das políticas públicas numa agenda política.

A teoria da escolha pública é apropriada pela *new right* (Margaret Thatcher e Ronald Reagan). Marcado pelo conservadorismo social e por veicular os princípios neoliberais que ganham força no início dos anos 80, procura dismantlar o Estado de Bem-Estar sob a égide da superior qualidade da lógica de mercado na hora de servir o interesse público. Nesta senda, a mais importante função do governo passa por fazer o melhor uso dos mercados, deixando-os funcionar espontaneamente. Em última análise, quem ganha é o consumidor e, conseqüentemente, o público em geral.

A segunda filosofia de gestão corresponde ao denominado (mais comumente) gestorismo ou managerialismo (*managerialist school*). Embora não constitua uma realidade completa, este modelo foi o objectivo da modernização da administração pública em Portugal (Rocha, 2002). A perspectiva gestonária, estabeleceu, tal como o *public choice* a burocracia como a raiz de todos os males do serviço público. A diferença fundamental é que este modelo defendia o estabelecimento da primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia (e não dos quadros políticos).

A obra de referência da escola managerial cabe a Thomas Peters e Robert Waterman, em 1982, denominada *In Search of Excellence*. Os autores projectam nesta pesquisa, que mais tarde dá lugar a um livro, os aspectos da cultura organizacional que estão patentes na reforma administrativa de muitos países. Organizaram a obra em oito temas que consideraram ser os responsáveis pelo sucesso das corporações escolhidas (as melhores dos Estados Unidos) e que viriam a marcar a nova cultura empresarial²⁶. Sublinham, por isso, 1. o empenhamento na acção para evitar morosidade dos processos ('getting on with it'); 2. a proximidade ao cliente; 3. a autonomia e espírito empreendedor; 4. os recursos humanos, que são a base da qualidade e a importância da motivação; 5. a orientação por valores; concentração no que se sabe fazer ("Stick to the knitting"); 6. Estruturas simples e equipa reduzida, pois algumas das melhores empresas não tem uma mão-de-obra altamente qualificada; 7. Flexibilidade e rigor. (Peters, s.d.)

2.2.1. New Public Management

A apropriação efectiva desta posição empresarial no sector público materializa-se num movimento mais concreto, isto é, mais ancorado na administração pública. Referimo-nos ao *New Public Management*. Este conceito, para Hood, é abrangente e complexo na medida em que designa um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes, que dominaram a agenda da reforma administrativa do sector público em muitos países da OCDE.²⁷ Também Manning reitera a sua complexidade, considerando o NPM como “a slippery label”.

Este *management* abriga três princípios – chave: a descentralização, a desregulação, a delegação. Assim, sob a crítica da rigidez e paralisia das organizações conduzindo à incapacidade de inovar, o NPM sugere uma estrutura que promova o controlo descentralizado das políticas públicas, permitindo a iniciativa de gestores intermédios.

²⁶ Na verdade, algumas das empresas que foram usadas de exemplo acabaram por vir a ter longos períodos com uma péssima performance, não sendo hoje, de modo algum, um exemplo de sucesso. Houve ainda uma certa polémica, relativa a uma possível falsificação de dados utilizados na obra (Byrne, 2001).

²⁷ Embora os Estados Unidos da América também pertençam à OCDE, a reforma na linha da escola managerialista ficou conhecida como *reinventing government*, durante a administração Clinton. A expressão deve-se à obra de Osborne e Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to the pentagon*, onde ressalvavam um conjunto de princípios da escola gestorista que, uma vez aplicados, resultam numa administração totalmente reestruturada, de modo que se considera que o Governo foi reinventado.

Esta forma de prosseguir os objectivos coloca o cidadão-cliente no centro da cultura organizacional, bem como a prestação de contas²⁸ dos resultados.

Por desregulação, não se entenda que o NPM procura que o governo deixe de efectuar determinadas tarefas. Refere-se antes à imposição da racionalidade gestionária sobre a racionalidade jurídica como já foi atrás referido, o que normalmente induz em erro. Trata-se de mudar a maneira como se fazem as coisas, e não de deixar de as fazer (Manning, 2000).

Por fim, “delegação” corresponde ao *contracting-out*, ou seja, a possibilidade da transmissão a uma entidade privada a execução de determinados objectivos, mediante contrato (Rocha, 2002).

2.2.2. Críticas

Dum ponto de vista mais prático, Hood (1991: 9) sintetiza todas as críticas dizendo:

A primeira crítica é de que o “new public management” não tem qualquer conteúdo teórico, é uma roupagem vazia. A grande consequência do managerialismo tem sido o aumento exponencial dos controladores orçamentais e de performance, sem que o facto se tenha traduzido em melhorias dos serviços públicos, como vem sendo constatado pelos cidadãos.

Embora se apresente como promotor do bem comum, na realidade, o managerialismo tem servido de veículo para interesses particulares, sendo criada uma elite de novos gestores públicos, cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos administradores. Além disso o “new public management” tem de ser entendido como um modelo de gestão pública de matriz britânica, dificilmente exportável para outras estruturas e culturas administrativas. (Rocha, 2002: 4)

A acrescentar a esta crítica, Christopher Pollit aponta diferenças fundamentais entre o sector público e o sector privado que são incontornáveis e que portanto acabam por minar a eficácia e desprover de sentido a aplicação de um modelo a um contexto que não o seu. De facto, Pollit reconhece que na esfera privada não há responsabilidade perante eleitos, nem uma multiplicidade de objectivos e prioridades conflitantes; que no sector público está ausente ou é raro um ambiente de organizações em competição ou ainda uma relação oferta/rendimento. A este último acresce um enquadramento legal e uma gestão de pessoal manifestamente distintos e, sobretudo, uma orientação dos processos para o cliente-cidadão (Bilhim, 2004).

²⁸ Para prestação de contas utiliza-se frequentemente na literatura o termo *accountability*. Tal como o nome sugere remete para a obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou aos seus representados.

2.3. A Governação

No começo dos anos 90, assistiu-se a uma reacção dirigida à identificação entre gestão pública e privada, procurando recriar-se um *management* mais público, agora com a designação de “governança”.

É a dialéctica cidadão-cliente, que vem por em causa a abordagem managerialista, bem como a percepção de que um modelo importado do mercado, não conduz, como se esperava, a que a virtude do modelo se verificasse no sector público, uma vez que são dois campos distintos. Contudo, a gestão pública não deixa, por isso, de tratar as questões de eficiência e eficácia neste prisma. O que a nova perspectiva da governança traz de novo é a preocupação com outros valores que vão mais além dos padrões da gestão empresarial e que diferenciam o sector público do sector privado (Rocha, 2000).

Também a mudança da comunicação unilateral entre níveis de governo para um paradigma de comunicação multilateral (*top-down/bottom-up*) influencia o novo tipo de relação entre o formal e o informal (como veremos à frente), assumindo-se agora a necessidade de interacção entre governo e sociedade. Na hipotética impossibilidade de o governo actuar de forma unilateral, porque os valores do sector público e da democracia política assim o exigem, este terá de proceder a uma governança em rede (regulação partilhada e cruzada). Como afirma Gaudin, é preciso erigir como postulado da governança²⁹, como eixo estruturante, um governo que joga com multi-níveis e multi-actores (actores nacionais, regionais e locais, partidos políticos, grupos de interesse ou de pressão, instituições e demais organizações privadas). De facto, nesta postura nova procede-se ao envolvimento e inclusão desses vários actores recorrendo à ideia-chave da inclusão pela participação.

Chorincas e Feio procedem à distinção de dois processos que constituem o “níveis” da participação:

i) Envolvimento de todas as partes interessadas, cuja participação é fundamental na concepção e implementação do processo de governança territorial³⁰. Para este aspecto, o meio mais relevante é o *contracting-out* de que falávamos atrás, neste texto.

²⁹ Para uma distinção entre governação e governança, a presente dissertação adopta o significado atribuído por Cascalheira, deste modo, a governação refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às condições sistémicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma do governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses. O termo governança refere-se então à arquitectura institucional, distinto, portanto de governança, basicamente ligada a performance dos actores e à sua capacidade de exercício da autoridade política. (2008: 15)

Hoje, o processo mais conhecido que é a imagem desse tipo de envolvimento é a Parceria Público-Privada³¹;

ii) Participação “difusa” de actores privados (sendo aqui relevante a participação dos cidadãos) (2009: 144).

Se a procura da melhor organização possível para responder às necessidades de bens e serviços dos cidadãos é uma constante, é chegada a altura em que se questiona se a dicotomia *cidadão-cliente* é viável.

Esta dialéctica-chave que induz a desenvolvimentos mais recentes como o *New Public Service*, que se deve a Denhardt, o principal impulsionador desta filosofia de gestão pública (Bilhim, 2004).

Como afirma Denhardt (s. d.), têm sido visíveis, na teoria social e política recente, questões relativas à democracia, que desembocam num apelo a medidas no sentido de revitalizar a cidadania, tornando-a mais dinâmica. Não quer isto dizer que o *managerialismo* é antidemocrático, mas que é comumente aceite que a democracia, sobretudo a democracia representativa, está em crise. *Serve rather than steer* é a proposta que nos deixa Denhardt. Isto significa, tal como o título sugere, que o serviço público tem como objectivo ajudar os cidadãos a articular e conhecer os seus interesses partilhados, em vez de procurar controlar ou dirigir a sociedade na direcção que pretende. (s. d.: 553) Assim, este novo paradigma da gestão pública assenta em sete lições-chave que desafiam a escola gestorista. Deve-se, efectivamente, 1. procurar servir cidadão e não clientes; 2. corresponder ao interesse público; 3. valorizar a cidadania e não o empreendedorismo; 4. pensar estrategicamente, actuar democraticamente; 5. a *accountability* não é simples; 6. servir em vez de mandar; 7. valorizar as pessoas, para além da produtividade.

2.4. Os Transportes e a Administração

Na obra “Les politiques de déplacement urbain en quête d’innovations”, Bernard Jouve (2003), juntamente com outros autores, dá-nos conta do lugar dos transportes

³¹Perante uma multiplicidade de definições, a explicação de C. William Ibbs, Young Hoon Kwak, YingYi Chih afigura-se a mais esclarecedora: *Public Private Partnerships (PPPs) have emerged as one of the major approaches for delivering infrastructure projects in recent years. If properly formulated and managed, a PPP can provide a number of benefits to the public sector such as: alleviating the financial burden on the public sector due to rising infrastructure development costs; allowing risks to be transferred from the public to the private sector; and increasing the “value for money” spent for infrastructure services by providing more efficient, lower cost, and reliable services.* (2009: 1)

urbanos no âmbito desta evolução das políticas públicas e da administração a partir dos anos 80. Sob os exemplos de Genebra, Nápoles, Munique e Lyon, percebemos a importância dos transportes e deslocamentos urbanos nos debates políticos contemporâneos pelos desafios que levanta e conseqüentemente e pela resposta inovadora que exige.

Trata-se de uma área que sempre traduziu uma abordagem sectorial, de “uma colecção de medidas no domínio da via urbana, do estacionamento no centro da cidade...” (2003: 12), cuja resposta clássica perante a ameaça de problemas de tráfego era o investimento massivo em transportes colectivos. No entanto, como já aqui referimos, estas acções apenas adiam a resolução efectiva do problema.

Actualmente, sabe-se que para tal é preciso consumir sinergias - empregando o aprendizado da escola gestorista - afim de proceder a uma abordagem integrada do problema. É necessário recorrer a vários actores para, numa primeira fase, desenhar uma solução talhada às necessidades locais e, posteriormente, para garantir a viabilidade e sustentabilidade da mesma (como bem comprova, veremos, o Metro Mondego). Isto exige obviamente toda uma reformulação de procedimentos, técnicas, recomposição de quadros e instituições e até mesmo de estilos políticos (*idem*) para ultimar essa postura dialogante e de projecto característica da governança.

Por outro lado, seria ingénuo pensar que esta mudança se consegue efectivar sem que se crie uma nova referência para um modelo urbano, ou seja, o de uma cidade sustentável e que não seja estruturada em função da viatura individual que é o automóvel. Mas esta só é possível se se procurar mudar representações e hábitos, pelo que o diálogo e o debate com os utilizadores finais – os cidadãos – é essencial. Estimular o debate público, sensibilizar a sociedade, mas também procurar “conhecê-la” para melhor interagir com ela (integrando a sua participação, num modelo de NPS) são actualmente as melhores ferramentas para gerir, e sobretudo conseguir, a mudança.

3. Participação e cidadania

Em Portugal, os défices democráticos são conhecidos a muitos níveis. A cultura democrática é ainda demasiado incipiente, apesar dos 34 anos que levamos de experiência democrática. Embora o poder local tenha sido justamente considerado uma das principais conquistas do 25 de Abril de 1974, sabemos bem e importa que todos o reconhecemos como o poder autárquico só em muitos casos excepcionais pode ser considerado como fundado na proximidade aos munícipes e, menos ainda, complementado com processos decisórios de envolvimento e participação alargada dos cidadãos.

- Estanque *apud* Alves (2008: 5)

3.1. Crise da democracia?

Actualmente, há um afastamento dos cidadãos da esfera política, marcado, sobretudo, por uma relativa desconfiança destes para com os políticos.

Numa primeira análise, isto relembra as ideias de Weber e do seu discípulo Michels (a lei férrea da oligarquia), em que o mundo político não está ao alcance das classes “dominadas” e daí a descrença na política. Há um desencantamento da democracia, onde outrora se clamavam as virtudes de um regime que é “a pior forma de governo, excluindo todas as demais formas”, citando Winston Churchill.

Mas a crise da democracia é um conceito vago. Easton circunscreve essa crise no âmbito do sistema político e afirma que a crise se pode verificar na comunidade (apatia, crise identidade, etc.); no regime político (crise da própria ideia de democracia); da performance do regime; das instituições da democracia; dos actores políticos (desconfiança para com estes); da co-cidadania (desconfiança nas interacções entre concidadãos como é o caso da Argentina) (Braud, 2000). Com isto em mente, analisemos o seguinte quadro³²:

	França	Reino- Unido	Alemanha	Itália
Evolução da confiança no Parlamento entre 1980 e 2000	-16%	-6,7%	-18,8%	+3,9%
Evolução da confiança nos sindicatos entre 1980 e 2000	-4,6%	+1,1%	+1,5%	+1,2%
Pronto a participar numa manifestação?	+13,5%	+4,4%	+13%	+11%
Vai votar?	-6,5%	-13,4%	-6,1%	-7,6%

³² Estes dados foram fornecidos no âmbito de uma aula “Théorie des élections”, do Professor Magni-Berton, em Sciences Po Bordeaux IV. Os dados, embora não se possa apurar a sua fonte correcta, acreditamos serem do autor David Easton.

Os resultados corroboram que há uma crise nas instituições mais verticais (o Parlamento) e nos canais de participação institucionais (o voto). Mas comprova-se, por outro lado, uma subida generalizada da confiança em instituições oficiais mais “horizontais”, bem como de uma vontade gritante de participação por meios não convencionais (a manifestação) o que confirma adicionalmente que a sociedade não está apática³³, pretende, por outro lado dar o seu contributo.

Retenhamos, portanto, o relativo sucesso do factor participação e das instituições mais próximas, hierarquicamente, do cidadão. São precisamente esses dois aspectos que reiteram a necessidade de uma aproximação da acção pública a nível local no sentido de reanimar a democracia, pois “(...) dada a proximidade entre eleitos e munícipes, poderá constituir um novo fórum para reanimar e envolver, e para restituir aos munícipes a ideia da utilidade da sua participação.” (Bilhim, 2004: 58)

3.2. A especificidade Portuguesa

“(...) o quadro formal e oficial do Estado Central não correspondeu pois sempre às práticas, quer mais recuadas quer mais avançadas dos sistema local, pelo que em alguns casos se configurou a existência de um “Estado paralelo” local, em regime de co-habitação com o Estado oficial local.”

- Ruivo, 2002: 26

Portugal mantém traços característicos, no que respeita à relação da sociedade civil (terceiro sector) com o Estado, semelhantes em linhas gerais ao restante “círculo latino”.

De facto, Esping-Andersen retrata-nos esta relação, pronunciando-se sobre um modelo “Sul-Europeu” de welfare (Portugal, Espanha, Grécia, Itália). Ao contrário dos restantes três regimes, o *beveridgiano* ou universalista, *bismarckiano*³⁴ ou contributivo e o liberal ou anglo-saxónico, este quarto regime caracteriza-se, sobretudo, por uma dualidade entre teoria e prática, *da law-in-the-books à law-in-action*.

³³ Há também a crise da representação, que se verifica sobretudo ao nível dos partidos políticos. Não é por acaso que os partidos das massas tem dado lugar aos partidos de eleitores (*catch-all party*), para empregar terminologia de Kirchheimer (1966). É uma análise interessante, mas que pela sua extensão teórica não será aqui abordada.

³⁴ O modelo de segurança social na Alemanha – sistema em execução a partir de 1883, levado a cabo pelo governo do chanceler Bismarck. Tem por base a adesão a caixas de solidariedade co-financiadas, principalmente, por cotizações patronais e salariais.

