



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Luís Henrique Vaz Abreu

O SISTEMA DE COOPERAÇÃO
INTERMUNICIPAL NA NUT III AVE

Dissertação no âmbito do Sociologia orientada pelo Professor
Doutor Daniel Gameiro Francisco e apresentada à Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra

Junho de 2023

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, ao meu irmão e aos meus amigos que muito me apoiaram durante todo o meu percurso.

Agradeço à Catarina, a minha companheira de vida, que muito me ajudou e me apoiou neste momento fase mais solitária.

Gostaria também de expressar minha gratidão ao meu orientador pela sua disponibilidade, que foi fundamental para superar as minhas dificuldades.

Resumo

Esta dissertação explora as complexas dinâmicas de cooperação intermunicipal no território do Ave, em Portugal. O foco da investigação reside nas interações que ocorrem entre os autarcas, técnicos e vereadores das diferentes autarquias da região. Utilizando como base entrevistas e análise de documentos, o estudo propõe examinar as motivações subjacentes, tal como os desafios e potencialidades inerentes à colaboração entre municípios.

O contexto inicial revela a diversidade geográfica e socioeconómica que caracteriza o Ave, onde notamos as discrepâncias existentes em termos de necessidades e recursos disponíveis para as satisfazer. Além disso, é importante salientar que a tradição municipalista desempenha um papel significativo nas decisões dos autarcas em relação à possibilidade de cooperar entre municípios. Dentro deste quadro, o termo 'municipalismo' implica uma forte ênfase nos interesses locais das autoridades municipais, que colocam o destaque da resolução das questões dos seus próprios municípios, ocasionalmente em detrimento das considerações intermunicipais. Na realidade onde nos encontramos, a cooperação deveria ser encarada como um esforço contínuo para conciliar interesses de curto e longo prazo, visando o bem-estar e o desenvolvimento sustentável da região.

As relações interpessoais entre os diversos atores envolvidos emergem como um elemento crucial na promoção da cooperação intermunicipal. A confiança, em particular, é identificada como um alicerce essencial, facilitando a partilha de informações e a tomada de decisões conjuntas. Tal como o capital social, que surge como uma variável chave, proporcionando um incentivo substancial à cooperação por meio do desenvolvimento de relações sociais sólidas e colaborativas. A formação de laços interpessoais e a empatia entre os intervenientes desempenham um papel fundamental na promoção de uma colaboração harmoniosa.

Posto isto, uma das noções que baseou grande parte do estudo foi o de cooperação induzida, que no decorrer na dissertação explicitamos e confirmamos. A cooperação induzida refere-se à colaboração impulsionada por fatores externos ao Poder Local, como regulamentações governamentais sejam estes oriundos do Estado Central ou de instâncias superiores, tal como incentivos financeiros. Nesse contexto, a descentralização de competências e a disponibilidade de financiamento externo agem como motores para a

cooperação intermunicipal, incentivando os municípios a trabalharem juntos na busca de soluções conjuntas e de projetos para aproveitar esse financiamento.

O estudo constata que a educação e a mobilidade emergem como setores-chave na cooperação intermunicipal na NUT III Ave. A educação assume um papel de relevo devido à criação de vínculos entre os vereadores responsáveis por esta área, o que possibilita uma abordagem colaborativa e proativa na resolução de desafios comuns. Por outro lado, a mobilidade, foi impulsionada pela descentralização de competências. Esta desempenha um papel significativo, mas também suscita desafios consideráveis devido à sua complexidade e dimensão.

Em suma, esta análise pretende fornecer uma melhor perceção sobre as dinâmicas da cooperação intermunicipal na região do Ave, realçando a importância das relações interpessoais e da confiança mútua. O estudo sublinha o potencial da cooperação para superar desafios e promover o desenvolvimento sustentável do território, e de outro modo, destaca a necessidade de fortalecer as relações sociais como base para a construção de uma comunidade intermunicipal coesa e eficaz.

Palavras-chave

Cooperação; intermunicipal; município; relações; território

Abstract

This dissertation explores the complex dynamics of intermunicipal cooperation in the territory of Ave, Portugal. The focus of the investigation lies in the interactions that occur between the mayors, technicians and councilors of the different municipalities of the region. Based on interviews and document analysis, the study proposes to examine the underlying motivations, as well as the challenges and potentialities inherent in collaboration between municipalities.

The initial context reveals the geographic and socioeconomic diversity that characterizes Ave, where we note the discrepancies in terms of needs and resources available to satisfy them. Furthermore, it is important to highlight that the municipalist tradition plays a significant role in mayors' decisions regarding the possibility of cooperating between municipalities. Within this context, the term 'municipalism' implies a strong emphasis on the local interests of municipal authorities, who place emphasis on resolving issues within their own municipalities, occasionally to the detriment of inter-municipal considerations. In the reality where we find ourselves, cooperation should be seen as a continuous effort to reconcile short- and long-term interests, aiming for the well-being and sustainable development of the region.

Interpersonal relationships between the various actors involved emerge as a crucial element in promoting intermunicipal cooperation. Trust, in particular, is identified as an essential foundation, facilitating information sharing and joint decision-making. Such as social capital, which emerges as a key variable, providing a substantial incentive for cooperation through the development of solid and collaborative social relationships. The formation of interpersonal bonds and empathy between stakeholders play a fundamental role in promoting harmonious collaboration.

Having said that, one of the notions that based a large part of the study was that of induced cooperation, which we explained and confirmed throughout the dissertation. Induced cooperation refers to collaboration driven by factors external to Local Government, such as government regulations whether originating from the Central State or higher authorities, such as financial incentives. In this context, the decentralization of functions and the availability of external financing act as engines for intermunicipal cooperation,

encouraging municipalities to work together in the search for joint solutions and projects to take advantage of this financing.

The study finds that education and mobility emerge as key sectors in intermunicipal cooperation in NUT III Ave. Education plays an important role due to the creation of links between the councilors responsible for this area, which enables a collaborative and proactive approach in resolving common challenges. On the other hand, mobility policies were driven by the decentralization of functions. This plays a significant role, but also raises considerable challenges due to its complexity and size.

In short, this analysis aims to provide a better perception of the dynamics of intermunicipal cooperation in the Ave region, highlighting the importance of interpersonal relationships and mutual trust. The study highlights the potential of cooperation to overcome challenges and promote the sustainable development of the territory, and otherwise, highlights the need to strengthen social relations as a basis for building a cohesive and effective intermunicipal community.

Key words

Cooperation; intermunicipal; municipality; relationships; territory

Abreviaturas

CIM – Comunidade Intermunicipal

PSE – Primeiro Secretário Executivo

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

IVA – Imposto sobre Valor Acrescentado

UE – União Europeia

NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

PRR – Plano de recuperação e resiliência

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

Índice

Introdução	1
Parte I – Enquadramento teórico	7
Capítulo 1 – A revitalização do território e o Poder Local.....	7
A matriz interna do território: como comunicam os territórios?	7
A expansão do local e seu papel como produtor de política pública.....	13
A emergência do município: a ascensão e declínio do líder autárquico.....	17
Capítulo 2 – A teia social: relações sociais, confiança e cooperação	21
O projeto e a confiança como produtores de capital social	21
O jogo estratégico da cooperação	25
Capítulo 3 – Cooperação intermunicipal: solucionando problemas de escala através de sinergias locais.....	27
Uma solução para os problemas de escala: os estudos da escolha racional	27
É possível induzir cooperação? A racionalidade limitada dos agentes do Poder Local.....	30
O capital social como fator de desempenho institucional	33
A cooperação intermunicipal em Portugal	35
Parte II – Enquadramento Metodológico.....	39
Metodologia	39
Hipóteses.....	41
Identificação, definição e operacionalização de conceitos	42
Parte III– A CIM Ave	43
A NUT III em análise	43
Caracterização.....	43
A evolução histórica e efeitos da CIM	51
A rede institucional ‘induzida’ e ‘reativa’	59

A CIM Ave em análise	67
Os atores	67
O território	79
A matriz interna do Ave	83
Os pontos fortes do Ave	85
As relações sociais no Ave	89
Conclusões.....	93
Bibliografia.....	97
Anexo A.....	102

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Forças e Fraquezas Fonte: PEDI Ave (2014).....	48
Tabela 2 – Oportunidades e Ameaças Fonte: PEDI Ave (2014).....	50
Tabela 3 – Projetos da CIM Fonte: Elaboração Própria.....	58

Índice de Figuras

Figura 1 – Operacionalização dos conceitos Fonte: Elaboração própria.....	42
Figura 2 - Composição da CIM Fonte: site CIM https://cim-ave.pt/	43
Figura 3 - Demografia da CIM Fonte: Censos 2021	43

Introdução

Esta dissertação tem como título ‘O sistema de cooperação intermunicipal na NUT III do Ave’ e tem como objetivo a concretização da investigação de mestrado de Sociologia pela Universidade de Coimbra. Foi realizada no Ano Letivo 2022/2023.

O tema a tratar neste estudo são as relações sociais resultantes da atividade da Comunidade Intermunicipal do Ave, tendo como foco as dinâmicas desenvolvidas entre os atores envolvidos e suas estratégias de ação. O objetivo principal desta pesquisa é compreender as motivações subjacentes às relações sociais estabelecidas dentro da Comunidade Intermunicipal Ave e as racionalidades que fundamentam as ações decorrentes dessas interações.

O estudo busca analisar como esta figura contribuiu para consolidar a transferência de competências, que estão atualmente dispersas por todo o território português. Além disso, procura-se identificar como as características dos municípios, dos presidentes da câmara e dos demais intervenientes do poder local influenciam a formação de um contexto favorável à cooperação.

A finalidade do estudo é obter uma compreensão aprofundada das formas de cooperação e as dinâmicas que são afetadas no âmbito do Poder Local, especificamente dentro desta CIM. Pretende-se também identificar as interdependências entre os municípios e analisar suas relações de poder.

Para alcançar estes objetivos, serão utilizados conceitos relacionados à sociologia, bem como outras ciências sociais. Para efeitos deste estudo, foram analisados documentos desde 2013 até ao momento da realização da dissertação e entrevistados atores que maioritariamente estão no ativo. Iremos aprofundar posteriormente a metodologia utilizada.

A escolha de um estudo centrado nas relações de cooperação não se limitou à necessidade de encontrar um tema para a dissertação de mestrado, mas sim, emergiu de um interesse prévio na área. No âmbito do primeiro ciclo de estudos de licenciatura em Gestão Pública, foi-nos apresentado o tema das comunidades intermunicipais, despertando a curiosidade e a motivação para realizar uma investigação mais aprofundada sobre o assunto. A partir desse momento, sempre existiu a questão: qual a necessidade de existir um

regulamento legal para os municípios criarem relações de cooperação mais profícuas? Essa motivação inicial foi apenas o ponto de partida, pois ao longo do estudo foi observado que as dinâmicas subjacentes não são tão claras e que existem diversas motivações que influenciam as ações ou inações do Poder Local, que tentaremos mostrar no decorrer da dissertação.

A realidade da cooperação intermunicipal é algo relativamente recente e pouco estudada pelas ciências sociais. Primeiramente é importante referir que existe um grande desconhecimento por parte da população em geral do que são as CIM, para que servem e do seu funcionamento. No que diz respeito à realidade académica, o impacto destas e as suas potencialidades também estão pouco claras. Sendo assim, pretende-se tal como Balão (2014, 2020: 134), nos seus estudos, quer de mestrado, quer doutoramento, *‘desocultar a realidade da cooperação intermunicipal.’*

Desde o início, é possível observar que, apesar dos esforços empreendidos, as principais instituições de governança local, as câmaras municipais, enfrentam desafios relacionados à falta de capacitação de seus serviços e à escassez de recursos, sejam estes humanos e financeiros. Além disso, a escala do município não é, muitas vezes, a mais adequada à resolução dos problemas existentes.

Numa tentativa de diminuir estes desafios do Poder Local, o governo central, através da Lei 75/2013 estabelece o regime jurídico das autarquias locais, que entre outros pontos relevantes, como a limitação de mandatos dos autarcas, cria a figura da comunidade intermunicipal. Esta permite que os municípios deleguem algumas novas competências a uma entidade superior. Esta entidade por sua vez, engloba territórios contíguos, visando alcançar economias de escala e fornecer serviços a preços mais acessíveis do que se cada município agisse de forma isolada. Sendo que a relativamente recente criação das Comunidades Intermunicipais não permitiu ainda uma plena exploração das potencialidades deste instrumento.

Aliado a isso, muito recentemente, surge em Portugal, a Lei-Quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto, que adensa a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, o que trouxe um vasto conjunto de mudanças e que requerem uma

adaptação bastante significativa dos municípios e também das comunidades intermunicipais, nomeadamente em áreas de ação bastante sensíveis como a educação, a ação social, saúde, promoção turística e mobilidade. Esta nova legislação definiu que o processo de descentralização de competências municipais seria feito de forma gradual até 1 de janeiro de 2021 (a partir desta data a transferência de todas as competências enumeradas seria efetivada de forma universal). Alguns municípios têm recusado estas competências e até mesmo lutado juntos para adiar esta data final. Esta ação teve resultados na área da ação social, onde os municípios puderam pedir o adiamento até dia 1 de janeiro de 2023. Este é um simples exemplo sobre a ação dos municípios, no âmbito do sistema de cooperação e que demonstra a atualidade, a necessidade e a pertinência de estudar o tema da cooperação municipal.

É crucial mencionar neste momento que a investigação sobre a cooperação intermunicipal não se revela oportuna apenas devido à criação das Comunidades Intermunicipais. Esta maneira de interação já estava presente na Constituição portuguesa e manifesta-se no território através de diversas formas. Assim, podemos notar que a cooperação intermunicipal possui uma trajetória histórica, embora tenha sido exercida de maneira pouco notável. O intermunicipalismo surge como uma alavanca para reforçar a capacidade de atuação dos municípios, ultrapassando constrangimentos com que atualmente se debatem.

Para efeito deste estudo, consideramos que as CIM ocorrem num contexto de ‘cooperação induzida’ pois as mesmas foram introduzidas por meio de regulamento legal. Através do conceito de rede entende-se que estas redes impostas agem de maneira diferente àquelas que são produzidas organicamente através do território, pois os processos de interação e ação das duas serão diferentes.

A utilização do conceito de rede induzida é relevante neste contexto, pois destaca como o envolvimento do governo central pode fortalecer a cooperação entre os municípios. No entanto, é importante considerar a preocupação que surge quando o governo central desempenha um papel predominante, pois isso pode diminuir a visibilidade da autonomia do território na formação de interações. Nesse sentido, o Estado atua como um criador e gestor de redes capazes de promover confiança e comunidades entre os atores envolvidos.

Em resumo, o objetivo principal deste estudo é compreender se a Comunidade Intermunicipal Ave foi capaz de estabelecer uma rede institucional coesa, com uma ação territorial efetiva e uma identidade regional, mesmo considerando o caráter induzido da sua formação.

Neste sentido, e como mote inicial desta dissertação, apresento a principal questão que baseou este estudo:

As relações entre municípios da CIM Ave são baseadas em relações de confiança e cooperação ou apenas regulamentos formais?

Além disso, para melhor responder a esta questão, colocamos uma série de questões subsidiárias:

1. *Como funcionam as relações sociais e de poder dentro da CIM Ave?*
2. *A CIM Ave tem já uma lógica territorial ou ainda eminentemente setorial?*
3. *Os autarcas agem por vontades próprias ou lógicas impostas pelo quadro normativo?*

Para uma resposta mais completa às questões iniciais desta dissertação, e de maneira a complementar o já descrito previamente, apresento uma lista dos principais objetivos a serem alcançados.

- Perceber se a substituição de autarcas altera os mecanismos de cooperação;
- Entender em que se baseiam as relações interpessoais entre presidentes da câmara e quais são as motivações para as mesmas;
- Analisar a evolução institucional da CIM Ave e as relações entre autarcas, entre outros atores relevantes;
- Perceber se a CIM Ave é uma entidade apenas regulada e ‘ativada’ pelo financiamento europeu;
- Compreender quais as opções de investimento e suas determinantes;
- Notar o impacto da heterogeneidade do território na cooperação;
- Reconhecer se o autarca tem uma visão intermunicipal das decisões;

- Verificar se a lógica diádica do Poder Local-Poder Central e individualista (centrada na própria autarquia) foi substituída, ou é bem complementada por uma lógica territorial (pensar coletivamente);

Este estudo que aqui apresentamos será composto em três momentos, complementares entre si.

Um primeiro momento será dedicado ao enquadramento teórico do tema de investigação, mencionando aqui os conceitos utilizados ao longo da dissertação, tal como a indicação dos autores mais pertinentes. Este será dividido em 3 capítulos, ‘a revitalização do território e o Poder Local’, onde falaremos do território, da sua identidade e da sua crescente popularidade. Além disso abordamos brevemente o Poder Local e o papel dos autarcas. Posteriormente, temos o capítulo ‘a teia social: relações sociais, confiança e cooperação’, onde abordamos os conceitos de rede, confiança e cooperação. Para finalizar o Estado da Arte, incluímos o capítulo ‘cooperação intermunicipal: solucionando problemas de escala através de sinergias locais’, onde abordamos o conhecimento existente sobre a cooperação intermunicipal, fazendo uma breve referência aos estudos já produzidos sobre o tema em Portugal. A estruturação em três capítulos, conforme apresentada, foi realizada desta maneira como uma tentativa de estabelecer uma conexão coerente entre o as diferentes partes desenvolvidas ao longo desta dissertação.

Na segunda parte da mesma farei o enquadramento metodológico. Aqui irei aprofundar a metodologia utilizada realização deste estudo. Este momento engloba: os processos de amostragem e a metodologia, a identificação de dimensões ou eixos analíticos, as hipóteses, e como estas se enquadram nos objetivos e nas questões. É importante clarificar que de maneira a anonimizar a identidade dos intervenientes do Poder Local, a transcrição das entrevistas não corresponde à sua íntegra.

Uma terceira e última parte engloba a caracterização do objeto de estudo, a CIM Ave, envolvendo as suas características e sua evolução, seus pontos fortes e seus pontos fracos. Além disso, explicarei nesta fase, se as hipóteses que basearam o trabalho foram validadas ou negadas, cumprindo os objetivos a que me propus e dando respostas às questões iniciais. Incluindo também os principais achados na realidade empírica.

Para finalizar esta dissertação, em jeito de conclusão, procuramos falar sobre as limitações do estudo, propor próximos estudos e fazer um breve resumo do que foi encontrado na estudo empírico.

Em suma, este estudo deseja contribuir para conhecimento do sistema de cooperação intermunicipal no Ave. Tem a pretensão de informar e provocar reflexões nos atores do Poder Local que intervêm nestas estruturas intermunicipais. Compreendemos também que este estudo não representa um trabalho conclusivo, mas sim um ponto de partida para investigações adicionais. Acresce pertinência ao tema a insuficiente produção académica de estudos sobre estas comunidades e o facto de aos mesmos se situarem noutras ciências sociais que não a sociologia. Esperamos ser capazes de proporcionar e incentivar trabalhos de investigação empírica sobre o Poder Local, mais concretamente sobre a cooperação intermunicipal, além de incentivar a mudança e a melhor ação destas instituições.

Parte I – Enquadramento teórico

Capítulo 1 – A revitalização do território e o Poder Local

A matriz interna do território: como comunicam os territórios?

‘A vida tem os pés assentes na terra’ (Reis, 2003:6)

A noção de território vai muito além da sua dimensão geográfica e física. Embora a geografia seja uma das primeiras e mais duradouras formas de conceber um território, atualmente reconhecemos que este engloba diversos elementos e dimensões que vão além do espaço físico. Conforme afirmado por Reis (2003), o território é relacional, uma vez que cada território é único e possui diferentes componentes envolvidas. O território que estudamos (Ave) é imensamente heterogéneo na maior parte das suas vertentes. Portanto, é necessário compreender quais os elementos que influenciam e diferenciam as dinâmicas ou défices coletivos, assim como perceber porque estes acontecem em determinado território e não noutra. Por estas razões abordaremos de seguida, o conceito de território, que é obrigatório nesta dissertação.

Na busca por uma definição mais abrangente do conceito de território, recorrerei a dois autores, Reis (2003) e Ruivo (2002). O primeiro indica a proximidade, a densidade e o polimorfismo estrutural como elementos necessários para definir este conceito. Já Ruivo (2002) admite que é necessário abordar três patamares: o território físico, o lugar-território e as pessoas que o habitam. Ao combinar estas duas perspetivas podemos entender desde já que o território não é só a sua noção geográfica.

A ideia de proximidade é equivalente à ideia de lugar-território. Ambas as ideias reconhecem que diferentes territórios, estando geograficamente próximos, estão em comunicação e possuem interdependências entre si, ou seja, criam uma série de interações e conexões que podem influenciar as dinâmicas territoriais. Deste modo, os territórios contíguos podem partilhar recursos, infraestruturas e serviços, pois teoricamente possuem necessidades parecidas, tal como recursos para as satisfazer. Uma outra vertente desta definição, apresentada por Reis (2003), é a densidade. Esta refere-se às interações contínuas que ocorrem entre estes territórios e suas pessoas, que resultam em aprendizagens mútuas, favorecendo a coordenação de ações entre os atores sociais envolvidos. É importante

notar que mesmo previamente à existência das CIM, alguns municípios já possuíam interações entre si, nomeadamente os que estão situados ao longo do rio Ave, notando desde aí formas de cooperação. Os municípios desde há muito tempo que sentem a necessidade de trabalhar em conjunto para visar algo que não era só responsabilidade de um.

De acordo com Ruivo (2002), ao abordar o conceito de território, é essencial considerar os seus habitantes, pois são eles que conferem importância ao território, dão-lhe identidade e o definem. Os habitantes são os principais atores que moldam o território através das suas interações e práticas. Pelo que, as especificidades de cada território são o que irá favorecer ou desfavorecer as relações sociais que lá se produzem (Areias, 2014; Balão, 2020). No entanto, é necessário perceber que as pessoas também estão definidas pelo território que habitam, as duas ideias estão interligadas. Pelas palavras de Ruivo (2002:3) *'falar de um lugar é falar de si mesmo'*, ou seja, a construção da identidade e personalidade de uma pessoa está sempre referente a certo local geográfico, ou locais como iremos perceber mais à frente.

A última vertente para definir este conceito é o polimorfismo estrutural. Este parte do princípio de que os territórios são diferentes. Cada um com as suas especificidades e pessoas únicas, inclusive com diferentes relevâncias e poderes. Tal como referido, os territórios não existem de forma isolada, mas sim, estão inseridos num contexto mais amplo de relações entre diferentes territórios. Essas relações muitas vezes envolvem dinâmicas de competição, nas quais os territórios procuram estabelecer vantagens relativas em diversas áreas, quer seja na vertente político-institucional, quer seja na vertente social e/ou cultural. Com efeito, é importante que estas relações sejam definidas para cada território no sentido de compreender melhor a realidade social (Reis, 2003; Balão e Saragoça, 2017).

Concluimos esta ideia admitindo que o território não é algo estanque e que vai muito além da sua parte física como referido. Envolve atores que comunicam entre si e que por isso, criam relações sociais e de poder, que por sua vez, impactam os seus habitantes (Balão e Saragoça, 2017). É amplamente reconhecido que as comunidades humanas possuem uma base territorial e que as políticas públicas geralmente estão relacionadas ao território. Ou seja, planear o território por meio de políticas públicas é fundamental, assim como ocorre em outras áreas da vida humana. Assim como as políticas são estabelecidas para a economia,

saúde, educação e outras áreas da sociedade, o território também requer uma abordagem orientada por políticas públicas (Ferrão, 2002; Reis, 2015).

A proximidade dos territórios e das pessoas tal como a densidade de comunicação que se desenvolvem entre elas constituem a matriz interna do território, a identidade territorial.

A abordagem do conceito de identidade é relevante a esta dissertação, uma vez que a força dessa identidade numa determinada comunidade está frequentemente associada à existência de redes sociais mais sólidas. E com efeito, essas redes sociais fortalecidas podem facilitar a produção de consenso e a realização de projetos comuns, fomentando, assim, a cooperação no nível local (Mondardo, 2009; Balão, 2014). A construção das identidades inspira-se nas experiências fornecidas pela história, geografia e outras ciências sociais, mas principalmente pela memória coletiva. O passado dá significado ao futuro, daí a necessidade do estudo das identidades fazer referência às memórias (Mendes, 1999; Mondardo, 2009; Tolkovanov, 2017).

Devido à proximidade geográfica, as pessoas vivem perto umas das outras, têm os mesmos problemas e necessidades. Interação produzindo memórias, símbolos e dinâmicas que desaguam em relações sociais que se reproduzem diariamente através da ação ancorada num determinado território (Mendes, 1999; Mondardo, 2009; Silva *et al.*, 2018; Francisco, 2018). Como referido, o território constrói personalidades e é contruído por elas, o mesmo acontece com as identidades, os processos identitários são essenciais para nos adaptarmos à sociedade, mas também para a reproduzir. Segundo Fernando Ruivo (2002:5), a identidade local refere-se ao laço social, às relações sociais que se desenvolvem em *‘pequenas comunidades, dentro dos variados locais, através de pequenas coisas, cheiros, memórias e ruas.’*

Cada local possui uma determinada maneira de agir, uma identidade própria que se reproduz e que é reproduzida nas relações sociais. Nota-se precisamente dentro do Ave essas diferenças culturais entre municípios, diferenças de mentalidade e comunicação. As identidades são relacionais e múltiplas, e estão fundamentadas na distinção entre reconhecimento e diferenciação. Estas são construídas por meio da interação social e do

diálogo entre os indivíduos e grupos. A ação coletiva e a produção de consenso são o que cria no território uma consciência social e um conjunto de símbolos que mobilizam o sentimento de pertença. A ação que se reproduz em seio de CIM, entre municípios muito diferentes é o que os aproxima, é o que produz memória e criação de laços de solidariedade, de empatia e compreensão.

Quando se fala em identidade, refere-se à pertença a um grupo, comunidade ou categoria social específica. Aqueles que fazem parte dessa identidade geralmente desfrutam de benefícios, direitos e privilégios associados a ela. No entanto, é importante destacar que a inclusão de certos elementos numa identidade implica necessariamente a exclusão de outros. A definição de uma identidade implica estabelecer limites e fronteiras, determinando quem está dentro e quem está fora desse grupo específico. (Mondardo, 2009; Francisco, 2018). Como comprova Couvaneiro (2011): *'mesmo no interior do mesmo grupo de pertença, existe um equilíbrio constante entre atitudes de assimilação e de diferenciação.'* O princípio da identidade está intrinsecamente ligado ao processo de inclusão, mas também ao de exclusão dentro de um determinado contexto social.

De facto, a identidade cultural está intrinsecamente ligada a um espaço específico, ou seja, cada local tem a sua identidade e conseqüentemente uma cultura política distinta. Isso significa que os contextos políticos e sociais de cada região são moldados por características particulares que influenciam a forma como as pessoas se identificam, como se relacionam com seu território e como agem (Ruivo e Francisco, 1998; Mondardo, 2009). Neste caso concreto, além da existência de uma mentalidade colaborativa na região do Ave, cada município possui a sua agenda. Estando estas prioridades municipais sempre em primeiro lugar.

No caso específico de Portugal, a população tem um vínculo afetivo e emocionalmente forte com seus municípios. Isso deve-se à relevância do conceito de município como uma unidade autárquica enraizada na história do país. Os municípios desempenham um papel fundamental na resolução de problemas, defesa de interesses e atendimento das necessidades da população local. Eles são vistos como a instância mais próxima e acessível de governança, onde os cidadãos se sentem mais representados. Neste

sentido, o português vê-se mais como local do que regional ou nacional (Araújo, 2017; Balão, 2020).

É amplamente reconhecido que as políticas públicas são formuladas pelo poder central, mas implementadas e executadas pelos territórios, onde as redes sociais e institucionais desempenham um papel fundamental. Estas desempenham um papel crucial na implementação das políticas públicas, uma vez que são responsáveis por traduzir as diretrizes e objetivos estabelecidos pelo poder central em ações concretas adaptadas ao contexto local (Ruivo, 2002). No entanto, é importante referir que possuir uma matriz de pensamento e uma identidade não são sinónimos de cooperação. Os intervenientes requerem incentivos adicionais para iniciar caminhos cooperativos (Balão, 2014).

Como anteriormente referido, o polimorfismo estrutural admite que os territórios comunicam, competem e constituem relações de poder, materializadas através da ideia de centro-periferia. Este conceito implica o centro como produtor de ordem para uma periferia caótica. O centro que falamos normalmente é admitido como o Estado e os municípios como a periferia, no entanto, este conceito pode ser aplicado a qualquer território e escala, daí o incluirmos nesta dissertação. É primeiro importante identificar que esta ideia pressupõe dois conceitos diferentes, mas interligados – o centro e a periferia. O centro é visto como sítio de ordem e coerência, possuindo os recursos e organizando o sistema social através da produção de códigos dominantes para uma periferia caótica. Consequentemente, a periferia identifica-se como subordinada, pobre, com poucos recursos para satisfazer as suas necessidades, e necessitada do um centro para os seus próprios processos de decisão (Rokkan e Urwin, 1983; Francisco, 2018). A ação do centro sobre a periferia é normalmente vista como uma ação racional, sendo que as periferias respondem de uma maneira não correspondente a tal racionalidade, ou seja, irracional do ponto de vista do centro (Ruivo, 2002).