Na verdade, e atentemos no caso Português, este consubstancia-se, por princípio, num modelo de Estado Providência universalista ou *beveridgiano*³⁵. No entanto, o contexto e a prática ditam a ineficácia do mesmo. É de sublinhar a democratização tardia do país, mas também uma forte *path-dependency* imposta por sucessivas más opções no âmbito da economia, que reproduzem e marcam uma competitividade e crescimento reduzidíssimos num país que, não há muito, era rural e pouco industrializado. Portugal, como a Europa Meridional em geral, “é marcado por uma subtil mesclagem entre instituições públicas e privadas, (...) o modelo de bem-estar social em questão sofre de um défice de estatização que acaba por dar azo a um uso clientelista da protecção social para fins sociais (...) acabando por inquinar a implementação das políticas públicas” (Herrera citado por Mucha, 2002: 21)

Mas há ainda o aspecto cultural. A longa ditadura que o país atravessou não abandonou por completo a nossa identidade. A sociedade parece, em certa medida, ter criado o hábito de viver sem o Estado. Isto traz consigo efeitos negativos, mas também efeitos de compensação.

De facto, a ineficiência evidente do Estado na coordenação das políticas sociais perpetua esse distanciamento entre o Terceiro Sector e o Estado. Em contrapartida, as relações de parentesco e de vizinhança são extremamente importantes neste contexto, constituindo a rede de apoio informal a um Estado não efectivo.

Esta ideia reforça a necessidade de uma aproximação do Estado à sociedade, no sentido de diminuir o descrédito da classe política, de reavivar também o debate e a participação política. Neste sentido verificam-se já alguns canais institucionalizados, não estatais, aos quais o Estado recorre: as misericórdias ou as instituições particulares de solidariedade social (IPSS). Este contratualismo ou parceria público-privada também corresponde a uma aproximação ao local.

Em todo o caso, na presença desta dualidade Estado-Sociedade convém ter presente a componente informal, oculta, das políticas públicas de maneira acrescida, pois formalidade e informalidade são, “duas faces de um mesmo processo, reflectindo a realidade sociológica do carácter multifacetado da vida social e quotidiana. Nessa medida, os processos de políticas locais formais não poderão ser inteiramente

³⁵ O modelo de segurança social de Beveridge – um relatório de 1942 propõe um plano de segurança social para todos os cidadãos, oferecendo garantias de doença e velhice, sem ligação com a profissão e cujo financiamento será baseado essencialmente sobre o imposto. É um plano de inspiração keynesiana e que acompanha o esforço da guerra. Será posto em obra a partir de 1946, sobre o nome de *National Health Service*.

compreendidos sem se prestar a devida atenção à informalidade que eles próprios contêm e veiculam desse modo contribuindo para modelar os seus conteúdos." (Ruivo, 2008: 8-9)

3.3. Novas formas de legitimação: o exemplo de Gronda di

Ponente

Na senda de uma nova relação com a sociedade, o campo político institucional tem de criar novas formas de deliberação. Uma deliberação que seja, portanto, inclusiva do cidadão. Logo aqui, deparamo-nos com abordagens diferentes. Sobre o caso do debate público sobre a auto-estrada de Génova, Luigi Bobbio³⁶ introduz-nos a duas abordagens teóricas, que o próprio apelida de deliberação fria e de deliberação quente. A “temperatura” da deliberação não jaz na questão central, mas na natureza dos participantes.

A primeira, constitui o *mainstream* da deliberação. Durante muito tempo, procurar a racionalidade num investimento público passava por uma deliberação fechada ao público, exclusiva. O público era, portanto, uma mera audiência e não existia, de todo, qualquer tipo de confrontação entre as diferentes posições em jogo. Em todo o caso, há uma evolução marcadamente positiva neste campo. No sentido em que esta sugere que a deliberação deve assegurar uma abordagem fria e racional, pelo que a mesma deverá ser efectuada em espaços “protegidos” (arenas de debate artificialmente construídas), entre cidadãos aleatoriamente seleccionados, a fim de garantir que os participantes representam a comunidade em geral.

Pelo contrário, a deliberação quente (que constitui o modelo francês de “*débat public*”³⁷ em infra-estruturas de grandes dimensões), assenta na participação colectiva que é efectuada em reuniões abertas. Surge como crítica ao modelo atrás explicitado (discussões pobres, margem para manipulação/paternalismo, exclusão de minorias, resultados instáveis, a própria questão da legitimidade...) afinal, *deliberation should involve real actors in the real world* (Bobbio, 2010). O resultado é a primazia do confronto sobre a deliberação *per se*, que permite fazer um levantamento de todas as posições e argumentos em jogo - *faire le tour des arguments*; de um desequilíbrio na própria

³⁶ Conferência Deliberação quente vs Deliberação fria, que teve lugar no Centro de Estudos Sociais, 8 de Junho de 2010

³⁷ Loi Barnier, 1995 – postula a submissão de infra-estruturas ao debate público, a criação de uma autoridade independente que garanta as condições para o bom debate e, por fim, a adaptação do projecto à solução encontrada em público.

participação, evidenciando as minorias (as mais afectadas por uma infra-estrutura, normalmente. O debate ruma então a uma discussão sobre essas mesmas posições agora evidentes, procurando validá-las ou excluí-las, até se chegar a um consenso. Neste sentido, a parceria provou-se ser útil em ajudar o serviço público a melhorar a efectividade dos programas que implementou, o que leva a crer que racionalidade e democracia podem ser sinónimos!³⁸

Estas novas ferramentas de democracia deliberativa, entre outras formas de parceria, levam a OCDE a concluir que

partnerships stimulate the use of measures that correspond to shared priorities; they help adapt programmes to local needs and conditions, taking advantage of the knowledge of the various partners on the local problems and target groups; and they identify and draw on synergies between government programmes and local initiatives that can enhance their mutual impact. (OCDE -LEED 2007, citado por Chorincas e Feio, 2009: 145)

Roteiro de Pesquisa

A aplicação de uma política pública não é um objecto de estudo simples, constituindo um análise complicada. A razão jaz na natureza particular dos eventos que se observam. Com efeito, o processo de implementação caracteriza-se por uma multiplicidade de actividades espalhadas por um período relativamente longo de tempo, onde se distingue mal o início e o fim, e que mete em cena diversos actores, pessoas ou organizações onde a implementação não é a única tarefa que lhes cabe/corresponde. Quanto ao conteúdo, este apresenta-se como produtos frequentemente heterogéneos, directa ou indirectamente induzidos por essas múltiplas actividades, e onde as facetas não podem ser reduzidas a uma só família de factores.

- Meny & Thoenig, Les Politiques Publiques

I. Hipótese Central

No âmbito da pergunta de partida e da problemática que é apresentada na introdução, que circunscrevem o campo teórico da presente dissertação, e a pretensão de captar as relações e representações em presença, surge como hipótese explicativa principal o seguinte: Pela emergência de uma multiplicidade de intervenientes que directa ou

³⁸ Para Alain Touraine, “é entre a democracia processual, que não tem paixão, e a democracia participativa, que não tem sagesa, que se entende a acção democrática cujo objectivo principal é libertar os indivíduos e os grupos dos constrangimentos que pesam sobre eles” (1994: 21)

indirectamente participam da governação, a decisão fragmenta-se e complexifica-se. Daí decorrem obstáculos na relação entre os vários participantes do processo, o que afecta a correcta formulação do projecto, bem como a sua execução.

2. Hipóteses secundárias

Desta principal pressuposição teórica, decorrem outras hipóteses explicativas, que ressalvam de forma mais específica o que se pretende averiguar em cada uma das áreas da governação, da gestão e da participação (embora não sejam campos que se possam facilmente dissociar). Anotem-se as seguintes:

- I. A governação descentalizou-se somente na sua forma. Quanto ao seu “conteúdo” admite-se, enquanto hipótese, que pouco mudou. Os Municípios ainda não estão preparados para governar num modelo descentralizado e é, em última análise, o Estado Central quem conduz o projecto.
- II. À gestão do projecto não precede à criação de um meio de acção administrativo e institucional adequado. Reproduzem-se práticas que desvalorizam a própria ideia de governança e portanto, de diálogo continuado. O resultado é, por exemplo, uma inter-modalidade pouco conseguida, apesar de ser um dos valores intrínsecos ao Metro Mondego.
- III. A implementação assemelha-se a uma etapa menor e acessória, como a mera aplicação de um plano. Mas o decorrer desta mesma etapa evidencia a necessidade de uma sinergia entre decisores e executores e da urgência de encarar as políticas públicas precisamente como um processo e não como um plano, desde a sua formulação à sua avaliação.
- IV. O projecto Metro Mondego distancia-se do público-alvo na sua formulação, fazendo do projecto uma imposição e não uma construção conjunta, desadequando-se ao meio onde se insere, fomentando o descrédito da classe política.

3. Estratégia Metodológica

Dado que o presente estudo abriga um número relativamente reduzido e determinado de fontes e informadores privilegiados, recorreremos a uma abordagem multilateral e intensiva. Procede-se, deste modo, ao uso de técnicas qualitativas como a entrevista, devidamente construída para uma análise que se pretende mais aprofundada (e não

meramente representativa). Ou seja, socorremo-nos, sobretudo, da entrevista semi-estruturada. Neste trabalho, acreditamos ser importante dar margem ao entrevistado para desenvolver uma resposta através de uma pergunta mais aberta, enriquecendo assim a entrevista com informação importante e, eventualmente, com dados não esperados. Procura-se assim corresponder a essa “lógica intensiva” de que falamos, isto é, de “analisar em profundidade as características, as opiniões, uma problemática relativa a uma população determinada, segundo vários ângulos e pontos de vista. O que se perde em extensão ou numa lógica de representatividade, ganha-se na intensidade da análise.” (Almeida e Pinto, 1982)

Ainda nesta linha metodológica, apesar de utilizarmos um modelo hipotético-dedutivo (verificação empírica de hipóteses teóricas), deixámos alguma margem para que este caso específico pudesse trazer à tona algum contributo particular. Embora para tal não se tenha utilizado nenhuma técnica específica manteve-se, claro, uma postura aberta a elementos eventualmente interessantes e dignos de referência.

4. Fontes de informação e técnicas de recolha e análise

4.1. Entrevista Semi-estruturada

Procedeu-se à realização de doze entrevistas a informadores locais privilegiados bem como intervenientes político-institucionais e sociais, participantes activos no desenrolar do projecto Metro Mondego. Segundo Quivy e Van Campenhoudt (1998) as entrevistas exploratórias devem ser feitas de forma a deixar o entrevistado à vontade para responder a perguntas que devem ser abertas e flexíveis. Ou seja, o pesquisador deve formular poucas perguntas simples e não numerosas. No entanto, a tónica na flexibilidade e abertura da entrevista é reafirmada quando se pretende, como explicitado, uma abordagem qualitativa que corresponde, portanto, a uma lógica mais intensiva na exploração do assunto. Aliás, a única verdadeira entrevista exploratória totalmente aberta, constituindo mais uma pré-sondagem do terreno, foi com a directora de marketing da sociedade Metro Mondego, Alexandra Quaresma.

As restantes foram entrevistas semi-estruturadas ou semi-directivas. Não só permitiram essa abertura necessária, como garantiram um rumo à conversa. Admitiram, igualmente, adaptações consoante o entrevistado. Em todo o caso, as perguntas feitas, mantinham o objectivo de permitir uma equação das hipóteses

supracitadas, ligando o projecto Metro Mondego a pormenores da governação, de gestão e de participação, numa perspectiva relacional. Procedeu-se assim a uma verificação empírica, respeitando um modelo hipotético-dedutivo.

Nesta óptica, foram entrevistadas as seguintes individualidades (por ordem alfabética):

1) Álvaro Maia Seco – actual administrador Sociedade Metro Mondego; 2) Carlos Encarnação – Presidente da Câmara Municipal de Coimbra; 3) Fernando dos Santos Carvalho – Presidente da Câmara da Lousã; 4) Isabel Simões – representante do Movimento de Defesa do Ramal da Lousã; 5) Jaime Ramos – Antigo Governador Civil de Coimbra e antigo presidente de Miranda do Corvo; 6) João Rebelo – engenheiro e membro da administração da Sociedade Metro Mondego; 7) José Bandeirinha – Arquitecto, investigador do CES e membro da ProUrbe; 8) Manuel Machado – Antigo Presidente da Câmara Municipal de Coimbra.

Foram ainda registadas outras intervenções orais, que se revelaram um óptimo contributo para a presente dissertação. Assim, presenciaram-se as conferências:

- “Deliberação fria vs. deliberação quente: O caso do debate público sobre a auto-estrada de Génova” (8 de Junho de 2010, no Centro de Estudos Sociais), cujo contributo está explanado na revisão de literatura.
- Conferência Território, Acessibilidade e Gestão de Mobilidade, Dia I - Pacote de Mobilidade. Organizada pelo IMTT e que teve lugar a 12 de Abril no Museu do Oriente, Lisboa.

3.2. Análise Documental

A análise de conteúdo é uma técnica de investigação que permite a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação

- Berelson, 1952

No entanto, por “análise de conteúdo”, no presente trabalho, não nos referimos à técnica sugerida por Berelson, bem instituída no mundo científico. Mas mantém um objectivo semelhante, de descrição rigorosa dos discursos em cena. Na verdade, dada a gigantesca quantidade de documentos à disposição, e numa óptica de gestão de tempo e de recursos, optou-se pela análise simples de documentos: as técnicas documentais clássicas (Almeida, 1982). Sabe-se, claro, que, ao contrário do agrupamento de significações (que permite inferências válidas) da análise de conteúdo,

esta é criticada por ser permeável a inferências ingénuas, e designadamente à subjectividade. Tendo isto em conta, teve-se especial atenção - recorrendo a uma confrontação sistemática de informações sobre um mesmo assunto de diferentes proveniências, ou seja, procedeu-se a uma “triangulação de dados” (quando possível). Trata-se de uma prática duplamente conveniente no sentido em que nos permite, por um lado, validar as mesmas comunicações mas, sobretudo, porque se pode detectar e contabilizar as diferentes racionalidades/representações presentes no terreno.

A que documentação se recorreu então?

Sobre a exploração de documentos administrativos: infelizmente, para além dos elementos disponibilizados no site da MM ou do Ministério das Obras Públicas, foi de todo irrealizável aceder a outros escritos que pudessem enriquecer a nossa análise, tais como documentos que sugerissem uma avaliação ou críticas de pontos de situação. Restringimo-nos por isso aos documentos oficiais disponibilizados na internet, nos respectivos sítios online.

Relativamente a documentos de imprensa, procurou-se aceder aos arquivos dos jornais *Diário de Coimbra* e *Diário As Beiras*. De ambos, comunicaram terem um arquivo não informatizado e algo primitivo, pelo que a consulta teria de ser “de memória”. Recorreu-se então, para os dois jornais, a uma pesquisa *booleana* utilizando o Google, pesquisando resultados com a frase exacta “Metro Mondego”, restringindo a pesquisa aos domínios/sites de ambos os jornais. Ainda, no caso *Diário de Coimbra*, eliminou-se a palavra “petição”, que passou, recentemente, a manter a petição como uma constante no domínio.

A documentação principal, física, é um dossier de imprensa sobre o projecto MM que cobre vários jornais (*Diário de Coimbra*, *Diário As Beiras*, *Jornal de Coimbra*, *Campeão das Províncias* e alguns eventuais artigos de terceiros). Cobre as datas de 1997 a 2005 e está disponível no Centro de Documentação 25 de Abril.

II – Resultados e Equação de Hipóteses

I. Bottom-up, Top-down

I.1. Uma política local...

I.1.1. Uma reivindicação de Coimbra

A cidade está farta de ser uma cidade do futuro, quer ser do presente

- Boaventura de Sousa Santos (Diário de Coimbra, 2003)

O projecto Metro Mondego assume-se como um verdadeiro exemplo de uma política local, na medida em que nasce de uma reivindicação Coimbrã e que acaba por congrega em torno de si mais dois municípios. Reforcemos a ideia - estamos perante “uma política territorial propriamente dita”, para empregar a terminologia de Araújo (citado por Chorincas & Areosa Feio, 2009). Significa isto que se verifica um enfoque no sentido de desenvolvimento endógeno (*bottom-up*), ao contrário de uma política pública territorializada (que será igualmente uma estratégia *bottom-up* mas que é promovida a partir de escalas superiores, ou seja, *top-down*).

A maior evidência deste posicionamento jaz no acordo de uma visão comum para o futuro do território, para o qual é necessário absorver e integrar a posição de cada actor, definindo para tal, qual a logística e as tarefas que cabem a cada um providenciar. Essa postura conduz-nos ao desenvolvimento efectivo do capital territorial³⁹, no desenho de uma solução perfeitamente adequada aos múltiplos aspectos que distinguem a região de outros casos.

Consubstancia, de igual forma, pela sua natureza, a essência desejável de uma administração descentralizada, no sentido do envolvimento com as colectividades territoriais. Ao dotar as autarquias de competências tradicionalmente atribuídas ao Estado Central, cumpre-se o objectivo de imputar um dado reconhecimento às

³⁹ “Each region has a specific ‘territorial capital’ that is distinct from that of other areas and generates a higher return for specific kinds of investments than for others, since these are better suited to the area and use its assets and potential more effectively. Territorial development policies (policies with a territorial approach to development) should first and foremost help areas to develop their territorial capital” (European Commission, citado por Chorincas e Areosa Feio, 2009)

colectividades territoriais autónomas, o que “para muitos é a única e verdadeira descentralização” (João Baptista Machado, citado por Neves, 2004: 29). Ou seja, encara-se o local no sentido amplo de comunidade e de um variado leque de actores que emergem no quadro da acção pública à medida que esta se localiza. Manuel Machado, que está presente na génese do projecto, confirma essa orientação, ao atribuir e sublinhar que a criação do projecto se deve a um grupo de conimbricenses.

De facto, é na “década de 90, especificamente 89, um grupo de cidadãos discutia questões importantes para o futuro da cidade e uma das questões abordadas era o factor mobilidade. Era uma questão política. Passou por tertúlia, debate interno e só depois foi exposto relativamente em público, só verdadeiramente em público na fase final.”⁴⁰ (Manuel Machado) Foi uma discussão que se prolongou durante a década de 90, em torno de três possibilidades, isto é, “(...) ficar tudo como está, reestruturar a rede de transportes públicos ou, em alternativa, conjugar essa reestruturação com a criação do metro de superfície.” (sic, Picassinós, 98)

Esta reivindicação torna-se parte integrante da agenda política⁴¹ da cidade. De facto, num relativo curto espaço de tempo, o debate é politizado e tornado bandeira de campanha eleitoral. Comprova-se o quão importante e estruturante é o metro para os municípios. Claro que pela visibilidade e impacto que uma obra desta importância causa, é de todo o interesse das instâncias políticas locais em capitalizar a sua promoção. Este esforço acaba eventualmente por conduzir à criação efectiva da sociedade *Metro Mondego, SA* em 1996, em que os municípios eram accionistas maioritários⁴². No entanto, apesar de lançada a primeira pedra, o impasse e a demora parecem tomar conta do projecto, lançando a impressão de que o projecto não é uma causa da cidade, mas antes um joguete político. “Devia constituir-se desígnio da cidade,

⁴⁰ Sobre esta progressão, José Bandeirinha relembra esforços da ProUrbe, que procurou através de exposições, apresentar o projecto à população conimbricense e envolvê-la na discussão.

⁴¹ “O conjunto de problemas percebidos/reconhecidos, apelando a um debate público, bem como a intervenção das autoridades políticas legítimas” (Padiolleau citado por Chagnollaud, 2006: 299). A questão é portanto de saber como se inscreve o problema na agenda. Poderá aceder-lhe de maneira rotineira (o orçamento) ou, pelo contrário, de maneira conflitual, através do debate público obrigando as autoridades a tratar do problema. Neste cenário conflitual, intervêm diversos actores nessa construção de agenda: partidos, associações, movimentos sociais, notáveis, etc. (Chagnollaud, 2006)

⁴² Decreto-lei 70/94 de 03 de Março: É atribuída a uma sociedade anónima, de capitais exclusivamente públicos, detidos pelas Câmaras dos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã, a exploração do metropolitano ligeiro de superfície no corredor Coimbra B - Serpins, pelo ramal da Lousã.

levando os responsáveis a chamar equipas técnicas capazes, que soubessem efectivamente do assunto. Esta é uma questão iminentemente política na decisão, mas exclusivamente técnica na aplicação.” (Bandeirinha, 2005)

Contudo, observa-se uma sinergia em crescendo. Em 2006, “Encarnação e Baptista já tinham anunciado que iam juntos a Lisboa falar com o Governo (...)” (Rosado, 2006). No momento presente, a ameaça de um impasse ou suspensão do sistema de mobilidade do Mondego no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento é revelador, pela expressão popular e pelo mediatismo que obteve, que o Metro Mondego é exactamente isso – uma causa não só de Coimbra, mas também da Lousã e de Miranda do Corvo.

1.1.2. Uma oportunidade de repensar a cidade

O Eléctrico Rápido é indispensável para uma estratégia de desenvolvimento urbano.

- Lurdes Cravo (Presidente do CCC, 2005)

Para Bernard Jouve, a maneira como se concebe o problema a tratar é “um momento privilegiado na análise das políticas públicas para examinar as condições de transformação ou não dos quadros de acção” (2003: 16). De facto, um dos principais desafios que se colocam às deslocações urbanas é precisamente o de mudar o modo de compreensão desse funcionamento que, actualmente, já não corresponde ao “modelo de cidade europeu clássico.” Na verdade, as cidades já não se caracterizam por um centro, mas antes por vários centros. A percepção é a de um espaço fragmentado. O metro terá por isso de procurar unir “cidades dentro da cidade”.⁴³ “Onde é Coimbra? Você é de onde? Dos Olivais? De Celas? ... Solum? Coimbra é a cidade das 31 freguesias!” (Manuel Machado). Há igualmente a questão da extensão urbana, dos quais a proeminência da viatura pessoal é uma das causas. Causa da expansão, por exemplo, das cidades-dormitório. Para Giddens os subúrbios crescem em correlação com deterioração do centro da cidade (1993: 590) e Coimbra não é excepção. Por exemplo, não serão os municípios de Miranda do Corvo e Lousã, em certa medida, *dormitory towns* da cidade de Coimbra? Por essa razão, o metro não une só concelhos “metro a metro” como postula o *slogan*. Simbolicamente, procura unir

⁴³ A cidade como um conjunto de cidades – João Ferrão serve-se desta metáfora para explicar que as cidades são hoje espaços fragmentados do ponto de vista social, cultural e urbanístico (s.d.)

também os municípios a uma concepção que revaloriza a cidade, ligando esta a si própria. Uma concepção que parece estar ainda em íntimo acordo com as necessidades efectivas da população residente. O espaço é o lugar das pessoas, do social, como defende Manuel Machado, “Coimbra não tem um território definido. Coimbra é dos conimbricenses”. O espaço, o território, não se esgota portanto numa dimensão geométrica e matemática.⁴⁴ Os transportes são factores de ligação, meios de contacto e de relação, vectores de troca e integração social. Estas características são ainda mais marcadas em meio urbano, mais denso e activo do que qualquer outro contexto. Ou seja, “as deslocações não são um objectivo em si. Não nos transportamos por prazer ou por qualquer tipo de dever moral, mas para satisfazer necessidades e atingir fins individuais ou colectivos. Não à acção sem mobilidade, mobilidade sem motivo, de deslocação sem razão, de transporte sem actividade social associada.” (Ries, 2003: 25)

Concluimos neste projecto de pesquisa, assim como Jouve constata noutros casos, que “os problemas colocados pelas deslocações urbanas são em grande parte de ordem societal, uma vez que é respeitante ao modo de organização e funcionamento das cidades” (2003). É necessário abordá-los de uma forma interdisciplinar, como se se encarasse o fenómeno à maneira das ciências sociais: como um fenómeno social total. E é de facto o que parece ocorrer, pela miríade de estudos que envolve em várias áreas (ambiente, arqueologia, ordenamento território, etc.), pela denominação de “causa de Coimbra” e de todos os esforços nesse sentido. Enfim, o eléctrico rápido (que mais tarde passa a ser um veículo do tipo tram-train) é muito mais que um sistema de transportes. Ao ser introduzido pretende mudar representações, mentalidades, sobre as deslocações em meio urbano e, conseqüentemente, sobre a cidade.

⁴⁴ É de resto uma percepção do espaço que durante muito tempo foi negligenciado da teoria científica e social: *O espaço! Ainda há poucos anos este termo era, mais do que um conceito geométrico, o de um meio vazio. Qualquer pessoa instruída completá-lo-ia de imediato com um termo erudito, tal como “euclidiano” ou “isótropo”, ou “infinito”. O conceito de espaço derivava, pensava-se em geral, da matemática e apenas dessa ciência. O espaço social? Estas palavras causaríam surpresa.* (Henri Lefèbvre citado por Lopes, 2002)

1.1.3. Reposicionar a cidade no quadro regional e nacional

A questão da mobilidade deveria ser incluída numa estratégia de colocar, ou reafirmar Coimbra, como a cidade com identidade própria que tem em conjunto aspectos de natureza humanística, de natureza relacional... E essa identidade tinha de ser valorizada para atingir o quê? Reforçar o papel da centralidade de Coimbra no contexto regional e nacional (...).

– Manuel Machado (entrevista)

A constituição de uma “vitrina urbana”, que tornasse Coimbra mais apelativa, é também um aspecto inerente ao metro de superfície. A ideia (a atracção no âmbito de uma lógica de competição por recursos entre cidades) é que esta política é simultaneamente uma operação de imagem, simbólica, que conduz à afirmação efectiva da cidade. Aliás, não é por acaso que o Metro Mondego, para além de um sistema de mobilidade, se assume como um novo paradigma de desenvolvimento económico da cidade (Amaral, 2010).

Ainda no domínio do simbólico, de repensar e modelar a cidade, o Sistema de Mobilidade do Mondego consubstancia um fenómeno de estetização. Prática que no decorrer das “últimas décadas do séc. XX ficam marcadas, ao nível urbano, pelo modos intencionais e espectacularizantes que as cidades põe em prática para irradiarem sedução” (Peixoto e Frias, 2001: 7). Mas por “estetização” não se entende apenas a questão de embelezamento estético, a noção amarra um sentido mais lato. Para os autores Frias e Peixoto, este processo transcende a simples forma das coisas, sendo “igualmente operante no domínio das infra-estruturas, nomeadamente as dos equipamentos materiais do processo de produção (*idem*, 2001: 8). O projecto Metro Mondego, apesar de exigir uma remodelação de vários espaços urbanos (e assim constituir uma operação de embelezamento) visa, para além disso, passar a imagem de uma realidade citadina moderna – digna de uma “terceira cidade”. Por um lado, a mobilidade baseada num sistema de autocarros não consegue, de certo modo, libertar-se de uma imagem de que é um transporte “para quem não pode adquirir uma viatura individual”. Por outro lado, somente os grandes pólos urbanos, como Lisboa e Porto, mantêm esse meio de deslocação, pelo que a exclusividade enaltece um certo estatuto de grandeza.

A questão estatuto torna-se particularmente importante para uma cidade que “tem vindo a atravessar nos últimos 30 anos um processo de decadência que os mais

pessimistas (...) consideram irreversível. (...) Coimbra é de todas as cidades do país a que mais dramaticamente mudou de escala nas últimas décadas.” (Santos citado por *idem ibidem*, 2001: 9). É uma cidade que está presa numa teia tradicionalista, de descrença e que, por isso, sobeja vezes a limita e minoriza. Assim, o projecto que aqui estudamos surge como uma solução para “reencantar” Coimbra, para que esta recupere uma certa aura de capitalidade.

Para José Bandeirinha, uma estratégia de afirmação da cidade tem de assentar numa lógica de desenvolvimento auto-centrado, na qual o aspecto dos transportes é da maior importância, como com “a questão do IC3 que é fundamental para ligar Coimbra com o interior, para evitar que a periurbanização se dilua na bipolarização metropolitana, para evitar que a cidade desapareça também no mapa (...)”. No quadro geral dos transportes e do desenvolvimento da cidade, este projecto específico do MM é importantíssimo na relação da cidade com a sua zona circundante de maior proximidade. Afinal, “o projecto tem de emanar uma estratégia de cidade, não podemos estar aqui de braços abertos a receber um trajecto para a Mealhada, para Condeixa ou onde for, que eleja a cidade como um ponto de passagem: a cidade não pode ser um acidente no meio destes cruzamentos” (José Bandeirinha).

Por outro lado, o Metro Mondego parece corresponder a uma velha questão de justiça, do país para com a cidade. Se Coimbra mantém o epíteto de “terceira cidade”, pelo menos no imaginário nacional, parece incompreensível o facto há muito estar a ser relegada para segundo plano em termos de investimento em variados níveis (Marques, 2009).

Neste caso específico, tome-se o exemplo do financiamento dos SMTUC⁴⁵. “Coimbra tem claramente muitas razões de queixa do governo lisboeta, no sentido em que o estado português é que absorve e custeia todos os transportes metropolitanos de Lisboa e Porto. Ou doutros ainda, como a CP e a TAP. Mas quando chega aos SMTUC não assume esse compromisso, é a câmara de Coimbra que a suporta na íntegra” (entrevista Jaime Ramos). Mas esta insuficiência não recai só nos SMTUC. Em 2000, escrevia a associação cívica ProUrbe: “(...) Coimbra parece definitivamente afastada da

⁴⁵ É um assunto algo polémico. Ficou aliás conhecido pelos Conimbricenses pela afixação, nos autocarros da rede SMTUC, de um painel que descriminava quanto recebiam e as operadoras de transportes de Lisboa e Porto, salientando que Coimbra nada recebia.

rede de infraestruturas de transportes programada por este governo. (...) Pela parte que lhe toca, o Governo tem, de uma vez por todas, de explicar que papel reserva a Coimbra, no contexto do país” (2000). Nesta óptica, a introdução do sistema de mobilidade do Mondego vem rectificar a falha para com a cidade, criando para o efeito uma empresa pública, financiada pelo Estado. Mas também, porque o caso concreto do metro Mondego, a solução que foi desenhada está hoje a ser executada, foi uma exigência das entidades políticas locais da cidade de Coimbra, como afirma Jaime Ramos.

Apesar de esta reivindicação procurar, em parte, reafirmar Coimbra no âmbito das hierarquias urbanas, não deixa de haver um reconhecimento de uma inevitabilidade: o desenvolvimento da cidade de Coimbra passa por resolver uma questão que é transversal a outros municípios. Aliás, só nestes trâmites se poria efectivamente a questão da criação de um metropolitano de superfície! No debate que decorre ao longo da década de 90, um metro só para uma cidade era indefensável, para os apologistas do “não”, pois Coimbra não possuía uma extensão geográfica e densidade demográfica que justificassem um investimento considerável como este. Havia soluções mais viáveis, do ponto de vista económico. Por isso mesmo,

Boaventura de Sousa Santos, que entendeu nas palavras de Álvaro Seco⁴⁶, a defesa do metro apenas para cidades com mais de quinhentos mil habitantes, “ficando as outras condenadas aos automóveis e autocarros”. É que, segundo o sociólogo a questão passa por saber se o que se pretende é renovar todo um sistema, de impacte regional, ou se trata de estudar um esquema de transporte limitado a cidade de Coimbra. E, para Boaventura, a ambição passa claramente por renovar o sistema urbano, também a uma escala regional (Picassinis, 1998).

1.2. ...Com algumas nuances

1.2.1. A cooperação horizontal

Como Bernard Jouve sublinha, a introdução de um sistema de transportes urbanos, sobretudo os que são baseados numa linha física a construir, como exigido com o metro rápido de superfície, constitui uma oportunidade de modernização, administrativa e institucional. É necessário proceder a uma simplificação do mapa administrativo. Se existem dificuldades na construção o sector das deslocações urbanas

⁴⁶ Coronel Álvaro Seco, pai do actual administrador da Metro Mondego, especialista em questões de tráfego, opunha-se então a um investimento para a criação do metropolitano de superfície (*idem*).

é, em parte, porque essa competência está largamente espartilhada entre várias instituições locais, metropolitanas e regionais, cada uma protegendo o seu “quinhão” (2003). Precisamente por isso é que tem surgido quem defenda que o “transporte público só melhora com a regionalização” (Alves, 2010). Em todo o caso, a autoridade intermunicipal dos transportes tem sido posta em cena ao longo dos últimos anos, não corresponde somente a um desejo da administração actual da Metro Mondego.

Jaime Ramos revela-nos que se trata há muito de reconhecer a necessidade de uma instância de coordenação supra municipal, e fala-nos de uma eventual área metropolitana que poderia ter sido criada na década de 90:

quando era governador civil, o governo de Cavaco Silva criou uma lei que permitia áreas metropolitanas a funcionar em Lisboa e Porto e que funcionava com essa colaboração e como governador civil debati-me que a região de Coimbra tivesse os mesmo direitos e pudesse ser feita uma área metropolitana por Coimbra, numa perspectiva alargada... mas o governo de Lisboa não queria criar mais e também na região muitas pessoas não queriam associar-se a esta reivindicação.

Parece assim, nas palavras de antigo governador civil, que houve alguma resistência do centro e uma fraca vontade do local para que se chegasse a essa solução. Estivéssemos perante uma lógica “pró-gestão” ou coordenação do projecto, o certo é que dentro das sinergias a que uma área metropolitana conduz, os transportes seriam de certo equacionados: “também achei que se deveria procurar uma autoridade de transportes intermunicipal e inter-empresas, correspondia a uma lógica de gestão mais eficaz. E uma autoridade permitia que tudo fosse gerido em conjunto.”

A pergunta que se segue, é o porquê desta necessidade de uma interacção supra-municipalizada, num projecto que se afigura relativamente simples do ponto de vista técnico, e sobretudo num espaço geográfico e demográfico inferior, em números, e porventura menos complexo que o de muitas outras cidades na Europa...