A definição original do conceito era inicialmente aplicável a uma perspetiva política e institucional, no entanto, é possível estender sua aplicação a outras vertentes, que se mostram mais relevantes para os propósitos desta dissertação. Nesse sentido, podemos considerar que o termo "centro" engloba não apenas uma dimensão política, mas também pode implicar uma superioridade socioeconómica e cultural. Essa abordagem permite uma análise mais abrangente das disparidades e dinâmicas de poder entre diferentes regiões ou

grupos dentro de um determinado contexto territorial, levando em consideração não apenas os aspetos políticos, mas também os fatores socioeconômicos e culturais que influenciam as relações de poder e desigualdade. É nesta vertente que aplicamos este conceito na dissertação. Iremos explicitar no decorrer da dissertação como o território do Ave é muito heterogéneo em diversas vertentes e como estas se notam e tem impacto nas relações entre municípios.

A expansão do local e seu papel como produtor de política pública

'A dimensão local deixa de ser só local' (Oliveira, 1996)

As identidades com base territorial são mais fortes para os mais idosos. Estas gerações nasceram e cresceram nas suas regiões de origem, ou mesmo em caso de deslocação, mantêm com elas ligações pessoais que fornecem a base para o desenvolvimento de um forte sentimento de identidade territorial (Ruivo, 2000; Ferrão, 2020). A mudança de geração está a desenraizar estas identidades. Os jovens possuem outras necessidades, querem mais mobilidade e variedade de serviços, dissociando a sua identidade de um só local, através do desenvolvimento dos seus laços sociais e da sua comunidade de uma forma fragmentada por diversos locais.

Neste sentido, os territórios vão crescendo, originando um movimento de periferização. Surgem mais apartamentos e casas fora dos centros urbanos, devido á expansão do transporte público (comboio, metro, autocarros) e do transporte privado individual (automóvel), além de melhores vias de comunicação como estradas, redes telefónicas e internet (Ferrão, 2004). De facto, as deslocações pendulares têm um impacto significativo na dinâmica territorial e nas interações sociais. Cada vez mais, as pessoas residem num local e trabalham em outro, resultando em fluxos diários de deslocamento entre diferentes áreas geográficas. Além disso, as pessoas também tendem a visitar diversos locais durante os fins de semana, aproveitando a variedade de opções de lazer, cultura e turismo disponíveis em diferentes partes do território. Essa realidade reflete a dispersão de equipamentos, serviços e atividades ao longo do território, em resposta à diversificação das necessidades da população (Oliveira, 1996). No contexto da região do Ave, a proximidade geográfica entre os municípios e a Universidade do Minho, situada em Braga e Guimarães, exerce um papel crucial na acessibilidade dos jovens aos estudos universitários. A presença de conexões e infraestruturas de transporte em constante aprimoramento entre os territórios contíguos e a Universidade do Minho, bem como com as universidades no Porto, favorece a mobilidade dos estudantes da região em direção às instituições de ensino superior. Além de propiciar o acesso ao ensino superior, essas ligações intermunicipais também desempenham um papel relevante no acesso a atividades de lazer e entretenimento nas cidades contíguas.

A mobilidade faz desenvolver nas populações, já não confinadas à cidade e a um único local, uma identidade metropolitana/supramunicipal/regional (Portugal, 2007; Oliveira e Breda-Vázquez, 2016; Balão, 2020). Neste sentido, Cardoso (2016) admite que as políticas públicas deveriam ser a partir de já desenhadas nesse sentido supramunicipal.

Estas deslocações e a dispersão das atividades contribuem para a formação de territórios funcionais que vão além das fronteiras administrativas dos municípios. Estes territórios são definidos pelos fluxos e interações de pessoas de diferentes localidades. Não possuindo fronteiras administrativas definidas, os decisores públicos locais desses territórios também não estarão aptos para tomarem decisões adequadas ao tipo de problemas que, neste caso, serão supramunicipais/regionais (Ferrão, 2004; Mazali e Niero, 2015; Balão, 2020). Como tentativa de produzir uma resposta a este desafio do Poder local, Nelles (2009) apresenta o conceito de cidade-região: uma network contínua de comunidades urbanas e áreas de energia económica, definido por um centro densamente urbanizado rodeado por periferias ligadas a esse centro mais próximo de qualquer outro centro. Estas cidades-região possuem limites funcionais e não administrativos. A cidade-região é um conjunto de redes territoriais sobrepostas. O problema é que estas relações funcionais raramente são concordantes com o território administrativo (Nelles, 2013).

Como os problemas aumentam de escala, as pessoas começam a desenvolver uma multi-presença com diversos territórios. Existe também a necessidade da identidade tradicionalmente municipalista aumentar de escala. Neste sentido, é necessário criar uma escala geográfica de identificação regional, através da perceção destes territórios funcionais, conferindo-lhes algum poder e sentido, ou como disse Ferrão (2004:12): *‘Construir uma comunidade imaginada e dar-lhe nome, rosto, símbolos e limites que expliquem a prática social da multi-presença.’*

Com efeito, o aumento da escala de decisão é uma consequência natural deste fenómeno, uma vez que o poder do município, por si só, não é suficiente para lidar com questões que ultrapassam suas fronteiras administrativas. Outro fator para esta dificuldade de cariz supramunicipal é a corrente de descentralização de competências onde por vezes não há uma alocação adequada de recursos financeiros. Então, como os municípios isoladamente não têm recursos para satisfazer as necessidades da sua população, repara-se

na inevitabilidade de se associarem aos seus municípios vizinhos, de maneiras a partilhar recursos e infraestruturas para desenvolver interesses e necessidades comuns (Balão, 2020).

O termo regional, implica que desenvolvimento económico pode ser perseguido coletivamente por autoridades municipais colaborando a um nível supramunicipal (Nelles, 2009). Ou seja, existem necessidades em comum entre municípios, e existe a escassez de recursos, o que proporciona a procura de novas soluções. A única maneira de responder a estas dificuldades é aumentar a escala da decisão. Uma possibilidade é a gestão em rede.

Em Portugal, devido à ausência de um nível intermédio de poder, reconhece-se que o aumento da escala e dos territórios supramunicipais resulta num vazio de decisão legitimada democraticamente nesse espaço funcional. Este vazio está ocupado com referências de base territorial, mas sem nenhum poder efetivo, como distritos e serviços setoriais descentralizados o que proporciona frequentemente uma repartição pouco racional das competências (Balão e Saragoça, 2017; Ferrão, 2020).

Para finalizar este momento referido ao aumento de escala, não posso deixar de notar a grande visibilidade que o território tem ganho como ator. O território vai se consolidando como elemento decisor, mostrando que não é apenas um mero recetor de políticas (Balão, 2020). O território, através do Poder Local, mais concretamente dos municípios, tem vindo a assumir um papel imperativo na decisão e implementação das políticas públicas. Visto que este possui atores que conhecem as suas populações, as suas necessidades e os recursos necessários para as satisfazer (Balão, 2014). Existem alguns atores do Ave que possuem a iniciativa e assumem esse papel produtor de política, de uma maneira pouco frutífera, mas notável como iremos perceber.

A territorialização das políticas públicas pressupõe ação baseada nas interações dos atores do território (Pinson, 2014; Francisco, 2018). Esses atores desempenham o papel de representantes da sociedade local, refletindo sua imagem e possuindo uma agenda própria, bem como a capacidade de representar os interesses e necessidades de sua população. A eficiência e eficácia da produção e implementação de política pública varia se a mesma se basear ou não, em redes pré-existentes do território, ou seja, onde os laços sociais entre cidadãos já estão consolidados (Ruivo, 2002; Balão, 2020). A finalidade da territorialização

será empoderar as cidades como territórios dotados de capacidade de ação e de produção de política. A sua máxima é gerir os efeitos das políticas setoriais, gerais e fragmentadas que não se comunicam entre si, as quais são formuladas por um centro que não possui pleno conhecimento da realidade completa de seu território (Reis, 2003; Francisco, 2007; Pinson, 2014; Covas, 2018).

Em suma, depreende-se que o território possui grande impacto na decisão e aplicação da política. Como já notamos, todos os territórios são únicos, possuem pessoas e culturas únicas, sendo estas especificidades as que diferenciam a eficiência da concretização da política pública em diferentes territórios. Sabemos que a territorialização das políticas públicas é o futuro, mas ainda com um longo caminho para percorrer (Balão, 2020). Após falar sobre o território e das suas vertentes apresento o principal cuidador dos territórios: os municípios (Covas, 2018).

A emergência do município: a ascensão e declínio do líder autárquico

'As autarquias locais têm vindo a perder receita global e os valores da receita recebida em 2014 são equivalentes aos recebidos em 2002.' (Ferrão, 2020:51)

Os municípios são as estruturas mais antigas e mais duráveis na administração europeia (Hulst *et al.*, 2009; Reis, 2015) daí, como já referido, a identidade dos habitantes ser muito próxima ao Poder Local (Oliveira e Breda-Vasquez, 2016). Uma autarquia engloba um território, uma população e órgãos representativos. O seu funcionamento baseia-se em três máximas: a autonomia (administrativa, financeira, regulamentar), a descentralização administrativa e a subsidiariedade (Neves, 2004).

A **autonomia** pressupõe a capacidade das autarquias prosseguirem livremente as suas atribuições, porém, tanto do ponto de vista político como administrativo, as estruturas do Poder Local sofreram défices consideráveis desde o início. O Poder Local envolve dois grandes períodos – 1926-74 e o pós-74. Durante a ditadura, os municípios eram meramente organizações desconcentradas da administração central em cada um dos territórios, sem qualquer decisão autónoma. Os concelhos estavam entregues a um provedor que não era eleito, mas sim um representante do governo a nível local. As câmaras municipais não possuíam quaisquer competências deliberativas e as suas funções eram meramente consultivas (Balão, 2020). No entanto, após a revolução de 1974, as autarquias locais assumiram outro papel no território português e com o aumento das competências municipais, tornam-se pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos para a prossecução dos interesses próprios das populações (Balão, 2020). A Lei 1977 aprova a autonomia do Poder Local e inclui a lei das finanças locais, o FEF. Estes fundos foram um momento importante de viragem no processo de construção democrática, no entanto, têm sido subavaliado e com aplicação de critérios pouco claros. De 1986 a 1993 o FEF quase duplica, muito por causa do maior envolvimento da UE e do crescimento do IVA, mas continuam insuficientes para suprimir todas as dificuldades e carências com as crescentes competências dos municípios (Oliveira, 1996). A discrepância entre as competências legais que foram atribuídas aos municípios e os recursos para as efetivar *'amputaram-lhes o exercício de uma ação verdadeiramente autónoma'* (Francisco, 1998:30).

A **descentralização** consagra a ideia da devolução de atribuições. O Estado português continua a desempenhar funções que não estão alinhadas com os interesses nacionais, sendo mais adequado transferir essas responsabilidades para as autoridades locais, as quais devem assumi-las, uma vez que estão mais próximas das necessidades das suas populações. Um aspeto da descentralização é o fortalecimento do poder do município como produtor de política pública (territorialização), tal como ampliar a eficácia e a eficiência das funções administrativas devido à maior proximidades entre problemas e instância de decisão (Rocha e Faria, 2004). Em Portugal, o tema da descentralização surgiu em meados do século XX e constitui-se como uma reação crítica contra as reformas centralizadoras pré-25 abril. Implica admitir que o órgão dotado de poder de decisão não está sujeito a obediência perante o órgão que delegou competências (Balão, 2020).

O princípio da **subsidiariedade** sugere que uma autoridade maior não deve realizar atividades que as entidades locais possam realizar de maneira mais eficiente (Neves, 2004).

Utilizando as palavras de Oliveira (1996), “julgamos poder distinguir dois momentos pós ditadura, um primeiro desde as eleições autárquicas até a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia e o segundo, desde a entrada de Portugal até ao final de execução do 1º quadro comunitário”. O país (e, por conseguinte, as autarquias locais) passa a ter acesso a fundos europeus, nomeadamente de carácter estrutural que foram utilizados para solucionar um conjunto de problemas relacionados com infraestruturas de comunicação. Num primeiro momento, o que importava era satisfazer necessidades básicas da população. No período seguinte de financiamento, nota-se uma preocupação da atuação das autarquias em planificar os investimentos, deixando de existir uma atuação para o presente para se adquirir a componente de futuro englobando uma maior tentativa de qualificar os recursos endógenos. É importante referir neste momento que esta crescente de financiamento de quadro comunitário é com certeza uma das principais motivações para a criação do regime jurídico das CIM.

De facto, a escassez de recursos, tanto financeiros quanto humanos, impõe desafios significativos aos municípios. Torna-se evidente a limitação das suas capacidades individuais para cumprir todas as suas competências de forma eficiente e abrangente. Assim, o Poder Local sente necessidade e reconhece a importância de trabalhar em parceria. Num

ponto de vista teórico, estes problemas implicam criar uma solução conjunta, no entanto, Oliveira (1996) mostra que existem conflitos entre municípios, que advém do acesso a fundos comunitários, contratos-programa, do FEF e seus critérios. Existem outros motivos, mas os mais comuns são maioritariamente financeiros (Balão, 2014; Molina-Garzón *et al.*, 2022).

Já notamos que as transferências de competências normalmente não são acompanhadas por transferência de recursos financeiros, além disto os recursos humanos e conhecimento técnico também se notam escassos. Este reforço das escalas de gestão local que advém da descentralização de competências pode ser encontrado através de duas vias: através da fusão de autarquias locais ou através do reforço da cooperação intermunicipal por via do associativismo ou da partilha de serviços intermunicipalizados (DGAL, 2009).

A adesão de Portugal à União Europeia teve impacto no financiamento dos municípios, resultando em esforços significativos na cooperação intermunicipal devido às exigências impostas pelo contexto europeu para acesso a determinados fundos (Oliveira e Breda-Vázquez, 2016). No entanto, as políticas comunitárias não são de fácil acesso, é necessário conhecimento técnico e especializado pois as obrigações estão constantemente em evolução. As autarquias têm de se reestruturar para conseguirem acompanhar esta evolução (Ruivo *et al.*, 2011). Além desta dificuldade, estes projetos que são potenciados pela UE não cobrem o total do financiamento necessário, sobra sempre há volta de 30% para os municípios pagarem, ou seja, mesmo com financiamento o FEF nota-se insuficiente (Oliveira, 1996).

Além de todas as alterações na legislação, é importante referir aqui que em 1999 que ocorreram as maiores alterações ao nível das competências das câmaras municipais. Uma das principais alterações refere-se ao facto do presidente da câmara ter sido equiparado aos restantes órgãos dos municípios (câmara municipal e assembleia municipal), ideia que iremos explorar de seguida.

Tal como referido previamente, os municípios são os principais cuidadores dos territórios, e assumimos também que os autarcas são os seus líderes. Através da Lei nº169/99 de 18 de setembro, o presidente torna-se a figura-chave dos municípios e passa a possuir um

total de quarenta e sete competências. O cargo de presidente, embora não consagrado pela constituição, torna-se equiparado a um órgão decisor (Neves, 2004), esvaziando a importância dos outros órgãos locais. Surge então o fenómeno da pessoalização do poder denominado por cesarismo local, identificando as ações da câmara exclusivamente às ações do presidente de câmara (Oliveira, 1996; Ruivo e Francisco, 1998; Botton, 2016; Balão, 2020).

Este fenómeno denomina-se assim após o imperador romano Júlio César. O mesmo pretende definir um sistema de governo centrado na autoridade suprema de um só chefe. Ou seja, aplicando esta ideia à realidade em estudo, o poder fica centrado no presidente da câmara. Este conceito não é essencial ao estudo, mas considera-se importante a sua menção, devido aos atores principais da cooperação intermunicipal serem os presidentes da câmara.

Ou seja, nesta altura, o político apoiava-se sobre as suas redes, através do seu capital relacional. No entanto, atualmente há uma tendência contrária. O autarca agora assume-se como um mediador tecnocrático entre o Estado, Bruxelas e a realidade do território. Este age como ativador das ações europeias para o território. A decisão pública, muito com influências da União Europeia começa a ter em sua base lógicas de eficiência económica, assentadas em pareceres técnicos e cada vez menos uma lógica de poder pessoal.

Neste contexto, o presidente da câmara vai perdendo o seu poder ‘cesarista’ para lógicas mais tecnicistas. A decisão política é co-vinculada ao presidente e aos técnicos, procurando que esta seja baseada em eficiência económica comprovada por pareceres técnicos e em informação previamente definida. Isso visa a melhor implementação dos financiamentos europeus no âmbito territorial (Francisco, 2018). Como vamos perceber, este mapeamento prévio de necessidades já foi feito em alguns setores no território do Ave e atualmente está a ser tratado para os restantes.

Capítulo 2 – A teia social: relações sociais, confiança e cooperação

‘O termo rede possui uma popularidade crescente nas ciências sociais, devido à sua facilidade interdisciplinar’ (Portugal, 2007:1)

Os seres humanos possuem interdependências entre si, daí se organizarem em redes para alcançarem certos objetivos que sozinhos não conseguiriam. Além disso, tal como referido, os territórios e os municípios podem partilhar necessidades e agir em rede pode ser uma solução para esses problemas.

A investigação sobre redes mostra como as trajetórias dos indivíduos não são apenas determinadas pela sua posição e dimensão, mas sim pelas estruturas onde estes se inserem e pelas relações de poder que se estabelecem entre si (Portugal, 2007). A análise de redes permite analisar a estrutura social recolocando no centro do questionamento o elemento básico da sociologia – a interação social, a relação (Portugal, 2007; Ruivo *et al*, 2011). De facto, a interação social desempenha um papel fundamental na formação das redes e na construção das sociedades. O conceito de rede social refere-se às conexões e relações estabelecidas entre indivíduos, grupos ou organizações, por meio das quais ocorre a troca de informações, recursos e influências (Areias, 2014; Cardoso, 2016).

As estruturas sociais podem ser representadas como redes - como conjunto de ‘nós’ e de ‘laços’ que representam as suas interconexões. Os ‘nós’ podem ser vistos como indivíduos, mas eles podem igualmente representar territórios ou municípios. Os laços são representados para representar fluxos de recursos e relações ‘nós’ (Portugal, 2007). O aspeto mais importante dentro de uma rede são os laços, nada adianta para a rede uma existência de ‘nós’ se não houver ligação entre eles. Uma rede pressupõe mais do que a mera soma dos seus elementos (Martinho, 2003).

Acionar as redes significa colocar em ação as comunidades de que o indivíduo faz parte, envolvendo as normas e os propósitos comuns, podendo as redes condicionar ou favorecer o acesso dos indivíduos a diferentes recursos (Portugal, 2007; Areias, 2014).

O projeto e a confiança como produtores de capital social

‘A tradição de cooperação intermunicipal pode entender-se como capital social detido pelos atores’ (Balão, 2020:60)

O conceito de capital social apresenta uma forte ligação com o conceito de rede. Trata-se de um tipo de capital que surge nas relações interpessoais, tornando o conceito de capital intrinsecamente ligado ao conceito de rede social (Portugal, 2007). Entendemos esta vertente de capital como um conjunto de relações sociais que tornam possível alcançar certos fins que seriam inatingíveis na sua ausência, agindo como um elemento facilitador das relações de confiança e cooperação (Portugal, 2007; Balão, 2020). Putnam (1993) fez um estudo sobre a ligação entre a performance institucional e sobre o capital social, daí o conceito de capital social ser importante para esta dissertação. O autor descobriu que quanto mais cívica for a região, melhor será a performance do governo regional. Outra conclusão adquirida por Putnam foi que o rendimento das instituições em diversas regiões se explica muito mais pelas lideranças inerentes e cultura política local, que vêm de herança de uma tradição de capital social do que pela vertente económica (Francisco, 2018).

Abordo de seguida o conceito de capital relacional. Este assemelha-se ao conceito de capital social ao referir-se a características da sociedade (confiança, normas, redes) que podem otimizar a obtenção de recursos. No entanto, diferenciam-se, pois, o capital relacional possui uma natureza privada, enquanto o capital social é um bem público. O capital relacional funciona como um sistema de relações estratégicas e oficiosas entre pessoas que têm poder político ou administrativo. A ausência deste tipo de capital pode condicionar ou potenciar a capacidade política do território e do eleito local (Ruivo, 2000).

Quando observamos o contexto de 1999, com a transferência de competências para os autarcas, percebemos um significativo aumento do seu poder. Nesse cenário, o acesso à representação política não está predominantemente ligado a habilidades técnicas, mas sim a habilidades interpessoais e relacionais. A ativação de redes relacionais torna-se extremamente importante para o acesso a determinados recursos por partes dos atores na diminuição da distância ao poder central, mas é algo que nem todos os autarcas dispõem em igual medida (Ruivo e Francisco, 1998). O conceito sempre esteve intimamente ligado ao âmbito do Poder Local, uma vez que o autarca conseguia obter um nível maior de financiamento, em proporção direta à extensão do seu capital de relações e à sua habilidade em mobilizá-lo (Ruivo, 2000).

Por vezes, o conceito de capital social e relacional, como se baseia em interações para obtenção de recursos, pode estar associado à corrupção. Embora a corrupção envolva práticas antiéticas e ilegais que visam o benefício individual em detrimento do bem comum, o capital social pode ser entendido como um recurso social positivo que se baseia nas relações de confiança, reciprocidade e cooperação entre os atores sociais. No contexto político, a troca política e a criação de relações sociais específicas podem desempenhar um papel importante na mitigação das desigualdades entre territórios. Os autarcas, por meio dessas trocas políticas e relações sociais, podem estabelecer parcerias e colaborações que visam promover o desenvolvimento e a solidariedade entre os diferentes territórios. No caso das Comunidades Intermunicipais, a solidariedade entre os eleitos locais é um aspeto relevante a ser abordado. Através da cooperação e da partilha de recursos, conhecimentos e experiências, os autarcas podem trabalhar em conjunto para enfrentar desafios comuns, reduzir desigualdades territoriais e potenciar a individualidade de cada território (Ruivo *et al.*, 2011).

Como já referido, o papel do autarca tem vindo a evoluir, então poderemos afirmar que esta ideia do capital relacional também está a evoluir e neste caso a tornar-se menos efetiva. A decisão política é cada vez mais baseada em pareceres técnicos e conhecimento científico, então, naturalmente, a importância do capital relacional irá diminuir.

A confiança é uma característica intrínseca ao capital social, sendo reconhecida como um elemento essencial na resolução de dilemas de ação coletiva, viabilizando a partilha de recursos e poder. Esta é considerada como um pilar fundamental em qualquer relação social duradoura (Areias, 2014; Teles e Swianiewicz, 2018; Balão, 2020). No entanto, a literatura do capital social diz que a confiança, além de ser uma comodidade frágil, é um recurso escasso e raro na maior parte dos países da Europa (Sztompka, 2000; Araújo, 2017). Também é notável admitir que falar de confiança é mais relevante principalmente quando não se conhece o outro interveniente.

Quando falamos de confiança é importante referir que estamos a falar de ações de outras pessoas e não a eventos naturais ou objetos (Sztompka, 2000). A confiança inclui o sentimento de que uma pessoa pode de alguma maneira depender do outro para tomar decisões (Barbalet, 2015).

A integração social pode ajudar a mitigar oportunismos e desconfianças porque as interações a longo-prazo criam reputação entre parceiros. E como as interdependências crescem, as comunicações sociais também, proliferando a confiança (Sztompka, 2000; Tavares e Feiock, 2017). A ausência de confiança mútua entre os parceiros compromete a possibilidade de cooperação efetiva, levando-os a se limitarem a uma interação superficial e ao cumprimento estrito das regras formais estabelecidas. Nesse contexto, a dependência excessiva das regras como base para a cooperação pode indicar uma falta de confiança independente.

Achamos pertinente aqui notar uma afirmação de Sztompka (2000:10): *‘seremos melhores a prever o comportamento de alguém parecido conosco’*. Esta ideia implica que as pessoas tendem a confiar nos seus pares. Ou seja, teoricamente os presidentes de câmara teriam mais facilidade em confiar uns nos outros e conseqüentemente a cooperarem com mais facilidade, o que vamos perceber que não é exatamente assim no decorrer da dissertação.

A cooperação, a confiança e o capital social desempenham um papel fundamental na promoção da cooperação territorial. O projeto pode servir como um ponto de partida para o desenvolvimento de relações entre municípios, pelas palavras de Francisco (2018:101): *‘Os projetos, neste entendimento, são um meio de criar ação’*. Independentemente de ser promovido por instituições hierarquicamente superiores ou por vontade própria entre municípios, o projeto representa uma forma de cooperação intermunicipal, o que justifica a sua menção nesta dissertação. Os projetos desempenham um papel importante para contrariar a falta de tradição cooperativa, funcionando como um meio para promover mudanças duradouras nos territórios, em vez de serem efêmeros e voltados apenas para objetivos específicos, como destacado por Francisco (2018) e Friedberg (1993). Os objetivos dos projetos urbanos são valorizar e desenvolver um território (Pinson, 2014).

Emergem de um trabalho de transformação das relações entre os atores, até então marcadas pela desconfiança (Francisco, 2007; Pinson, 2014). Essa abordagem fomenta o diálogo e o compartilhamento de informações, permitindo a identificação de necessidades comuns. No fundo, leva os atores a criar uma comunidade, uma consciência de grupo que

resulta numa visão estratégica conjunta do território territorializadas através de um plano de ação produzidos conjuntamente e consensualmente (Francisco, 2018).

Os projetos são considerados uma forma de promover a cooperação intermunicipal, pois possibilitam o surgimento de formas de cooperação que não ocorreriam de forma voluntária. O problema no projeto em Portugal é que uma vez satisfeito o objetivo, as alianças tendem a diluir-se, dificultando a consolidação de um espaço supramunicipal (Ruivo *et al.*, 2011).

O jogo estratégico da cooperação

‘A cooperação é um processo social transversal pela qual duas ou mais pessoas atuam conjuntamente na prossecução de um objetivo comum’ (Silva, 2012:65)

A confiança desempenha um papel crucial como pilar para a cooperação. No campo da sociologia, ela está associada a dinâmicas de solidariedade e comunicação, mas também pode ser vista como conflito que resultada da negociação. Os indivíduos enveredam por este processo em detrimento de outros em função dos seus interesses, necessidades e estratégias, ainda que esta via possa restringir algumas possibilidades de ação (Balão e Saragoça, 2017).

A cooperação entre atores sociais que possuem racionalidades e objetivos individuais não é geralmente um processo espontâneo ou natural. Muitas vezes, ela precisa ser imposta por instâncias hierárquicas superiores ou por mecanismos externos para sequer existir. O processo social da cooperação é estudado a partir do pressuposto da interdependência e complementaridade inerentes às várias áreas da vida social. Tais relações que se desenvolvem num equilíbrio, produzindo também solidariedade entre os intervenientes (Mendes, 1999; Balão, 2014). Podem ser identificados diversos valores inerentes à cooperação: identidade coletiva, presença/partilha de uma cultura, autonomia, responsabilidade, confiança, respeito e aprendizagem, equidade, solidariedade, negociação, troca e poder (Balão, 2014).

A decisão de cooperar é uma decisão racional onde os atores comparam os custos de transação com os potenciais benefícios. No geral, os indivíduos colaboram quando identificam relações mútuas que dependem do contexto, seja este institucional,

político/administrativo, demográfico, económico ou social (Cardoso, 2016). No entanto, a ausência de cooperação visando benefícios mútuos não implica necessariamente ignorância ou irracionalidade. A tomada de decisão individual pode ser sempre baseada numa lógica racional, embora diferentes racionalidades possam estar em jogo. Implica é perceber qual racionalidade está presente, embora seja difícil pois está pode ser uma racionalidade relacional, financeira, entre outras.

A cooperação desempenha um papel dinâmico nos jogos estratégicos e de poder, impulsionando a promoção de mudanças por meio de ações coletivas. Nesse sentido, esses jogos estratégicos ocorrem numa dinâmica complexa de atores, onde relações de força e conflitos de interesse orientam os comportamentos. Diferentes poderes exercidos pelos envolvidos influenciam os jogos de cooperação ou competição, que visam obter benefícios que, de forma isolada, não seriam alcançados (Balão, 2014).

Nesta vertente da cooperação, os líderes locais envolvidos têm de concordar com um conjunto de ações que eventualmente afetará as suas ambições pessoais. Têm de compreender que a cooperação intermunicipal envolve compromisso, podendo até ter de abdicar de certos objetivos individuais para chegar a um caminho comum (Araújo, 2017). Os processos cooperativos são complexos e exigem um esforço significativo. Eles requerem que cada ator envolvido obtenha benefícios materiais de curto prazo, e ao mesmo tempo em que se dedica a longos processos de aprendizagem e construção de projetos conjuntos mais duradouros. Esses processos também buscam promover a adaptação das mentalidades dos atores envolvidos e das estruturas municipais, visando a criação de uma base sólida para a colaboração e a promoção de mudanças (Balão e Saragoça, 2017; Francisco, 2018).

Para finalizar, é importante mencionar que a cooperação irá florescer voluntariamente onde a comunidade já estiver envolvida em capital social. Além disso, a vontade dos líderes políticos de cooperar também é um grande preditor da cooperação de um certo território (Putnam, 1993; Spicer, 2015; Balão e Saragoça, 2017).

Capítulo 3 – Cooperação intermunicipal: solucionando problemas de escala através de sinergias locais

Uma solução para os problemas de escala: os estudos da escolha racional

Conforme mencionado anteriormente, o território é caracterizado por sua natureza dinâmica, composto por múltiplas facetas e habitado por uma população. Além disso, esse território está em proximidade com outros territórios, sendo os municípios os principais responsáveis pela sua gestão e cuidado. Existe uma maré de transferência de competências (por vezes supramunicipais) para os municípios sem uma adequada transferência de recursos, o que expôs as carências e fragilidades dos municípios. Esta tendência desagua numa necessidade de coordenação de políticas e de cooperação para colmatar e cuidar do vazio democrático regional (Rocha e Faria, 2004).

Existem duas opções para tratar estes problemas já identificados relativamente ao Poder Local: a cooperação ou o amalgamento. A cooperação é uma solução amplamente adotada em vez do amalgamento, pois oferece maior flexibilidade. Ela permite a criação de economias de escala sem que os municípios percam sua autonomia, evitando assim a necessidade de uma reforma administrativa (Nelles, 2009). Através da implementação de projetos comuns e da cooperação entre os municípios, fortalecem-se as relações entre os governos locais, resultando no aumento do capital social e no desenvolvimento da confiança mútua (Tavares e Feiock, 2017).

A cooperação intermunicipal tem se tornado cada vez mais frequente e tem sido uma prática comum na Europa Ocidental, o que tem despertado um crescente interesse acadêmico por esse tema. No entanto, é importante ressaltar que ainda não existe uma comparação internacional abrangente deste fenômeno. Embora a cooperação intermunicipal não seja algo novo, sua natureza não é homogênea, logo à partida devido às diferenças culturais entre os Estados (Hulst *et al.*, 2009; Balão, 2014).

A cooperação territorial apresenta-se como um dos pilares da política de coesão europeia, fruto dos alargamentos que a UE foi sofrendo, nomeadamente: Grécia, Portugal, Espanha. Além disso, o Tratado de Maastricht desempenhou um papel importante ao reforçar o papel das regiões (Oliveira, 1996). A Carta de Leipzig também destaca a

necessidade de fortalecer a coordenação em nível local e regional para o sucesso da Estratégia Europa 2020, envolvendo todos os níveis de planeamento e tomada de decisão: europeu, nacional, regional e local (Balão, 2020). Então, para usufruírem de determinados fundos que a união europeia disponibilizou, os municípios têm necessidade de coordenar ação e aumentar escala. Ao longo dos anos tem sido visível a importância destes fundos para as autarquias locais, que vêm a sua ação dificultada face à escassez de transferências financeiras por parte do poder central (Balão e Saragoça, 2017).

A cooperação intermunicipal surge da crescente existência de problemas comuns entre municípios. Os intervenientes percebem que as soluções podem ser mais eficientes se trabalhadas em conjunto. Deste modo, de uma maneira teórica, a cooperação será baseada na vontade dos atores em responder coletivamente a estes problemas e necessidades públicas (Rocha e Faria, 2004; Balão, 2014). Claro que na realidade empírica notamos que a vontade dos atores não é um bom preditor das relações de cooperação. Além de satisfação de necessidades, a cooperação pode funcionar como um instrumento de aproximação de territórios ou simplesmente como um modo de diminuição de tensão entre eles (Bel e Warner, 2015).

A cooperação reúne os intervenientes para construir uma identidade regional coletiva e, conseqüentemente, pode capacitar as regiões para desenvolverem abordagens inovadoras para a sua própria governação e desenvolvimento (Nelles, 2009). À medida que a região cresce e se desenvolve, os atores culturais também evoluem e aprendem sobre os potenciais benefícios da colaboração e cooperação do governo municipal. Através da resolução de problemas, aprofundam-se as ligações entre municípios, ativando a cooperação num raio maior de problemas (Nelles, 2009). O que se nota claramente na parte empírica do estudo.

Segundo Nelles, (2013), existem duas literaturas que explicam os fatores que influenciam a emergência e intensidade da cooperação intermunicipal: Os estudos da escolha racional e o regionalismo. Para efeito desta dissertação iremos utilizar o estudo da escolha racional, dado ser uma dissertação de abordagem sociológica. Esta vertente foca-se nos fatores que influenciam a ação do indivíduo, com mais ênfase nos custos de transação e menos no ambiente político (Nelles, 2013).

Nesta vertente da literatura, os indivíduos são pensados como racionais e autocentrados, o que pressupõe que estes irão cooperar quando os benefícios forem fáceis de prever em contrapartida aos custos, mesmo que os ganhos não sejam tão visíveis para a população, automáticos ou diretamente proporcionais ao investimento necessário (Nelles, 2009).

No Poder Local, notamos que os municípios tendem a prosseguir políticas de desenvolvimento e não de redistribuição porque estas tendem a ser menos controversas. Quanto mais controverso o problema, menos probabilidade de se conseguir consenso, porque os autarcas (racional e autocentrados) não estão dispostos a arriscar os seus interesses pessoais (reeleição) em prol de soluções colaborativas. Claro que esta perspetiva é baseada na assunção de que os objetivos dos atores são mais bem perseguidos ao nível local, o que já se demonstrou não ser assim tão claro (Nelles, 2013). Por vezes o autarca fica tão centrado no seu localismo que não consegue ter a perceção de que o seu território vizinho estiver mal o seu também estará e vice-versa - *‘O eleito local é um individuo que ama a terra da sua naturalidade e coloca a defesa dos seus interesses acima de todos os outros sem aceitar que o desenvolvimento do seu concelho não se confina só ao seu concelho’* (Oliveira, 1996). Como vamos perceber, neste território, não existe assim tanta dificuldade de encontrar consenso, mas, os projetos propostos raramente são controversos ao ponto de existir conflito. É sempre algo desenhado para todos beneficiarem e não colocarem em causa os seus objetivos.

Existem diversos fatores que influenciam a cooperação intermunicipal, mas para efeito desta dissertação iremos abordar três autores: Teles (2016), Balão (2020) e Nelles (2009). Os autores consideram diversos fatores, que para os fins desta dissertação, foram agrupados em três categorias: incentivos externos (presença ou ausência de incentivos do governo central ou da união europeia), preferências dos governos (cultura organizacional, densidade dos governos locais e as preferências do presidente da câmara) e para finalizar, o capital cívico (vontade política, liderança, confiança entre autarcas, grau de assimetria, personalidade dos atores).

É possível induzir cooperação? A racionalidade limitada dos agentes do Poder Local

‘Onde existem bons exemplos de cooperação é onde existe bons incentivos nacionais ou europeus (Araújo, 2017:51)’

Onde há envolvimento do governo será de esperar que a cooperação seja relativamente mais intensa do que onde não há (Nelles, 2009; Francisco, 2018). É importante que a cooperação intermunicipal não esteja dependente das instituições políticas, no entanto, o envolvimento do governo tende a ter um impacto positivo na cooperação, conseguindo coordenar comportamentos, mascarar tensões ou até mesmo harmonizar políticas públicas. Além do envolvimento do Estado conseguir potenciar as redes de cooperação, é importante que se perceba que este envolvimento pode alterar os incentivos dos municípios, o que torna menos evidente a vontade autónoma de cada município. A partir das constatações de Araújo (2017), observa-se que a cooperação que surge de forma independente, sem a participação de outros atores, não é comum e pode ser problemática. Isso evidencia o impacto que a ação do governo central exerce sobre as decisões de cooperação, como destacado por Nelles (2009) e Cardoso (2016). As entrevistas com os intervenientes do território vieram a notar precisamente isto, que o governo central foi essencial para que as relações de cooperação florescerem.

Nessa perspetiva, o Estado desempenha um papel fundamental como agente indutor de redes capazes de gerar confiança, criando assim "comunidades imaginadas", aos olhos de Mendes (1999). O termo "imaginadas" refere-se ao fato do Estado-Nação não possuir um conhecimento completo das dinâmicas da população sobre a qual está a aplicar políticas, mas sim assumindo e imaginando essas práticas sem entender que o território nacional está cheio de diferentes dinâmicas. Nesse contexto, surge o conceito de "rede induzida", o qual descreve a tentativa de criar redes de cooperação entre os atores do Poder Local. No entanto, em geral, é desafiador encontrar e/ou estabelecer essas relações de cooperação devido às lógicas individualistas e de competição entre municípios, que se originam de experiências passadas, onde como já abordado, a principal lógica de ação era o capital relacional, onde cada município competia entre si por mais financiamento. Em Portugal, a cooperação entre municípios ocorre a meio de uma crise econômica, o que gera uma crise de confiança nas

instituições. Isso é acompanhado por uma tendência de desconfiança e alta competição entre os municípios, o que acaba resultando na falta de cooperação sem o tal apoio do governo central. Admitimos ideias como “comunidades imaginadas” e “rede induzidas” pois o decreto-lei que instituiu as CIM foi realizado sem qualquer auscultação das populações e sem qualquer visão sobre as relações existentes entre municípios.

Diante da necessidade de ampliar a escala de atuação para obter financiamento europeu, o Estado português promulgou a Lei 75/2013, que estabelece a criação das comunidades intermunicipais com base nas NUT III. Essa iniciativa levanta a possibilidade de transição de um padrão competitivo para um padrão cooperativo de relações intergovernamentais (Rocha e Faria, 2004; Balão e Saragoça, 2017). Uma característica específica desse tipo de rede é a necessidade de desenvolver ligações sociais e capital social que não existiam previamente. Isso implica a criação e fortalecimento de relações e laços sociais entre os atores envolvidos para promover a cooperação e superar a falta de vínculos pré-existentes (Martinho, 2003).

Para finalizar esta parte, incluímos um excerto de uma entrevista de Balão (2012:156) a um presidente da câmara: *‘Eu acho que têm sido sobretudo, as políticas da EU que têm estado no centro da questão, têm sido mais por imposição do que por vontade própria. Nesta altura parece-me que é sobretudo, por uma imposição legal’*. Vamos perceber no decorrer da dissertação que embora o mote inicial tenha sido uma imposição legal, atualmente a vontade dos atores já é bastante notável.

Retomando aos fatores relativos á cooperação intermunicipal, apresentamos o próximo: as preferências dos governos locais, no caso das CIM em Portugal. Estas preferências serão traduzidas pelas preferências dos presidentes da câmara. Falamos do autarca pois este tem um poder de decisão incontornável.

Normalmente, e como diria (March, 1978), a decisão mais racional é a económica, ou seja, aquela que procura maximizar benefícios e diminuir custos. No entanto, na realidade esta prática não é assim tão clara. O ser humano tem diversos problemas cognitivos, de atenção e memória. Além disso, não possui tempo para tratar toda a informação que existe sobre o assunto, logo o ser humano nunca consegue tomar uma decisão puramente racional.

A decisão nunca deixa de ser racional, no entanto tem sempre restrições, seja por motivos inerentes ao ser humano, ou por estímulos exteriores, sejam estes políticos ou culturais.

No caso da política local, cada presidente da câmara age com base em sua própria racionalidade, que pode ser influenciada por diversos fatores. Essa racionalidade vai além da mera eficiência econômica e tecnocrática, abrangendo também aspetos afetivos (relacionados a amizades, família e partido) e administrativos. É crucial compreender o tipo de racionalidade subjacente à ação dos autarcas. Claro que na realidade empírica é difícil medir qual o tipo de racionalidade que está a basear a ação. No entanto, é necessário considerar que a racionalidade dos autarcas está sujeita a limitações impostas tanto pelos mecanismos do Estado como pelos mecanismos europeus. Para o público em geral, algumas decisões podem até parecer irracionais, mas tudo depende da motivação e intenção por trás das ações dos autarcas.

Além disso, a relação entre os presidentes, de poder ou pessoal, a confiança partilhada e a sua própria personalidade são determinantes na decisão de cooperar (Nelles, 2009; Teles e Swianiewicz, 2018; Balão, 2020). A pré-disposição de abrir mão do individualismo e dos objetivos particulares em favor de ganhos coletivos, a renúncia às lideranças e a escolha de papéis de solidariedade são o que irá dissolver o poder assimétrico e equilibrar os ganhos da cooperação. A estabilidade do executivo e a experiência no Poder Local não estão necessariamente correlacionadas com o sucesso institucional, de acordo com Putnam (1993). Além disso, a configuração do Poder Local, incluindo as funções e poderes dos órgãos municipais, desempenha um papel crucial nessa dinâmica (Nelles, 2009; Barcellos *et al.*, 2012; Cardoso, 2016).

A cooperação intermunicipal desafia o papel tradicional das instituições municipais. Agora, a CIM atua como facilitadora na redução dos custos de cooperação e na promoção da confiança entre os atores envolvidos (Pinson, 2014).

O capital social como fator de desempenho institucional

'A cooperação depende de pessoas reais e como se conectam, perceber a cooperação intermunicipal requiere prestar atenção ao lado humano (Teles, 2016:90).'

O terceiro fator que terá implicações na cooperação intermunicipal e discutivelmente o mais importante é o capital cívico. De acordo com Nelles (2009), este conceito, originalmente formulado para medir a alta performance e o sucesso de regiões económicas, também pode ser aplicado à cooperação intermunicipal. Nesse sentido, o capital cívico pode ser um preditor significativo da capacidade de produzir soluções cooperativas, oferecendo uma explicação abrangente para a intensidade da vontade política de cooperar.

Está claro que este tipo de capital não pode ser criado diretamente pelas políticas públicas, no entanto, pode ser incentivado através de níveis superiores do governo. É a presença ou ausência do capital cívico que poderá explicar as dinâmicas de cooperação de cada região. Cidades-regiões com alto capital cívico são mais prováveis a ter maiores graus de intensidade de cooperação intermunicipal independentemente do seu contexto institucional. A falta de capital cívico pode originar uma identidade fraca tal como explicar a não existência de cooperação (Rocha e Faria, 2004; Cardoso, 2016).

A experiência histórica do comportamento associativo e da cooperação numa região são também indicadores relevantes do capital cívico (Putnam, 1993). O incentivo à cooperação intermunicipal é influenciado pelo número e qualidade das redes, corporizadas pelo conceito de capital cívico (Nelles, 2009). Num território com grande assimetria de poder, é possível que o ator mais forte tente persuadir o mais fraco. No entanto, essa dinâmica pode não ocorrer quando a presença do ator mais fraco for essencial para que todos obtenham benefícios. Nesse contexto, os atores menores têm a oportunidade de fazer lobby em favor de seu território, buscando ganhar maior visibilidade, algo que seria difícil de alcançar isoladamente (Nelles, 2009).

O capital cívico é um recurso que os atores podem aproveitar para tomar decisões amplas que irão beneficiar os seus cidadãos. Os líderes autárquicos são, de certo modo, a face através da qual o capital cívico se traduz da ideia à prática. Um forte capital cívico apoia a criação e manutenção de fortes parcerias intralocais direta e indiretamente. Por outro lado,

níveis reduzidos de capital social e confiança nos outros combinado com fortes lideranças municipais levam à adoção de acordos regionais baseados na formalização dos acordos (Tavares e Feiock, 2017).

Então, como já definimos, os atores são racionais, ou seja, para tomar a escolha de cooperar ou não, os intervenientes analisam os benefícios e os custos da cooperação. Existem diversos benefícios e motivações para os atores cooperarem. Mais concretamente a partilha de recursos, seja financeiros, estruturas ou simplesmente trocas de informação, o que promove o estabelecimento de vínculos entre parceiros. Através da cooperação intermunicipal os agentes podem aceder a fundos europeus e coordenar políticas de âmbito mais abrangente que a escala local (Cardoso, 2016; Araújo, 2017; Balão, 2020). Sendo assim, a cooperação abre o caminho a melhores serviços a custos mais baixos, mas a própria cooperação traz custos extra comparados à entrega de serviços por apenas um município (Hulst *et al.*, 2009). Em outras palavras, por meio da coordenação de políticas, os municípios têm a capacidade de atender de forma conjunta e mais eficaz as necessidades dos territórios funcionais previamente identificados, o que resulta em economias de escala.

Os custos de transação são reconhecidos como um fator importante na cooperação intermunicipal, e a redução desses custos é um pré-requisito necessário. A confiança também desempenha um papel fundamental na redução dos custos de transação, conforme discutido por Balão (2014) e Silva, Teles e Ferreira (2018). Esses custos só podem ser superados por meio de regras formalizadas, como apontado por Nelles (2009), Teles e Swianiewicz (2018), e Araújo (2017). Dentro dos custos de transação podem se identificar: custos de informação/coordenação – são os mais críticos por causa da importância de informação correta nos processos de negociação e sobre a relevância da partilha da informação. As perspectivas da escola da escolha racional assumiam que os atores têm acesso a informação perfeita, já refutado pela abordagem da racionalidade limitada. Outra dimensão de custos são os custos de negociação, que dependem da informação presente e do poder dos atores, onde a assimetria tende a ser grande, especialmente neste território (Nelles, 2013).

O maior preditor dos custos de transação pode ser a heterogeneidade dos intervenientes, nos interesses, necessidades ou recursos do território. Heterogeneidade que poderá ser entendida como cultural, social e institucional (Mazali e Niero, 2015; Bel e

Warner, 2015; Teles F. , 2016). Conforme observado por Nelles (2009), a assimetria de poder entre os participantes pode dificultar a cooperação, pois os parceiros mais fracos podem resistir em ceder autonomia aos parceiros mais fortes, especialmente quando há diferenças significativas em termos de tamanho geográfico e força econômica. Vamos depois perceber como estas dinâmicas de heterogeneidade têm impacto neste território.

Além dos custos de transação podem existir imensos fatores para a cooperação intermunicipal não ser bem-sucedida: os atores (individualismo, visão estratégica individual, fatores políticos, difícil adaptação às personalidades, existência de conflito ou falta de confiança); o passado (experiências passadas de competitividade entre municípios) ou a vertente organizacional (diferentes necessidades e recursos, diferentes montantes de financiamento, fragilidade das estruturas, o tipo de serviço ou área do projeto ou então o grau de complexidade dos procedimentos) (Balão, 2012; Oliveira e Breda-Vázquez, 2016; Balão e Saragoça, 2017).

O próprio carácter de imposição pode ser identificado como uma barreira à cooperação. No caso português, verificamos que a cooperação intermunicipal se encontra regulada e controlada pela administração central (Balão, 2020). E esta imposição é feita num momento em que o sentimento de pertença à mesma comunidade ainda não está consolidado entre os membros (Areias, 2014).

A cooperação intermunicipal em Portugal

‘O legislador inventou as entidades intermunicipais, com nomes estranhos na nossa vida político-administrativa e que, em muitos casos, nada dizem às populações que as integram’ (Balão, 2020:88)

O associativismo municipal, enquanto tipo de cooperação intermunicipal visa reforçar a capacidade de gestão dos municípios através do acréscimo da eficácia e eficiência, da racionalização de recursos, da criação de economias de escala e partilha de experiências e boas práticas (DGAL, 2009). O surgimento das CIM em Portugal serviu para obrigar os municípios a cooperar e a criarem relações de interajuda para combaterem os desafios e oportunidades que estes possuíam e que iam aumentar com o crescer da descentralização de competências por parte do governo central (DGAL, 2009; Antunes, 2017). De facto, existem

pesquisas sobre a cooperação intermunicipal em Portugal, porém, há ainda lacunas no conhecimento sobre a capacidade das Comunidades Intermunicipais de atuarem como atores de política efetiva, legítima e eficaz (Silva *et al.*, 2018). Além disso, a pesquisa realizada por Araújo (2017) destaca que ainda não está claro se a cooperação intermunicipal efetivamente aumenta a eficiência e eficácia dos municípios envolvidos.

As CIM poderão não estar devidamente dotadas de recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros, indispensáveis para a consolidação de organização e o sucesso da implementação, como vamos notar (Araújo, 2017). A consolidação das CIM assenta na superação do desafio em promover uma boa governação da região baseada na definição de princípios e objetivos, na confiança recíproca, numa cultura de partilha, de solidariedade e de coesão, respeitando as características identitárias de cada município ou região (Araújo, 2017). Essas estruturas jamais irão se sobrepor aos municípios. No entanto, as Comunidades Intermunicipais podem ser uma forma de auxiliar os municípios durante os processos de descentralização, permitindo que o governo central não sobrecarregue as administrações municipais com todas as responsabilidades (Gonçalves, 2014).

Os municípios mais pequenos recorrem à cooperação intermunicipal como um instrumento para obtenção de recursos que, de outro modo, lhe eram inacessíveis. Estes, devido à sua dimensão têm pouca voz para impor as suas vontades e através da cooperação ganham mais argumentos, facilidade e visibilidade para ter alguma voz junto do governo central (Nelles, 2009; Bel e Warner, 2015; Teles e Swianiewicz, 2018; Balão, 2020). Os municípios, como mencionado anteriormente, desempenham um papel fundamental na gestão dos territórios, detendo a autoridade decisória sobre os mesmos. Além disso, conforme destacado no capítulo sobre redes, a importância reside não apenas nos ‘pontos’, mas sim nos ‘nós’ estabelecidas entre eles. As câmaras municipais assumem uma posição central na formação das redes, uma vez que são estas que têm o poder de decisão (Areias, 2014).

O legislador demonstrou respeito pelo princípio da liberdade de adesão, no entanto, as competências atribuídas à CIM acabam por criar uma espécie de "imposição" de adesão, uma vez que os municípios que optarem por não aderir correm o risco de serem excluídos da gestão dos fundos comunitários (DGAL, 2009). Além disso, o município que abandone a

respetiva CIM nos três anos seguintes à data em que nela ingressou perde todos os benefícios financeiros e administrativos que tenha recebido da mesma. Além desta dificuldade, os municípios não escolhem os seus parceiros na CIM, é a lei que define (Gonçalves, 2014). Hoje são diferentes as motivações das iniciativas municipais, não são só ‘frutos’ das ‘imposições’ de fundos comunitários, mas atualmente já têm uma certa consciência das necessidades do municípios e como a cooperação pode ser fundamental (Oliveira, 1996).

A União Europeia representa um avanço significativo no que diz respeito à cooperação institucional em Portugal. Não estaríamos no estágio em que nos encontramos atualmente se não fosse por esse facto (Teles, 2016; Antunes, 2017). De facto, um estudo conduzido por Teles e Swianiewicz (2018) revelou que Portugal reconhece que os fundos europeus constituem a base das Comunidades Intermunicipais.

Desta maneira, concluo o Estado da Arte. As CIM foram o mote da cooperação institucional em Portugal de uma forma mais intensa, foram uma maneira induzida de cooperação, pois foram instituições estabelecidas por legislação. Recordo aqui as palavras de Ruivo (2000:95) *‘Não se muda a sociedade por decreto, no entanto também não existirá mudança sem o mesmo’*.

Parte II – Enquadramento Metodológico

Metodologia

Este capítulo tem a pretensão de abordar a metodologia de pesquisa adotada no estudo, apresentando a descrição da abordagem metodológica, bem como a delimitação do processo de amostragem utilizado com respetiva justificação. Além disso, irei descrever as técnicas utilizadas para recolha e tratamento de dados.

A presente dissertação adotou o método de caso de estudo como processo de amostragem. A seleção deste método tem como objetivo compreender de que forma uma rede induzida, mais especificamente em contexto de Comunidade Intermunicipal, impacta as relações de cooperação na região do Ave. Efetivamente, no presente estudo, a representatividade estará limitada ao território específico em análise, uma vez que o foco não incidirá no estudo do universo das Comunidades Intermunicipais como um todo. Cada CIM possui as suas próprias particularidades e características distintas, embora partilhem uma base teórica comum. Ou seja, para obter um estudo representativo a nível nacional, a metodologia teria de ser aplicada a todas as CIMs do país.

Apenas foi analisada a CIM Ave devido às restrições de tempo do ciclo de estudos, daí a mesma ser selecionada com base em critérios de conveniência, neste caso de proximidade geográfica, visto que o local de residência no ano de redação desta dissertação será Guimarães, um município pertencente à NUT III Ave. Dentro do caso de estudo, para análise das especificidades já consideradas e dos processos de cooperação, irão ser utilizadas técnicas de análise documental e iremos realizar entrevistas.

Foram analisados documentos da CIM Ave, como o Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal e o Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Comunidade Intermunicipal do Ave. Além disso, as atas das reuniões, quer do conselho intermunicipal quer da assembleia intermunicipal também foram revistas, tal como diversa legislação relevante para o objeto de estudo. Nestes casos, os critérios de seleção são específicos e relativos ao objetivo da pesquisa pois a intenção é perceber se este tipo de documentos aborda planos intermunicipais, logo irá ser utilizado o método de amostragem não probabilística intencional.

Ao longo do decorrer da dissertação, os entrevistados foram vários, desde vereadores dos mais variados pelouros a técnicos da CIM a antigos atores da estrutura. Entrevisto todos estes intervenientes devido à sua relevância e papel essencial ao bom funcionamento da CIM. Foram enviados pedidos de entrevistas a todos os vereadores e autarcas relativos à CIM Ave, e sendo a intenção entrevistar todos cremos que não é necessário criar uma amostragem. No entanto, no decorrer da pesquisa empírica notou-se impossível entrevistar todos os atores, por falta tempo e de resposta dos mesmos. Sobre os técnicos da CIM, os entrevistados foram todos selecionados utilizando a amostragem não probabilística intencional: a secretária executiva da CIM (devido à relevância da mesma de liderar a CIM); a técnica responsável pela educação (devido à importância e visibilidade deste setor no Ave) e o técnico responsável pela realização de projetos intermunicipais (está com a CIM Ave desde o início, possuindo informação privilegiada).

Sobre o estudo de caso, este permite uma investigação para reter as características significativas dos acontecimentos da vida real a certo momento temporal. O estudo de caso é um método de investigação que examina um fenómeno social no seu ambiente natural através da recolha e análise de materiais empíricos, a partir de locais sociais específicos, tendo como objetivos fundamentais, o alargar ou aprofundar o conhecimento científico sobre determinados fenómenos sociais e poder construir uma teoria ou testar conceitos teóricos e relações entre os mesmos. O que é pertinente neste estudo, dando a conhecer uma realidade que anteriormente não havia sido investigada. Pode oferecer aos diversos atores novas oportunidades, conhecimento e informação qualificada para a sustentação de criação de novas políticas públicas (Yin, 1994).

Pretendo analisar os processos de interação social, perceber a produção de decisão que estas promovem, tal como os projetos e medidas realizadas para o território. No fundo, perceber se as relações sociais partilhadas entre atores são essenciais para uma melhor fluidez da cooperação intermunicipal.

Hipóteses

Hipótese 1 – O funcionamento da CIM depende essencialmente da qualidade das lideranças tanto políticas como técnicas.

Hipótese 2 – O líder autárquico não recorre à CIM de moto próprio e quando o faz é apenas para proveito do seu município.

Hipótese 3 – A personalização do poder autárquico tem vindo a perder-se devido à crescente obrigação técnica das decisões, criando obstáculos ao poder discricionário. As CIM têm contribuído nesse sentido o que diminui o interesse dos autarcas nestas entidades.

Hipótese 4 – A CIM Ave não tem uma ‘identidade intermunicipal’. Os atores não cooperam tendo em vista o território alargado, mas sim, tendo por objetivo ganhos imediatos e oportunistas, influenciados pela disponibilidade de fundos.

Hipótese 5 – As CIM são dominadas por pareceres, financiamentos e procedimentos exteriores ao Poder Local.

Hipótese 5.1 – Devido à injunção europeia na sua génese, as CIM têm adotado no seu funcionamento um carácter essencialmente técnico e burocrático. Nesse sentido, os mecanismos interpessoais da gestão pública, típicos do funcionamento do Estado português, tendem a esbater-se em prol dos imperativos tecnocráticos.

Hipótese 6 – Municípios com necessidades parecidas tendem a cooperar mais entre si.

Hipótese 7 – A CIM do Ave não funciona com base de equidade territorial, nela ainda sobrevive reflexos do paradigma centro-periferia. Cidades como Guimarães ou Famalicão terão um aproveitamento superior dos programas que transitam através da CIM, devido à sua centralidade socioeconómica.

Hipótese 8 – Apesar da componente essencialmente técnica da CIM, os canais de confiança política e pessoal entre autarcas continuam a ser decisivos para contornar os défices de decisões essencialmente técnicas.