A conclusão a que chegamos é que a resposta reside no poder relacional, no âmbito do binómio centro-periferia. O “centro” neste projecto, que salta imediatamente à vista, é o Estado Central que detém a maioria do capital do projecto. Mas por ora, é igualmente importante atentar no peso de cada uma das cidades, individualmente. De facto, apesar de uma quota idêntica no quadro dos accionistas (cada município é um *shareholder* com 14% atribuído), cada cidade tem um peso diferente em termos de

rentabilidade da linha. Outro aspecto importante, para além da questão da rentabilidade do projecto, é que os problemas que se pretendem resolver com o novo sistema de mobilidade residem na sua maioria em Coimbra. Referimo-nos aos problemas de fluidez de trânsito, de poluição ambiental e sonora, de acessibilidades a locais importantes como seja o caso da baixa ou dos HUC. Isto é ainda factualmente manifesto quando o projecto, no horizonte de Coimbra, se articula em função da procura que deve servir. Por outro lado, na Linha do Ramal da Lousã, conta-se com um compromisso dos municípios para potenciar urbanisticamente as áreas que envolvem a linha, em termos de procura, aspecto que melhor se analisa mais à frente.

Temos, pois, de assumir Coimbra como um “centro”, enquanto capital distrital, em termos de peso demográfico e económico, etc. No entanto, Miranda do Corvo ou a Lousã, apesar de menor dimensão e peso no projecto, não podem ser menosprezadas pela sua condição de periferia relativamente a Coimbra, pois mantêm uma irredutível margem de negociação que não pode ser desvalorizada.

Efectivamente se por um lado é normal que a área urbana de Coimbra seja promotora principal do projecto, não é menos natural que, como afirma Carlos Encarnação, tenha havido uma “antinomia em relação a Coimbra”.⁴⁷ Os efeitos benéficos com a introdução de um sistema de transportes são indiscutíveis, mas há um factor de redistribuição, ou seja, há perdedores (Murta, 2010)⁴⁸. O caso da extensão do metro a Serpins, na óptica do interesse geral do projecto, é um exemplo que comprova esse resultado e as suas consequências.

(...) como sabe o ramal vai hoje de Serpins até ao parque e o objectivo do concurso era fazer aqui um corte. Como é lógico não podíamos estar de acordo com esta solução. Na altura dissemos que se se mantivesse essa intenção tomaríamos as devidas providências e, como a intenção se manteve, tomamos acções judiciais contra o ministério das obras públicas, a Metro (a administração) e, felizmente, foi para frente a solução que nós pretendíamos. (Fernando Carvalho, sobre o polémico concurso suspenso em 2005)

⁴⁷ É um pensamento análogo ao caso de Bade-Wurtemberg que, como afirma Jouve, verifica uma oposição desde 1960 entre a *comuna-centro* e *comunas-periféricas*. As últimas recusam participar financeiramente nos transportes públicos, cujos custos acabam por ser assumidas pela primeira, a que de facto necessita desse investimento (2003). Afirmava o Presidente da Mealhada, Carlos Cabral, em Março de 2006: “estamos em condições de dispensar o metro” (Rodrigues, 2006).

⁴⁸ Baseando-se em Offner (2003), o autor dá ainda conta da crítica sobre o papel do desenvolvimento do transporte no crescimento regional, “relegando-o ao resultado de um jogo de soma nula em que os efeitos globais/líquidos se anulam” (Murta, 2010: 114)

Todavia, como todos os municípios reconhecem, é uma postura normal. Sendo representante da Lousã, Fernando Carvalho não pode deixar de mediar, veicular, os interesses locais perante o projecto. “Era uma posição inaceitável, estávamos dispostos a recorrer às mais altas instâncias” mas onde também não se pode deixar de ressaltar uma personalização da relação, “Eu estou no processo desde essa altura, porque eu era presidente da junta de Serpins”. Simultaneamente, Miranda do Corvo, por seu turno, subscrevia a posição da Lousã enquanto defendia soluções tecnológicas alternativas ao metro rápido de superfície (a renovação pela electrificação da linha) (Diário de Coimbra - “Impasse ou interregno no eléctrico rápido”, 2005).

Assim, há uma dialéctica entre Coimbra e os restantes municípios, entre a linha suburbana (Lousã e Miranda do Corvo) e a linha urbana (Coimbra) onde reside a viabilidade financeira de todo o projecto. Por arrasto, poderíamos inferir numa oposição entre o local como mediador dos interesses locais *versus* sentido de projecto conjunto. Não existe, de forma efectiva, a sugestão veiculada em revisão de literatura. Isto é, uma forma de cooperação tipo “agregação para a gestão” (reunião de municípios com o objectivo de gestão conjunta de serviços públicos) ou “agregação pró-activa” (gestão e/ou promoção de um projecto específico) (Feio e Chorincas, 2009).

O resultado é assim evidente. Perante uma inexistente institucionalização das divergências em organismo supra-municipal, sobressaem - como se observa nos media - os diferendos entre municípios, mas também entre municípios e o próprio projecto (sugerindo soluções alternativas). Ao invés de cooperação, a imagem que vinga é que a cada município o seu “quinhão do projecto”.

A verificar-se esta situação, o modelo de *decision-making* apesar de incremental, por emanar de uma reivindicação coimbrã, acaba por não se materializar. De alguma forma, não traduz a noção de encarar o planeamento como um processo, de debate político e de adaptabilidade, de encontro a uma solução mais satisfatória. A necessidade de uma área metropolitana ou de uma autoridade intermunicipal para os transportes, sendo uma questão que há muito se coloca, não deixa de ser perfeitamente actual. Não há, ainda, portanto, uma estrutura ou instituição que vocacionada para resolver a questão do território funcional (onde opera o metro rápido de superfície) procedendo a

criação de uma óptima sinergia do território institucional (Coimbra, Lousã e Miranda do Corvo). Regista-se uma vontade temporária nesse sentido, com a reforma administrativa de 2003, para a criação de uma GAM em Coimbra. Contudo, rapidamente se vêem frustradas as intenções, uma vez que em 2007 se procedem a alterações para apenas manter as de Lisboa e Porto, restando a Coimbra a possibilidade de integrar uma associação de municípios para fins gerais (que Carlos Encarnação criticou fortemente) (Cardantas, 2007).

1.2.2. A questão das finanças públicas

No início, eu penso que os municípios tinham a maioria no capital desta sociedade, o que na minha óptica não era bom. Há uns anos atrás houve uma alteração estatutária em que o estado ficou com a maioria do capital social (...) Este modelo, esta composição social em que o estado tem a maioria é, na minha opinião melhor que o anterior em que os municípios têm a maioria. O Estado tem maioria de capital e como maioritário é ele que define as regras, mas também é ele que nos fundos financeiros faz a aposta. A aposta financeira dos municípios resume-se praticamente à realização do capital social, ou seja, não foi pedido nenhum esforço financeiro a nenhum município e no caso da Lousã não estaríamos disponíveis para fazer um esforço financeiro para além daquele que fizemos na realização do capital social.

- Fernando Carvalho (entrevista)

As deslocações urbanas constituem um domínio da acção pública que é “orçamentivoro”, para empregar a expressão de Jouve (2003). Independentemente do transporte público em questão, a sua criação e manutenção constituem sempre um investimento financeiro considerável para os poderes públicos. Mas, sobretudo neste caso, em que há uma linha física a ser construída, o investimento é especialmente significativo: cerca de 300 milhões de euros. O que de resto, como já foi referido, era o eixo onde se opunham os apologistas do metro rápido de superfície e os apologistas do “não” a esta possibilidade de reestruturação da mobilidade em Coimbra. Em todo o caso, o essencial é, como referia Fernando Carvalho, o facto de os municípios “não estarem disponíveis para fazer um esforço financeiro para além daquele que fizemos na realização do capital social”. As consequências são claras: exige-se uma comparticipação financeira de várias frentes, para garantir a viabilidade financeira para a execução do projecto, como a aplicação dos fundos europeus por exemplo (o que é facilmente observável nos relatórios de contas disponibilizados).

Não estaríamos agora a falar da questão financeira se esta não constituísse, de certa maneira, uma auto-profecia. No momento em que se escreve a presente dissertação, o Projecto está suspenso, à espera de um veredicto do governo que conduzirá a eventuais cortes na extensão da linha ou uma possível suspensão.

Limites impostos pelo Ministro das Finanças forçam cortes ao projecto. Em cima da mesa estão vários cenários, mas todos eles passam por mais adiamentos (...) Até a conclusão das obras que já estão em curso pode estar em causa. Este é o cenário mais radical, mas a verdade é que foi posto em cima da mesa pelo Governo no âmbito das negociações que envolvem o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e as respectivas implicações no projecto Metro Mondego. (Campos, 2010)

Qualquer dos cenários tem sido duramente criticado por todos os *stakeholders*, que consideram que assim se condena o projecto ao fracasso. Sobre este pormenor, voltaremos mais tarde a focar as atenções, sobretudo no que respeita à participação.

Mas, para já, não pretendemos aqui fazer um exercício de julgamento do Estado Central. No âmbito do PEC, o Estado está a pôr em causa todos os investimentos nas empresas públicas. Não se confundam as questões. Pretende-se antes sublinhar que o campo do financiamento, se exige, por um lado uma acção concertada, uma negociação em diferentes escalas de decisão com vista ao local faz, por outro lado, sobressair uma fraca autonomia das colectividades locais. O que põe em causa a própria ideia de política local.

Para além da ideia de política local, poderíamos referir as diferentes concepções de serviço público⁴⁹ em presença. Segue-se uma hipótese, a qual nos foi impossível testar empiricamente, mas que aqui deixamos em tom de sugestão.

De facto é curioso como o secretário dos transportes (Carlos Correia da Fonseca) tem uma manifesta preocupação com a rentabilidade do projecto, ao passo que o administrador da MM (Maia Seco) afirma, não raras vezes, que um serviço de transportes públicos está condenado a dar prejuízo. Questionamo-nos, por um lado, sobre essa preocupação da parte do Governo, sendo o mesmo que, postulando um

⁴⁹ Segundo Daniel Murta, “trata-se de um serviço sem as características de um bem público puro, como as tem a defesa nacional, por exemplo, mas em relação à qual o Estado, na interpretação do interesse geral, nacional, entende dever zelar pela prestação em condições de universalidade, adaptabilidade e equidade. Isso não exclui a iniciativa privada, que pode ser quem presta o serviço, nem implica a gratuidade universal (por não ser bem público), embora a equidade possa aconselhar um apoio forte para alguns públicos (...) o transporte urbano entre outras infra-estruturas são disso exemplos” (2010: 158-159)

sistema faseado para a construção do metro, estipula que este se inicie pela linha sub-urbana quando a viabilidade financeira do sistema recai na linha urbana (aspecto que está mais aprofundado no ponto seguinte).

Por outro, também não vislumbramos como se pretende alterar o “paradigma de desenvolvimento económico da cidade” com base num sistema que se advinha deficitário. É certo, como defende Murta (2010) que há uma relação muito forte entre transportes e a economia, potenciado as ligações entre diferentes actividades neste domínio. Favorece, por exemplo, a localização de infraestruturas económicas que beneficiam o desenvolvimento local. No entanto, uma estrutura deficitária significará um sistema que não potenciará a procura necessária para a sua viabilidade? Nessa possibilidade, não havendo uma aderência efectiva a este transporte, certamente que o impacto no desenvolvimento regional será também ele limitado.

1.2.3. Um projecto, vários Governos

(...) Entretanto dá-se a mudança de governo... Mudando o primeiro-ministro - que tem a maioria - é muito comum que se mudem as políticas.

- João Rebelo (entrevista)

Como afirma Carina Santos, no âmbito de uma reflexão sobre o desempenho dos metropolitanos em Portugal, “o projecto do Metro Mondego tem vindo a sofrer sucessivas alterações desde a sua primeira ideia original, por motivos de ordem económica e política ou constrangimentos físicos no terreno” (2008). Até aqui, foram mais ou menos expostas várias condicionantes da criação do sistema de mobilidade, do ponto de vista económico (a questão do financiamento) ou da dimensão física⁵⁰.

Relativamente ao campo político e institucional, exploramos o debate que percorre a década de 90. Aliás, à data da presente dissertação não parece ainda haver uma solução definitiva estabilizada. Note-se que neste âmbito várias mudanças (de maior ou menor dimensão) foram ocorrendo, marcando o passo e o ritmo da evolução do projecto. Mudanças no âmbito da administração, no campo das câmaras, revisões, mudanças de posição, obstáculos levantados por estudos, anulações, etc. Tudo entra

⁵⁰ Referimo-nos, claro, às questões reais em torno das quais se estruturam as restantes condicionantes. Por exemplo, como resolver o problema do atravessamento do comboio na baixa? Quando se colocou a possibilidade de um túnel, um dos obstáculos era a morfologia do terreno junto ao rio Mondego.

nas contas. Claro que estas variações são prejudiciais para o próprio sentido de projecto, que não se vê dotado de uma perspectiva fixa, a longo prazo. A maior prova disso jaz na descoincidência dos vários governos na sua visão do Metro Mondego.

Nota-se muito neste projecto o avançar e o recuar, perante a mudança de governo e as inflexões que têm vindo a prejudicar o desenvolvimento efectivo das obras no terreno. E essa é talvez a questão mais crítica de todas, pois tem a ver com o problema da governabilidade. A administração depois diz que é capaz de não manter o rumo... É preciso uma linha de continuidade... É claramente o caso que aqui temos (entrevista João Rebelo).

De facto, o sistema de mobilidade do Mondego, da sua génese até à data, conheceu cinco governos constitucionais, do XII, no qual Cavaco Silva decreta a sua criação, ao actual, o XVIII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates, no actual impasse do contexto da crise orçamental e do Plano de Estabilidade e Crescimento. Neste âmbito, o caso mais notório e marcante é, claramente, os acontecimentos que tomam lugar em 2005. Precisamente na sequência da mudança de governo que toma posse no mesmo ano e no decorrer de um concurso lançado pelo anterior executivo. Ora, após um aceleração do processo tomado no anterior governo chegamos a um impasse:

“No dia 18 de Maio, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações anunciou que o concurso público internacional para a instalação do metro ligeiro de superfície, lançado três meses antes pela Metro Mondego, ficava sem efeito” [Diário de Coimbra (suplemento integrante - Metro Mondego), 2005]. O concurso perde a validade pela não assinatura do protocolo pelas câmaras da Lousã e Miranda do Corvo, que assim manifestaram o seu desagrado face à eliminação da extensão da linha da Lousã a Serpins e não concordância com a solução técnica encontrada. A par de um conjunto de alegados erros, o então ministro das obras públicas, Mário Lino considera que “o projecto não tinha nem pés nem cabeça” (*idem*). No entanto, no que parece ser à primeira vista uma contenda entre municípios sobre o traçado base do projecto, acaba por revelar um diferendo maior.⁵¹ De facto, a filosofia inerente a este programa de mobilidade sofre uma reorientação, com o fim do XVI governo de Santana Lopes. Na verdade, a 2 de Junho de 2005, a nova tutela transmite em nota à comunicação social:

⁵¹ Havia, de facto, uma cláusula pela qual, se alguma das três câmaras municipais resolvesse não concordar com este sistema, ele não seria posto em prática. Usando esta possibilidade como arma política de protesto, sobressaiu na imprensa a imagem de uma contenda entre Coimbra e as outras duas câmaras. Mas, como verificamos de seguida, é o Estado Central quem preconiza esta situação.

O Governo anterior lançou um concurso armadilhado para o metropolitano ligeiro de superfície, que previa a sua auto-extinção. Ao obrigar a Metro Mondego a assinar com as câmaras municipais protocolos no prazo de 90 dias e, paralelamente, ao preconizar soluções que não satisfazem as câmaras da Lousã e Miranda do Corvo, o anterior Governo deu a entender que não pretendia levar para a frente o concurso.

Mas afinal o Estado Central, tornado em 2001 sócio maioritário na empresa pública em questão (Decreto-Lei 179-A/2001, de 18 de Junho), coordena ou impõe as suas soluções? Neste caso específico, parece ter imposto a sua vontade para além de um quadro de regulação, pelo que Encarnação confirma que “(...) a linha tinha sofrido por pressão da Parpública⁵² - a empresa pública que avaliava este negócio do ponto de vista do governo - uma limitação que era entre Serpins e Lousã, uma vez que havia um número reduzidíssimo de passageiros e não se faria a linha nesse troço”. Assim, o Estado não controla somente a esfera do “como fazer”, controla a solução final deste sistema.

Um impasse como este trás consigo uma oportunidade de re-conceber o sistema de transporte do metro, a nível da solução física satisfatória para as câmaras envolvidas mas também ao nível processual. Chegamos, portanto, a uma “solução globalmente madura”, como afiança Álvaro Maia Seco, mas que não deixa por isso de ser não consensual, sobretudo a nível dos procedimentos. Um dos aspectos mais criticados, é o sistema faseado que o governo postula para levar a cabo o projecto, que deveria ser único, não pode ser “cortado às fatias”.

(...) Sendo o concurso anulado, retomou-se tudo desde o início e o que aconteceu foi que o anterior governo entendeu que devia dividir em duas fases o avanço deste sistema, avançando com uma primeira fase com a responsabilidade directa da Metro Mondego na construção da linha de eléctrico rápido de superfície entre Serpins e Coimbra-B, fazendo-se na base de um empréstimo pela Refer e a CP de 300 milhões de euros para realização da obra (...) Como escrevi recentemente à secretária de Estado, o projecto começou ao contrário...! (Carlos Encarnação entrevista)

Significa isto que a linha que assegura rentabilidade financeira do projecto ficou para segundo lugar. Sublinhe-se assim a gravidade de qualquer adiamento ou suspensão no presente, como se ameaça fazer. Quanto maior for o hiato de tempo entre a primeira fase e a segunda, maior será o prejuízo. Comprometendo a viabilidade financeira da linha, põe-se em causa o projecto. E os erros do Estado Central são pagos localmente.