Identificação, definição e operacionalização de conceitos

Questões	Objetivos	Hipóteses	Conceitos
As relações entre municípios da CIM são baseadas em relações de confiança e cooperação ou apenas regulamentos formais?			
Como funcionam as relações sociais e de poder entre autarcas dentro da CIM Ave?	Perceber se a substituição de autarcas altera os mecanismos de cooperação	Hipótese 1 – O funcionamento da CIM depende essencialmente da qualidade das lideranças tanto políticas como técnicas.	Liderança
	Em que se baseiam as relações interpessoais entre presidentes da câmara na CIM Ave e quais são as motivações para as mesmas	Hipótese 2 – O líder autárquico não recorre à CIM de moto próprio e quando o faz é apenas para proveito do seu município.	Capital relacional, individualismo
	Analisar os processos de interação entre atores para reduzir a complexidade do fenómeno da cooperação intermunicipal	Hipótese 8 – Apesar da componente essencialmente técnica da CIM, os canais de confiança política e pessoal entre autarcas continuam a ser decisivos para contornar os défices de decisões essencialmente técnicas.	
	Analisar a evolução institucional da CIM Ave e relações entre autarcas, tal como conhecer os municípios e parceiros institucionais inerentes à mesma;	Hipótese 3 – A personalização do poder autárquico tem vindo a perder-se devido à crescente obrigação técnica das decisões, criando obstáculos ao poder discricionário. As CIM têm contribuído nesse sentido o que diminui o interesse dos autarcas nestas entidades.	Cesarismo
A CIM Ave tem uma lógica territorial ou de projeto?	Perceber se o autarca tem uma visão intermunicipal das decisões	Hipótese 4 – A CIM Ave não tem uma 'identidade intermunicipal'. Os atores não cooperam tendo em vista o território alargado, mas sim, tendo por objetivo ganhos imediatos e oportunistas, influenciados pela disponibilidade de fundos.	Cooperação Racionalidade limitada
	Perceber se as CIM são entidades meramente reguladas e 'ativadas' pelo financiamento europeu;	Hipótese 5 – As CIM são dominadas por pareceres, financiamentos e procedimentos exteriores ao poder local. Hipótese 5.1 – Devido à injunção europeia na sua génese, as CIM têm adotado no seu funcionamento um carácter essencialmente técnico e burocrático. Nesse sentido, os mecanismos interpessoais da gestão pública, típicos do funcionamento do Estado português, tendem a esbater-se em prol dos imperativos tecnocráticos.	Regulação cruzada
	Perceber se a heterogeneidade do território tem implicações na cooperação	Hipótese 6 - Municípios com necessidades parecidas tendem a cooperar mais entre si.	Território
	Perceber se a lógica diádica de poder local-poder central e individualista (pensamento na própria autarquia) foi substituída por uma lógica territorial (pensar em coletivo).		Centro periferia
Os autarcas agem por vontades próprias ou lógicas impostas pelo quadro normativo?	Perceber se o autarca continua a recorrer ao centro para financiamento ou se este recorre às CIM;	Hipótese 7 – A CIM do Ave não funciona com base de equidade territorial, nela ainda sobrevive reflexos do paradigma centro-periferia. Cidades como Guimarães ou Famalicão terão um aproveitamento superior dos programas que transitam através da CIM, devido à sua centralidade socioeconómica.	Confiança
	Identificar o nível de confiança entre autarcas		

Figura 1 – Operacionalização dos conceitos Fonte: Elaboração própria

Parte III– A CIM Ave

A NUT III em análise

Caracterização

Chegamos ao último capítulo desta dissertação, onde pretendemos apresentar as descobertas da pesquisa em campo. É importante fazer uma breve caracterização do território estudado antes de abordarmos a parte empírica. Notamos, logo à partida algumas diferenças sociodemográficas bastante relevantes. Essas disparidades, por si só, podem fornecer pistas significativas sobre as distintas dinâmicas sociais presentes.

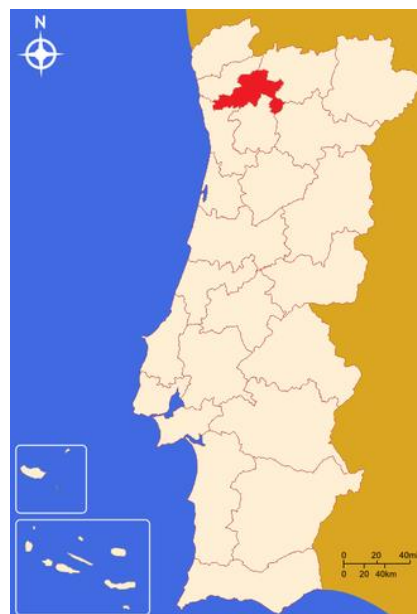


Figura 2 – A comunidade intermunicipal do Ave

Fonte: site CIM <https://cim-ave.pt/>

A CIM Ave foi criada em 14 de abril de 2009, com a finalidade de promover a gestão de projetos intermunicipais na NUT III Ave. Envolve um total de 8 municípios (Cabeceiras de Basto, Fafe, Guimarães, Mondim de Basto, Póvoa de Lanhoso, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vizela) e 189 freguesias. Ocupa uma área de 1451 km² e tem uma população de 418 531 habitantes, segundo os censos de 2021. Abrange territórios de 3 bacias hidrográficas (Douro, Ave e Cávado) e 2 distritos (Braga e Vila Real). É uma CIM muito heterogénea, sendo os municípios de Guimarães e Vila Nova de Famalicão os que possuem maior população (156 830 e 133 534 habitantes, respetivamente). Antes de 2008, os municípios de Trofa e Santo Tirso também pertenciam a este NUT III, no entanto, quando as CIM foram instituídas, estes municípios transitaram para o Grande Porto. A sua sede é em Guimarães e atualmente, o presidente do concelho intermunicipal é o Dr. Domingos Bragança, autarca de Guimarães.

Ave	418 455
Cabeceiras de Basto	15 558
Fafe	48 497
Guimarães	156 830
Mondim de Basto	6 410
Póvoa de Lanhoso	21 775
Vieira do Minho	11 955
Vila Nova de Famalicão	133 534
Vizela	23 896

Figura 3 - Demografia da CIM Fonte: Censos 2021

No que diz respeito aos cargos de direção, até ao momento, passaram pela posição de primeiro secretário executivo, quatro

peessoas diferentes, cada uma com sua própria bagagem e formação profissional distinta. Atualmente quem ocupa este cargo é a Dra. Marta Coutada, com larga experiência em captação de fundos europeus e muito conhecedora do território do Ave, devido à sua atividade na associação Sol do Ave (uma organização responsável pela captação de fundos para o desenvolvimento da região). Da mesma forma, ao longo do período analisado passaram pelo cargo de presidente do conselho intermunicipal quatro autarcas diferentes, sendo que o atual presidente já se encontra no segundo mandato. O Dr. Domingos Bragança exerce o segundo mandato, não obstante, o seu primeiro mandato foram só 2 anos, tendo agido como substituto de Manuel Baptista, que se demitiu. Os dois primeiros presidentes não ficaram no poder 2 anos consecutivos, ambos se demitiram. Apenas nas autárquicas de 2017, através do ex-autarca de Fafe: Raúl Cunha é que a presidência do conselho intermunicipal começou a estabilizar.

Começamos então a nossa análise da CIM Ave pelo seu sistema urbano, que é marcante, logo à partida, pela sua heterogeneidade. Dentro deste território, encontramos uma divisão em três zonas demográficas muito distintas, que se têm vindo a aprofundar ao longo dos anos. Esta característica por si só traduz uma realidade socioeconómica muito específica. Num grupo notam-se municípios com uma concentração urbana significativa, nomeadamente, Guimarães, Famalicão e Vizela, que em menos de um terço do território concentram três quartos dos habitantes do Ave. Estes conselhos são tendencialmente urbanos e a sua população é relativamente jovem. No outro extremo, encontram-se territórios de baixa densidade, como por exemplo, Cabeceiras e Mondim de Basto ou até mesmo Vieira do Minho. Estes concelhos ocupam 43% do território e albergam apenas 8,7% da população, a qual é predominantemente idosa, ou seja, por oposição com o primeiro grupo. Entre estas duas áreas, Fafe, Póvoa de Lanhoso e algumas partes de Vizela funcionam como uma ‘zona de transição’, ocupando 24% do território do Ave e acolhendo 17% da sua população. É importante referir que esta heterogeneidade é entendida pelos intervenientes como uma oportunidade de afirmação do território pelo potencial de diversidade que representa e não como uma desvantagem (A. Entrevista 13 :156).

O dualismo entre o polo mais urbano e o polo mais rural resulta em diferenças significativas no índice de envelhecimento da população. A zona de baixa densidade, que

envolve Cabeceiras e Mondim de Basto, Povia de Lanhoso, Fafe e Vieira do Minho, apresenta os índices de envelhecimento da população mais elevados, sendo este índice superior à média nacional. Em contrapartida, Guimarães, Vila Nova de Famalicão e Vizela que apresentam índices de envelhecimento da população bastante mais baixos do que no grupo anterior e consideravelmente abaixo da média nacional. No entanto, este dualismo não implica que os problemas de apoio aos idosos estejam limitados apenas aos concelhos mais interiores com menos densidade urbana. Estes problemas são encontrados em todo o território do Ave, embora apresentem naturezas distintas em cada uma das duas zonas atrás referidas. Nos concelhos de menor densidade populacional, o apoio aos idosos é muitas vezes negligenciado devido ao isolamento ou distância aos familiares mais próximos. Por contrapartida, nos outros concelhos mais urbanizados, o cuidado dos mais idosos é incompatível com uma atividade remunerada fora de casa. Incluímos este exemplo das diferentes problemáticas associadas ao envelhecimento de maneira a demonstrar as diferenças das necessidades dos territórios que compõem o Ave. Apesar de terem sido feitos diversos progressos na expansão de equipamentos sociais, tanto por parte dos municípios como da CIM, por via da recente delegação de competências, este esforço nota-se insuficiente para cobrir todas as necessidades da população.

Tal como a demografia, os níveis de acessibilidades e a mobilidade são dispares entre os diferentes grupos que indicamos inicialmente. O que se verifica é que, no geral, o Ave dispõe de meios de comunicação eficientes e competitivos (rodoviários e ferroviários e, por consequência aéreos e marítimos) apenas nos concelhos de elevada densidade (Guimarães e Famalicão). Além disso, estes territórios encontram-se a trinta minutos do aeroporto, enquanto os municípios mais rurais, estão a sessenta/setenta e cinco minutos. No caso do transporte ferroviário, este, apenas serve Famalicão, Guimarães e Vizela. Esta diferença de acessibilidades provoca um maior aprofundamento nas dicotomias já existentes nos diferentes territórios.

Apresento de seguida a análise SWOT realizada em 2014 pelos técnicos da CIM que pretende demonstrar como poderá ser o caminho de evolução do território:

Forças	Fraquezas
--------	-----------

População jovem: fator de dinamismo e elemento relevante na dinamização do território;	Problemas de acessibilidade a importantes polo tecnológicos e industriais e problemas de mobilidade, particularmente nos concelhos de baixa densidade;
Infraestruturas de ensino e I.D. com elevada reputação e capacidade para gerar dinâmicas relevantes no território;	Rede de transportes coletivos insuficiente, em disponibilidade e cobertura, particularmente nos casos dos territórios de baixa densidade e à escala intermunicipal;
Nível médio de formação, ensino secundário e superior, acima da média nacional;	Tráfego lento e difícil nas principais vias acesso a parques empresariais e em particular a empresas de elevada intensidade exportadora da sub-região (e.g. EN14 na zona industrial de Ribeirão e Lousado);
Forte dinâmica industrial, de criação de emprego e intensidade exportadora;	Território com dinâmicas socioeconómicas muito duais e forte concentração territorial de pessoas, infraestruturas, empresas ou elementos do Sistema Científico e Tecnológico em partes muito específicas do território;
Capacidade competitiva das indústrias tradicionais reforçada;	Fragmentação das organizações de apoio à atividade económica da sub-região (particularmente nas associações empresariais, comerciais e industriais);
Património industrial relevante, com potencial para integração nas principais rotas e medidas de estímulo ao turismo industrial;	Risco de fragmentação dos habitats e destruição de ecossistemas relevantes por efeitos de poluição e possíveis riscos naturais;

<p>Proximidade a infraestruturas logísticas: Porto de Leixões, aeroporto Francisco Sá Carneiro e futuras plataformas logísticas Maia-Trofa e Chaves-Verin;</p>	<p>Dinâmica negativa de evolução e envelhecimento da população, particularmente em zonas de despovoamento acentuado e nos territórios de baixa densidade;</p>
<p>Potencial dos mercados naturais e valor económico dos ecossistemas na sub-região, nomeadamente enquanto fator de atração de visitantes e turistas e na promoção de atividade de caça e pesca ou turismo de natureza;</p>	<p>Elevado número de desempregados de longa duração;</p>
<p>Maior produtividade agrícola: crescimento e robustecimento das explorações agrícolas, com relevância no ordenamento do território e na fixação das populações;</p>	<p>Taxas de desemprego feminino muito elevadas (e bastante mais elevadas que o masculino, particularmente nos territórios mais rurais);</p>
<p>Disponibilidade de recursos energéticos endógenos, com especial foco para a energia hídrica, eólica, radiação solar e produção de biomassa;</p>	<p>Parte da população, particularmente nas faixas etárias mais elevadas, ainda com baixos níveis de formação;</p>
<p>Potencial turístico muito relevante, em domínios diversos, como o turismo em espaço rural, de natureza, de aventura, de montanha, trilhos e caminheiros, religioso, com espaço para consolidação e estruturação da oferta, aproveitando a rede e o trabalho que está no terreno;</p>	<p>Território muito heterogéneo e disperso: problemas de gestão e fornecimento de serviços públicos municipais;</p>

Património edificado classificado pela UNESCO - Centro histórico de Guimarães;	Partes do território revelam dificuldades de atração e fixação de população debatendo-se com perdas populacionais;
Dinâmicas urbano culturais em forte consolidação, como a animação e a qualificação de infraestruturas culturais nos centros urbanos de Guimarães e Vila Nova de Famalicão, mas também o aumento da oferta em Fafe e Póvoa de Lanhoso.	Dificuldades de alguns Municípios, para procederem à valorização orgânica dos resíduos indiferenciados.

Tabela 1 – Forças e Fraquezas Fonte: PEDI Ave (2014)

Oportunidades	Ameaças
Posicionamento geoestratégico relevante: proximidade à Área Metropolitana do Porto, ao Interior Norte e à Galiza, o que gera um elevado potencial de cooperação com cidades/redes de cidades internacionais;	Proximidade de territórios com potencial de criar concorrência na captação de investimento, fluxos turísticos e populacionais e concentração de organizações;
Elevadas disponibilidades hídricas com possibilidade de desenvolvimento de aproveitamentos hidráulicos;	Risco elevado de erosão e degradação do solo associado aos incêndios florestais e à concentração urbana e industrial;
Elevada capacidade para conservação do solo e preservação da biodiversidade;	Baixos índices de produtividade nos setores tradicionais;
Disponibilidade de fundos estruturais;	Concorrência por financiamento entre regiões e níveis administrativos;

Políticas europeias de reforço do policentrismo;	Êxodo rural com a consequente diminuição da população nas atividades agrícolas, agropecuárias e florestais;
Processo de reorganização administrativa do território, nomeadamente com o possível reforço de competências da Comunidade Intermunicipal;	Problemas de coesão social decorrentes dos elevados níveis de desemprego e da alteração da estrutura etária da população;
Possibilidade de aprendizagem mútua, geradora de convergência entre Municípios;	Aumento do nível de pobreza derivado do desemprego e consequente falta de disponibilidade para investimento em educação;
Existência de empresas líderes com dimensão e escala global com capacidade de provocar um efeito de arrasamento na cadeia de valor das PME instaladas no território;	Dificuldade de fixação de recursos humanos qualificados: fuga de talentos;
Potencial de desenvolvimento do cluster do Agroindustrial;	Quadro macroeconómico desfavorável: contração da procura nacional e internacional;
Potencial para maior profissionalização e visão empresarial dos agricultores;	Forte concorrência na atração de turistas por parte de regiões limítrofes;
Aproveitamento das sinergias criadas entre atividades artesanais (e.g. cobre, ourivesaria, bordados) e as atividades turísticas;	Produtores agrícolas em acentuado envelhecimento.
Crescimento do turismo nacional e internacional;	

Potencial de aumento de capacidade de valorização e aproveitamento turístico de espaços naturais existentes;	
Desenvolvimento de estudos, definição de estratégias e uniformização de procedimentos ao nível intermunicipal: ganhos de eficiência.	

Tabela 2 – Oportunidades e Ameaças Fonte: PEDI Ave (2014)

O que se depreende desta análise SWOT é que os pontos fortes e as oportunidades estão quase sempre alinhadas com os territórios de alta densidade. Estes possuem população jovem, beneficiam da existência de ensino superior e de oferta de educação de qualidade. Acrescentando a isto, a oferta e visibilidade cultural de Guimarães, tal como a sua titulação como capital europeia da cultura é em si um ponto forte. Em contrapartida, os pontos fracos e as ameaças estão normalmente ligadas aos municípios de baixa densidade. Exemplo disso é a elevada taxa de desemprego, o envelhecimento da população, ou até mesmo o êxodo rural. A própria dualidade de realidades e heterogeneidade é admitida pela CIM neste análise SWOT como uma fraqueza, apesar de pelos atores, esta heterogeneidade ser vista com um ponto forte do território.

Tal como abordamos no Estado da Arte e comprovamos agora através de alguns pequenos exemplos, todos os territórios são diferentes. Cada um tem as suas especificidades, pessoas e necessidades que não são estanques e que evoluem com o tempo. Notamos no Ave, um território supramunicipal induzido através de política pública pelo Estado central, onde existem muitas diferenças. Estas diferenças demonstram-se na parte geográfica, demográfica, financeira e histórica. Tantas disparidades terão implicações nos habitantes destes locais e como se relacionam entre si como iremos perceber no decorrer deste capítulo.

A evolução histórica e efeitos da CIM

Desde que a CIM Ave foi instituída, teve sem dúvida impacto no território com os projetos que promoveu. Os setores mais beneficiados foram a mobilidade, a educação e a cultura/turismo. É também importante notar que ultimamente também tem existido alguma atenção para o setor ambiental.

Nos primeiros anos, antes de 2013 e da atualização do território os esforços da CIM centraram-se em: realizar candidaturas a fundos europeus, capacitar os recursos humanos, equipar devidamente as infraestruturas e promover a contratação conjunta entre municípios no que diz respeito à eficiência energética. Ou seja, os municípios em vez de contratarem energia para o seu território sozinhos, juntaram-se e fizeram um contrato de maior relevo, o que promove a diminuição de custos para cada município. Notando já aqui a criação de economias de escala. A par disto, é desenvolvida uma candidatura conjunta entre o Ave, o Cávado e o Alto Minho de maneira a construir a marca ‘Minho’, que desde então tem trabalhado em conjunto e promovendo diversas iniciativas. É importante notar que com a instituição do decreto-lei 75/2013, todas as CIM têm de criar um PDCT. Este foi prontamente realizado e tem disso revisitado de ano em ano. É importante também referir que desde 2009 também foram apresentadas diversas candidaturas para a reforma de escolas primárias.

No decorrer dos anos e com a evolução das competências da CIM, existiram neste território diversos projetos pontuais sem seguimento. Os que têm seguimento até hoje são originados da mobilidade, cultura/turismo (através da criação de rotas culturais), educação e ambiente. Na região do Ave, especificamente em relação ao meio ambiente, houve um aumento significativo de projetos em 2018, decorrente do surgimento de fundos e da implementação de diversas iniciativas: criação de um gabinete florestal, planeamento de alterações climáticas e de criação de uma brigada de bombeiros sapadores, que até hoje estão em vigor.

Existem diversos exemplos de projetos que foram implementados na região do Ave. Entre eles, destaca-se a ação IN. Ave, que ocorreu de 2016 a 2019 e teve como objetivo promover internacionalmente as marcas locais, especialmente pequenas e médias empresas.

Outro projeto foi o ecoRIS3, que teve início em 2016 e foi descontinuado em 2018, após a elaboração e aplicação de um plano de ação. Também merece menção o projeto "Salas de Aula do Futuro", que foi implementado ao longo de três anos em municípios diferentes, com foco nos municípios de baixa densidade populacional. É interessante destacar que, em relação ao projeto "Salas de Aula do Futuro", foi identificada uma diferença entre os dois grupos de municípios. Um exemplo ilustrativo disso foi a capacidade de uma escola num município de alta densidade conseguir implementar uma sala de aula do futuro sem depender de intervenções externas. Este simples exemplo evidencia a discrepância entre os grupos de municípios em termos de autonomia e capacidade de implementação de projetos educacionais inovadores.

Nos primeiros anos a atividade da CIM foi muito baseada na apresentação de candidaturas e na contratação conjunta de maneira a diminuir os encargos financeiros. Após vários anos de construção conjunta e de elaboração de projetos, alguns com continuidade e outros descontinuados, chegamos a 2023. Feita a retrospectiva é importante agora apresentar os projetos e as áreas de intervenção que estão a ser aplicadas neste momento. Além dos diversos concursos que são realizados ao longo dos tempos, e alguns projetos pontuais que se realizaram, a tabela seguinte mostra os projetos que estão no ativo no Ave:

Setor	Nome	Objetivos
Ensino e educação	Ave Plus	Ligação entre CIM, escolas e projetos Erasmus +
	Concurso escolas empreendedoras IN. Ave	Criar uma cultura empreendedora, diversos atividades propostos às escolas onde os alunos desenvolvem projetos sobre o empreendedorismo
	Concertação da oferta formativa ensino profissional pelos 8 municípios da CIM Ave	

	Educação parental do ave - PIICIE Realização de uma série de vídeos para os pais	Habilitar as famílias a terem ambientes familiares marcados por interações positivas e promotores de desenvolvimento dos seus filhos
	Criação de um programa de estágios profissionais na administração local	
	Concursos de logotipo para o projeto lideres em ação no âmbito do programa Erasmus+	
	Projetos Escolares	Hypatiamat, Literattus, Plataforma mais cidadania, educação financeira, ter ideias para mudar o mundo
	Rede de psicólogos do Ave	
	Concertação de oferta formativa	
	Rede de centros qualifica	
Empreendedorismo	Criação de uma central de compras - Apenas 5 municípios estão incluídos	
	Programa de apoio a produção nacional	Apoio pequenas e médias empresas no setor industrial e de turismo

	Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e Emprego para o território da NUT III Ave	Expansão de micro e pequenas empresas criadas á pelo menos de 5 anos
	INternacional.AVE – Internacionalização de Produtos e Serviços de Base Territorial	Aumentar a projeção de produtos de base local
	Qualifica PME	Valorizar e qualificar a gastronomia do Minho
	Rural SME	Elaboração de um plano de ação de boas práticas
	Silver SME's	Capacitação de turismo sénior.
Ambiente	Gestão integrada da floresta	Diminuição das vulnerabilidades florestais do território
	Criação de uma brigada de sapadores florestais	
Planos	Plano intermunicipal de adaptação às alterações climáticas da CIM Ave	Plano estratégico para inovação social
Cultura e turismo	Minho inovação Turismo no Minho	Aumentar a visibilidade e atenuar a sazonalidade turística do Minho através de: (i) Itinerários Culturais e Paisagísticos; (ii) Aldeias de Portugal (Minho); (iii) Artes e Produtos Tradicionais; (iv) NATURMINHO II; (v) Rede

	Regional de Percursos e de Pequenas Infraestruturas; (vi) Turismo Náutico (Mar/Rio/Albufeiras); (vii) Enogastronomia e Agroalimentar: sabores, ofertas e conhecimento
Percursos de turismo industrial do AVE - projeto Christa	Criar rotas de património ou lojas de fábricas, tal como criar condições de visita aos processos de fabrico, mas também identificar o turismo industrial como um pilar do Ave
Rota do românico do ave: Um dos recursos endógenos mais importantes do território do Ave	Alargar a rota do românico que nasceu no Vale do Sousa construindo em cima da experiência, relações com a hotelaria, animação e comunicação
Caminhos de peregrinação: Caminho de S. Bento Caminho de Santiago Caminho de Torres	Criar condições e informação nos caminhos
Projeto Greenways HERITAGE	Promover ecopistas

	<p>Cultura para todos:</p> <p>Expressão artística - oficinas de experimentação de cerâmica artística</p> <p>Expressão dramática - oficinas de teatro que explorem as temáticas da violência e do bullying</p>	<p>Oficinas de teatro que desenvolvam os temas mais emergentes e promotores de exclusão social nas escolas.</p>
Mobilidade e transportes	<p>Redução tarifaria nos transportes públicos das viagens intermunicipais</p>	
	<p>Redução tarifaria nos transportes públicos</p>	<p>Apenas para Cabeceiras e Mondim de Basto</p>
	<p>PAMUS</p>	<p>Guimarães e Famalicão elaboraram os respetivos PEDUS alinhados ao PAMUS</p>
	<p>Autoridade intermunicipal de transportes do Ave - transferência de competências</p>	<p>Criação de linhas intermunicipais e inter-regionais</p>
	<p>Transporte flexível</p>	<p>Criação de transporte para as áreas de baixa densidade, onde o transporte regular é economicamente inviável</p>
	<p>Integração bilhética e informação em tempo real</p>	

Proteção civil	Produção de Conhecimento sobre vulnerabilidades associadas às alterações climáticas no Ave:	1 – Produção de cartografia base à escala 1:10000; 2- Produção de cartografia sobre as vulnerabilidades associados às alterações climáticas: a) Secas e escassez de água; b) Erosão do Solo.
	Infraestrutura de Dados Espaciais para o Planeamento Municipal de Emergência – IDEPME	
	Combate à Vespa Velutina	
Modernização administrativa	Capacitação institucional no Ave	Sistema de desmaterialização e sistema de gestão para SNC-AP
	Ave digital	
	Estágios profissionais	
	Formação profissional	Para os próprios técnicos e para os profissionais da câmara
Cooperação territorial europeia	PROJETO LINK-EU: workshops, reuniões e divulgação de boas práticas	Promover a cooperação a longo prazo e construir uma narrativa partilhada das comunidades rurais da União Europeia, tal como melhorar o conhecimento das políticas por parte dos cidadãos
	Coleopter	Reabilitação energética em edifícios públicos

PPEC 2017/2018	Plano de promoção da eficiência no consumo de energia elétrica	
	Eco afonsinho	Jogo lúdico de eficiência energética
	Instalação de variadores eletrónicos de velocidade em equipamentos municipais	Redução dos consumos através de variadores eletrónicos de velocidade

Tabela 3 – Projetos da CIM Fonte: Elaboração Própria

Está explícito nos relatórios de atividades o que foi realizado em cada projeto, no entanto, é difícil medir o efeito que cada medida teve na vida dos habitantes do Ave.

Além dos projetos que estão contratualizados e em cursos, podemos avançar também que neste momento estão em cima da mesa as negociações para o próximo quadro comunitário, tal como algumas candidaturas do PPR que estão para abrir. Já se sabe a dotação que será contratualizada com a CIM do Ave, tal como as respetivas prioridades de investimento. O plano de atividades para este ano já está definido e a ser aplicado, ou seja, o que está em curso neste momento é a elaboração do plano de ação para esse financiamento que foi contratualizado. Os fundos visados são os da EU, do PRR, e do Portugal 2030, que será tratado pela CCDR.

O plano de atividades para este ano que decorre, prevê que a despesa esteja essencialmente destinada ao cumprimento de competências (mobilidade, ambiente e fundos estruturais), sabendo que quase 50% está reservada apenas para a mobilidade. O que está também previsto é que esta despesa seja financiada grande parte pelo fundo ambiental, sendo complementada através de outros fundos nacionais e contribuições dos municípios.

Neste ponto notamos algumas incongruências entre a principal motivação para a existência da CIM, que é a captação de financiamento europeu e a realidade empírica. Claro que atualmente ainda estamos perante negociações e que este pode aumentar, mas neste momento, o financiamento europeu apenas está contratado para a realização de alguns

planos necessários à concertação entre municípios e ao desenvolvimento do território, mais concretamente:

- Plano intermunicipal para a cultura
- Plano intermunicipal para a criatividade e educação
- Plano intermunicipal para o desenvolvimento turístico
- Plano intermunicipal para o desenvolvimento social
- Plano intermunicipal para a mobilidade

Além da elaboração do plano de ação, os vereadores estão atualmente em reuniões para desenvolver estes planos intermunicipais. Como parte desse trabalho de cooperação, será realizada uma consulta prévia das necessidades dos municípios, envolvendo os vereadores responsáveis pelos setores pertinentes. Dessa forma, além do Conselho Intermunicipal da Educação, vários conselhos de vereadores serão reativados, buscando preencher uma das lacunas mencionadas anteriormente. Essa abordagem permitirá que a região do Ave tenha uma visão conjunta, deixando de ser uma mera soma de planos municipais, o que tende a fortalecer as conexões existentes entre os municípios.

Estes planos são importantes pois permitem a criação de prioridades e de uma visão para o território. Além disso, irá permitir que os vereadores colaborem entre si e que definem o que o território do Ave necessita mais, pondo de parte o municipalismo.

A rede institucional ‘induzida’ e ‘reativa’

Conforme discutido anteriormente no enquadramento teórico, os municípios são as estruturas mais antigas da administração pública. Com o tempo vão acumulando competências do governo central por meio da descentralização. Embora o Poder Local deva ser dotado de autonomia, este sofre por não possuir autossustentabilidade financeira. A sua população possui cada vez mais necessidades e os fundos que estão disponíveis são insuficientes. Devido à falta de recursos, tanto financeiros quanto humanos, os desafios que os municípios têm sentido são imensos. Nesta dissertação, vamos concentrar a nossa atenção nos desafios relacionados ao sistema de cooperação intermunicipal, sejam estes propostos pela escala europeia, nacional ou regional.