⁵² Participações Públicas, SGPS, S.A. é uma Sociedade Gestora de Participações Sociais de capitais exclusivamente públicos e constitui um instrumento do Estado para actuação em vários domínios envolvendo privados, em via de privatização ou parcerias público - privadas.

O governo vem mais tarde interpretar o cenário, como afirma Bandeirinha (entrevista), como resultado de uma péssima gestão local. *E vão fechar as “torneiras”, sem pensar nas consequências, numa atitude perfeitamente irresponsável e centralista.*

Relativamente ao Metro Mondego, mas não só, é opinião generalizada que para almejar um verdadeiro sentido e continuidade de projecto teria de se proceder a descentralização administrativa efectiva, como a regionalização ou uma qualquer criação de regiões administrativas. Haveria assim benefícios claros em termos da criação de uma cultura de planeamento e de organização, destas políticas com vista ao local (João Rebelo entrevista).

2. Da Administração

2.1. A Mudança

Percebe-se logo na génese do metro, que o objectivo era um projecto moderno, integrado. Havia preocupação de integração urbanística e da electrificação da linha da Lousã, inicialmente. Entretanto o modelo foi evoluindo. (...) não haverá grandes dúvidas, hoje, que o projecto Metro Mondego é um projecto qualificador, sustentável (ou que deve ser) quer do ponto de vista ambiental, qualidade, na acessibilidade, fiabilidade, tempo, etc.

Tem de ter um conjunto de características que induzam a mudança, do transporte individual para o transporte colectivo.

- João Rebelo (entrevista)

No sentido de melhorar os transportes para corresponder ao desenvolvimento sustentável das cidades, melhorando o ambiente e a qualidade de vida nas cidades, os transportes encontram-se perante um desafio que o livro verde da Comissão Europeia reparte em cinco temas ou problemas principais: vilas e cidades descongestionadas, mais verdes, com transportes urbanos mais inteligentes, mais acessíveis, mais seguros.

Todos estes aspectos confluem numa mudança tal, e tão complexa, que para o seu sucesso tem de se promover a criação de uma nova cultura de mobilidade urbana. Para conduzir essa mudança, também é inevitável mudar os meios e os processos com que se conduz a transformação, utilizando instrumentos novos que permitam o bom rumo

de uma estratégia para um meio que é hoje mais complexo.

Neste âmbito, a 15 de Março de 2008, o IMTT elabora a Resposta Portuguesa ao Livro Verde, o qual confirma a vontade de um novo posicionamento no âmbito da mobilidade em meio urbano. Não é parte da ordem de trabalhos desta dissertação dar conta da evolução a que se procedeu desde então, mas antes procurar demonstrar que um novo paradigma chegou ao país e, no caso de Coimbra, materializa-se no Sistema de Mobilidade do Metro Mondego. De facto, o projecto em questão pretende afirmar-se como "um modo de transportes ecológico, moderno, confortável e seguro (...) que promova a mobilidade da população" o que não pode ser aclamado sem integrar "num processo de modernização e articulação dos sistemas de transporte, contribuindo para a melhoria das acessibilidades e do desenvolvimento económico e social (...) (Governo da sociedade, 2008). O objectivo concreto é o da redução da utilização quotidiana do automóvel: "Coimbra estará bem servida de Transportes Colectivos quando muito pouca gente trazer o carro para a cidade. Esse é o nosso grande objectivo" (Manuel Rebanda citado por Macário, 2003). Presentemente, o Metro Mondego é dotado de um factor "atração", de uma imagem de transporte moderno, mais rápido, eficiente e seguro a que o autocarro/trolley não conseguem corresponder. Nesse aspecto, consiste numa mais valia junto de um público que mantém, em certa medida, a imagem de "meio de transporte para os menos favorecidos", uma alternativa para quem não pode ter uma viatura pessoal.

Em segundo lugar, a questão da intermodalidade e da atractividade do transporte público face ao privado. A mudança da própria designação do projecto parece querer indiciar um processo de mudança, de paradigma até, a partir do momento em que deixa de falar somente em Metro Mondego para se falar num Sistema de Mobilidade do Mondego. A vontade é, como se lê no site institucional da Metro Mondego, criar "sistemas tecnológicos integrados de bilhética, de informação ao passageiro e de tarifário."

Em terceiro lugar, reunindo os anteriores aspectos, procurar implementar uma visão de cidade sustentável. Aliás, a sociedade tornou-se signatária da Carta para o desenvolvimento sustentável da UITP, no sentido de o SMM vir a ser "considerado um dos metros mais verdes da Europa" (Governo da Sociedade, 2008: 60). Isto implica mudar um espaço que, à semelhança de muitas outras cidades, acabou por ser

moldado, urbanística e arquitectonicamente, pelo automóvel. E para que constitua uma mudança efectiva, terá de mudar hábitos quase que cristalizados no transporte individual motorizado, terá de mudar mentalidades, como já vimos.

Mas a mudança vai mais longe. Para empregar a expressão de Carapeto e Fonseca é preciso mudar a gestão para gerir a mudança (2006). Não se pretende aprofundar demasiadamente esses aspectos, mas trazer ao de cima alguns traços específicos da governação em rede, a nível de gestão e de planeamento. Que constituem em si o modo como se procede à mudança – pontos fortes e fracos. O próprio modo de gestão da mudança parece corresponder a um novo patamar, a um nível, não aplicado antes na região. Constitui em si mesmo, uma mudança. “Lidar com essa mudança é um dos principais desafios que as organizações enfrentam. A mudança pode incidir sobre vários aspectos da organização (Bilhim, 2001): a sua estrutura (...), a redefinição de tarefas, mudanças na tecnologia, reengenharia dos processos, mudanças nos comportamentos dos actores, mudanças culturais, mudanças nos produtos ou nos serviços prestados. Um dos maiores desafios dos dirigentes da administração pública é saber como gerir esta mudança (...)” (Carapeto & Fonseca, 2006: 345)

2.2. O instrumento da mudança – a governação em rede

Este é, porventura, o sector onde mais veementemente se sente a ausência de estratégias coordenadas de planeamento. Uma cidade que já possui uma das redes urbanas mais equilibradas do país, a única esperança que tem neste momento, para além das queixas generalizadas dos cidadãos que não vêem alternativas à utilização do automóvel individual, é a longínqua possibilidade de alteração da linha da Lousã para um sistema de utilização mais ligeiro, tipo metro de superfície. Ora, sendo esta intenção realmente estruturante e decisiva, nada se sente e se sabe acerca da sua coordenação com a rede que ainda subsiste. Que articulação com as linhas existentes? Que linhas novas se entendem criar? Qual a possibilidade de vir a criar acessos mecânicos de encosta, integrados com os existentes? Que tipos de transporte para completar a linha de metro ligeiro? Enfim, que estratégia de desenvolvimento para os transportes públicos nesta cidade?

- ProUrbe (sic, s.a., s.d.)

Como já foi explanado no presente trabalho, a denominada governação em rede tem-se vindo a assumir como vector de modernização da administração pública. Surge para corresponder à aproximação dos poderes públicos a determinados problemas, requalificando a sua missão através de um novo “como fazer”. Atentar neste aspecto,

parece-nos sempre útil, na medida em que deixámos, há relativamente pouco tempo, o Estado Novo. Este veiculava claramente a teoria da administração moderna, em que “os poderes públicos administraram o urbanismo moderno, isto é, asseguraram a aplicação das regras, dos planos e dos regulamentos, as missões de interesse geral e o mercado de serviços no campo urbano” (Ascher, 2001: 90). Por outro lado, também é evidente um esforço, porventura reactivo, de procurar introduzir um modelo gestor em Portugal tipo NMP. Este “neo-urbanismo” (*idem*) privilegiará então a regulação acima da administração para corresponder ao esforço de construir os problemas caso a caso e de elaborar respostas específicas a cada situação, o que só será possível, obviamente, pela cooperação conjunta com actores do terreno, que conhecem na íntegra nuances e especificidades do território. Este aspecto, no nosso entender, espalha-se, principalmente, no seu modelo de empresa, na sua relação com outros privados e na sua relação com o meio envolvente que exploramos de seguida.

2.2.1. Uma Sociedade Anónima

Segundo Montalvo, surge um decreto a 18 de Agosto de 9 (lei 58/98), que regulamenta “a criação de empresas municipais, intermunicipais e regionais, dotadas de personalidade e capacidade jurídica” (2003: 179). Recorrendo aos documentos legais da criação e constituição da Sociedade Metro Mondego, verificamos que a mesma corresponde ao mesmo modelo, o de empresa pública (Decreto-Lei 70/94 de 03 de Março e, posteriormente, a escritura pública de 20 de Maio de 1996 que constitui a sociedade Metro Mondego, S. A.).

De facto, a organização em causa mantém uma particularidade que a separa dos serviços municipalizados (e para o efeito, tomemos os SMTUC a título de exemplo) reside na personalização do seu organismo. Na verdade, as empresas públicas municipais detêm uma identidade jurídica distinta, que não se confunde com a do município, apesar de este último manter sobre a primeira a superintendência da actividade do órgão executivo. A atribuição dessa identidade jurídica distinta do município constitui uma característica que, para Montalvo, vem potencialmente alterar a relação do município com a sociedade civil, na medida em que as empresas públicas municipais substituem o município na produção de bens e na prestação de serviços públicos. Significa isto que estamos perante uma alteração radical do papel e posição

do município face aos municípios. E a que corresponde essa mudança na prática? À emergência de um Estado local regulador, repercutindo localmente o paradigma mais amplo da regulação que suplanta a intervenção. “À semelhança do que se vem verificando nas últimas décadas no âmbito do Estado, cujo desmembramento em distintas pessoas jurídicas com funções prestadoras provocou a emergência de um novo modelo de Estado Regulador, também a nível local a proliferação de empresas públicas tenderá a provocar o recuo do município na esfera económica, remetendo-o a uma função reguladora e reduzindo o âmbito da relação da sua estrutura política e administrativa com os cidadãos” (Montalvo, 2003: 179-180).

Mas, se por um lado, é evidente que há uma procura e um esforço de aplicação de um modelo de gestão adequado que se sobreponha à burocracia, como postula a escola gestionária, esta não deixa de ver as suas acções subordinadas ao escrutínio dos eleitos legitimados pelo voto popular. Isso torna-se evidente desde logo pela adopção da designação “Sociedade Anónima”, que indica o rumo de um modelo comercial/empresarial, ao mesmo tempo que designa o controlo por mais que um indivíduo ou entidade, ou seja, a adopção de um modelo gerido por accionistas. No entanto, os accionistas que aplicam o capital são públicos e correspondem, na sua maioria, a eleitos locais e eleitos nacionais. Assim, é evidente que apesar de se verificarem traços de um modelo gestionário, não é incompatível a coexistência com alguns aspectos que parecem brotar da escola da *public choice*. Independentemente das inflexões que se pretendam tomar no sentido de reconhecer o suporte teórico por detrás deste caso, são evidentes as vantagens em termos da denominada governação em rede.

Sobressai um modelo de decisão incremental, que mantém três objectivos principais (REFER). Na nossa opinião, o objectivo base de estruturação de uma rede eficiente de transportes na região, tem um impacto a dois níveis, em termos de conjugação de actores locais:

- A nível do território institucional: “A potenciação do papel da Comunidade Urbana de Coimbra como pólo dinamizador do desenvolvimento da região Centro.” (2010) – ou seja a relação entre munícipes a que nos reportamos;

- A nível do território funcional: “O aumento da coesão urbana e funcional do eixo Coimbra, Miranda do Corvo Lousã” (2010) – remetendo para a relação com privados, que se dissecam adiante.

2.2.2. Lógica de integração intermodal

Em Coimbra há muito a tendência para cada um gerir a sua quinta (...) Quando chegar a qualquer outra cidade do mundo, minimamente evoluída, fazem-lhe render um conjunto de bilhetes para museus, bilhetes para parques temáticos e bilhetes de transporte - tudo em conjunto (...)

- Jaime Ramos (entrevista)

Um sistema de transportes ou de mobilidade numa cidade com a dimensão de Coimbra é, normalmente, um sistema que se reparte por vários componentes. Para o transporte privado e individual, é impossível deixar de referenciar o automóvel. Este é o principal obstáculo a combater pela promoção do transporte público, já que, muito mais que a mera substituição de um modo de transporte por outro, terá de se proceder à mudança de mentalidades e ao modelo urbano de referência. Exige-se, portanto, uma nova concepção, até da própria cidade! Em todo o caso, os vários modos de deslocação não se esgotam na viatura individual motorizada. Existem ainda os circuitos pedonais que, para Maia Seco, poderia ainda “ter uma componente ligada ao modo das bicicletas”. Esta última não está explorada pelo motivo da própria morfologia geográfica da cidade, pela ideia de uma cidade “de altos e baixos”.⁵³

Relativamente aos transportes colectivos podemos estar perante, como é o caso, de um transporte colectivo urbano rodoviário. Em Coimbra, este é providenciado pelos SMTUC para o serviço urbano e, para o serviço suburbano rodoviário existem outros dois operadores: a Moisés e a Transdev. Não se pode obviamente deixar de fora o polémico serviço suburbano ferroviário pesado que serve os municípios de Miranda do Corvo e da Lousã e que cessa o serviço pouco tempo depois do seu centenário (o troço Coimbra-Lousã é inaugurado a 16 de Dezembro de 1906). Para além deste, a CP oferece serviços suburbanos quer na direcção de Mira, Aveiro e Pombal, bem como da Figueira da Foz, linha sobre a qual se ponderou uma eventual expansão da rede Metro Mondego.

⁵³ Para o efeito já se consideraram a criação de vias próprias, socorrendo-se de elevadores e escadas mecânicas para as encostas. De resto, foi anunciada a construção de uma ciclovia de Coimbra à Figueira da Foz, demonstrando alguma sensibilidade dos municípios para este meio de transporte.

Parece, assim, lógico que o metro, como afirma Maia Seco, “ao ser introduzido, tem que se integrar e coordenar com todos. São as grandes regras para um serviço coordenado e coerente” (entrevista).

Na verdade, esta empresa pública vem inevitavelmente absorver parte do empreendimento dos serviços municipalizados. Os SMTUC são colocados num novo quadro de concorrência pela introdução de mais um serviço de transporte, onde a necessidade de unir concorrência e cooperação parece estar ainda pouco trabalhada. De facto, os Transportes Urbanos de Coimbra, serviços municipalizados desde 15 de Maio de 1918 (Coimbra é a primeira cidade do país a ter municipalizações) detêm desde então o monopólio das deslocações, da velha tracção eléctrica ou dos americanos reforçados por mulas, até aos autocarros e trolleycarros de hoje. (Revista SMTUC, 2008)

Com o anúncio da linha urbana do metro Mondego, os SMTUC confrontam-se com a ameaça de uma quebra de 42% de rentabilidade (Margalho, 2003). Já em 2003, percebendo-se da preocupação legítima dos serviços municipalizados e da câmara de Coimbra, Armando Pereira, então presidente da Metro, afirmava “já contactamos a secretaria de Estado dos Transportes no sentido de ser realizado um estudo de determinação do crescimento urbano e do impacto das redes sobre os SMTUC” (2003). O objectivo era definir medidas compensatórias através de, sobretudo, trajectos alternativos a explorar.

A partir de então, é difícil vislumbrar que trabalho efectivo foi realizado nesse âmbito. Na verdade, ainda em 2010 se coloca o problema da integração intermodal. Na impossibilidade de entrevistar alguém da parte dos SMTUC, encontra-mos em observatório de imprensa, testemunhos de uma posição que é mais do que a mera defesa de um segmento ou nicho de mercado. Ou até, como por vezes parece, de alguma má fé em cooperar com uma mudança na questão dos transportes.

Na realidade, na fase inicial Manuel Rebanda considerava que os SMTUC poderiam resolver e melhorar a questão de tráfego pela atribuição de mais meios, “pela construção de corredores BUS” por exemplo. O que constituía uma solução seguramente mais rápida e económica (2005). Embora demonstrassem preocupação, os SMTUC nunca constituíram, verdadeiramente, uma voz contra a inserção do Metro

Mondego nos três municípios. Puseram-se algumas reservas, mas como Manuel Oliveira (actual presidente dos SMTUC) advoga:

Temos fornecido à Metro do Mondego todos os elementos que nos tem pedido (...) não estivemos por dentro do estudo da Metro por um motivo muito simples: manifestei desde logo a minha discordância com o método, porque entendo que esse trabalho devia ser feito por uma entidade totalmente alheia ao metro, aos SMTUC, aos privados e a todos os envolvidos (citado por Amaral, 2010).

É opinião geral que é impensável ver o projecto na sua fase de implementação sem que ainda não tenha uma integração modal concertada. Assim, é evidente o problema que há muito se coloca, tornado agora mais urgente que antes: o da criação de uma autoridade intermunicipal de transportes. Um mecanismo que imponha as suas soluções se necessário e que não faculte, por este meio, a perpetuação de um impasse. É um desejo bem expresso para resolver inúmeros entraves ao perfeito funcionamento dos transportes, “que a nível regional pudéssemos contar com as entidades operadoras que definam redes de transportes intermodais que possam estruturar as redes, concessioná-las e indemnizar os operadores. Não podemos atirar aquilo que é responsabilidade pública para cima dos operadores” (Secretário de Estado dos Transportes, citado por Amaral, 2010).

Tal como é uma contenda que se dispõe há muito, a sua solução parece igualmente vir a demorar, mesmo com o Metro Mondego a clamar a sua necessidade. Como afirma João Rebelo, neste aspecto estamos ainda num estado “pré-histórico”, uma vez que as autoridades metropolitanas de Lisboa e Porto foram criadas em 2003 e ainda não existem...

2.2.3. Intersectorialidade: O SMM e o ordenamento do território

Há uns meses atrás várias pessoas me telefonavam porque moram numa das mais recentes urbanizações de Coimbra onde não vão os transportes colectivos. (...) E as pessoas até podem dizer que quem lá mora é rico e não precisa de transportes colectivos. E quem lá vai trabalhar? De facto, não houve o cuidado em muitas das urbanizações de Coimbra, de pensar que um autocarro tem 12 metros de comprimento e tem que andar.

- Manuel Rebanda (citado por Macário, 2003)

Quando nos reportamos a uma abordagem integrada, não significa que se deve atentar somente na intermodalidade. Terá de ser integrada uma abordagem multidisciplinar ao

problema, de conjugar múltiplos interesses público e privados (e daí vários actores), mas também é imprescindível considerar o meio exterior. Por essa razão,

(...) há ainda uma integração adicional que normalmente as pessoas se esquecem, e que eu tenho feito um esforço muito grande para se chamar permanentemente a atenção, que é a integração com o ordenamento do território. Ou seja a introdução de um modo de transporte de grande capacidade como o metro não pode ser feita mantendo toda a lógica de organização do espaço do território inalterada.

O que se pretende criar são eixos de maior acessibilidade os quais, para serem verdadeiramente rentabilizados, precisam de ter níveis mais elevados de concentração de espaços residenciais, de zonas comerciais bem como de densidade de serviços. Têm de manter alguma significância para que valha a pena a instalação de um serviço ferroviário com a capacidade do Metro Mondego. Álvaro Maia Seco confirma a necessidade de uma conjugação de esforços nesse sentido, apontando, por exemplo, alterações a nível dos Planos Directores Municipais⁵⁴.

Contudo, mais do que isso, considera ser necessário a adopção de *políticas pró-activas de ocupação do território* (...) já que

(...) muitas vezes os PDM prevêem ocupações em muitos espaços mas depois é deixada aos privados a opção de investir num sítio ou noutra. Neste caso, atendendo à dimensão do investimento, na ordem dos 400 milhões de euros faz todo o sentido que todos – a sociedade – procure rapidamente rentabilizar esse investimento. Uma das maneiras é tentando direccionar para as zonas que vão ficar particularmente bem servidas do ponto de vista da mobilidade, os investimentos mobiliários e as actividades económicas que naturalmente iriam ocupar o território dentro destes municípios mas que podiam ser localizados perto da linha do metro (...).

Neste sentido, passa a haver uma razão forte para que diversos investimentos sejam preferencialmente canalizados para as zonas que vão ser servidas pela linha do metro. Resumidamente, é isto em que consiste a ligação entre política de transportes e de ordenamento do território. No entanto a põe-se a questão do que é que define o quê. Ou seja, transporte exige uma preocupação do ordenamento do território ou, pelo contrário, o ordenamento do território decreta o lugar dos transportes? Na verdade, as duas lógicas coexistem, sendo a morfologia do tecido urbano que dita a lógica que

⁵⁴ Sobre este aspecto, não há uma alteração concreta na construção dos PDM. “Não temos a preocupação de produzir normas ou regras a esse nível; mas pretendemos sensibilizar os responsáveis pela realização dos PDM para a necessidade de considerarem questões que têm de ser discutidas no âmbito dos transportes e da mobilidade.” – Crisóstomo Teixeira, presidente IMTT (citado por Pereira, 2010)

se vai aplicar. Assim, o metro Mondego parece obter um compromisso dos municípios para as áreas onde circula que estão relativamente desprovidas de oferta:

Nós temos em preparação algumas propostas em termos de urbanismo em virtude da existência do metro. Caso concreto: está prevista uma nova estação numa área em que está previsto um certo crescimento populacional e habitacional, que é a área do casal espírito santo. De acordo com a metro, está-se a fazer um estudo de pormenor que permita rentabilizar em termos urbanísticos este meio de transporte. Ou seja, desde que haja moradores há oferta do serviço. Estamos a trabalhar nisso. (Fernando Carvalho, entrevista)

Por outro lado, no município de Coimbra, a lógica é a contrária, de ajuste não só em função da procura, da questão da partilha da via em relação a outros meios de transporte e, claro, como afecta o espaço previamente edificado. Não é seguramente uma observação absoluta, rígida. Como é claro, na medida em que o projecto permite requalificar áreas é este que potencia o ordenamento. De qualquer das formas é importante e curioso perceber a complexidade do processo, e como se estrutura um projecto de transportes que está, que tem de estar, intimamente ligado ao projecto maior que é a cidade.

2.2.4. A Liderança

As primeiras administrações trabalhavam gratuitamente, trabalhávamos todos por amor à camisola. Isto não podia ser assim eternamente... é impossível gerir uma empresa destas com uma administração amadora e por isso era necessário profissionalizar a administração. E nisto foram demasiados anos de administrações que não resultaram em nada em que o projecto não andou. Desde que ficou Álvaro Seco, temos de reconhecer que é extremamente competente e empenhado e trabalha numa área que sabe, que é especialista... e isto, eu diria, andou cinquenta vezes mais nas mãos do Dr. Seco do que no resto do tempo para trás. Não é preciso mais de cinco minutos de análise para perceber isso.

- Fernando Santos Carvalho (entrevista)

Perante o cenário de mudança, existem obviamente resistências. Uma espécie de “inércia” de carácter sociopolítico que traduz, sobretudo, uma reprodução de mentalidades e representações que não se revêem no novo. No plano político, e nomeadamente no plano institucional, temos um processo análogo: a da resistência das organizações. Referimo-nos pois à *path dependency*, ao contributo teórico de Crozier,

ou seja, a reprodução de procedimentos técnicos estabilizados, de labirintos institucionalizados... que constituem verdadeiros obstáculos à mudança.

Em primeiro lugar, o debate que decorre nos anos 90, apesar de ter dado um parecer maioritário e portanto favorável ao início do Sistema de Mobilidade do Mondego, não termina automaticamente com a criação do projecto. Há de facto posições bem claras contra o projecto, na qual uma das oposições mais fortes e mediatizadas é o Movimento de Defesa do Ramal da Lousã. É preciso também ter em conta que o debate, apesar de público e aberto, reúne um lobby relativamente selecto de pessoas. Atentar melhor sobre a receptividade geral do projecto implicaria a construção de uma amostra e inquérito a que não se procedeu nesta dissertação. Em todo o caso, este tema será melhor aprofundado na parte relativa à participação.

Perante este cenário, esta condição, as deslocações urbanas valorizam a imagem do eleito “chefe de projecto” cuja legitimidade se encontra na sua capacidade de coordenar as actividades de diferentes serviços e instituições. O monopólio da decisão não cabe a ninguém em concreto e portanto essa imagem de coordenador/orientador faz actualmente mais sentido que a figura clássica do “autarca construtor”⁵⁵ (Jouve, 2003).

Ninguém controla e define o rumo do projecto na sua totalidade. De facto, por um lado, os actores e os órgãos locais tendem, como afirma Ruivo, a não se assumir como destinatários meramente passivos das ordens do Estado central (2000). Por outro, com o Metro Mondego e respectiva questão de viabilidade financeira / definição do traçado, a decisão espalha-se em três municípios – tem de se proceder à construção de um interesse conjunto. É a localização da acção pública que admite a emergência do autarca enquanto negociador, “captador” de recursos e promotor de projectos... Por essa razão, é importante não perder de vista aspectos de natureza sócio-política, como o cúmulo de mandatos e/ou um dado personalismo da relação do eleitorado para com o eleito (embora não se dissequem esses aspectos neste trabalho...). Mais pertinente se torna essa atenção quando é notório que o metro é uma bandeira em tempo de eleições, ou

⁵⁵ Um breve aparte, Carlos Encarnação chega a utilizar a expressão: “Câmaras não podem apenas fazer papel de Bob, O Construtor”, embora num assunto exterior ao metro, expressa bem a lógica a que nos reportamos. Disponível em: http://www.diariocoimbra.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=8166&Itemid=111 (consultado em Julho de 2010)

que pelo menos capitaliza muito das atenções na esfera política. Por exemplo, Encarnação chega a ponderar não se recandidatar ao segundo mandato, se não garantisse que estavam reunidas as condições para o lançamento e execução do SMM⁵⁶; ou ainda a mediação dos receios na definição do projecto, por causa de indeterminações levantadas pelo PEC perante o primeiro-ministro, como acontece na Lousã em Julho. Vários outros exemplos podiam ser referidos. Em todo o caso, todos os autarcas veiculam uma imagem de promotores, de mediadores, porque não detêm em si a capacidade de fazer o metro avançar. “Carlos Encarnação promete avançar com esse projecto se não vir avanços significativos na concretização do metro de superfície do Ramal da Lousã” (Ventura, 2002).

Curiosamente, a percepção que defendemos neste caso específico é que é o burocrata, não o autarca, a assumir o papel de líder e impulsionador do projecto. É Maia Seco, sobretudo, que parece conciliar e congregar na Sociedade MM os meios e recursos que permitem o projecto avançar. “Gerir é a arte ou a ciência de fazer trabalhar os outros, de os fazer cooperar em conjunto e de trabalhar com eles. Contudo, é ponto assente que nem todos os gestores são líderes.” (Carapeto e Fonseca, 2006: 81). Não se pretende com esta afirmação, pôr em causa o profissionalismo das anteriores administrações. “Na fase de viabilidade a administração não era verdadeiramente técnica, mas era a fase da viabilidade, nessa fase não é preciso grande administração. Sendo a fase de arranque era a altura de pôr os estudos na rua.” (entrevista João Rebelo)

No entanto, é ponto assente que o projecto ganha um novo passo com a presidência de Maia Seco. Com isto em mente, é certo que os resultados separam a linha ténue entre um gestor e um líder. Em todo o caso, são evidentes traços de liderança com a SMM (não nos referimos a nenhuma presidência em particular).

É notório que apesar da administração técnica estar subordinada aos accionistas públicos, não deixa de exercer uma função política. Apesar de ser um projecto de carácter político na sua formulação mas técnico na sua aplicação, como afirmava Bandeirinha, a boa solução passa por integrar tecnicamente o desejo dos decisores e,

⁵⁶ Não se encontrou o artigo de imprensa referente a essa posição, mas o próprio confirmou em entrevista que essa declaração ocorreu de facto.

ao contrário, que a esfera política crie uma sensibilidade para a viabilidade prática.

Como defendem Carapeto e Fonseca,

os líderes de uma organização pública devem manter relações permanentes com a esfera política, para conhecer as metas políticas com as quais devem alinhar os objectivos da organização. (...) mas estas relações pró-activas devem funcionar também em sentido contrário, para que o nível político integre nas suas preocupações os problemas das organizações públicas. A liderança deve, assim, assumir uma postura dialogante (...) (2006: 151)

Assim, para verificar esse diálogo pró-activo, poder-se-ia constituir como indicador um dado crédito ou empatia do administrador face aos eleitos. Como se caracteriza essa empatia? Podíamos reportar à eleição para a administração no triénio 2010-2012 da MM em que Maia Seco reúne o apoio dos municípios da Lousã e de Miranda do Corvo. De Coimbra não houve registo de apoio ou discordância, mas é possível que exista um certo atrito, dado que Maia Seco concorreu a par de Encarnação, ao lugar de Presidente da Câmara de Coimbra. Mas é, claro, uma observação redutora que não foi verificada. Consideremos por outro lado, ainda no âmbito da postura dialogante, a reivindicação da organização de encontrar uma sinergia a nível de ordenamento do território, para que também os municípios garantam o sucesso do projecto. É o exemplo mais claro do diálogo no sentido MM - Municípios.

Por fim, a liderança não se encarna só numa pessoa. A própria empresa tem de transmitir essa imagem. De facto, a organização veicula uma visão e objectivos do que pretende, estabelece os seus valores (como a sustentabilidade) e a procura de um compromisso com a qualidade e o moderno (o que rapidamente se verifica consultando o sitio Web institucional). São traços de uma empresa que estimula a liderança como meio para a mudança e a gestão da qualidade; é característico de uma empresa de carácter gestor, flexível e orientada para resultados. A liderança simbólica e carismática, seja num indivíduo ou na organização, constitui uma ferramenta importante para impulsionar um sentido e uma vontade conjunta de que o metro chegue a bom porto.

3. A Participação

Os Estados que se rotulam de democráticos têm sempre alguns processos para envolver os cidadãos em actividades de governação, por mínimo que esse envolvimento seja na prática.

- Anthony Giddens, in *As consequências da Modernidade*

A superioridade estratégica do poder local consiste na proximidade que consegue obter junto dos problemas e dos cidadãos. A integração dos últimos na resolução dos problemas é essencial. Se o Sistema de Mobilidade do Mondego pretende alterar o paradigma das deslocações em meio urbano, rapidamente se percebe que a sua viabilidade passa por um apelo expresso a quem se desloca: a população local.

Neste sentido, como já referenciámos em revisão da literatura, é de toda a conveniência sublinhar as parcerias que se estabelecem com a sociedade. Existiu essa cooperação neste processo? Na verdade, não existe qualquer registo de uma aproximação ao público/sociedade por meio de parceria ou de qualquer modo institucionalizado de mecanismos que permitissem a participação dos cidadãos. A única excepção cabe a uma relação inicial com a ProUrbe, associação cívica de Coimbra, cujo grupo de cidadãos que a constituía na década de 90 faz parte da sua génese e formulação. De resto, já foram aqui expostos alguns excertos que comprovam essa actividade.

Apesar de se reconhecer a necessidade de trabalhar com os cidadãos, e até de que essa posição constitui um novo paradigma (como o *Novo Serviço Público*), há um reconhecimento geral das dificuldades que isso levanta. Sobretudo, conciliar eficácia e democracia parece ser uma tarefa difícil, pois, como afirma Fernando Carvalho,

há um período próprio para nós discutirmos as coisas, para serem dados os esclarecimentos etc. A partir daí alguém tem de assumir a responsabilidade da decisão. Estarmos a pôr sistematicamente as coisas em causa não é método... não é! Eu penso que no nosso caso concreto foi discutido há alguns anos a solução, mas chega a uma altura em que a coisa tem simplesmente de seguir, senão estamos aqui ad aeternum. (...) Podemos não tomar a decisão ideal mas temos a preocupação de estudar os dossiers de medir os prós e os contras, de maneira a que o erro seja menor.

É a percepção geral de quem acompanhou e/ou trabalhou com o Metro Mondego, que a população é “amorfa” em termos de participação (entrevista Manuel Machado), talvez porque se cansou de ouvir falar de uma “lenga-lenga” que parece não vir a ser mais que

isso (entrevista Carlos Encarnação). O discurso no terreno parece ir de encontro ao que afirma a teoria social, de que em Coimbra, como no resto do país, os movimentos sociais e o associativismo são muito fracos e ténues.

No entanto, serem residuais não significa que são inexistentes. No caso de Coimbra, e concretamente incidindo nesta obra que agora se inicia, vários acontecimentos (pontuais, na sua maioria) levam-nos a confirmar que não estamos num ambiente apático em termos de interesse político: “A presidente de um grupo de habitantes da Lousã manifestou-se hoje convicta de que a população está disposta a adoptar formas de contestação radicais contra a intenção do Governo de reduzir o metro ligeiro de superfície no concelho” (LUSA, 2004).

De facto, no âmbito da participação e cidadania, destaquemos como elementos mais significativos da SMM a associação cívica ProUrbe e o Movimento de Defesa do Ramal da Lousã. A primeira marca o sistema de mobilidade do Mondego na sua génese e o envolvimento dos cidadãos nesse processo; o segundo mantém o sinal desse envolvimento, embora numa lógica contrária, de protesto.

Confirma-se então, como visto no capítulo referente à revisão da literatura, uma vontade de expressar a opinião, embora se verifique simultaneamente uma certa inércia para a mobilização. Diz Isabel Simões (entrevista), que apesar das 4000 assinaturas que o MDRL obteve para que o protesto fosse levado em conta na Assembleia da República “(...) enfim, reuniões umas mais participadas que outras mas nunca com mais de uma centena de pessoas. A intervenção das pessoas é essencial... Poderíamos ter obtido outros resultados. Ou seja, as pessoas interessavam-se, mas somente na altura de expor as ideias e acções...”.

Mas porque a análise não se esgota nesta confirmação, procuramos de seguida caracterizar essa participação e dar conta das suas virtudes e obstáculos.