Além de todos os desafios que o Poder Local possui, Portugal não possui um nível intermediário de poder, resultando em certos ‘vazios democráticos’, onde não há um decisor supramunicipal. Isso leva à fragmentação das competências delegadas entre diversas entidades e diferentes níveis de decisão. No sentido de colmatar essa falha, instalou-se o regime jurídico das CIM, que logo à partida pelo seu carácter supramunicipal, alguns entrevistados especularam que poderia ser um caminho para a regionalização.

A finalidade das CIM é a de promover as economias de escala e a cooperação territorial ao permitir resolver problemas intermunicipais de maneira mais eficiente e económica. Estas entidades são compostas por órgãos de gestão e constituem-se como associações livres de municípios, mediante a criação de uma entidade sub-regional, à qual os municípios delegam partes das funções ou competências que lhe são conferidas pela lei. Reconhecemos já de partida o potencial que as CIM podem ter para o território, no entanto, estas são frequentemente consideradas estruturas com limitações, que abordaremos ao longo da dissertação.

Creio que estamos em posição de admitir que as CIMs são uma rede institucional induzida através de política pública. Para este efeito, seguimos a visão de Sílvia Portugal (2007) sobre as redes sociais: *‘Diversos estudos sobre redes sociais mostram é o modo como o desenho das redes condiciona o acesso dos indivíduos a diferentes recursos, permitindo constatar que a morfologia das redes abre ou fecha possibilidades a indivíduos com posições semelhantes na estrutura social.’* Ora, sabemos que as NUT III e consequentemente as CIMs foram desenhadas com base em estratégias para a obtenção de certos fundos propostos pela UE. O desenho desta rede de municípios por parte do governo central possibilita a obtenção a esse tipo de fundos que de outra maneira não seriam acessíveis. Admito esta cooperação como induzida porque não existem relações históricas entre alguns dos municípios do território do Ave. As interações que existiam no território eram pouco sólidas e pouco profícuas.

O nosso objetivo é estudar a CIM com um comparativo a uma rede social, pois desta maneira conseguimos colocar a interação social como a questão central desta dissertação. Ou seja, admito os intervenientes relevantes às funções da CIM (presidentes, vereadores e técnicos) como nós e as suas relações sociais como laços que interligam os nós. A rede

pressupõe mais do que a mera soma dos seus elementos, e claro que para a rede ser vantajosa os laços precisam de conectar os nós.

Neste momento podemos referir que os laços que existem são muito poucos comparado aos nós que existem. Admitimos os nós como os intervenientes dos executivos dos municípios da NUT III Ave, ou seja, autarcas e vereadores. Queremos dizer com esta ideia de que os laços existentes entre estes atores, embora existentes são bastante reduzidos. Notando bastante robustez nos laços partilhados entre os vereadores da educação, mas em contrapartida, no resto dos pelouros não. Arriscamo-nos até a dizer que serão até inexistentes na maior parte dos casos. Falando no caso dos autarcas, os laços existem, no entanto não cremos que sejam produtivos, visto que os autarcas apenas se reúnem normalmente uma vez por mês e são, de certa maneira, ‘impelidos’ a tal.

Apesar de falarmos de uma direção e imposição do governo central, este tipo de associações de municípios são de carácter voluntário. Os municípios que pertencem a uma CIM estão sempre em liberdade de sair dela embora de uma maneira condicionada. A saída de um município de uma entidade intermunicipal implica a obrigatoriedade de reembolsar dos benefícios já adquiridos durante o seu período dentro da CIM. Além disso, implica uma restrição temporal de não entrar noutra comunidade intermunicipal durante dois anos. Portanto, embora legalmente seja possível sair, na prática, não é assim tão fácil nem aconselhável.

Isto porque como referido imensas vezes, os municípios não possuem financiamento suficiente para satisfazer todas as necessidades da sua população, então não se podem dar ao luxo de perder qualquer tipo de financiamento. Não houve ainda nenhuma mudança no Ave desde que as CIM foram reestruturadas em 2013, mas pelas entrevistas conseguimos notar que o atual autarca de Mondim de Bastos expressou descontentamento em relação à marca ‘Ave’, pois não se identifica com ela (A. Entrevista 6:122).

Com a informação que referimos até agora e numa fase inicial do estudo, argumento que as CIM foram fruto de uma imposição devido à promulgação do decreto-lei que as instituiu. No entanto, ao longo do estudo e das entrevistas realizadas, compreende-se que a cooperação intermunicipal por meio das CIM pode ser visto como a simples evolução natural

da legislação. Um dos entrevistados, com já bastantes anos de experiência na captação de fundos europeus, reconhece que, embora as Comunidades Intermunicipais tenham sido estabelecidas por uma decisão externa, as relações entre municípios já existiam e que inclusive já existiam projetos comuns (A. Entrevista 13: 155). Recordo novamente que a investigação sobre a cooperação intermunicipal não é só importante devido à criação das Comunidades Intermunicipais. Esta ideologia já estava contemplada na constituição portuguesa e implementada no território de diversas formas. Iremos explicitar de seguida que formas de cooperação intermunicipal estavam presentes no Ave previamente à CIM.

Então, a cooperação intermunicipal manifestou-se de outras formas, destacando-se por exemplo existência de duas Associações de Desenvolvimento Local, a Sol do Ave e a Probasto, que atualmente ainda coexistem no território do Ave. Tomando como exemplo a Sol do Ave, inicialmente, a intenção dessa associação era lidar com a problemática da poluição do Rio Ave, que estava num estado preocupante. Para enfrentar esse desafio, foi necessário unir todos os municípios por onde o rio atravessava. Neste sentido, foram criados alguns projetos de cooperação intermunicipal que até hoje se mantém, nos setores de gestão residual e de tratamento de águas residuais. Além disso, as associações, assim como as Comunidades Intermunicipais, desempenham o papel de atrair fundos europeus. A principal distinção entre essas entidades e as comunidades intermunicipais reside na transferência de competências e na subsequente alteração do seu funcionamento, que ocorre devido à legitimidade indireta proporcionada pela participação dos autarcas.

As competências atribuídas às Comunidades Intermunicipais estão claramente definidas na legislação. No entanto, é possível identificar uma certa relutância por parte dos intervenientes em relação às mesmas no momento de sua instituição. De acordo com os entrevistados, há um consenso de que a premissa inicial das Comunidades Intermunicipais era de que elas funcionariam como um mecanismo para obter financiamento europeu (A. Entrevista 2: 103; Entrevista 7: 124). No entanto, através das aprendizagens e comunicações realizadas ao longo do tempo, os autarcas já compreendem a sua necessidade e utilidade. Mesmo por vezes sem disponibilidade para tratar um tema com uma visão intermunicipal, os autarcas começam a recorrer à CIM com vontade própria e com iniciativa de tratar o território como uno.

Observa-se uma clara evolução nas relações sociais entre os atores deste território. Admito agora a cooperação intermunicipal como um caminho a ser percorrido que já iniciou há muito tempo, através de duas frentes: com o avançar da legislação através do surgimento da figura das comunidades intermunicipais e com os próprios autarcas que com a ajuda da mesma foram estreitando as suas relações (A. Entrevista 8: 129).

Conforme admitido numa das entrevistas, é importante ressaltar que a própria definição dos fundos das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs) já prioriza projetos realizados em conjunto entre municípios, visando alcançar uma maior escala de impacto (A. Entrevista 5: 120). Nesse contexto, considerando a questão da autonomia financeira, os municípios dependem desses fundos para suas iniciativas. Com essa especificidade, os governantes locais são estimulados a pensar além dos limites de seus próprios territórios, ou seja, são incentivados a aprimorar suas relações intermunicipais.

Na dicotomia entre a produção de políticas pelo centro e a produção de políticas pelos níveis de gestão local, destaca-se a relevância do conceito de territorialização das políticas públicas. No contexto das Comunidades Intermunicipais em Portugal, surgiu a necessidade de uma intervenção por parte de uma autoridade hierárquica superior no território. Nesse sentido, reforça-se a noção discutida anteriormente de territorialização, que pressupõe que os principais atores responsáveis pela intervenção no território sejam os agentes locais, uma vez que detêm o conhecimento sobre sua população e território. Neste debate, o consensual entre os entrevistados é que se não houvesse esta iniciativa do centro, atualmente os municípios ainda não estavam juntos a tratar de temas supramunicipais. A decisão do governo central foi decisiva para existir o pontapé de arranque e nos dias de hoje já se começa a notar a ação do território.

Sabemos que a cooperação não é a solução para todos os problemas, no entanto é uma das soluções possíveis para colmatar algumas das falhas que o Poder Local tem. A criação das Comunidades Intermunicipais foi impulsionada pela necessidade de cumprir exigências administrativas da União Europeia para acesso a fundos comunitários (A. Entrevista 8: 128). Estas agem muito mais como instâncias técnicas do Poder Local e menos como instituições políticas. O foco é maior nas questões administrativas e técnicas. Nesse

contexto, o papel do PSE é fundamental na coordenação e produção dos projetos e iniciativas da CIM.

Além do seu poder de decisão, os autarcas desempenham um papel importante nas CIM, embora a sua intervenção possa ser limitada. Os autarcas que presidem as CIM atuam como uma forma de legitimar as decisões tomadas por essas instâncias, uma vez que não há uma legitimação democrática direta para a sua atuação. Embora os autarcas possam exercer influência, através do poder de decisão, tal como ter alguma voz nas deliberações da CIM, é importante reconhecer que a sua atuação está limitada, principalmente pelas dinâmicas e regras estabelecidas pelo funcionamento Europeu e Nacional. Acrescentando a este ponto e de acordo com o exposto previamente, as Comunidades Intermunicipais têm funcionado, em geral, de maneira reativa, respondendo principalmente à disponibilidade de fundos (A. Entrevista 10:140). Essa reatividade pode ser atribuída a diversas limitações, como falta de tempo, recursos financeiros ou recursos humanos.

No entanto, existe uma exceção a essa abordagem reativa: a educação. Nesta área, as CIM têm demonstrado uma atuação mais proativa, ou seja, não dependem apenas da disponibilidade de fundos, mas também desenvolvem iniciativas e projetos de forma mais autónoma e através do território. Esta proatividade é materializada sobretudo pelos vereadores do respetivo pelouro.

Com base nos orçamentos e relatórios de atividade desta CIM, a despesa relacionada aos projetos na região do Ave é em grande parte financiada pelo Orçamento de Estado ou pelo Fundo Ambiental, representando cerca de 70% do total. A parcela restante é tratada pelos próprios municípios. Além disso, alguns projetos são geridos pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), com a participação dos municípios, embora o envolvimento destes seja considerado relativamente pequeno. É compreensível que, devido às despesas já assumidas pelos municípios em relação às suas próprias necessidades e responsabilidades, a alocação de recursos para projetos de cooperação intermunicipal possa ser relegada para segundo plano.

É verdade que a necessidade de financiamento é cada vez maior e que a falta de recursos pode representar um desafio para a implementação de projetos nas CIM.

Atualmente as competências municipais esgotam a margem de manobra para projetos intermunicipais não financiados. Devido a esta especificidade existem cada vez menos projetos intermunicipais sem financiamento, os que existem são no setor da educação e com muito esforço (A. Entrevista 13: 156).

Um dos aspetos mais notáveis da nossa pesquisa tem a ver com a constatação que apesar de esta entidade ser promotora de projetos intermunicipais, a existência dos mesmos é bastante escassa a menos que estes sejam financiados externamente (União Europeia ou Fundos Nacionais) ou sendo financiado pelos municípios, implica sempre muita dificuldade de aprovação. Embora seja possível encontrar exemplos que contradigam essa afirmação, infelizmente, são bastante raros.

Acreditamos estar em clara posição de validar a 5^a hipótese – *As CIM são dominadas por pareceres, financiamentos e procedimentos exteriores ao Poder Local*. Apenas olhando para o orçamento conseguimos retirar esta conclusão, visto que, 80% do financiamento é externo e 20% é fornecido pelos municípios. A atividade da CIM é ‘subsídio dependente’ (A. Entrevista 12: 152) e além disso, a própria premissa destas estruturas é baseada em obtenção de financiamento. Seguindo esta linha de pensamento, e comprovado por diversas entrevistas, a grande maioria dos projetos sem financiamento não viram a luz do dia, por muito bom que o projeto fosse. É evidente que previamente à candidatura a todo o tipo de fundos, existe um mapeamento por parte da CIM das necessidades do território, a fim de evitar candidaturas a financiamentos desnecessários, mas voltando ao argumento inicial e fechando o círculo, estas necessidades estarão obrigatoriamente sempre alinhadas com a agenda comunitária, nacional e regional, bem como com o que está estabelecido no pacto de desenvolvimento e coesão territorial.

Além do que foi mencionado, a CIM Ave não depende exclusivamente de financiamento europeu ou de outras fontes externas ao Poder Local para operar. Essa dependência de fundos é comum em muitas regiões e municípios, uma vez que recursos adicionais são frequentemente necessários para viabilizar e impulsionar iniciativas de desenvolvimento. É necessário destacar que existem raros exemplos de projetos no Ave que são financiados exclusivamente com recursos próprios, exigindo esforços significativos para sua concretização. Esses exemplos podem ser mais frequentes na área da educação, onde

podem existir iniciativas que são impulsionadas principalmente pelos recursos e voluntarismo dos intervenientes locais (A. Entrevista 7: 125).

A CIM Ave em análise

Os atores

Uma característica relevante ao Ave é que todos os projetos, iniciativas e planos aprovados já realizados ou a decorrer foram todos concertados e tratados de forma bastante pacífica. Através da análise das atas das reuniões do conselho intermunicipal e também da assembleia intermunicipal, constata-se que todos os pontos discutidos em todas as reuniões foram aprovadas por unanimidade devido à procura do consenso. Quando surgem discordâncias, os projetos são mais bem tratados e planeados. Tenta-se a todo o custo, evitar a sua descontinuidade, promovendo assim uma gestão muito pacífica. Por essa razão, é consensual entre os entrevistados que a conduta pacífica e que a ausência de conflito são pontos fortes na região do Ave.

É compreensível que o consenso possa enfrentar momentos instáveis, uma vez que as CIM são também estruturas políticas. Nesse sentido, seria natural que as diferenças partidárias fossem um dos primeiros desafios a serem enfrentados. É notável que, mesmo diante das diferenças existentes entre os autarcas e vereadores, essas divergências partidárias não são evidentes no âmbito da cooperação intermunicipal. É consensual entre os participantes que a prioridade está centrada no bem-estar e desenvolvimento de seus territórios, prevalecendo sobre as afinidades político-partidárias. Ainda assim, é importante notar que durante os períodos de distribuição de fundos, por norma nos inícios dos quadro comunitários existem conflitos. Nesta fase, é comum que cada autarca procure obter mais financiamento para o seu território. Essa dinâmica pode criar algumas condições que influenciam o funcionamento do acesso à CIM.

Numa tentativa de amenizar estes distúrbios, desempenha um papel fundamental a liderança exercida pela primeira secretária e pelo presidente do conselho intermunicipal. Estes atores têm sido capazes de harmonizar sensibilidades e promover consensos por meio do estabelecimento de compensações. Por compensações, queremos dizer que certo município recebe mais verba para certo setor mais precário e cede noutra setor não tão prioritário, como iremos exemplificar de seguida.

As lideranças, formais ou informais sempre estiveram presentes nas organizações. O impacto dessas lideranças depende das características individuais, como perfil, experiências ou até mesmo da personalidade. Dependendo das tais características, estes atores podem ser mais passivos ou mais autoritários e reivindicativos.

Além da liderança, o primeiro secretário executivo tem um papel extremamente importante no desempenho da CIM. Este funciona como salvaguarda e ponte de comunicação entre vereadores, que tratam os projetos, e autarcas, que detêm o poder de decisão. O primeiro secretário executivo desempenha um papel central ao tomar a iniciativa em todos os casos, sempre acompanhado pelos seus técnicos. Mesmo que os vereadores tenham interesse em se reunir, é a iniciativa do PSE que proporciona a congregação das pessoas e a realização desses encontros. A sua liderança e estímulo são fundamentais para impulsionar a colaboração e a ação conjunta (A. Entrevista 9:136). O último PSE foi responsável por provocar encontros entre os vereadores da educação. Paralelamente, foram feitas tentativas para criar grupos de trabalho abrangendo outros pelouros, porém, sem sucesso. Isto ocorreu em 2017, e é difícil com a informação obtida percebermos o porquê de certos setores terem sido descontinuados.

É o PSE que tem a iniciativa, é este que tem de procurar pelas oportunidades, é este que tem de contactar com os presidentes e gerir sensibilidades. Este tem um papel essencial para a ação da CIM. No entanto, é importante destacar que o PSE pode ter diferentes motivações para não agir, como a falta de necessidade e a falta de recursos humanos, financeiros e disponibilidade de agenda. A mudança do mesmo tem sempre um impacto inicial pois cada um deixa a sua marca, através dos seus pontos fortes, da sua bagagem emocional, o seu estilo e conhecimentos.

O PSE é o ator que redige as atas das reuniões do conselho intermunicipal. Embora consigamos admitir que as reuniões são formalidades. Isto porque os assuntos são previamente tratados de maneiras a os autarcas chegarem às reuniões já com a noção do que vai ser falado. Ou seja, os assuntos que não estejam bem tratados são retirados da ata para serem posteriormente olhados com mais cuidado.

Além da figura da primeira secretária, o presidente do conselho intermunicipal também tem esse papel de promover projetos, lançar novas iniciativas, mas a uma escala mais reduzida. É sempre um tema sensível, pois todos os autarcas possuem uma grande carga de trabalho municipal e essa é sempre a sua grande prioridade.

Neste sentido, consideramos estar em posição de validar a *hipótese nº1 – O funcionamento da CIM depende essencialmente da qualidade das lideranças tanto políticas como técnicas*. De acordo com o consenso entre os entrevistados, é reconhecido que a presença de uma primeira secretária forte e competente desempenha um papel facilitador na promoção de consensos e impulsiona a ocorrência de mais projetos. Isso deve-se à sua notável iniciativa e habilidade de liderança que “*promove situações de desconforto para criar dinâmicas para atingir objetivos para as pessoas saírem das suas zonas de conforto*” (A. Entrevista 9 :137). A eficácia da Comunidade Intermunicipal será diretamente proporcional à competência do PSE em liderar o grupo de autarcas e assegurar a angariação de recursos financeiros. É reconhecido por um dos entrevistados que algumas CIMs funcionam melhor devido ao voluntarismo e à capacidade de liderança de seus dirigentes, em vez da qualidade de seus recursos (A. Entrevista 7:125).

O sistema de cooperação intermunicipal envolve diversos atores que desempenham papéis relevantes para o seu bom funcionamento. Além da liderança, é importante discutir os papéis desempenhados por cada um desses atores. Dentro da CIM, os presidentes dos municípios assumem um papel de destaque e são considerados atores de extrema importância (A. Entrevista 8: 130). São eles que detêm o poder de tomar decisões e possuem responsabilidade sobre os recursos financeiros. Os autarcas têm o papel de validar ou invalidar os projetos discutidos e tratados no âmbito da CIM. Se este ator estiver motivado e impulsionar a cooperação, os restantes intervenientes também irão estar disponíveis e motivados.

Quando um autarca decide cooperar, ele demonstra um interesse genuíno pelo desenvolvimento do seu território. Em contrapartida, aqueles que têm uma perspectiva egoísta e apenas se preocupam com os seus próprios interesses mostram uma falta de visão abrangente (A. Entrevista 7: 123). Os atores envolvidos já compreendem que se os territórios

vizinhos estiverem em melhores condições, isso também terá um impacto positivo no seu próprio território.

É essencial reconhecer que todos os intervenientes da CIM desempenham um papel importante para o seu bom funcionamento. Embora os presidentes sejam os decisores finais, é fundamental contar com a contribuição dos técnicos. Os bons políticos podem elaborar boas decisões e projetos, mas são os técnicos que os desenvolvem, implementam e avaliam. A combinação de competências políticas e técnicas é fundamental para o sucesso da cooperação intermunicipal, garantindo que as decisões sejam baseadas em conhecimento especializado e que os projetos sejam executados de forma eficiente e eficaz (A. Entrevista 13: 155).

Embora reconheçamos que os presidentes desempenham um papel político fundamental no processo de cooperação intermunicipal, é importante destacar que a sua atuação dentro das CIM nem sempre é diretamente produtiva. Os presidentes são responsáveis por guiar o caminho e estabelecer as diretrizes políticas, que são características do Poder Local. No entanto, essa responsabilidade muitas vezes não é muito evidente dentro das Comunidades Intermunicipais. O presidente do conselho é o que define a agenda das reuniões, mas sob proposta da PSE. Em outras palavras, embora os presidentes desempenhem um papel de liderança e tomada de decisões, a realização efetiva e a implementação dos projetos dependem do esforço coletivo de todos os intervenientes envolvidos. É redutor falar de cooperação intermunicipal e falar apenas dos presidentes.

É importante também destacar que o processo de captação de financiamento e a produção de projetos dentro das CIM são conduzidos pelos seus técnicos em conjunto com a PSE. No entanto, é importante mencionar que, no caso específico da educação, houve uma iniciativa da PSE em criar um grupo informal de vereadores para realizar projetos nessa área (A. Entrevista 2: 104). Essa abordagem demonstra a importância da colaboração entre políticos (vereadores) e técnicos na promoção de iniciativas específicas e na aplicação efetiva de projetos no âmbito da cooperação intermunicipal.

Estamos neste momento a abordar os atores importantes para o sistema de cooperação intermunicipal do Ave. Nesse sentido, é oportuno introduzir uma das questões

que foi abordada na origem desta dissertação: *Os autarcas agem por vontades próprias ou lógicas impostas pelo quadro normativo?*

De acordo com os atores entrevistados e como já referido, no período de 2009 a 2013, nos inícios dos quadros normativos que instituía a CIM, essa estrutura era vista principalmente como uma ferramenta para captação de fundos europeus, estabelecida por meio de legislação. No entanto, ao longo do tempo, observou-se um processo de construção de sociabilidades dentro das CIM. Esse caminho na construção de sociabilidades sugere um amadurecimento e uma maior compreensão dos benefícios da cooperação intermunicipal além das questões financeiras por parte de todos os envolvidos (A. Entrevista 8: 130).

Ao longo do tempo, ficou evidente a utilidade efetiva da cooperação intermunicipal, apesar das desconfianças iniciais e da falta de desejo por parte do território em relação a essa estrutura. Ou seja, através do trabalho conjunto, foram obtidas aprendizagens e benefícios significativos (A. Entrevista 8: 130). Como um entrevistado reconheceu, os atores envolvidos viram essas estruturas como oportunidades, entendendo que, uma vez que foram criadas pelo governo central, valeria a pena aproveitá-las ao máximo (A. Entrevista 7: 126). Essa evolução resultou em melhorias substanciais, uma vez que todos perceberam que a partilha de recursos e o trabalho em rede trazem valor ao território. Houve um aumento de percepção de que a realização de contratos conjuntos é mais eficaz, eficiente e economicamente vantajosa. Além de desempenhar todas as suas competências, a CIM também atua como facilitadora de comunicação e mediadora de negociações. Ela estabelece um processo de cedência mútua e solidariedade dentro das obrigações do quadro normativo. Essa solidariedade permite lidar com momentos mais conflituosos, especialmente durante a distribuição de financiamentos nos estágios iniciais do quadro comunitário (A. Entrevista 8: 130).

Então, atualmente, a cooperação intermunicipal é reconhecida como uma mais-valia, uma vez que contribui para a otimização dos recursos e para a eficácia das ações em benefício do território. Esta tornou-se um elemento integral e eficaz da cultura política e administrativa portuguesa. Daí que já seja possível observar algumas sociabilidades nas reuniões do conselho intermunicipal, visto que todos os intervenientes se cumprimentam e são cordiais uns com os outros (informação obtida através da observação de uma reunião do

conselho intermunicipal). No entanto, após a discussão dos pontos da ata relacionados à produção de projetos, as preocupações dos presidentes viram-se para o financiamento disponível, e no caso de não haver financiamento, surge a questão de quanto será necessário pagar. Percebemos que isso advém de cada município possuir a sua própria agenda e que embora existam necessidades comuns, cada autarca pensa primeiro no que consegue obter para o seu território.

Concluindo e respondendo à questão: A evolução na efetividade da CIM teve o seu caminho com duas frentes. Através da imposição do centro através da transferência de competências e também através do próprio território, ou seja, dos presidentes e dos restantes intervenientes que aumentaram as suas interações. Estamos a falar de anos de construção, e mesmo assim ainda está numa fase muito incipiente com muito caminho além do já percorrido (A. Entrevista 7: 125).

Esta evolução da legislação que aqui falamos não é apenas relativa à própria CIM, cremos que é importante notar aqui o ano de 1999. Neste ano observa-se um marco significativo em relação aos autarcas, que eram quase considerados órgãos dos municípios, com um poder pessoal sobre as decisões locais, embora isso não estivesse consagrado pela constituição. Já abordamos esta ideia junto com o conceito de cesarismo, pois a partir deste momento o autarca ganha um poder imenso no que diz respeito à decisão do Poder Local.

Com o passar dos anos, a ação local passou a ser mais baseada em pareceres técnicos, e este poder cesarista dos autarcas foi diminuindo. Em 2013, a lei que constituiu as comunidades intermunicipais trouxe mudanças significativas, incluindo a delimitação de mandatos e a exigência de certificação técnica dos projetos. Essas mudanças obrigatoriamente alteraram a mentalidade dos autarcas, uma vez que suas ações passaram a refletir-se na possibilidade de reeleição (A. Entrevista 8: 133). Dessa forma, a evolução da legislação e a introdução de novas medidas de governança e transparência influenciaram a forma como os autarcas encaram sua atuação tanto no Poder Local, como nas CIM. A exigência de certificação técnica dos projetos, por exemplo, coloca maior ênfase na qualidade e eficiência das iniciativas, direcionando os autarcas para uma abordagem mais baseada em critérios técnicos e resultados concretos e não no capital relacional, como anteriormente referido.

Sem dúvida, o fim dos mandatos e a substituição dos executivos municipais têm um impacto direto nos mecanismos de cooperação intermunicipal. Isto porque a troca de decisores políticos pode trazer consigo diferentes prioridades, abordagens e visões para a cooperação. Esta troca pode possuir algumas complicações porque os novos autarcas podem ter ideias e perspetivas diferentes em relação às parcerias intermunicipais, o que pode levar a ajustes nas prioridades e nas formas de colaboração entre os municípios. É interessante notar que, na região do Ave, a transição entre os executivos municipais e o impacto na cooperação intermunicipal tem sido pouco disruptivos. Conseguimos admitir algumas razões que podem ter contribuído para essa realidade. Primeiro, a continuidade de alguns membros permitiu uma transferência de experiências para acolher novos membros. Segundo, os autarcas que são eleitos atualmente já vêm com uma predisposição para cooperar e de partilhar informações (A. Entrevista 8: 133).

A coincidência entre a troca de ciclos políticos e o início de um novo quadro pode facilitar a transição e minimizar possíveis dificuldades nas implementação de projetos contratualizados. No entanto, quando não é coincidente, podem existir desafios adicionais. Os novos executivos podem enfrentar a situação em que projetos contratualizados não estejam alinhados com suas prioridades políticas. Mas o que está contratualizado precisa ser cumprido, o que implica algum esforço por parte dos intervenientes. Claro que existe sempre algum impacto na troca de executivos, mas que se tem conseguido mitigar segundo diversos entrevistados. Há sempre uma adaptação e uma nova aprendizagem das pessoas, porque são diferentes visões, pensamentos e sensibilidades. Como referido por um entrevistado, *‘é necessário um período de adaptação, mas tem se aprendido com os erros’* (A Entrevistado 7: 124).

Desde 2013, com a mudança na legislação, tem havido uma maior rotatividade de autarcas. No entanto, as entrevistas revelaram que não se observa diferença entre lideranças jovens e experientes. Os autarcas que assumem o poder atualmente já têm uma compreensão das exigências da cooperação no contexto autárquico, enquanto os autarcas mais experientes já se adaptaram a essa nova estrutura. A capacidade das pessoas em ouvir e ceder desempenha um papel fundamental neste contexto. Afinal, são as pessoas que impulsionam

e realizam a cooperação, trazendo consigo suas experiências e influenciando o processo com suas perspectivas individuais (A. Entrevista 12: 151).

Com base no referido, não consideramos que estejamos em capacidade de validar a *3ª hipótese – A personalização do poder autárquico tem vindo a perder-se devido à crescente obrigação técnica das decisões, criando obstáculos ao poder discricionário. As CIM têm contribuído nesse sentido o que diminui o interesse dos autarcas nestas entidades.* Notamos que a vida autárquica tem sido uma evolução por diversos fatores, não validamos que a parte técnica que agora é necessária a todas as fases da vida do autarca seja razão para os autarcas interagirem ou não, com a CIM. Claro que poderá ter impacto, mas não consideramos suficientemente relevante para validarmos esta hipótese. Se é verdade que a alteração de atores tem impactos, não é verdade que a experiência e a idade tenha algo a ver com a integração na CIM, já que todos têm a percepção da utilidade da cooperação intermunicipal.

Pelo contrario, creio que podemos validar a *2ª hipótese – O líder autárquico não recorre à CIM de moto próprio e quando o faz é apenas para proveito do seu município.* É perceptível que a figura do autarca interage pouco com a CIM. Normalmente este precisa da iniciativa do PSE para existir mais ação dos autarcas. Os mesmos estão asoberbados de trabalho municipal e o proveito que se tira do esforço intermunicipal não é suficiente para o interesse aumentar significativamente. Os presidentes interagem com essa estrutura de cooperação intermunicipal com o objetivo de servir os interesses dos seus municípios. Eles buscam utilizar a cooperação como uma ferramenta para promover e defender os interesses e necessidades de suas comunidades locais. No entanto, com a evolução que já existiu nos processos da CIM, creio considerável mencionar que com a evolução dos tempos esta hipótese estaria inválida.

Além do autarca, o papel do vereador também é fundamental para a sobrevivência da CIM, é este que ajuda a desbloquear problemas e que trata os assuntos do seu pelouro. É correto afirmar que o trabalho de cooperação específica dentro das CIM muitas vezes é realizado pelos vereadores (A. Entrevista 7: 126). Neste momento, este trabalho do vereador pelo seu pelouro em seio intermunicipal só o conseguimos aliar à educação. São estes que trabalham em conjunto para coordenar informações, trocar ideias e produzir projetos que

visam beneficiar o território em questão. Enquanto os presidentes geralmente têm um papel mais macro, orientador e decisor, os vereadores desempenham um papel mais operacional e colaborativo no processo de cooperação intermunicipal. O trabalho conjunto entre os vereadores é essencial para o sucesso da cooperação intermunicipal e para a concretização de projetos e iniciativas que beneficiem a comunidade (A. Entrevista 4: 118).

Definimos previamente os presidentes como os atores mais importantes, mas apenas porque detêm a palavra final sobre o seguimento dos projetos. No entanto, até chegar à fase da aprovação existe um trabalho incessante por parte de técnicos e vereadores para aprimorar os projetos de maneira a chegar à reunião dos presidentes já prontos para aprovação. É importante destacar que essa colaboração entre técnicos e vereadores permite que os projetos sejam validados tanto de forma técnica quanto política, garantindo que estejam devidamente preparados antes de serem submetidos à aprovação. Esta garantia, também proporciona aos presidentes uma certa segurança, uma vez que sabendo que o vereador valida o projeto, é provável que o autarca também o aprove.

No Ave, e mais concretamente no pelouro da educação, a maneira de produção de projetos e comunicação é feita através dos vereadores do tema, constituindo os mesmos um conselho intermunicipal de educação, onde através deste se organizam os projetos. A existência do conselho intermunicipal temático terá algum impacto de forma geral, visto que este funciona como facilitador de processos e partilha de ideias. Além disso, a prévia validação da proposta pelo Conselho de Vereadores antes de ser apresentada ao Conselho Intermunicipal proporciona maior segurança aos presidentes. Claro que neste momento também é importante destacar que o trabalho interno dos vereadores e do presidente pode ter um impacto significativo na aprovação ou não do autarca.

Como mencionado anteriormente, na altura em que se criou o conselho intermunicipal da educação houve tentativas sem sucesso de criar conselhos intermunicipais em outros setores além da educação. Naturalmente, questionamo-nos o porquê de assim ser.

Uma primeira vertente que poderá explicar é a própria dimensão dos municípios. Com isto quero dizer que os municípios com mais população e recursos, possuem mais vereadores, cada um alocado a um ou poucos pelouros, distribuindo a carga de trabalhos.

Nos municípios com menor densidade populacional, é comum que exista um número reduzido de vereadores, o que pode levar a que eles acumulem diversos pelouros e pastas, inclusive as mais pesadas. É compreensível que os vereadores dos municípios com menos recursos e que acumulam mais funções municipais possam enfrentar dificuldades em participar ativamente nas reuniões intermunicipais. O trabalho municipal já por si só é exigente e requer um tempo e esforço consideráveis. Nesse contexto, é possível que os vereadores desses municípios tenham menos disponibilidade para se envolverem plenamente nas atividades intermunicipais, resultando numa participação menos frequente ou consistente. Isso pode levar a uma representação constante por parte dos vereadores dos municípios menores, enquanto os vereadores dos municípios maiores têm mais oportunidades de apresentar novos representantes (A. Entrevista 13: 157).

Temos de perceber que a eficácia desses grupos está diretamente relacionada à mentalidade dos vereadores em cooperar. Mesmo com a iniciativa do PSE, se os vereadores não estiverem dispostos a colaborar, esses grupos não serão profícuos. Não havendo muito tempo disponível nem iniciativa por parte dos vereadores de outros setores, os seus grupos não floresceram. A par desta situação, o interesse dos PSE sempre esteve mais voltada para a educação.

Atualmente, um dos maiores motivos de crítica por parte dos vereadores entrevistados é a descontinuação desses tais concelhos de vereadores. Ou então que a reativação já deveria ter sido feita (A. Entrevista 1:101; Entrevista 5:1179). Uma tendência emergente é reavivar esses grupos de vereadores, uma vez que se espera obter financiamento externo para novas áreas de atuação. No entanto, é importante ressaltar que mesmo na ausência de financiamento externo, a troca de informações entre os vereadores desempenha um papel fundamental no desenvolvimento do território.

Essa troca de informações entre os vereadores permite uma compreensão mais ampla dos desafios e oportunidades enfrentados pelo território, o que, por sua vez, promove a criação de laços sociais e a construção de confiança entre os atores envolvidos. Ao compartilhar informações e experiências, os vereadores são capazes de obter uma visão mais abrangente da situação, identificar áreas de cooperação e encontrar soluções conjuntas para impulsionar o desenvolvimento local. Tal como aproveitar-se do caminho já construído em

certos municípios, não tendo de começar do zero quando se começa um novo projeto (A. Entrevista 12: 151).

É importante reconhecer que os municípios mais urbanos possuem recursos e capacidades que lhes permitem fazer candidaturas e produzir projetos de forma independente, enquanto os municípios com menor densidade urbana podem enfrentar desafios nesse sentido. No entanto, mesmo na ausência de financiamento externo, os municípios podem se unir e realizar contratações conjuntas, como foi observado na área da energia, para impulsionar o desenvolvimento em outras áreas também. Essa abordagem colaborativa permite que os municípios menores partilhem experiências com os maiores, garantindo uma evolução em conjunto em vez de uma sobreposição. Notando aqui a mais-valia da conexão entre vereadores para o desenvolvimento do território.

No fundo, o funcionamento no Ave é garantido através de uma divisão triádica entre presidentes, vereadores e a PSE. Além destes, é importante também fazer uma menção aos técnicos que são fundamentais. De facto, como mencionado anteriormente, a presença de pessoas competentes e habilidosas na implementação e avaliação de projetos é fundamental para o seu sucesso. Mesmo que um projeto seja bem concebido e tenha potencial, ele depende do envolvimento de profissionais capacitados para colocá-lo em prática e avaliar seus resultados.

O papel do vereador na promoção da cooperação intermunicipal certamente que não é exclusivo ao Ave, mas não é a maneira de funcionamento de todas as CIM. A forma como cada CIM opera pode variar dependendo das dinâmicas do Poder Local da região. No entanto, esta experiência positiva com a participação ativa dos vereadores pode servir como exemplo a ser seguido por outras comunidades. Mais CIMs estão a adotar este sistema, os projetos quando chegam aos presidentes já vão trabalhados, sendo esta uma medida que promove a colaboração e o envolvimento direto dos atores locais na tomada de decisão e no desenvolvimento de políticas conjuntas.

Falamos sobre os atores relevantes à CIM, e de algumas falhas administrativas que admitimos. Resumindo: diferenças de interesses e prioridades, sobrecarga de trabalho, limitações de recursos, dificuldades de coordenação de agendas e desconfiança. Admitimos

ainda outras vertentes mais organizacionais e culturais que podem ter algum impacto na falta da cooperação intermunicipal. A responsabilidade recai sobretudo no PSE, nos vereadores e nos técnicos da CIM. Não notamos que seja uma prioridade dos líderes autárquicos do Poder Local.

O território

A questão que levantamos de seguida é a de que não se sabe precisamente quem beneficia mais deste financiamento vindo da UE para as NUT III. Se os municípios de alta ou baixa densidade. Quantitativamente é lógico que os municípios maiores possuem maiores níveis de recursos humanos e qualificação para tratar dos financiamentos, até porque o montante está planeado para ser distribuído muitas vezes pelo mecanismo do FEF. Mas qualitativamente serão discutivelmente os mais pequenos porque estes têm acesso a financiamento que de outra forma não seria possível e conseguem realizar e fazer parte de projetos impossíveis de fazer se sozinhos (A. Entrevista 8:130; Entrevista 11:147; Entrevista 12:151).

Além deste ponto, a vertente do ganho de escala é um aspeto importante da cooperação intermunicipal. Os municípios de menor dimensão podem encontrar vantagens significativas ao unirem-se aos municípios mais urbanizados. Ao fazer isto, os municípios podem aumentar sua influência coletiva e fortalecer sua capacidade de negociação junto a outros atores, como o governo central, entidades regionais ou parceiros externos. Essa colaboração permite que os municípios menores se façam ouvir e tenham maior representatividade, aproveitando a presença e o apoio dos municípios maiores ao seu lado (A. Entrevista 13: 157).

Ainda sobre o tema de quem beneficia mais com este tipo de financiamento, o entrevistado nº7 (127) questiona: *'Depende do ângulo, no imediato são os municípios mais pequenos, são aqueles que se vê mais facilmente os benefícios da cooperação, a médio, longo prazo tenho dúvidas.'* Fazendo um paralelismo desta realidade com a da União Europeia e da Alemanha.

Desta maneira, não estamos em posição de validar a *hipótese 5.1 - Devido à injunção europeia na sua génese, as CIM têm adotado no seu funcionamento um carácter essencialmente técnico e burocrático. Nesse sentido, os mecanismos interpessoais da gestão pública, típicos do funcionamento do Estado português, tendem a esbater-se em prol dos imperativos tecnocráticos.* Na realidade empírica não conseguimos notar que nenhum município seja favorecido em detrimento de outro. Embora possam existir alguns conflitos,

é consensual entre entrevistados que ninguém retira mais vantagens destas estruturas. Para comprovar este ponto, retomamos a ideia de que por vezes, e para evitar injustiças, a CIM consegue estabelecer compensações entre municípios. Passo a dar exemplos concretos:

No caso ambiental, encontramos o exemplo da Brigada de Sapadores Florestais, onde a participação dos municípios é realizada através do FEF. Ou seja, os municípios de Guimarães e Fafe contribuem em montantes superiores, sendo que a Brigada exerce maioritariamente o seu trabalho nos Municípios com maior mancha florestal, como Mondim de Basto, Cabeceiras de Basto e Vieira do Minho que, proporcionalmente, contribuem com menor financiamento para este projeto (A. Entrevista 9:138).

O segundo exemplo encontramos numa fase mais inicial da CIM como estrutura. Isto porque, quando se efetuou a distribuição da dotação disponível no âmbito do Portugal 2020, para financiamento da requalificação de equipamentos escolares, deu-se prioridade, e logo receberam maior financiamento, os Municípios que não tinham beneficiado da requalificação do parque escolar no âmbito do QREN. O que foi recebido pacificamente pelos autarcas.

Embora não haja informações claras que indiquem que os municípios maiores, como Guimarães e Famalicão, tenham mais poder de decisão nas CIM, há indícios de que os autarcas mais experientes são vistos de maneira distinta. Pode-se perceber que os autarcas que ocupam cargos há mais tempo e têm maior experiência no Poder Local podem exercer uma influência significativa nas decisões tomadas no âmbito da CIM. Essa influência pode ser atribuída ao conhecimento aprofundado do funcionamento do Poder Local e ao acúmulo de experiência ao longo dos anos de vida política.

No entanto, é fundamental que exista uma gestão que procure garantir um princípio equitativo e inclusivo, de forma que a cooperação não deixe ninguém para trás. Isso significa que é necessário considerar as necessidades e realidades específicas de cada grupo de municípios, para que todos possam beneficiar do processo de cooperação. Criando assim um espírito de entajuda e de solidariedade entre os atores.

Outro entrevistado admite que estas diferenças de necessidades dos municípios podem criar diferenças de mentalidade entre os autarcas. Ou seja, pode influenciar como

estes imaginam a cooperação. Alguns presidentes, ao lidar com a escassez de recursos para atender às necessidades de sua população, podem desenvolver uma visão limitada e concentrar-se exclusivamente nas questões específicas do seu próprio município, dificultando a adoção de uma perspectiva mais abrangente do território como um todo.

Sendo assim, não temos informação suficiente para conseguirmos validar ou negar a 7ª hipótese – *A CIM do Ave não funciona com base de equidade territorial, nela ainda sobrevive reflexos do paradigma centro-periferia. Cidades como Guimarães ou Famalicão terão um aproveitamento superior dos programas que transitam através da CIM, devido à sua centralidade socioeconómica.* Através das entrevistas, possuímos algumas pistas que possam indicar a relevância dos municípios mais urbanizados, mas, não é nada que possa provar a sua supremacia e atuação como ‘centros’ do Ave (A. Entrevista 9:138).

Além disso, a reconhecida heterogeneidade do território é percebida pela maioria dos intervenientes como algo positivo e propício à partilha de experiências. Essa diversidade permite que os municípios menores, que podem ter recursos mais limitados, inovem e encontrem soluções adaptadas às suas necessidades específicas. Essa partilha de experiências, entre municípios com diferentes necessidades, enriquece o processo de cooperação e contribui para o desenvolvimento sustentável do território como um todo.

Todos compreendem que o território foi desenhado assim para estar dentro dos moldes pedidos pela EU para obter financiamento e a maioria concorda com este. É verdade que a diferença entre os grupos de municípios pode levar a necessidades distintas da população de cada um. Devido a essas diferenças, ainda não foi possível, até ao momento estabelecer uma aprendizagem social numa escala tão ampla que permita aos municípios agirem como um só. Claro, que contrariamente a esta opinião, existem atores que consideram que o território não está bem organizado devido às diferenças que possuem e até que o mesmo deveria ser revisto.

Em termos teóricos, os municípios de baixa densidade, devido à sua proximidade, deveriam possuir necessidades bastante parecidas, no entanto, não notamos que dentro do seio da CIM comuniquem mais ou possuam mais projetos em comum. Notamos que efetivamente existem alguns projetos que atuam mais vezes em alguns municípios, como

por exemplo o gabinete florestal e o apoio dos bombeiros sapadores, que estão sediados nos municípios de mais risco, mas que servem todos os municípios da CIM. Existem outros exemplos pontuais não englobam todos os municípios, como o exemplo da mobilidade, que Guimarães, Famalicão e Vieira do Minho não participam ou na gestão residual que Famalicão não faz parte, mas não encontramos elementos que comprovem essas parecenças.

Estas atividades que abrangem uns municípios e não abrangem outros poderão ter diversas explicações. A primeira é que as próprias necessidades dos municípios são diferentes, possuem recursos diferentes e mais importante, os autarcas podem possuir prioridades de investimento diferentes. Além disso, mesmo que existam necessidades iguais ou parecidas, este não é um preditor que os municípios irão cooperar. Essa situação ocorre devido ao fato de que a responsabilidade pelos processos e iniciativas de cooperação recai principalmente sobre a CIM, enquanto os municípios ainda demonstram pouca iniciativa em incorporar independentemente a cooperação em seus processos de elaboração de projetos e formulação de políticas públicas.

Como já referido, os autarcas não possuem muita iniciativa em seio de CIM, então não creio que estejamos em posição para validar a *6ª Hipótese– Municípios com necessidades parecidas tendem a cooperar mais entre si*. Existem alguns projetos de prevenção de incêndios apenas aos territórios com menos densidade urbana e grande densidade florestal, mas não somos capazes de dizer que cooperam entre si por terem necessidades parecidas, apenas que têm projetos comuns. E além disso, todos estes projetos em voga foram trabalho da CIM para o território, e não iniciativa do território.

A matriz interna do Ave

A principal dificuldade cultural é a tradição municipalista. Esta ainda se encontra muito enraizada nas mentalidades dos autarcas e munícipes, o que se pode desenvolver em falta de interesse em criar certas dinâmicas intermunicipais (A. Entrevista 9:137). Claro que compreendemos que os eleitores votaram para o município, e que os autarcas estão interessados maioritariamente a corresponder às necessidades dos habitantes do seu território.

É notável que estas dificuldades enfrentadas pelos atores na cooperação intermunicipal possam impedir a criação de experiências significativas entre eles. Estas são essenciais para impulsionar a ação coletiva e, quando combinadas com boas práticas, contribuem para o desenvolvimento de uma consciência social no território. Essa consciência social é um elemento importante na construção da identidade territorial. Falar sobre identidade em contexto de cooperação intermunicipal é importante porque quando os atores se identificam com o território, é mais provável que se envolvam e participem na produção de projetos e iniciativas. Esta construção de identidade que aqui valorizamos é algo que demora muito tempo. Necessita de vivências, projetos e a criação de ‘laços’ entre os ‘nós’ existentes. Essa dificuldade é ainda mais acentuada num contexto competitivo onde as interligações entre os municípios eram escassas ou inexistentes. No entanto, é importante reconhecer que a identificação com o território por si só não garante automaticamente a produção de projetos.

Entendemos que a identidade do Ave ainda não existe talvez pela maneira como as CIM foram criadas, como diz o Entrevistado 8, *‘este foi um terreno desenhado a partir de um drone, feito a régua e esquadro’* e onde complementa o Entrevistado 7, *‘as CIM não se criaram por afinidades, cultura, ligações históricas, foi apenas por interesse no acesso a fundos. A formação da CIM Ave pode ter sido uma decisão para evitar deixar qualquer município de fora, sem necessariamente levar em consideração as similaridades ou conexões entre eles.*

É importante aqui referir que nas entrevistas realizadas notamos por diversas vezes uma certa insatisfação por parte do presidente de Mondim em relação à imagem do Ave e

sua falta de identificação com a mesma são indícios de que a identidade da CIM Ave ainda não está consolidada (A. Entrevista 6:122). As vivências e características dos municípios que compõem a CIM são muito diferentes, o que dificulta a criação de uma identidade coletiva e compartilhada.

A maioria dos entrevistados concorda que possuir uma identidade comum pode ser uma mais-valia, como comprovado pela parte teórica. No entanto, em contrapartida, a entrevistada 2, destaca que a relevância de possuir uma identidade de NUT III não é tão importante como ter a disponibilidade e espírito de partilha entre os municípios para trabalhar em equipa. Para ela, o foco deve estar na criação de uma visão orientadora com objetivos alinhados e uma linguagem comum, avançando na mesma direção.

Apesar de tudo o referido, nenhum dos entrevistados admite que os custos da cooperação sejam relevantes. Embora a cooperação intermunicipal possa exigir mais tempo e esforço na gestão de conflitos e sensibilidades, os entrevistados reconhecem que essas dificuldades são compensadas pelos benefícios alcançados. É sim importante mencionar, que os custos de oportunidade e de adequação dos prazos podem representar um desafio significativo (Entrevistado 12:150). A existência de projetos que enfrentam atrasos pode resultar numa falta de alinhamento com a realidade atual do território, o que acarreta na perda de eficiência dessas iniciativas. Portanto, é crucial gerir adequadamente os prazos e garantir que os projetos sejam executados de forma ajustada às necessidades do território no altura correta.

Tal como referido, existem diversos projetos espalhados pelo território, mas a maioria não inclui uma conexão. Através das palavras de um entrevistado, *'há mais um somatório do que uma vontade comum'* (Entrevistado 10:137). Claro que como muitas outras dificuldades, com o tempo, e com a recente criação de plano intermunicipais irá existir uma concertação de projetos e irá florescer uma visão para o território.

Além dos desafios relacionados à realização de projetos, outra grande dificuldade reside no fato de que cada projeto geralmente se limita a um único setor. Muitas vezes os programas de financiamento estabelecem critérios específicos e exigências setoriais que podem dificultar a integração de projetos intersectoriais. No entanto, é importante destacar

que a visão holística e a conexão intersectorial podem ser alcançadas durante o processo de planeamento e implementação. Embora os projetos possam ser inicialmente desenvolvidos separadamente por setor, é fundamental que os técnicos tenham uma visão mais ampla do território (A. Entrevista 13:157).

Creio que podemos incluir aqui uma exceção, como em muitos outros momentos ao longo deste dissertação o fizemos: a educação. Neste setor, já consideramos que existe além de uma concertação por todo o território, é um dos poucos setores que pelas suas propriedades, toca a diversos setores, como por exemplo: ação social e mobilidade. A concertação formativa, onde os oito municípios percebem as necessidades da sua população e oferecem formação onde esta é mais requerida, é um dos exemplos que nota o trabalho conjunto entre municípios.

Creio que neste momento, podemos validar a 4^a hipótese – *A CIM Ave não tem uma ‘identidade intermunicipal’*. *Os atores não cooperam tendo em vista o território alargado, mas sim, tendo por objetivo ganhos imediatos e oportunistas, influenciados pela disponibilidade de fundos*. No entanto, considerando a premissa de que, após a elaboração de planos intermunicipais temáticos que já estão em curso, os projetos a serem aprovados serão mais coerentes em relação à perspetiva de longo prazo e ao território como um todo.

Os pontos fortes do Ave

Falado de diversos constrangimentos à ação da CIM, é importante agora abordar as suas potencialidades e o trabalho positivo que esta estrutura tem potenciado ao território. Já constatamos que dentro do território do Ave, dois pelouros se destacam pela sua relevância e influência: a educação e a mobilidade.

Notamos também que a atuação da CIM era, na sua maioria, reativa, isto em relação aos assuntos abordados, exceto quando se tratava do pelouro da educação, onde uma abordagem mais proativa é evidente. É importante reconhecer que, há alguns anos, a situação da educação na região do Ave era precária, o que deixa desde já um indício que ajuda a compreender por que esse tema ocupa uma posição de destaque neste território.

Tal como abordado, através a iniciativa da anterior PSE, que sempre possuiu uma grande preocupação por este tema, instituiu o grupo informal de vereadores da educação.

Esse grupo, impulsionado pela própria iniciativa dos seus membros, desenvolveu projetos que atendiam às necessidades da sua população. Na área da educação, a CIM desempenhou um papel crucial ao fornecer o primeiro impulso para a cooperação. No entanto, uma vez iniciado o processo, os atores envolvidos (vereadores) assumiram o desafio de forma ativa. Até hoje, os vereadores continuam em constante comunicação e realizam reuniões mensais para manter a partilha de informação e experiências, tal como realizar projetos para o território. Além disso, destaca-se o papel crucial das lideranças das equipas, especialmente no conselho de educação, onde os coordenadores (informais) exercem uma função fundamental ao dar prioridade à cooperação intermunicipal. O que promove um maior envolvimento de todos os participantes, fortalecendo assim os laços e a sinergia entre os todos os atores envolvidos (A. Entrevista 2:104).

Em contraste com a tendência predominante, é importante destacar que a primeira "vaga" de projetos se iniciou sem o apoio de financiamento externo, mas posteriormente obteve recursos que permitiram sua expansão numa escala maior. Essa abordagem inicial demonstrou a iniciativa e o comprometimento dos atores envolvidos na busca por soluções colaborativas para os desafios intermunicipais. É válido mencionar que, em 2022, ocorreu uma redução no financiamento, o que resultou na descontinuação de alguns projetos. Essa diminuição nos recursos disponíveis afetou negativamente a continuidade e implementação de determinadas iniciativas intermunicipais.

Como consequência, apenas alguns projetos conseguiram se manter no ativo, dependendo exclusivamente do apoio financeiro dos municípios envolvidos (A. Entrevista 13: 156). Especulamos que a especial existência destes projetos sem financiamento externo poderá ter duas razões: uma primeira, que implica que os autarcas entendem que a educação é um pilar absolutamente essencial no desenvolvimento do território, e uma segunda, que inclui o trabalho realizado pelos vereadores da educação. Ou seja, sendo a educação o único setor onde encontramos um grupo de vereadores tão ativos, fará sentido que o único setor onde existam projetos sem financiamento externo seja a mesma. No entanto, não conseguimos encontrar evidências para corroborar esta afirmação.

Naturalmente, surge a questão de compreender por que o funcionamento do sistema segue essa dinâmica específica, onde a educação desfruta de uma visibilidade significativa

em comparação a outros setores. Durante as entrevistas, foi possível perceber que a educação é valorizada pelos atores envolvidos na cooperação intermunicipal. Diversos fatores contribuem para essa situação, incluindo o caráter imaterial do setor, a responsabilidade dos atores envolvidos, o financiamento disponível e a prioridade organizacional atribuída à educação (A. Entrevista 2:104).

Existem várias razões pelas quais a educação pode ter sido mantida como uma área prioritária nas reuniões intermunicipais, enquanto outras áreas não receberam a mesma atenção. Algumas possíveis explicações são:

- Prioridade e relevância: A educação foi considerada uma área prioritária para o desenvolvimento no Ave. Era uma área com bastantes dificuldades.
- Financiamento disponível: Pode ter havido mais oportunidades de financiamento específicas para projetos relativos à educação.
- Interesse e motivação dos atores: Os atores envolvidos, como os vereadores e técnicos, podem ter demonstrado um maior interesse e motivação em colaborar na área da educação.

Outro fator importante a ser considerado é o caráter imaterial da educação. Há diferentes setores estão sujeitos à competição financeira e são medidos por indicadores de mercado, enquanto a educação possui uma dimensão imaterial e não competitiva. Os seus resultados não podem ser meramente quantificados em termos de lucro financeiro e não são diretamente tangíveis. Além disso, as pessoas são também uma variante muito importante, ou seja, os diferentes perfis, a disponibilidade para a construção coletiva, a personalidade e a vontade são tudo fatores que têm um certo impacto.

Complementando a ideia abordada inicialmente, a oferta de fundos poderá ter algum impacto nesta decisão também. Ou seja, se há fundos disponíveis, há a necessidade de coordenar ação. Numa fase inicial não houve prioridades políticas, ou seja, *‘o dinheiro é o motor de muitas coisas’* como referido por pelo entrevistado 5 (118). As prioridades de desenvolvimento e oportunidades são definidas por uma diversidade de superiores hierárquicos e se existe prioridades relativas à educação, as pessoas trabalham nesse sentido. Concluindo esta ideia, o fator ‘necessidade’ tem um grande peso na definição de prioridades

de ação, ou seja, *‘Como não há esse financiamento noutros setores, não há os conselhos.’* (A. Entrevista 5:120). Esta afirmação feita por um entrevistado no início da investigação, é considerável incluir este ponto, pois no decorrer do tempo, foi aprovada a Grande Opção do Plano, onde foram incluídos os planos intermunicipais de diversos setores. O que queremos dizer com isto é que a tal provocação que havia em falta agora já existe, e já se proporcionaram diversas reuniões para este efeito.

No entanto, mesmo na área em que se acredita que a CIM funciona de maneira mais eficiente, é importante reconhecer que nem tudo é perfeito. Surgem divergências e desafios nas relações entre os vereadores e os presidentes dos municípios envolvidos. Através das entrevistas, observou-se que alguns vereadores desfrutavam de completa liberdade na gestão de suas responsabilidades, tanto no âmbito financeiro quanto nas decisões municipais ou intermunicipais. Essa autonomia evidencia a existência de confiança mútua entre os vereadores e os presidentes, permitindo que tomem decisões de forma independente. Por outro lado, outro entrevistado observou que qualquer decisão tomada pelo vereador era sempre discutida e validada previamente pelo presidente (A. Entrevista 4:118). Essas diferentes dinâmicas ressaltam a importância das relações e acordos de trabalho estabelecidos entre os vereadores e os presidentes, assim como a diversidade de abordagens adotadas dentro da CIM.

Outro setor com grande peso é a mobilidade. Este setor tem grande impacto na CIM não por interesse próprio, mas sim através da transferência de competências. Em 2018 ocorreu uma grande vaga de descentralização de competências, umas para os municípios e outras para as CIM. Destas que foram assumidas pelos municípios, algumas foram com a possibilidade de delegar à CIM, com incentivo fiscal para tal. Neste sentido, foi criada uma Autoridade dos Transportes da CIM, que engloba todo o transporte intermunicipal e também o transporte municipal, mas este é apenas de alguns municípios que delegaram essas competências à autoridade criada. Dos 8 municípios, apenas 5 delegaram as competências dos transportes, os excluídos são Guimarães, Famalicão e Vieira do Minho. Esta delegação de competências cria novamente economias de escala, além disso, os municípios de baixa densidade não teriam recursos humanos nem financeiros para organizar um sistema de mobilidade independente.

Neste momento, a pasta dos transportes abrange mais de 50% da atividade da CIM e devido ao seu volume financeiro e ao trabalho que dá, fica muito difícil para a CIM conseguir prosseguir outras atividades, quer por falta de tempo, quer por falta de financiamento. Devido ao tamanho e relevância deste tema, o trabalho dos outros setores ficou para segundo plano. Além disso, é importante mencionar que a concessão dos serviços de transporte teve início recentemente e ainda enfrenta algumas dificuldades em relação às rotas. Existem muitas ligações pendulares entre a NUT III Cávado e Ave e muitas rotas passam os dois territórios, então a solução será concertar as linhas que incluem as duas comunidades intermunicipais.