3.1. O cidadão-cliente

(...) *Falamos do modo “fechado” como foram tratadas as questões relativas às preocupações dos utentes da Lousã, justas a todos os títulos, e a necessitarem de concertação e diálogo.*

- José Bandeirinha (entrevista)

Como defende Ascher, é preciso adaptar a democracia à terceira revolução urbana. As pessoas mudaram a sua percepção sobre a democracia e cidadania e nesse sentido, as políticas públicas locais são o instrumento privilegiado para se chegar a essa almejada adaptação. Aquilo que se pretende ser uma política para melhor servir os habitantes da região⁵⁷, e que parece sê-lo do ponto de vista técnico, não deixa de ser alvo reivindicação da população por outras soluções. É esta a contradição do binómio cidadão-cliente.

Os seguintes traços permitem confirmar a perspectiva gestonária de serviço de qualidade (como o questionário dos serviços alternativos), de transparência. No entanto, não contemplam os usuários enquanto cidadãos na aceção global do termo. Pretende-se fornecer o melhor serviço, mas não parece haver possibilidade da população participar na formulação do serviço. Os cidadãos são reduzidos, em suma, a clientes. No sentido de melhor caracterizar o diálogo da Metro Mondego e a população, considerem-se os seguintes dois eixos.

3.1.1. Política de informação pró-activa

A comunicação da SMM para os cidadãos passa sobretudo por corresponder a uma lógica de *prestação de contas*, isto é, a garantir a transparência do processo, dos gastos, do desenvolvimento, dos prazos, etc. Mas em que medida é importante analisar a *accountability* no contexto de participação e cidadania? Porque marca uma abertura da administração ao público, aos cidadãos, na medida em que a informação é a peça fundamental para incitar à participação: a administração, como de resto toda a esfera política, está submetida, permanentemente, ao julgamento da opinião pública.

Ainda, quais os principais canais veículos dessa informação? Os principais parecem ter sido o recurso às redes sociais online (o que também é uma novidade): *Facebook, Twitter,*

⁵⁷ “Nós vamos tentar chegar mais próximo de onde habitam as pessoas” – Professor Maia Seco (entrevista), resumindo uma das principais melhorias do serviço.

Youtube, Blogspot... as mais famosas, todas foram uma ferramenta para a informação. Além destas, há ainda um sítio Web institucional. Para os meios mais tradicionais, sublinhe-se a criação da loja Metro Mondego, na baixa, situada no prédio que será futuramente demolido para construção da linha urbana. Por fim, a tradicional imprensa, que ainda é um veículo privilegiado.

3.1.2. Mecanismos de receptividade

O diálogo no sentido cidadãos – SMM, para além da ProUrbe na década de 90 parece inexistente. Há uma ausência de vias oficiais e institucionalizadas de receptividade. De facto, exceptuando o questionário da qualidade do sistema alternativo de transportes, que se destinava a melhorar o mesmo serviço não se contabiliza nenhum outro mecanismo digno de referência. Mas o diálogo constrói-se a si mesmo, forçado, por vias não convencionais como o protesto. A comissão promotora do MDRL acusa as entidades responsáveis de desenvolverem o projecto do Metro Mondego «sem cuidar de ouvir os utentes do centenário ramal ferroviário Coimbra-Serpins, descurando completamente os seus legítimos interesses e necessidades quanto à mobilidade». (Diário de Coimbra, 2009)

Isabel Simões desenvolve essa acusação, dando conta das razões concretas que levaram à queixa:

Nunca fomos solicitados para questões a nível de gestão e avaliação do projecto. As coisas sempre nos foram apresentadas como factos consumados. Nós pedimos realizações de estudos a nível ambiental, custo - benefício, entre outros. Nada nos foi concedido. Qualquer que fosse a nossa acção no sentido de reverter o planeado, era infrutífero. Houve muitas falhas, principalmente a nível de estudos...

Esta falta de instituição da participação, conduz à ideia perante os grupos de cidadãos que são os interesses financeiros que movem o projecto, trazendo ao de cima uma perspectiva curiosa sobre as grandes empresas e os lobbys (visão que não é novidade apesar de tudo). Isto remete para a questão da legitimidade do lobbying em democracia. As posições variam consoante a imagem que se tem deles. Na tradição anglo-saxónica, são aceites e até desejáveis. Noutros países, como no caso de Portugal, reproduz-se a ideia de que o *lobbying* serve interesses particulares e favores. Serão assim negócios pouco transparentes e que, claro, vão contra o interesse público. Sobre isto, afirmava o MDRL no Diário de Coimbra (Novembro de 2009):

É um projecto onde são bem evidentes as pressões de lobbies do sector imobiliário e de outros grandes interesses na área das grandes empreitadas, transporte rodoviário e fabrico de material circulante», sublinham, acusando também as autarquias abrangidas de «falta de consideração pelos interesses dos seus munícipes que são utentes diários», consideram.

Referiam-se, certamente, a vontades expressas de algumas empresas em apostar no Metro Mondego. Sobretudo, a Alstom na conferência da UITP em Viena de Áustria que manifestou uma vontade de liderar o sector, apostando em circuitos urbanos e suburbanos, é que o MM era manifestamente um dos caminhos pretendidos (“Alstom quer apostar forte no Metro Mondego”, 2009).

3.2. Not in my backyard?

A expressão surge na década de 90, para caracterizar um atitude, uma maneira de estar dos cidadãos/habitantes perante uma mudança. Postura essa que ganha uma dimensão ao ponto de Alain Bourdin considerar mesmo uma “revolução dos nimbies” (2000: 71).

Nimby é um acrónimo que se reporta a uma atitude de indivíduos ou grupo, que expressam as suas preocupações pela proximidade de determinada obra perto das suas habitações. Não significa que estejam contra o investimento em causa, mas que não encaram com bons olhos a vinda das retroescavadoras para a sua proximidade. Como afirma Maia Seco, o projecto do Metro também não escapa aos “nimbies”, uma vez que as pessoas querem de facto o metro de superfície para a cidade, mas não à porta de casa. Um bom exemplo é o dos moradores da zona da variante da Solum:

“A moradora mantém opinião desfavorável (...) Continuo a achar que o projecto é péssimo para aquela zona da cidade (...), concluiu Joana Dias. (...) O traçado proposto pela Metro Mondego há alguns meses atravessa e destrói zonas nobres de utilização pedonal. Os moradores lamentam também o facto de o trajecto passar em frente às entradas principais de um jardim-escola e de uma escola primária (João de Deus), bem como de um infantário pertencente ao agrupamento de escolas Eugénio de Castro, onde diariamente entram e saem cerca de setecentas crianças” (“Cidadãos da Solum atentos ao processo”, 2008).

Em suma, colocavam-se vários problemas de segurança, de tráfico, de poluição sonora, entre outros aspectos... Quando, na verdade, o Metro Mondego constituía uma oportunidade de melhorar e resolver esses problemas na área onde se instalava. Ao confrontar o MDRL sobre se o movimento não poderia consubstanciar uma atitude semelhante - porque ao fim ao cabo defendem uma solução mais simples - percebemos que é uma posição que vai mais longe. Não se trata somente do transtorno das obras

que duram dois anos, é também a questão de celebrar um ramal centenário onde se cristalizaram os hábitos das populações e portanto há um certo apego à linha; de uma solução bastante pertinente (proposta pelo MDRL), que garantia satisfação imediata com menos gastos; com menos custos não haveria talvez as indefinições do PEC e, portanto, a possibilidade de uma profecia “auto-realizada”, que se baseou também em interrogações sérias, como o início das obras a cabo de duas empresas endividadas como a CP e a REFER.

São os resultados, a possibilidade de suspensão das obras, que confirmam que o MDRL não é apenas um movimento *Nimby*.

A imprensa agora está-nos a dar razão. Nós não queríamos de modo nenhum ser antiquados, só que é assim, é um ramal centenário que portanto merecia ser celebrado e além disso sabíamos que os custos de uma obra megalómana como esta iriam ter consequências muito graves enquanto nos propúnhamos à requalificação e a electrificação da linha, mas também do material circulante na linha (...) no final acabaram por chegar a conclusão de que efectivamente as nossas reivindicações eram válidas e cada vez mais.

3.3. Os Media e as TIC

As novas formas electrónicas de gestão da informação representam uma oportunidade para incrementar a participação política e a comunicação horizontal entre os cidadãos.

- Bilhim (2004:51)

Assim como a maioria da informação da Metro Mondego é veiculada pelo acesso quer aos media, quer pelas TIC, o contrário também se sucede. Ou seja, os órgãos de decisão e de execução também obtêm um *feedback* pelos mesmos canais.

Na verdade, a internet detém um enorme espólio de artigos referentes ao Metro Mondego. A própria SMM, como vimos, também elegeu este meio para fazer passar ao público a actividade da empresa e o desenrolar do projecto. De facto, as TIC são perspectivadas como um possível mecanismo de participação, embora, à data, ainda se evite a sua utilização devido a algumas questões e obstáculos na sua aplicação (como a segurança dos dados, privacidade e potencial adulteração de conteúdo). Uma vez transpostos alguns entraves como o acesso generalizado a este meio, estaríamos no caminho de resolver alguns problemas da democracia representativa, como a

deslocação física às urnas.

Mas, por ora, estamos num debate teórico que não cabe aqui explorar. Pelo contrário, afirmamos que as TIC vêm-se juntar aos Media enquanto quarto poder⁵⁸.

Efectivamente, sob a ameaça da suspensão ou adiamentos do projecto de mobilidade no âmbito do PEC, cedo surge uma petição *online*, lançada por Bruno Ferreira, que considera *que* “não é admissível que se inicie um projecto e depois se pare a meio, quando já se retiraram os carris [do Ramal da Lousã]” (Reis, 2010).

São, portanto, evidentes as vantagens que a Web traz em termos de mobilização e agregação que, ainda que virtual, produz efeitos reais. Permite, mediante estudo mais atento, inferir sobre a atenção que a população dá ao assunto, como se organizam em *fora* e grupos e como daí surge uma acção sem que para tal ninguém tenha saído de casa! Ferreira confirma quando refere à agência Lusa que é “uma pessoa atenta a estas matérias enquanto cidadão”, destacando o debate que se tem gerado em fóruns na Internet sobre Coimbra acerca da eventual paragem do empreendimento” (*sic*).

Dir-se-ia até que as TIC estão a substituir o papel dos media tradicionais, na medida em que a informação circula praticamente em tempo real. Mesmo antes de o Diário de Coimbra fornecer o seu suporte na disseminação da petição, já esta contava com cerca de 200 assinaturas. Não deixa por isso de ser um meio privilegiado, por ser uma referência noticiosa em Coimbra e por chegar a muita gente que não se serve da Web.

No editorial de 12 de Julho de 2010, o Diário de Coimbra marca bem a sua posição relativamente ao projecto Metro Mondego. Disseminando a petição, revela não só a influência que detém junto da população, como a importância que os media detêm no âmbito da participação política.

É uma ambição antiga de Coimbra, pela qual o Diário de Coimbra tem pugnado desde há várias décadas, que terá um papel estruturante na coesão e desenvolvimento dos concelhos de Coimbra, Lousã e Miranda do Corvo. (...) É por isso que o Diário de Coimbra, em defesa de Coimbra e da Região das Beiras, quer ver este assunto debatido e votado na Assembleia da República de modo a que não se interrompa a execução do projecto do Metro.

Em resumo, a aceleração da transmissão da informação, neste caso da actividade política

⁵⁸ Termo utilizado para expressar o poder da imprensa, para além dos três poderes tradicionais: o legislativo, executivo e judiciário. A influência dos media junto da população, e a capacidade política que daí resulta, rendeu aos jornais o título de quarto poder que contra-balança os anteriores.

em torno do Metro Mondego coloca os órgãos dirigentes em estado permanente de “prestação de contas”. Significa isto que as suas acções estão sujeitas na sua totalidade ao escrutínio público e, em contrapartida, mais justificações e reivindicações vão sendo pedidas ao longo do mandato. Ou seja, esta participação não convencional será tão eficaz como uma eventual deliberação pública institucionalizada, e os detentores/executores do projecto estão informalmente obrigados a uma interacção com os cidadãos, os stakeholders.

Síntese Conclusiva

Pensar é lutar para impor a ordem e ao mesmo tempo abarcar o maior número possível de aspectos. Não devemos parar de pensar demasiado cedo – ou deixaremos de conhecer tudo o que devemos. Não podemos permitir que continue para sempre ou nós mesmos explodiremos. É esse dilema, creio, que torna a reflexão, nas raras ocasiões em que é mais ou menos bem sucedida, a empresa mais apaixonante de que o ser humano é capaz.

- Wright Mills, *A Imaginação Sociológica*

Procurámos neste trabalho responder à questão: *Em que medida o nível de concepção e desenvolvimento das políticas públicas não constitui um factor de atraso na concretização do MM?*

A fim de tecermos as nossas considerações, retomemos a nossa hipótese nuclear:

- Pela emergência de uma multiplicidade de intervenientes que directa ou indirectamente participam da governação, a decisão fragmenta-se e complexifica-se. Daí decorrem obstáculos na relação entre os vários participantes do processo, o que afecta a correcta formulação do projecto, bem como a sua execução.

Defendemos que esta premissa amarra em si a complexidade que existe em termos de governação, (que aqui subentende um sentido amplo - de governo, administração e cidadania).

No nosso entender, a suposição central verifica-se. Notámos, apesar de tudo, que os poderes políticos e executores estão hoje verdadeiramente cientes dos obstáculos que este desafio encerra em si. Foi um “savoir-faire” que consideramos ter sido construído ao longo do projecto (explicitaremos à frente). Portanto, apesar de alguns aspectos

“menos bonitos” no quadro que aqui deixamos, é forçoso sublinhar o lado positivo deste investimento público. Este carrega consigo uma oportunidade e, sobretudo, uma vontade de mudar – e é neste aspecto que o Metro Mondego constitui um desígnio rico para se proceder a estudos na óptica que adoptámos neste trabalho. De facto, está estabelecido um rumo e uma parceria implícita ao projecto que certamente, esperamos, chegará a bom porto. Esta aplica-se quer no plano institucional – público; quer na coordenação com privados e a questão da intermodalidade; mas também começa a dar sinais de aproximação à sociedade civil, com um sentido permanente de “prestação de contas”.

Mas é ainda de toda a conveniência esclarecer que, apesar de uma abordagem que integra vários actores ser uma causa da complexificação da acção pública, na decisão implementação, não é decerto único motivo para dificuldade acrescida. No caso em questão também damos conta, embora com menor detalhe, da complexidade que caracteriza o tecido urbano actualmente, do desafio de criar um espaço próprio numa via ao qual o automóvel individual tomou conta; ainda, de eventuais obstáculos levantados em realização de estudos, entre outros. Enfim, tantos outros aspectos que seriam dignos de referência mas que fogem ao tema central deste trabalho.

Considerámos ainda alguns cenários para explorar e testar os principais desafios das relações (entre público, privado e sociedade civil) inerentes ao Sistema de Mobilidade do Mondego. Da principal pressuposição teórica, decorreram então outras hipóteses explicativas. Recordemos as mesmas, elaborando agora algumas apreciações:

- A governação descentalizou-se somente na sua forma. Quanto ao seu “conteúdo” admite-se, enquanto hipótese, que pouco mudou. Os Municípios ainda não estão preparados para governar num modelo descentralizado e é, em última análise, o Estado Central quem conduz o projecto.

Com esta sub-hipótese procedemos a um balanço, para tentar perceber o quão “local” era efectivamente esta política pública, se pudermos colocar a questão nestes termos. Até que ponto reflecte uma estratégia de desenvolvimento endógeno? Durante todo o período de tempo em análise, mantêm essa qualidade. O que se passa no entanto, e é importante sublinhar, é que este investimento público passa de uma estratégia *bottom-up* promovida pelo local, a uma estratégia *bottom-up* imposta a partir de escalas superiores de governo.

Sobre se os municípios estão efectivamente preparados, é difícil concretizar. Nota-se

bem um dilema entre a parceria que o Projecto exige e, de outro lado, o papel último do autarca em ter de corresponder da melhor maneira aos interesses da cidade. Os autarcas, pelo que entendemos, acabam por optar por esta última função. Defendemos contudo, como já referimos, que se vai gerando um aprendizado com o decorrer do processo.

Ao se chegar a um impasse em 2005, a uma solução “que não tem pés nem cabeça” como afirmava Mário Lino, ficava a impressão inicial que se tratava de uma descoordenação total a nível local. Na verdade, como vimos, este projecto estava “minado” por directivas do Estado Central e de um posicionamento diferente deste, causado pela transição para um novo Governo após eleições no mesmo ano. Os municípios, como se verifica, já haviam produzido consensos por esta altura, amadurecendo um determinado sentido de projecto e agindo em defesa deste.

Passemos à segunda hipótese secundária:

- À gestão do projecto não precede a criação de um meio de acção administrativo e institucional adequado. Reproduzem-se práticas que desvalorizam a própria ideia de governança e portanto, de diálogo continuado. O resultado é, por exemplo, uma inter-modalidade pouco conseguida, apesar de ser um dos valores intrínsecos ao Metro Mondego.