As relações sociais no Ave

No sentido de mitigar as dificuldades mencionadas anteriormente e como forma de conclusão deste capítulo, emerge uma hipótese que fundamenta o estudo da sociologia: a relação social. É consensualmente reconhecido por todos os intervenientes que as relações interpessoais têm um impacto significativo nos mecanismos de cooperação. Essas relações, baseadas na confiança, comunicação efetiva e respeito mútuo, são fundamentais para promover uma colaboração harmoniosa e produtiva entre os atores envolvidos. Desta maneira, damos resposta a mais uma das questões subsidiárias que tiveram na génese desta dissertação:

Como funcionam as relações sociais e de poder dentro da CIM Ave?

A grande maioria dos entrevistados concorda que a relação interpessoal é essencial para as relações de cooperação e que se mostra como uma base não só para este sistema, mas para o Poder Local em si. É essencial para impulsionar potencialidades e reduzir limitações. A informalidade na comunicação e a troca de experiências entre intervenientes facilitam o surgimento da cooperação. No fundo, as reuniões fluem de maneira mais harmoniosa quando as pessoas se conhecem e há empatia entre elas (A. Entrevista 5:120). A cooperação é resultado das interações humanas, dependendo das personalidades envolvidas e do estímulo das lideranças.

As relações entre presidentes de câmara podem ser caracterizadas por tensões, uma vez que cada um busca maximizar os benefícios para o seu próprio território (A. Entrevista

2:105). Com base nesse pressuposto, busca-se encontrar maneiras mais equitativas de distribuir fundos entre os municípios. Percebemos que a distribuição dos recursos financeiros através do Fundo de Equilíbrio Financeiro pode apresentar desafios e questões de equidade, especialmente quando há disparidades entre a extensão territorial e a densidade populacional de diferentes municípios. No caso mencionado, onde Mondim de Basto possui o maior território, mas uma população relativamente menor, a distribuição baseada apenas na população poderia resultar numa alocação financeira inferior em comparação com municípios mais populosos. Para contornar essa questão e buscar uma distribuição mais justa, é necessário levar em consideração a heterogeneidade do território, além de fatores como extensão territorial, densidade populacional, indicadores socioeconômicos e outras variáveis relevantes. A inclusão de múltiplas variáveis na fórmula do FEF visa atenuar as disparidades e considerar as características específicas de cada município.

As reuniões mensais e o trabalho contínuo entre os presidentes dos municípios também desempenham um papel importante na promoção da democracia e na busca pelo consenso na gestão intermunicipal. Essas iniciativas não apenas facilitam o diálogo e a troca de informações, mas também ajudam a suavizar as tensões existentes entre os líderes municipais, especialmente em preparação para o início do quadro comunitário, época de maior conflito. As interações entre atores estão em constante evolução. Dentro dos entrevistados já existe uma percepção que uma das melhores maneiras de obter vantagens para o seu território é associar-se e trabalhar com os outros.

Relembro aqui o conceito de rede social. Enquanto na generalidade, faltam laços entre os 'nós' existentes, no grupo informal dos vereadores de educação já existem laços bem definidos e sólidos como fomos notando ao longo dos capítulos. E estes laços sociais florescem através do principal interveniente: a pessoa. Cada um com a sua personalidade e suas skills mostra-se fundamental, como referido por diversos entrevistados (A. Entrevista 9:138). Atualmente as pessoas que embarcam em cargos políticos já possuem a mentalidade de trabalhar em prol do bem comum. Como referido, o foco destes vereadores não está na competição, mas sim na colaboração e no benefício mútuo, e com efeito, cria-se entre estes atores uma linguagem comum. Tal como nas reuniões de presidentes, este é o único grupo que mantém reuniões mensais.

No fundo, a relação social é valorizada por todos e que a mesma funciona como um lubrificante social e conseqüentemente de otimização e produção de projetos. Seja em qualquer dos casos, a criação de laços facilita muito o trabalho. Relembramos também a ideia de projeto, que tem a finalidade de colocar em ação os atores do território, o que promove em si uma reprodução das interações.

A relação social que falamos aqui é admitida como capital social. Conseguimos comparar as duas ideias porque através deste tipo de relação social torna-se possível alcançar certos fins que seriam inatingíveis na sua ausência, como o consenso, a partilha de projetos e financiamentos. Inerente à relação social e ao capital social claro que está a confiança, que se nota essencial para o bom funcionamento da CIM. Esta confiança que tem de estar envolvida na já referida tríade de funcionamento desta estrutura, ou seja, autarcas, PSE e vereadores.

Nas relações sociais e institucionais entre os atores envolvidos, a confiança desempenha um papel fundamental. Os vereadores devem confiar nos técnicos, uma vez que são eles que colocam em prática o que foi definido. Eles também devem confiar no PSE para transmitir os projetos aos presidentes. Além disso, é essencial que exista confiança mútua entre os vereadores, para que nenhum deles aja de forma isolada e priorize exclusivamente os interesses do seu próprio território. A confiança é essencial para promover a cooperação efetiva e o alcance de resultados conjuntos (A. Entrevista 2:106).

A confiança é considerada um condutor para resolver dilemas de ação coletiva, tornando possível partilhar recursos e poder. Admite-se como um pilar fundamental de qualquer duração duradoura. Se não existir confiança entre os parceiros, estes acabam a cooperar apenas dentro de um sistema formal de regulamentos, e quanto mais regras estiverem envolvidas, menos confiança existirá. Neste sentido, as reuniões do conselho intermunicipal são desconcentradas pelo território, assim os atores vão conhecendo melhor as especificidades de cada local e vão percebendo as realidades de cada um, o que permite a criação de empatia. Embora seja difícil medir as relações de confiança no grupo dos presidentes, acredita-se que a confiança desempenhe um papel essencial, mas que não seja o único preditor da existência ou ausência de relações intermunicipais.

No entanto, quando aplicamos essa variável especificamente ao conselho intermunicipal da educação, podemos observar grandes diferenças. Nesse contexto, existe confiança e liderança entre os membros a ponto de, quando os líderes do conselho tomam uma decisão, mesmo sem consultar todos os membros, há confiança de que a decisão é tomada considerando o bem-estar de todo o território, e não apenas do próprio território. A confiança é construída ao longo do tempo, assim como a lealdade, e há uma percepção de que nem sempre é possível obter ganhos individuais (A. Entrevista 2:103).

Como referido no Estado da Arte, a confiança e a cooperação andam de mãos dadas. Então, esta não é normalmente um processo espontâneo ou natural. A cooperação é feita entre indivíduos que possuem racionalidades e objetivos próprios, pois os indivíduos são pensados como racionais e autocentrados. Os líderes locais têm de concordar com um conjunto de ações que poderá afetar as suas ambições pessoais em prol do bem comum. A cooperação intermunicipal requer um esforço significativo, pois é necessário conciliar os interesses de curto prazo dos envolvidos sem perder de vista os objetivos de longo prazo e os interesses do território (Francisco, 2018).

Neste momento e como finalização desta parte, creio que podemos falar da variável mais importante deste estudo, a relação social, o capital cívico. Poderemos admitir que este pode ser o melhor preditor da produção de soluções de cooperação, pois pode fornecer uma explicação geral para a intensidade da vontade política de cooperar, tal como admitido por um entrevistado (A. Entrevista 7:122) *‘a qualidade da CIM melhora com o voluntarismo dos seus membros’*. O capital cívico não pode ser criado, mas pode ser incentivado através dos projetos e das boas experiências. Ou seja, validamos sem dúvida alguma a *hipótese nº8- Apesar da componente essencialmente técnica da CIM, os canais de confiança política e pessoal entre autarcas continuam a ser decisivos para contornar os défices de decisões essencialmente técnicas*. Claro que estamos a falar em contexto do Poder Local, então a confiança entre autarcas não será o único fator a ter em conta na sua interação com a CIM. Certamente que agora, voltando a existir os grupos intermunicipais, a relação existente na educação se irá alastrar aos outros pelouros, todos os vereadores em comunicação será a evolução natural das coisas. Pelas palavras do entrevistado 9 *‘estamos a evoluir bem, mas ainda há muitos muros por derrubar e trabalho a fazer’*.

Conclusões

Nesta síntese final, pretendo recordar os principais resultados decorrentes da investigação realizada, expor as limitações do estudo e efetuar algumas sugestões sobre futuras investigações. Este estudo pretende contribuir para um melhor conhecimento das relações de cooperação dentro da CIM Ave, tendo presente a questão de partida, os objetivos e as hipóteses da investigação.

Creio que, além de conseguirmos informação suficiente para validar/invalidar a maioria das hipóteses iniciais, este estudo foi um pouco divergente das mesmas. A perceção do efeito da educação e da mobilidade mudou um pouco como encaramos a dissertação, olhando para estes pontos com mais atenção. Além disso, não contávamos com o papel ativo que os vereadores possuem e irão cada vez mais possuir em contexto de CIM. Tal como referimos, esta é uma área do Poder Local pouco estudada academicamente.

Então de maneira a finalizar esta parte, creio que estamos em condições para responder à questão inicial desta dissertação:

As relações entre municípios da CIM Ave são baseadas em relações de confiança e cooperação ou apenas em regulamentos formais?

Iniciamos a resposta a esta questão reconhecendo que acreditamos que, se fosse realizada noutro espaço temporal, a resposta poderia ser diferente. É consensual que na génese da CIM, as relações entre atores eram apenas baseadas em regulamentos formais. No entanto, atualmente já existe uma consciência disseminada pelo território que as relações de confiança e de cooperação são essenciais para o desenvolvimento do mesmo. Existe uma clara evolução da cooperação intermunicipal neste território, mas ainda existe um longo caminho a percorrer.

Acho que no decorrer desta dissertação, por todas as razões apresentadas, podemos admitir que estamos numa fase de transição, onde os atores efetivamente já percebem as vantagens da cooperação, mas ainda não existem as ferramentas necessárias para esta ser mais profícua. Seja devido à absorção pelas tarefas prioritárias da atividade municipal, seja financiamento ou de mera ausência iniciativa intermunicipal, todos os atores envolvidos nestas estruturas têm tendência para secundarizar o trabalho nelas implicado. Além disto, a

mentalidade de competição e municipalista que caracteriza Portugal foi um grande impedimento à aceitação desta realidade cooperativa.

Infelizmente, como mencionado por um dos entrevistados (A. Entrevista 10: 141), muitos projetos são criados com o principal objetivo de obter financiamento europeu, e após a conclusão do projeto, há uma falta de resultados duradouros. Mesmo que a continuidade pós-projeto seja uma premissa, ainda é um aspeto em estágio inicial no Ave. No entanto, é importante destacar que há projetos que só são viáveis e alcançáveis por meio de esforços conjuntos e colaborativos e daí retiramos o verdadeiro valor das relações de cooperação.

A principal diferença identificada foi na área da educação, onde houve uma percepção de que é possível criar projetos mesmo sem o prévio incentivo financeiro. Podemos afirmar que, no contexto do Ave, o pelouro da educação é o único em que as relações entre os atores não são baseadas principalmente em regulamentos formais. Isso é evidenciado pelo fato de que os conselhos de vereadores, responsáveis por discutir questões relacionadas com a educação, são informais e não possuem caráter vinculativo. No entanto, é interessante observar que, apesar dessa falta de formalidade, esses conselhos se reúnem regularmente, demonstrando o comprometimento dos atores envolvidos em trabalhar colaborativamente.

Ao longo da dissertação admitimos muitas vezes que os projetos e iniciativas não se realizavam sem financiamento. Compreendemos que isto possa ter dado uma certa conotação negativa à atividade da CIM, só que ao longo do estudo percebemos que o financiamento é absolutamente essencial para a eficácia do Poder Local e para o desenvolvimento do território. Apenas tentamos debater que se a premissa for a obtenção de financiamento e não a criação de boas práticas territoriais, a própria ideia sobre estas estruturas estará logo à partida, enviesada. Percebemos que este é um tema recente, e que a realidade social demora imenso tempo a mudar. Novamente, como já referido, será apenas uma questão de tempo até algumas inquietações levantadas neste estudo se resolvam.

Devido a todas as premissas já identificadas na criação deste tipo de estrutura, consideramos relevante admitir que estas foram originadas através de uma imposição legal, mas que este nunca foi visto como impedimento, ou através das palavras de um dos entrevistados (A. Entrevista 8:131) *'Há aqui uma necessidade de um impulso inicial.'* E

devido a esta especificidade, a CIM era vista no seu início como uma mera gestora de fundos europeus. Enquanto agora com o decorrer do tempo, esta estrutura já se afirma como uma gestora do território. Apresenta-se desta maneira, mas ainda com diversas limitações, maioritariamente organizacionais e falta de recursos. Ou seja, possui falta de financiamento e recursos humanos, não envolvendo ainda uma estruturação organizacional capaz de lidar com o montante de trabalho envolvido. Uma das preocupações levantadas por alguns vereadores é a dificuldade enfrentada pela Comunidade Intermunicipal em garantir a sua inclusão nos projetos em andamento quando ocorre a substituição de executivos. O que mostra a sua grande dependência das relativamente aos atores, tempos e agendas estritamente municipais

É fácil definir teoricamente como a relação social e a cooperação intermunicipal estão interligadas e que são um benefício para o território. No entanto, como referido por um dos entrevistados: *'no dia a dia, cada um olha para o seu território, e para a sua responsabilidade política para com os seus eleitores'* (A. Entrevista 9: 136).

Assim como ocorre em todos os estudos, este também apresentou limitações, sendo a principal delas a restrição de tempo e a falta de estudos académicos sobre o tema em análise. O período de um ano revelou-se insuficiente para coletar todas as informações necessárias para realizar uma dissertação, especialmente quando se trata de um tema relacionado ao Poder Local. Os participantes envolvidos no Poder Local possuem disponibilidade limitada, o que resultou em complicações na realização de todas as entrevistas dentro do prazo estabelecido. Outra limitação está relacionada ao próprio tema, uma vez que determinados assuntos não estavam disponíveis ao público. Além disso, devido à natureza sensível do tema, é compreensível que os entrevistados tenham utilizado uma abordagem cuidadosa ao compartilhar suas respostas. Finalizando as limitações, o estudo foi conduzido durante o período de transição do quadro de financiamento, ou seja, algumas das informações admitidas nesta dissertação poderão ser incompletas.

Nesse sentido, sugere-se que estudos futuros sobre as comunidades intermunicipais adotem uma abordagem comparativa, investigando o funcionamento de cada CIM, incluindo o envolvimento dos vereadores, o papel dos técnicos e a participação da PSE (Primeiro Secretário Executivo). Além disso, é importante explorar se as relações sociais têm algum

impacto nas relações de cooperação e se isso resulta em projetos mais profícuos, estando possivelmente a ocorrência de projetos sem financiamento estará correlacionada com esta variável. Também é relevante compreender o verdadeiro impacto que os projetos implementados por essas estruturas tiveram no território.

Por fim, seria ideal incluir os presidentes das autarquias de cada CIM nos estudos, reconhecendo essa lacuna significativa na presente dissertação.

Este estudo que agora termina aumenta o conhecimento sobre o objeto de estudo, a cooperação intermunicipal. Efetivamente, esperamos que tenha um contributo positivo para os intervenientes da cooperação intermunicipal, mais concretamente na NUT III Ave. Cremos que nos territórios contíguos a realidade não será muito diferente, portanto também se espera que tenha impacto aí, e que consiga contribuir para melhorar as práticas dos atores com maior poder da decisão. O processo de cooperação intermunicipal é uma questão comportamental e cultural. Justamente por isto, não pode ser efetivada por decreto. É um processo dinâmico e evolutivo, que creio que tem vindo a ser trilhado e aprofundado.

Bibliografia

- Antunes, D. (2017). *A capacidade institucional das entidades intermunicipais em Portugal: Um caso comparativo na zona centro*. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão pública. Universidade de Aveiro.
- Araújo, R. (2017). *As Comunidades Intermunicipais no contexto da Reforma da Administração Local. O caso da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho.
- Areias, H. (2014). *Redes Interorganizacionais nas Políticas*. Tese de doutoramento em Sociologia. Universidade do Minho.
- Balão, A. (2012). *A cooperação intermunicipal no Norte Alentejano*. Dissertação de mestrado em ciência política. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.
- Balão, A. (2014). *Cooperação Intermunicipal: um campo para a análise sociológica*. Obtido de Sociologia On Line, Revista da Associação Portuguesa de Sociologia, nº8.
- Balão, A. (2020). *Relações de cooperação entre Municípios do Alto Alentejo: diagnóstico prospetivo, cenários e possíveis estratégias de ação*. Tese de Doutoramento em Sociologia. Universidade de Évora.
- Balão, A., & Saragoça, J. (2017). *Cooperação intermunicipal no Alto Alentejo (Portugal): experiência das duas últimas décadas*. Em P. Serrano, *Public Policy Portuguese Journal, Volume 2, Number 1*.
- Balão, A., & Saragoça, J. (2017). *Cooperação intermunicipal para o desenvolvimento: diagnóstico e desafios à governação. Um estudo no Alto Alentejo*. Em S. Borges, & V. Ferreira, *Atas do congresso internacional de intervenção social, inovação e empreendedorismo* (pp. 14-31). Coimbra.
- Barbalet, J. M. (17 de agosto de 2015). *Social Emotions: Confidence, Trust and Loyalty*. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 16.

- Barcellos, P., Margareth., B., Peretti, J., & Galelli, A. (2012). *Insucesso em redes de cooperação: Estudo multicaseos*. Revista portuguesa e brasileira de gestão.
- Bel, G., & Warner, M. (2015). *Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis*. Journal of Economic Policy Reform: DOI: 10.1080/17487870.2015.1100084.
- Botton, R. (2016). *Decadência de Portugal e cesarismo: um estudo sobre a historiografia de J.P. de Oliveira Martins*. Dissertação de mestrado em História. Porto Alegre.
- Cardoso, R. (2016). *Overcoming barriers to institutional integration in European second-tier urban regions*.
- Covas, A. (2018). A valorização do interior: o ator-rede, o cuidador dos territórios. *Público*.
- DGAL. (2009). *Estudo-piloto comunidades intermunicipais*. Governo de Portugal.
- Ferrão, J. (2002). Três geografias em recombinação: espacialidades, mapas cognitivos e identidades territoriais. Em *Lusotupie, nº9* (pp. 151-158). Portugal, une identité dans la longue durée.
- Ferrão, J. (2004). Regiões metropolitanas como comunidades imaginadas: experiências, discursos, ação. Em *Cidade e território, Estudos Territoriais, XXXVI* (pp. 517-522).
- Ferrão, J. (2020). Território e Administração Pública. Em C. E. Social, *Administração Pública e Interesse Público: dos últimos aos próximos 20 anos* (pp. 47-58).
- Francisco, D. (1998). *Regionalização: das coisas da lógica à lógica das coisas*.
- Francisco, D. (2007). *Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências*.
- Francisco, D. (Janeiro de 2018). *Território, Projetos e Cultura do Poder em duas Metrópoles Europeias*:. Tese doutoramento em Sociologia, na especialidade de Sociologia do Estado, do Direito e da Administração. Coimbra.

- Gonçalves, P. (2014). As entidades intermunicipais - em especial, as comunidades intermunicipais. Em A. d. Local, *Questões atuais de direito local*.
- Hulst, R., Montfort, A., Haveir, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery: An analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organiz Rev* 9, 263-285, <https://doi.org/10.1007/s11115-009-0085-8>.
- March, J. (1978). *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice*. Rand Corporation.
- Martinho, C. (2003). *Uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização*. USAID.
- Mazali, L., & Niero, J. (2015). *Arranjos intermunicipais de desenvolvimento: fatores condicionantes da propensão a cooperar por parte dos governos locais*. Revista Brasileira de gestão e Desenvolvimento Regional, nº11.
- Mendes, J. M. (1999). *Do Ressentimento ao Reconhecimento: Vozes, Identidades e Processos Políticos nos Açores*. Tese de doutoramento em Sociologia (Sociologia da Cultura, do Conhecimento e da Comunicação). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Molina-Garzón, A., Grillos, T., Zarychta, A., & Andersson, K. (2022). Decentralization Can Increase Cooperation among Public Officials. Em *American Journal of Political Science*, 66 (pp. 554-569). <https://doi.org/10.1111/ajps.12606>.
- Mondardo, M. (2009). *Identidades territoriais e globalização: a relação entre espaço, política e cultura no processo de des-re-territorialização*.
- Nelles, J. (2009). *Civic capital and the dynamics of intermunicipal cooperation for regional economic development*. Tese Doutoramento em Filosofia. University of Toronto, Graduate department of political science.
- Nelles, J. (2013). Cooperation and capacity? Exploring the Sources and Limits of City-region Governance Partnerships. Em *International Journal of Urban and Regional Research*.

- Neves, M. (2004). *Governo e administração local*.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local*.
- Oliveira, C., & Breda-Vázquez, I. (2016). *Políticas territoriais e coordenação intermunicipal em Portugal: os dilemas da ação coletiva*.
- Pinson, G. (2014). *Cidades e projetos. Mudança na ação pública e institucionalização de novos territórios políticos*.
- Portugal, S. (Março de 2007). Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica. *Oficina do CES n°271*.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*.
- Reis, J. (2003). *Uma epistemologia do território*.
- Reis, J. (2015). Território e políticas do território. A interpretação e a ação. Em *Finisterra I*, 100 (pp. 107-122).
- Rocha, C., & Faria, C. (2004). *Cooperação intemrunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde de minas gerais*.
- Rokkan, S., & Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity - Politics of Western European Peripheries*. London: Sage Publications.
- Ruivo, F. (2000). *O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Edições Afrontamento.
- Ruivo, F. (2002). *Localização de políticas públicas*.
- Ruivo, F., & Francisco, D. (1998). O Poder Local entre centro e periferias. Em *Revista Crítica de Ciências Sociais n° 52/63*.
- Ruivo, F., Francisco, D., & Gomes, C. (2011). *O Poder Local português e a construção europeia: O estado labirintico revisitado*. Almedina.
- Silva, A. d. (2012). *Sociologia Geral I*.

- Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, Vol.84, 619-638, DOI: 10.1177/0020852317740411.
- Spicer, Z. (2015). *Cooperation and capacity: Inter-municipal agreements in Canada*.
- Sztompka, P. (2000). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge University Press.
- Tavares, A., & Feiock, R. (2017). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, pp. 1-18.
- Teles, F. (2016). *Local governance and inter-municipal cooperation*. Palgrave Macmillan.
- Teles, F., & Swianiewicz, P. (2018). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Springer Nature.
- Tolkovanov, V. (2017). Territorial communities' cooperation (intermunicipal cooperation - IMC) as an innovative tool for ensuring local economic development and municipal consolidation. *Scientific bulletin of Polissia, N°1 (9), 2*.
- Yin, R. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Anexo A

Entrevista 1

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: O município define as suas políticas sociais, mas atualmente com as diretrizes europeias, objetivos e fundos, cada vez mais é importante ganhar escala. Trabalhar entre municípios para fazer projetos, alguns só são possíveis por falta de recursos com lógica intermunicipal.

Investigador: As relações entre vereadores têm evoluído?

Entrevistado: Agora neste mandato notou-se muita evolução. Fui das que manifestou interesse nas reuniões, via a minha colega a fazer concursos e tudo mais. Senti a falta de partilha de experiências e de trabalhar e desenhar projetos comuns regionais ou intermunicipais. Felizmente, neste mandato reunimos mais vezes. Já se nota mais movimentação. Além disso, pelas boas práticas somos chamados a partilhar as nossas práticas para outros municípios. Ganhamos com a partilha de experiências. E é preciso uma casa abrigo, não é preciso uma para cada município. Há projetos que só fazem sentido em lógica regional.

Investigador: Quem teve esse impulso? Os vereadores ou a CIM?

Entrevistado: Das duas vertentes. Mas ultimamente mais da CIM, as lideranças dos municípios são importantes, mas as lideranças da CIM também fazem a diferença

Investigador: Qual considera o papel do vereador?

Entrevistado: É a peça chave. Podemos ter bons técnicos, mas se o vereador não acreditar... a parte política a puxar, o técnico não avança. O vereador é o pivot.

Investigador: Acha que o financiamento é necessário para o poder local começar a comunicar?

Entrevistado: Acho imperativo a parte intermunicipal para captação de fundos, sem este decreto não tínhamos financiamento que é essencial. Nenhum município sozinho teria o financiamento para equipamentos, ou seja, estaríamos a não satisfazer as necessidades da

população, ou seja, financiamento europeu é algo positivo. Mas não vejo só por captação de fundos. A cooperação intermunicipal pode em seio europeu ou nacional criar um espaço de força para criação de ‘lobby’. Uma coisa é um presidente que ‘vai à luta sozinho’, outra é se juntarem. Acho que as CIM deveriam ter mais competência, descentralização e desconcentração de poderes...regionalização. Não pode ser mera descentralização administrativa. Cooperação pode ser caminho para descentralização mais efetiva. Cooperação para desenvolvimento do território. Temos obrigação de ajudar os municípios e de sermos solidários com os municípios com menos densidade populacional.

Investigador: Acha que a regionalização deveria ser com NUT III ou está mal pensado?

Entrevistado: Com os mandatos trabalha-se a prazo de 4 anos, isso pode ser redutor, existe muito imediatismo, existe planificação, mas não é longo prazo, é preciso dar resultado a 4 anos, e isto joga contra os políticos.

Investigador: Como avalia a existência do caráter de imposição das CIM?

Entrevistado: Já se comunicavam, é verdade, mas através das CIM as relações estreitaram. Claro que depois cada município procura mais para o seu território. Este estreitamento é mais visivelmente hoje e ganhamos escala, projetos ibéricos, ligação à universidade. Foi uma evolução muito positiva. Claro que se não houvesse decreto-lei provavelmente ainda não estávamos no patamar que estamos hoje.

Investigador: Vamos ter plano intermunicipal?

Entrevistado: Sim, estamos nessa fase de realizar o plano. Poucas reuniões, mas muito ativas. Contratamos uma empresa, mas existe um esforço dos municípios, temos os planos municipais. Vamos começar a reunir mais vezes e esse trabalho é importante para termos um plano que note a direção intermunicipal e não apenas uma soma dos planos municipais. A prioridade é o intermunicipal. Temos de pensar e agir a 8, as vezes ceder em certas matérias. Trabalho de parceria que as vezes o município é difícil imagine em 8. Ninguém olha para o partido e a liderança tem impacto nisto. Ninguém é insubstituível, mas as instituições são feitas pelas pessoas.

Investigador: Nessa reuniões notou algum tipo de liderança?

Entrevistado: Não. Vejo todos a trabalhar para o resultado do território. Ligam-me, pedem os meus planos e gosto de partilhar e temos a parte colaborativa, pelo menos na área.

Investigador: Como avalia o papel das relações interpessoais?

Entrevistado: Muito. Ligar ao vereador, partilhar, tudo mais é muito importante. As skills cognitivas são boas, mas as soft skills são essenciais, cada vez mais as relações pessoais darão frutíferos, vereadores e técnicos. Não tenho necessidade de partir pedra, podemos procurar quem já fez. Antes pensava-se que a partilha estava a dar vantagem à competição, mas quem não partilha está a perder, ganhamos todos. Partilhar informação era perder poder. Há uma evolução, mas ainda falta caminho.

Investigador: O que é preciso mudar no sistema de cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Mais poder para servir, maior autonomia financeira. Os presidentes terem uma participação mais efetiva. Não basta ouvir, é preciso partilhar e pôr em prática. O que levaria a um redesenhar das CIMs.

Investigador: Considera o estudo relevante?

Entrevistado: Muito. Nós precisamos da academia. Para diagnóstico, planificação e avaliação. Desde que não sejam estudos para ficar na gaveta.

Entrevista realizada dia 8 de maio com a duração de 00:53:50

Entrevista 2

Investigador: O que é que entende por cooperação intermunicipal. Como é que caracteriza a cooperação intermunicipal aqui no Ave.”