Esta assumpção verifica-se empiricamente. Há uma disparidade entre discursos, vontades e a realidade prática. O Metro Mondego apenas vem acentuar algumas necessidades como o caso da criação de uma área metropolitana ou uma autoridade metropolitana de transportes. Procurámos, talvez, antever uma avaliação que só será verdadeiramente pertinente considerar quando o Metro Mondego estiver em circulação: a questão da intermodalidade. Notaram-se de facto algumas tensões com o caso dos SMTUC. Este último fez notar que a fase de estudos deveria ser levada a cabo por uma entidade que não a Metro Mondego, mas por uma organização alheia (não necessariamente uma autoridade de transportes). Resta-nos questionar, apesar de estar prevista uma integração multimodal (na bilhética, por exemplo), se estes dois organismos manterão uma postura de concorrentes ou, pelo contrário, de parceiros. Acreditamos que esse não será o cenário final.

Simultaneamente, foi no nível político-institucional que mais marcadamente se notou a falta e difícil preparação de “meio de acção administrativo e institucional adequado”. Como afirmavam Alexandra Quaresma e o Professor Maia Seco em entrevista, haverá

decerto alguns casos de metro que decorreram de forma mais rápida⁵⁹. Mas tendo em conta a criação do MM, S.A. em 1996, há que relativizar esse retardamento do ponto de vista técnico. Afinal, como é que, havendo um primeiro esboço do metropolitano de superfície em 1992, só procede à sua execução em 2010? Como verificamos neste trabalho, o verdadeiro atraso precede o próprio estabelecimento da burocracia, da organização MM. De facto, lembrem-se sete anos, sensivelmente, de debate e campanha pública e política (sendo 1989 o início) que precedem essa criação.

Rapidamente se conclui que este tinha de deixar de ser uma bandeira de campanha para passar a ser um assunto técnico. Construir e arrancar com um ambiente de acção, a que nos reportamos nesta hipótese, parece ter sido um obstáculo dantesco e, como vimos nesta dissertação, é um instrumento ainda não está devidamente afinado – como se verifica na forte necessidade de mecanismos supra-municipais. Falamos pois da autoridade de transportes, da criação de uma ComUrb ou, quiçá, de uma região administrativa.

Em terceiro lugar, ponderámos ainda uma outra premissa:

- A implementação assemelha-se a uma etapa menor e acessória, como a mera aplicação de um plano. Mas o decorrer desta mesma etapa evidencia a necessidade de uma sinergia entre decisores e executores e da urgência de encarar as políticas públicas precisamente como um processo e não como um plano, desde a sua formulação à sua avaliação.

Esta hipótese surgia no sentido de perceber o modo como se formulava a decisão (racional, incremental, contentor do lixo...), e de dar conta da relação entre burocracia e o poder político. A nossa proposta não se verificou, pelas seguintes razões.

Em primeiro lugar, é ponto assente que a formulação do metropolitano de superfície não escapou a algumas contendidas. No entanto, apesar de posições diferentes (o que é normal), a negociação que se foi exercendo desembocou numa solução final que o Professor Maia Seco considera que “se conseguiu muito bem”. O plano deu lugar ao planeamento, isto é, à gestão do ciclo e interesses políticos.

Ainda, atentando na relação entre decisores e executores, vemos que a decisão é definitivamente incremental. Há, como vimos, algumas imperfeições embora equivalham, sobretudo, a assuntos procedimentais - como implementar ou financiar o

⁵⁹ Como será o caso do metro de Valência (Espanha), que surge no mesmo período do MM e já se encontra em circulação.

investimento - mas que não tem impacto de maior na forma como se planeia, ou seja, mantêm à vista os interesses do território em questão.

No eixo da participação, porque entendemos deixar um espaço menor para este elemento, apenas colocámos a seguinte hipótese:

- O projecto Metro Mondego distancia-se do público-alvo na sua formulação, fazendo do projecto uma imposição e não uma construção conjunta, desadequando-se ao meio onde se insere e fomentando o descrédito da classe política.

Mais uma vez, não podemos afirmar que assim o é na totalidade. Por um lado estamos, de facto, perante um modelo de tipo gestor que subentende os cidadãos como clientes. A participação, embora haja registos claros de que existe, não deixa de ser algo residual. A petição pública, aquando da sua entrega reunia apenas 4000 assinaturas e também Isabel Simões corroborou a inacção de muitos para a mobilização.

Seria injusto, por outro lado, esquecer a origem do Metro Mondego que surge em debate promovido por lobby conimbricense, a associação cívica ProUrbe. Um debate que cedo se torna aberto ao público e que agora, com a petição em Julho de 2010, nos confirma o que o Metro Mondego é, efectivamente, “uma causa” de Coimbra, Lousã e Miranda do Corvo.

Atrevemo-nos, por fim, com outra ilação ao abrigo desta hipótese. Normalmente, um dilema com que as políticas públicas têm de se defrontar é o de procurar um balanço entre um projecto rentável e eficaz que é, no entanto, instável do ponto de vista social; ou, cumprindo todos os interesses em jogo, ser um fracasso na sua estrutura racional, técnica e financeira. Neste caso, houve muitos cidadãos defensores de uma escolha que é menos satisfatória em termos da qualidade do serviço que oferece (a electrificação do Ramal da Lousã) e ainda poderia vir a ser, parece-nos, a escolha mais satisfatória do ponto de vista da rentabilidade (não tanto da funcionalidade ou eficácia). Não entendemos que seja muito comum estas duas vertentes convergirem.

Referências Bibliográficas

"A cidade está farta de ser uma cidade do futuro, quer ser do presente" (17 de Julho de 2003). *Diário de Coimbra*.

Almeida, J. F. (1982). *A investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Presença.

"Alstom quer apostar forte no Metro Mondego" (2 de Julho de 2009). *Diário de Coimbra - Empresas & Negócios* .

Alves, M. (20 de Junho de 2010). "Entrevista Mário Alves", in I. Boaventura. *Cidades - Público*.

Amaral, A. (2010). "O que vai mudar na mobilidade em Coimbra". *Transportes em revista, ano VII (84)*, 64-70.

Apontamentos - História do Eléctrico em Coimbra. (s.d.). Obtido em Maio de 2010, de Metro Mondego:

<http://www.metromondego.pt/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Biblioteca/Apontamentos/tabid/122/Default.aspx>

Ascher, F. (2001). *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme: La fin des villes n'est pas a l'ordre du jour*. France: Éditions de l'Aube.

Bandeirinha, J. (7 de Julho de 2005). "Acerca do Eléctrico Rápido de Coimbra". *Diário de Coimbra (suplemento integrante - Metro Mondego)* .

Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

Bobbio, L. (2010). Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, (1).

Borja, J., & Castells, M. (2004). *Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Barcelona: Taurus.

Bourdin, A. (2000). *La Question Locale*. Paris: Presses Universitaires de France.

Braud, P. (2000). *Sociologie Politique*. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.

Byrne, J. A. (3 de Dezembro de 2001). "The Real Confessions of Tom Peters". Obtido em Agosto de 2010, de *Business Week*:

http://www.businessweek.com/magazine/content/01_49/b3760040.htm

C. William Ibbs, Y. H. (2009). Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development. *California Management Review*, 51 (2), 51-78.

Campos, J. L. (30 de Agosto de 2010). "Obras do Metro Mondego colocadas em causa". *Diário de Coimbra*.

Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.

Cardantas, P. (3 de Abril de 2007). "Carlos Encarnação crítica extinção da GAM de Coimbra". *Diário de Coimbra*.

Cascalheira, S. I. (2008). *Novos Modelos de Governança em Desenvolvimento Local: Análise e reflexão das políticas públicas nos concelhos interiores do Baixo Alentejo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Chagnollaud, D. (2006). "Les Politiques Publiques". *Science Politique* (pp. 297-307). Paris: Éditions Dalloz.

Chorincas, J., & Areosa Feio, P. (2009). "Governança Territorial e Inovação das Políticas Públicas". *Prospectiva e Planeamento, Vol. 16* (pp. 137-157). Lisboa: Departamento Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais.

"Cidadãos da Solum atentos ao processo" (17 de Julho de 2008). *Diário de Coimbra*.

Cravo, L. (7 de Julho de 2005). "O Eléctrico Rápido é indispensável para uma estratégia de desenvolvimento urbano". *Diário de Coimbra (suplemento integrante - Metro Mondego)*.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du seuil.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (s.d.). *The New Public Service: Serving rather than Steering*. Obtido em 10 de Agosto de 2010, de University of Nevada, Las Vegas:

<http://faculty.unlv.edu/cstream/assignments/PERFORMANCE/Articles/Denhardt%20-%20new%20public%20service.pdf>

Documentos Legais (s.d.). Obtido em 2010, de Metro Mondego:

<http://www.metromondego.pt/Empresa/Documentos/DocumentosLegais/tabid/59/Default.aspx>

Eco, U. (1984). *Como se faz uma tese em ciências humanas*. Lisboa: Presença.

Esping-Anderson, G. (1991). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge : Polity Press.

Estanque, E. (2006). A questão social e a democracia no séc. XXI. *Revista Finisterra*, 77-99.

Ferrão, J. (s.d.). *Políticas na Cidade - Debate sobre a visão humanista da cidade*. Obtido em Maio de 2010, de Patriarcado de Lisboa: http://www.patriarcado-lisboa.pt/vidacatolica/vcnum18/3_04_02_cidade_patriarcado_joao_ferrao_280105.doc

Francisco, D. (Junho de 2007). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (77), pp. 165-199.

Frias, A., & Peixoto, P. (Setembro de 2001). *Representação imaginária da cidade. Processos de racionalização e de estilização do património urbano de Coimbra*. Obtido de Centro Estudos Sociais: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/183/183.pdf>

Fundação Dag Hammarskjold. (s.d.). Obtido em Abril de 2010, de <http://www.dhf.uu.se>

Gaudin, J.-P. (2004). *L'Action publique. Sociologie et politique*. Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz.

Giddens, A. (1993). Modern Urbanism. In *Sociology* (pp. 564-591). Oxford: Polity Press.

Greffe, X. (2002). *Le Développement Local*. Toulouse: L'Aube Datar.

Grémion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Éditions du Seuil.

Hall, P. (1980). *Great Planning Disasters*. London: Weidenfeld and Nicolson.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*. Vienna: Institut for Advanced Studies.

Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.

"Impasse ou interregno no eléctrico rápido" (7 de Julho de 2005). *Diário de Coimbra (suplemento integrante - Metro Mondego)*.

Jouve, B. (2003). Le double défi des politiques de déplacements urbains: innover dans la forme et sur le fond. *Les Politiques de Déplacements Urbains en Europe: L'innovation en question dans cinq villes européennes*. (pp. 187-194). Paris: L'Harmattan.

Kirchheimer, O. (1966). "The transformation of Western European Party Systems" in J. e. La Palombara (org.), *Political Parties and Political Development* (pp. 177-199). Princeton: Princeton University Press.

Le Galès, P. (1989). "Les politiques de développement économique local", in S. Wachter (org.), *Politiques Publiques et Territoires* (pp. 131-156). Paris: L'Harmattan.

"Livro Verde - Por uma nova cultura de mobilidade urbana" (Setembro de 2007). Obtido de *Comissão das Comunidades Europeias*: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0551pt01.pdf

Lobo-Fernandes, L. (2006). "Para uma racionalidade do Estado na União-Europeia: do Estado-Providência ao Estado regulador", in M. C. Silva (org.), *Nação e Estado: Entre o Global e o Local* (pp. 187-194). Porto: Afrontamento.

Lopes, J. T. (2002). *Novas Questões da Sociologia Urbana*. Porto: Edições Afrontamento.

LUSA, A. (13 de Dezembro de 2004). *Metro Mondego - Supressão da rede pode levar a protestos radicais*. Obtido em Abril de 2010, de RTP: <http://tv1.rtp.pt/noticias/index.php?t= Hamas-aceitaria-mediacao-norte-americana-para-uma-troca-de-prisioneiros-com-Israel---porta-voz.rtp&article=3592>

Macário, E. (2003 de Setembro de 2003). "Faltam técnicos na Câmara". *Diário As Beiras*.

Mafra, F., & Silva, J. A. (2004). *Planeamento e Gestão do Território*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

- Manning, N. (10 de Março de 2000). "The New Public Management and its Legacy." Obtido em 12 de Agosto de 2010, de Lectures: http://www.mh-lectures.co.uk/npm_2.htm
- Margalho, A. (14 de Janeiro de 2003). "Faltam concluir estudos "essenciais" - Metro Mondego elucidou executivo sobre atrasos do eléctrico rápido". *Diário de Coimbra*.
- Marques, R. A. (2009). *A construção da imagem de Coimbra no contexto das hierarquias urbanas das cidades portuguesas*. Coimbra: FEUC.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Metro Mondego* (s.d.). Obtido em 2010, de <http://www.metromondego.pt/>
- Montalvo, A. R. (2003). *O Processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*. Coimbra: Almedina.
- Mucha, M. M. (2002). *(Des)Construir a Descentralização: Descoincidência entre descentralização de competências e de recursos, em matéria de habitação, e seus reflexos nos modos de vida da população*. Coimbra: FEUC.
- Muller, P. (1990). *Les Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Neves, M. J. (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pereira, P. C. (2010). "Planos de Mobilidade deveriam ser obrigatórios para cidades de 100 mil habitantes". *Transportes em revista*, ano VII (84), 34-38.
- Peters, T. (s.d.). "In Search Of Excellence, Tom Peters and Robert Waterman". Obtido em 10 de Agosto de 2010, de *Businessballs*: <http://www.businessballs.com/tompetersinsearchofexcellence.htm>
- Picassinós, C. (28 de Maio de 1998). "Coimbra discute projecto do metro". *Público*.
- Plihon, D. (2004). *O novo Capitalismo*. Lisboa: Campo da Comunicação.
- ProUrbe, A. C. (11 de Outubro de 2000). "Modernização dos transportes: Governo continua a esquecer Coimbra". *Diário de Coimbra*.
- Quivy, R. e. (1998). *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

O Metro Mondego no contexto das políticas públicas locais

Rebanda, M. (7 de Julho de 2005). “Metro Mondego um transporte metropolitano”. *Diário de Coimbra (suplemento integrante - Metro Mondego)* .

REFER (2010). *Sistema de Mobilidade do Mondego*. Obtido em Julho de 2010:
<http://www.refer.pt/MenuPrincipal/ComunicacaoSocial/Noticias/Noticia/tabid/447/Itemid/82/View/Details/AMID/948/Default.aspx>

Reis, C. (2 de Julho de 2010). “Lançada petição pela construção de Metro no Mondego”. Obtido em Agosto de 2010, de *Ionline*:
<http://www.ionline.pt/conteudo/67561-lancada-peticao-pela-construcao-metro-no-mondego>

“Resposta Portuguesa ao Livro Verde – Para uma nova cultura da mobilidade urbana”. (15 de Março de 2008). Obtido em 2010, de *Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres*: <http://livroverde.imtt.pt/>

Revista SMTUC. (15 de Maio de 2008). *Edição comemorativa dos 100 anos da municipalização dos Transportes Urbanos em Coimbra* . Coimbra: SMTUC.

Ries, Roland. (Julho de 2003). *La Documentation Française*. Obtido em Abril de 2010, de *Transports urbains : quelles politiques pour demain ?*:
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000532/index.shtml>

Rocha, J. A. (2000). *O Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente. Forum 2000: Reforma do Estado e Administração Gestonária*. Lisboa.

Rocha, J. O. (2002). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.

Rodrigues, A. (Março de 2006). "Estamos em condições de dispensar o metro". *Público*.

Rosado, A. (24 de Janeiro de 2006). "Metro poderá unir adversários políticos". *Diário de Coimbra*.

Ruivo, F. (Março de 2008). “A Face Oculta da Lua: Reflexões sobre as relações entre o formal e o informal”. *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais, N°12*.

Ruivo, F. (2000). *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Afrontamento.

Ruivo, F. (2002). *Poder Local e Exclusão Social: Dois Estudos de Caso de Organização Local da Luta contra a Pobreza*. Coimbra: Quarteto.

Santos, B. S. (2001). "Os processos de globalização", in B. S. Santos, *Globalização: Fatalidade ou Utopia?* (pp. 31-99). Porto: Afrontamento.

Santos, B. S. (1994). *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Afrontamento.

Santos, C. (Outubro de 2008). *Análise do Desempenho dos Metropolitanos na Europa: Reflexão sobre o caso português. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil*. Lisboa: Instituto Superior Técnico.

Sawaya, R. R. (s.d.). *Schumpeter e o lugar do Estado na Economia*. Obtido em 5 de Agosto de 2010, de Sociedade Brasileira de Economia Política: www.sep.org.br/artigo/37x.pdf

Seixas, J. (Dezembro de 2000). *A Cidade não Governada: Motivações Públicas e Governação Urbana*. *Cidades, Comunidades e Territórios* (1), pp. 57-72.

Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: University of California Press.

Shils, E. (1992). *Centro e Periferia*. Lisboa: Difel.

Utentes da Linha da Lousã manifestam-se em frente à Câmara. (21 de Novembro de 2009). *Diário de Coimbra*.

Utentes da Linha da Lousã manifestam-se em frente à Câmara. (2009 de Novembro de 21). *Diário de Coimbra*.

Ventura, M. e. (15 de Janeiro de 2002). "Carlos Encarnação promete "revolucionar" Coimbra", in *Diário de Coimbra*.

Wallerstein, I. (1980). *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press.