Entrevistado: Quando apareceram as CIMs, esta ideia da cooperação intermunicipal num sentido conceptual em que vários municípios estão agregados, estão focados no desenvolvimento de um território que é muito próximo com uma noção de que as cidades e conselhos cada um não pode ter todas as infraestruturas temos de encontrar situações de

proximidade que permitam mobilidade e sabemos hoje que estamos um tempo em que as pessoas andam bastante, e portanto, as CIMs apareceram aqui com esta logica de cooperação intermunicipal, que é um bocado diferente do que era os antigos distritos, os antigos distritos tinham uma versão muito administrativa, de muitos papeis, burocracia, mas nunca foram convidados a ligar-se entre eles e produzirem politicas comuns, não quer dizer que não apareçam algumas questões pontuais, mas não era a base, a base era muito institucional, muito organizacional, muito de ligação ao governo, ligação ao centro, de input, o governo tinha o governador civil, que era no fundo o representante do governo em cada um dos distritos e portanto, era um bocado ator que vinha mas era perspectiva mais burocrática, ainda se nota um bocado disso hoje, quando alguém em Lisboa pensa uma cidade e nós queixamo-nos bastante disso. As CIMs trouxeram uma outra reconfiguração, primeiro territorial, de alguém que desenhou de cima um mapa assim a partir de um “drone” que as vezes não é assim tão fácil quanto isso. No caso da CIM do Ave, é obvio que as CIMs tem obrigatoriamente, e acho que isto é uma riqueza enorme, não tem de ser territórios todos iguais, a diferença é obviamente importante. Temos Guimarães e Famalicão por exemplo e temos na mesma CIM Vieira do Minho que é rural. E estas questões demoram mais tempo a que possa haver uma cooperação institucional, aquilo que eu senti, foi que os municípios mais pequenos eram os que menos acreditavam nas CIM que eram os que mais precisavam delas. Este foi um trabalho que hoje está completamente, pelos arrasado. Há uma perceção por parte de todos, dos concelhos maiores aos concelhos mais pequenos, que a CIM e o facto de trabalharmos em rede, o facto de haver partilha, o facto de definirmos projetos comuns é uma mais-valia para todos os territórios, os maiores ou os mais pequenos, estamos a falar de anos de construção. Só falo da minha forma de ver, mas sempre de estar nas reuniões dos concelhos de vereadores e ouvir “isso não é para nós” de Mondim, “não temos dinheiro”, etc. São realidades muito diferentes aquilo que nos prova, a questão do nosso conselho intermunicipal foi que é possível e eu acredito hoje sinceramente que o território está muito melhor, porque há esta partilha. Toda esta partilha é importante. Depende das pessoas, se as pessoas acreditarem que, e isto foi possível fazer com estas dificuldades de ir englobando nomeadamente os vereadores dos municípios mais pequenos que depois perceberam que estavam a ganhar escala, estavam a ganhar outras capacidades e hoje estão naturalmente, não há rigorosamente problema nenhum. Fazem projetos, trabalham com lógicas,

discutimos, e acho que isso foi muito empoderador do nosso trabalho conjunto, se for para a área dos presidentes, o presidente da CIM é obrigatoriamente é o presidente, não pode ser outra pessoa e aquilo que eu notava de diferença entre os 2, era a relação dos presidentes, que é mais tensa porque cada um quer que seja no seu território, que o seu território seja aquele que vai receber mais dinheiro para as estradas. É no conselho de presidentes que se define verbas, e isto é muito difícil e foi muito difícil quando eu lá estive, vi que era muito difícil, porque há fórmulas obviamente de conseguir, mas depois muitas vezes são “injustas”, porque Mondim tem o maior território, mas com menos pessoas, não há uma relação fácil. Acontece com a área metropolitana também, temos porto e gaia e depois Águeda, Santa Maria da Feira, é o que é. E aquilo que acho que desde 2013 até aqui é que há efetivamente um ganho. Portanto, nós percebemos e sabemos que esta concessão que a CIM tem, tem de cruzar com a nossa, tem de ser complementar, tem de dar respostas. Isto também nos obriga a perceber estas lógicas intermunicipais que são das nossas pessoas. E depois também esta perceção quer por parte dos vereadores mas também por parte dos presidentes, é que a CIM representa 400 mil habitantes e junto do governo e das instâncias europeias é diferente falar em nome de X município ou falar em nome da CIM e portanto percebe-se que temos de ter esta cooperação institucional que tem que ser verdadeira, não pode ser apenas um “lavar de cara” para “o inglês ver” mas que tem de ser verdadeira nos sentido em qua precisamos de mostrar que esta população, 400 mil habitantes estão efetivamente juntos em determinadas decisões ou opções políticas, sendo que aqui temos câmaras do PS e do PSD, não se nota, felizmente. Sei que em algumas CIMs há uma colisão, nos não, nos trabalhamos muito bem, ninguém está a pensar se aquele vereador é do PS ou do PSD.

Investigador: Vê se mais cada um olha para o seu município e não para partido

Entrevistado: Não há esta coisa de sou partido, do partido que está do poder por exemplo, ou picar, às vezes uma brincadeira ou outra, mas normal, não se nota, nota-se sim, principalmente por parte dos municípios mais pequenos porque têm menos oportunidades, menos capacidade de ir a jogo, de atenção de não ficar de fora. Não sei se antes havia esta perceção, esta ideia de que os grandes, e quer dizer, é verdade, se é feito um hospital ninguém vai fazer um hospital em Vieira do Minho. É normal que vá para as áreas mais populosas.

Apesar de cada um pedir para o seu território, eu sei que se aqui ao lado estiver melhor, nós também vamos melhorar, devido ao efeito contágio.

Investigador: Considera que o seu município têm uma visão intermunicipal das decisões?

Entrevistado: Sim. Eu tenho muito uma perspectiva intermunicipal. O meu objetivo é municipal, pois sou eleita pelos meus municípios, mas promovo intermunicipalidade. As CIM têm que “cuidar” dos municípios mais pequenos, que só possuem 1 escola. Se essa escola funciona mal, acaba o futuro do miúdo. Nos sítios onde há menos oferta, a mesma têm de ser muito mais valiosa.

Investigador: Há variação nos ciclos políticos e no executivo da CIM?

Entrevistado: Sim, obrigatoriamente por força do regulamento muda. Depois decidem entre eles. Muda o presidente e muda os vereadores.

Investigador: Nota-se diferença quando muda o executivo?

Entrevistado: No caso dos vereadores não, também por causa da já integração dos que ficaram. E isso é muito positivo, o bem-estar e o respeitar o outro e o pensamento em políticas comuns é meio caminho andado para termos sucesso nas nossas decisões.

Investigador: Construindo 2 indicadores, a confiança e as aptidões.

Entrevistado: A questão da confiança é muito importante e acho que há confiança no caso dos vereadores. Nos presidentes a maneira que temos de ver isto é a ratificação, isto significa que o presidente antes já os assinou e já assumiu a decisão. Quando já levamos um elevado número de documentos para ratificação o órgão já possui confiança. As aptidões, abertura ao trabalho em rede também é uma grande variedade, para os vereadores sim, vêm muito mais abertos ao trabalho em rede, muita vontade de partilhar, de ligar a perguntar como resolveram X. Todo o caminho que vêm a ser feito nota-se muito. Nos Srs. Presidentes não sei dizer, mas pelo que ouço já vêm com a perceção de que o trabalho em rede é muito positivo para o seu próprio projeto político. Acho que a CIM têm um problema de passagem para a comunidade, muito abstrato que as pessoas não dominam. A ideia da Câmara municipal é muito presente. A maior parte das pessoas não percebem que na organização territorial as CIM existem.

Investigador: Que atores considera mais importante para a cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Os presidentes sem dúvida. São os presidentes que definem as políticas. Outras CIM dividem a % do FEF por município. Os presidentes têm de perceber que a cooperação intermunicipal é necessária e perceber que a cooperação intermunicipal faz-se construindo e não dividindo. O da mobilidade é mais reacionário do que preventivo. Resolver problemas e não proatividade. E os outros são inexistentes e quase nem reúnem. Os presidentes sentem bem quando têm os vereadores a definir as políticas previamente e quando chega ao conselho de presidentes é mais fácil. Uma pessoa muito importante também é o secretário executivo. As pessoas da CIM são muito importantes, nas reuniões decidimos, mas no fim da reunião esqueço-me daquilo, temos de ter confiança do lado de lá para pôr em prática aquilo que foi definido na reunião. A PSE tem conhecimentos de fundos e gestão de recursos humanos que conseguem por a máquina em andamento sem ter lá o principal decisor. A PSE é a salvaguarda que aquilo que foi decidido pelos vereadores é passado para os presidentes. A CIM pede dados de cada município e cada município dá de maneira diferente.

Investigadora: Muito do seu foco era mobilidade e educação. Será que o foco da secretária é o que se traduz?

Entrevistado: Mobilidade é por força de pressão, teve de ser capaz de dar resposta em tempos de pandemia. A CIM teve de agarrar uma imposição legal, não é que a CIM não entenda que a mobilidade não seja estruturante, mas a força que foi necessário dar foi fruto de imposição legal até porque Guimarães e Famalicão assumiram AT municipal e CIM teve de coordenar transportes municipais do resto e coordenar transportes intermunicipais com as autoridades municipais. Foi reativo, tinha de fazer. A educação e a mobilidade tem visibilidade por coisas diferentes.

Investigador: a troca de secretario executivo tem impacto na produção de política?

Entrevistado: A PSE conhecia muito bem o território e vem da área social. O trabalho com a Sol do Ave que já trabalhava com a CIM. Tem esta perspetiva “drone” do território e também tem muita experiência com fundos, Sol do Ave não tinha vida sem os concursos e consegue trazer isso para a CIM, captar financiamento e também o gerir, para onde ele pode

ir e isto também nos deu segurança. Cada um teve os seus pontos, mas devido à bagagem de cada um conseguiram trazer coisas positivas.

Investigador: considera o carácter de imposição impede a cooperação?

Entrevistado: Talvez agora se retiramos a imposição as coisas já possam funcionar. No caso das CIM, se não houvesse uma imposição, a cooperação intermunicipal não havia. Por exemplo, o quadrilátero, que foi vontade dos municípios, não havia financiamento, não havia quadro legal nacional, não se desenvolveu, mas e então o que é que ofereceu? Embora seja uma imposição foi positivo. E mesmo a questão de ser estes municípios e não serem outros... tem de ser alguém do centro a definir estas coisas. Vieira do Minho não tem nada a ver com Guimarães, mas também não tem nada a ver com Braga, ficava sozinho? Por muito que digamos que devíamos ser nós, os cidadãos a definir as coisas, acho que é tudo muito bonito, que no mundo ideal devia ser assim, não acontece. Tem de ser alguém a tomar uma decisão.

Investigador: a CIM é só uma resposta para obter fundos ou se já existe uma cultura de cooperação?

Entrevistado: Felizmente já passamos essa fase de ser só para captar fundos. E sobre os fundos, já temos ideias maturadas antes de irmos aos fundos até por causa das taxas de execução, o que obriga os municípios e CIM a trabalhar para que quando haja linhas de financiamento tenhamos essa capacidade. E mesmo que não exista financiamento, alguns projetos avançam na mesma. Então estamos já numa fase mais correta da cooperação.

Investigador: Acha que existe uma partilhar homogénea dos recursos ou os municípios maiores conseguem tirar mais benefício.

Entrevistado: Os maiores conseguem sempre ir buscar mais porque têm mais capacidade, o município tem de ter capacidade de financiar X% e os mais pequenos não tinham capacidade para assumir. Os municípios maiores tem mais técnicos na câmara, 7 ou 8 pessoas, os mais pequenos é só o vereador. O trabalho produzido por cada município é diferente. Por muito que a CIM tente englobar todos os municípios, os mais pequenos têm algumas dificuldades em “alavancar”.

Investigador: em que é que se baseiam as relações dos vereadores?

Entrevistado: Desde 2013 foi olhar para o território e pensar que existem 8 municípios com respostas diferentes à educação e como é que através da CIM se poderia homogeneizar. E a partir daí contruímos relações de confiança, de amizade.

Investigador: a identidade forte do município impede que os atores comuniquem?

Entrevistado: os municípios não perdem identidade, ganham. O facto de conhecermos melhor o território que dantes era desconhecido conseguem notar-se as partes fortes. As partes mais fortes de cada município têm primazia sobre os mais fracos. Cada ponto forte fica mais alavancado.

Investigador: Considera que existe uma identidade do Ave?

Vereadora: Não. Acho muito difícil, também por causa das eleições os atores mudam muito. Já achei mais importante do que acho hoje existir uma identidade do Ave.

Investigador: considera da que a visão setorial têm impacto na lógica territorial que a CIM deveria ter.

Entrevistado: Sim. As CIM organizam-se da mesma maneira que as câmaras. O que é certo é eu reproduz “mal” o funcionamento das câmaras. E mesmo com os financiamentos, são setoriais.

Investigador: acha que existe algum projeto que deveria ser alvo de cooperação, mas ainda não é?

Entrevistado: A saúde. A CIM e municípios tem muito poucas. O turismo também, as CIM podiam fazer mais. O turista vem 1 noite, queríamos que ficasse mais, mas não fica só em X município, a CIM podia concertar uma oferta mais atrativa para o turista. A saúde é muito centralizada, e o município não quer perder hospital nem nada parecido, mas temos de pensar no utente. E as questões ambientais também. Estamos a fazer a limpeza do rio, no entanto, o rio vem de algum lado e vai para algum lado.

Investigador: considera o estudo relevante?

Entrevistado: Sim, considero sempre. Considero sempre que deve haver um olhar externo da academia e que deixam um conjunto de indicações e recomendações. Gostaria que

houvesse estudos comparativos, CIM e Áreas metropolitanas, ou CIM com CIM, e a PSE faz comunicação de CIM e CIM mais concretamente no Minho.

Entrevista realizada dia 11 de janeiro com a duração de 01:30:47

Entrevista 3

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: São esforços que se desenvolvem para uma maior coesão territorial e percebo que aqui a CIM terá um papel fundamental.

Investigador: Quais as bases para que se tome a decisão de cooperar?

Entrevistado: A identidade que tem de caracterizar os municípios entre si, se estivermos a falar de municípios com identidades e necessidades diferentes será muito difícil. Haver uma partilha de ideias, estarem todos alinhados com ideias de projetos, orientações e objetivos.

Investigador: Como caracteriza a evolução da cooperação intermunicipal aqui no Ave?

Entrevistado: Tenho uma boa ideia sobre a cooperação, penso que é boa e profícua. Há determinados projetos que isoladamente não seriam exequíveis, que não seriam alcançados não sendo por intermedio de esforços conjuntos de municípios.

Investigador: Tem se notado aqui no município esses projetos?

Entrevistado: Sim, sem dúvida. Alguns projetos não conseguiríamos sem o apoio da CIM, sem dúvida que a rede dos transportes é o mais visível.

Investigador: Que outros projetos ou setores que a CIM tenha mais impacto?

Entrevistado: Na educação por exemplo. Noto as salas de aula do futuro.

Investigador: Quais é que considera os atores mais importantes à cooperação?

Entrevistado: Todos tem um papel fundamental em determinados eixos... Quando a CIM tem novos projetos, apresenta aos presidentes, e são posteriormente trabalhados pelos vereadores das diferentes áreas e depois os técnicos também tem um papel fundamental.

Investigador: Que fatores é que influenciam a cooperação?

Entrevistado: Além da identidade... nem é bem assim, Guimarães não tem muito a ver com cabeceiras de basto por exemplo, acho que tem mais a ver com as linhas orientadoras dos municípios é que se identificam, todos pretendemos para os nossos municípios o melhor. E isso aqui tem se verificado, todos os projetos são aprovados por unanimidade, o que demonstra o espírito de entreaajuda que as vezes os municípios mais desenvolvidos também conseguem perceber as necessidades dos municípios de menor densidade populacional. Encontra-se aqui um equilíbrio para que os municípios mais pequenos consigam obter benefício. Não acho que exista nenhum projeto que não tenha sido aplicado a todo o território.

Investigador: Que custos associa à cooperação?

Entrevistado: Tempo talvez, mas que não se traduz numa efetiva perda, os ganhos que se obtém nos projetos são claros. Mas sim, é uma perde efetiva de muito tempo.

Investigador: Existe uma partilha homogénea dos recursos ou os municípios maiores tiram mais beneficio?

Entrevistado: Não, é homogéneo, alias, praticamente tudo é distribuído de acordo com o FEF e quando não há necessidade de reforço para determinado município todos ajudam e há um sentido de entreaajuda entre municípios. Existe bastante solidariedade intermunicipal?

Investigador: Acha que essa questão das diferentes realidades tem impacto? Porque alguns setores tem menos produção de política?

Entrevistado: Talvez as linhas orientadoras de “pra onde”, são visões estratégicas para onde nós necessitamos de caminhar. Ou talvez... os projetos da CIM decorrem de quadros comunitários e por isso também podemos estar numa fase onde esses programas apenas permitam para certos setores. A cooperação mais numa área também pode decorrer da oferta que há a “montante” a partir dos quadros, porque se neste momento as políticas se se focam em vias de comunicação, neste momento não estaríamos tão virados para a educação, mobilidade, etc. Houve anos com vários investimentos em infraestruturas, atualmente não. Nós avançamos com a possibilidade de ir a jogo mesmo até que a nossa necessidade não seja bem aquela, os próprios programas já não abrem candidaturas a certos setores, as linhas

orientadoras do país são da educação, turismo, potenciar os recursos que já cá temos e todos os fundos que a CIM agarra são nesse sentido, ou os município/CIM agarra ou não tem nada.

Investigador: Há pouco tinha falado na necessidade, o caracter de “imposição” da CIM tem algum impacto?

Entrevistado: Eu acho que não há imposição, só há uma certa imposição do que é definido nas reuniões. Nunca notei uma imposição da estrutura em si. O sentido não é de cima para baixo. Não acho que haja imposição do presidente da CIM para o resto. Se dantes existia uma certa desconfiança pelo caracter de imposição atualmente não sei. Havia sim uma ideia de que as CIM não funcionam bem, e não funcionam na perfeição, porque acho que as CIM tem falta de recursos humanos especializados. O que a gente nota é que as informações chegam para dar parecer para amanhã e andam sempre atrás dos vereadores porque precisam da informação atualizada para a próxima reunião. Não funcionam mal, penso que atualmente toda a gente percebe a necessidade e os benefícios.

Investigador: A realidade da CIM está ainda muito distante na questão da comunicação?

Entrevistado: Não, não é por aí, falar e expor as nossas dúvidas é fácil, comunicamos muito bem. São pessoas muito acessíveis e prontas para ajudar, a distância é uma falta de coordenação dos serviços da CIM com os municípios e vereadores, é falta de recursos humanos apenas para tratar tanta informação. Não noto que haja diferentes tratamentos.

Investigador: Acha que a cor partidária se nota nas reuniões?

Entrevistado: Não, nunca notei, é uma questão pertinente, também achei que se iria notar. Também talvez porque até agora o trabalho desenvolvido tenha sido transversal.

Investigador: A existência de relações interpessoais influencia a cooperação?

Entrevistado: Penso que não, não considero.

Investigador: Nota-se a diferença entre a mudança do secretário executivo?

Entrevistado: Desde que apareceu a PSE notou-se, veio alavancar o serviço, houve mais proximidade, esta escolha foi muito feliz, já tinha trabalhado com os municípios, já conhecia o território.

Investigador: Acha que existe algo que deveria ser alvo de cooperação, mas ainda não é?

Entrevistado: Assim de repente não me estou a recordar. Talvez na saúde.

Investigador: O que acha que devia mudar no sistema de cooperação intermunicipal?

Entrevistado: A estruturação organizacional devia ser reforçada, os recursos humanos para que as coisas fossem mais atempadas. O órgão decisor são os presidentes e tem de ser assim. As vezes os presidentes não vão bem preparados para as reuniões e por vezes tomam decisões que não são tão bem informadas e discutidas. As vezes as atas ou decisões para serem tomadas vêm no dia anterior e como os presidentes não querem dizer que não as vezes aceitam propostas sem discutir, a própria câmara tem muito assunto municipal a tratar e os assuntos intermunicipais vêm em cima da hora. Devia-se arranjar uma forma para colocar os vereadores responsáveis pelos pelouros mais dentro dos assuntos. Acho que os presidentes deviam ser mais acompanhados pelos assuntos, as vezes os presidentes são apanhados de surpresa. Uma forma por exemplo seria levar um vereador do pelouro às reuniões de decisão. Um dos serviços que as CIM poderiam prestar aos municípios era apoio jurídico, nomeadamente em contratação. Na CCDR tem esse tipo de apoio, mas demora muito. O que se nota é que em determinados procedimentos as câmaras fazem as coisas de maneira diferente, mesmo em contratação com a própria CIM. Quem fala de apoio jurídico fala de planeamento também. Devia haver já respostas mais céleres

Investigador: Considera o estudo relevante?

Entrevistado: Sim, pode vir a ajudar a nossa CIM.

Entrevista realizada dia 24 de janeiro com a duração de 01:34:57
--

Entrevista 4

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Ajuda mútua na perspectiva de crescimento mutuo, os municípios colaborarem uns com os outros na patilha de práticas que desenvolvem com vista em melhorarem a sua prestação em cada município. Sou daqueles que pensa que seu o meu vizinho não está bem, eu não estou bem.

Investigador: Foi mais baseado na partilha das experiências?

Entrevistado: Sim, a partilha é riquíssima. Outra coisa importante, as pessoas terem a humildade e abertura para aceitarem que quem estava com o trabalho mais avançado pudesse partilhar e as pessoas aceitarem isto, podiam não aceitar, e nessa perspetiva tudo se conjugou. Sendo que a cooperação assenta obrigatoriamente numa partilha. Pensarmos que iremos fazer uma cooperação baseados em X projetos é um bocado lirismo. Ou se baseia logo numa base de confiança a partir das ideias que já existem ou então muito dificilmente se consegue. O que se vê normalmente são projetos pomposos maior parte das vezes para ir buscar dinheiros europeus e terminando o projeto pouco ou nada fica. Se for algo sustentado, baseado na partilha, no criar de laços isto vai continuar porque as pessoas vão continuar a precisar dessa partilha.

Investigador: Quais considera os valores/princípios para cooperar?

Entrevistado: Confiança, perspetiva solidária, de olharmos para os outros. Exemplo: porque temos de cooperar com África? Para eles não virem para cá. Até na perspetiva egoísta temos de ser solidários. Mesmo que não queiramos ser solidários, pela parte egoísta deveríamos cooperar. Lógica da partilha, confiança sim, mas também a lógica solidaria, se os outros não estão bem, eu não posso estar bem.

Investigador: Como caracteriza a evolução da cooperação no Ave?

Entrevistado: A cooperação que havia era reuniões de presidentes onde cada um queria sacar o máximo para si mesmo. Há áreas que são feitas obrigatoriamente se não tenho dúvidas que assim fosse. Há coisas que o tempo vai obrigar.

Investigador: Porque esses setores têm mais impacto?

Entrevistado: Estas coisas vão bater sempre a pessoas, se tiverem mais sensibilizados à cooperação vão cooperar e vice-versa. Também acho que tem muito a ver com a área em si.

Investigador: Que custos associa ao cooperativismo?

Entrevistado: O custo maior é o desgaste, cansaço que dá. Gerir sensibilidades não é fácil, quem coordenou sabe as dificuldades, gerir pessoas é difícil. Primeiro que consigamos mostrar as vantagens que isso poderá ter custou, não so no início, mesmo depois. E alguns

constrangimentos também, eu tinha ‘carta branca’ para gerir o meu pelouro. Não se via mais longe e gerir isto não é fácil.

Investigador: A heterogeneidade entre municípios é impedimento?

Entrevistado: Sim, de uma forma geral sim. A heterogeneidade dos próprios presidentes, é necessário que os mesmos tenham uma visão que passe pela cooperação, se não tiverem estorva muito. Se andar ‘muito rasteirinho’ e nos municípios pequenos nota-se mais porque os votos contam-se quase pela casa. Há coisas que estar a avançar, ver mais longe, mas se não der votos não faço, pode ser um impedimento.

Investigador: A substituição do executivo é entrave?

Entrevistado: Sim, tem de haver adaptação entre pessoas. Quando o trabalho está consolidado e quando é bem explicado o trabalho é fácil integrar as pessoas, mas sem trabalho de adaptação. Se o trabalho em rede já tiveram implementado

Investigador: A existência de relações interpessoais?

Entrevistado: Muito, criar laços facilita muito o trabalho.

Investigador: Quais considera os atores mais importantes?

Entrevistado: Quem coordena essa rede, a parte política, os vereadores. Os presidentes tratam as coisas mais macro. O trabalho de cooperação específico são os vereadores que o fazem. Quando há trabalho em rede sem coordenação é sinal de que não há trabalho em rede. E depois, quem coloca as coisas em prática, e um técnico apto para gerir pessoas e conhecimento técnico sobre o assunto.

Entrevista realizada dia 16 de fevereiro com a duração de 00:25:59
--

Entrevista 5

Investigador: Porque a educação está mais presente na atividade da CIM?

Entrevistado: Há conselhos intermunicipais da educação e vontade por parte da CIM de fazer renascer mais conselhos intermunicipais de outros setores. E agora com novas competências, quer municipais ou intermunicipais torna mais importante reativar outros setores. E no ultimo quadro havendo financiamento houve necessidade de coordenar, monitorizar, harmonizar. Como não há esse financiamento noutros setores, não há os conselhos. Íamos ter tudo a ganhar se tivéssemos uma dinâmica diferente. E sobre os equipamentos sociais, que servem vários territórios, também é interessante reavivar os conselhos. Sei que existiam e não sei porque deixaram de existir.

Investigador: Falou das lideranças e da necessidade, havendo nova necessidade, outros conselhos intermunicipais irão nascer. Acha que a iniciativa tem de vir da CIM?

Entrevistado: Atualmente somos muito desafiados a apresentar projetos que defendam o território. Os projetos mais valorizados são os do território de uma forma conjunta e não de um só município. Isto já é uma provocação para o trabalho articulado

Investigador: E na educação?

Entrevistado: Sim. Quando pensamos nisto tivemos de pensar nas cartas educativas, fluxos de pessoas, como implementar e desenhar e onde colocar as escolas e conseqüente mobilidade. Há desenhos urbanísticos que mexem com o território. Acho que a experiência da educação devia ser aplicada ao resto. Claro que não são as mesmas necessidades e algumas questões não se colocam tanto, mas também faz sentido pensar nos equipamentos macro dentro da unidade territorial. Carece de às vezes termos um olhar muito umbilical. Há certas coisas que só fazem sentido serem pensadas numa escala maior.

Investigador: Qual acha qual o papel das relações interpessoais?

Entrevistado: Importantíssimo como tudo na vida. As reuniões fluem melhor quanto melhor se conhecerem as pessoas. Conhecer não é suficiente, é preciso as próprias pessoas virem com uma predisposição, com o perfil disponível para a construção coletiva. Para perceberem o seu território, mas que também estão inscritos noutra maior. Tem de haver lógicas de negociação e consenso.

Investigador: Qual o papel dos técnicos?

Entrevistado: Muito importante. Os políticos definem prioridades e estratégias, mas quem faz a implementação são os técnicos. Nós podemos ser os homens e mulheres do leme, mas precisamos de quem reme. O plano pode ser incrível, mas sem materialização não vale nada. Há áreas que são muito específicas que o político não domina. Até há muitos projetos de iniciativa dos técnicos.

Investigador: Nota conflito/tensão nas reuniões quer vereadores quer presidentes?

Entrevistado: A CIM tem neste momento uma gestão pacífica, mas sei que não teve. Mudaram as coisas e acho que estão no bom caminho. A primeira secretária tem muita liderança e é capaz de harmonizar. Criar consenso. Agora no início do quadro comunitário na distribuição dos fundos haverá mais conflito.

Entrevista realizada dia 8 de março com a duração de 00:29:42

Entrevista 6

Investigador: O que tem a dizer sobre a cooperação intermunicipal no Ave?

Entrevistado: Há coisas que funcionam bem outras menos bem. Tenho ido a algumas reuniões. Tem havido um relacionamento correto. Vejo as CIM's como o nosso caminho para a regionalização.

Investigador: Na parte temática, existem reuniões de vereadores? Existem diferenças entre setores?

Entrevistado: Sim, mas acho que deviam ser mais frequentes. Os municípios e suas capacidades são diferentes e esse dinamismo também diferencia e o poder financeiro e o poder de intervenção são diferentes, o poder de decisão é diferente. Dentro da CIM do Ave não há diferenças de tratamento é igual, mas os municípios possuem sempre diferenças e a evolução dos projetos tem em conta essas diferenças. Mas não é prejudicial, seremos melhores o quão homogéneos formos.

Investigador: Nota liderança/iniciativa dentro dessas reuniões?

Entrevistado: Todos nós puxamos para os nossos municípios, cada um puxa a brasa à sua sardinha, mas não há obstaculização por parte de ninguém. Mesmo com Mondim que não se revê no Ave, e nós percebemos isso, tentamos ceder noutras partes. Projetos produzidos pela CIM, comprovados pelos vereadores.

Investigador: Qual é que acha que é o papel das relações interpessoais?

Entrevistado: Acho que é importante. Acho que as relações são a base de muita coisa. A empatia vai muito longe, o meu foco é o meu território, mas tenho de compreender que os outros também querem o melhor para o seu, então termos empatia com essas necessidades pode ajudar. Mas isso serve para tudo.

Investigador: Porque acha que existe a diferenciação entre setores?

Entrevistado: Não sei, é um boa pergunta. Objetivos propostos pela CIM? Terá haver com a importância do setor? Sensibilidade, não sei.

Investigador: Têm tempo suficiente para filtrar a informação produzida pela CIM?

Entrevistado: À certas coisas que estão relativas aos técnicos, que só passam por mim para validação, às vezes os técnicos da CIM comunicam com os da CIM, o papel dos técnicos é fundamental.

Investigador: Existem por imposição ou vontade da CIM?

Entrevistado: Não sei. Atualmente concordo com essa existência, se calhar não concordava no início. Agora com a descentralização de competências e tudo mais. Tem de se caminhar e acho que estamos no caminho certo. É o que temos mais próximo da regionalização. Juntar as 2 CIM? Talvez, ganho de escala. Há muito financiamento e acho que somos esquecidos. Pode ter havido uns erros na génese da coisa, mas agora já nos revemos como Ave.

Investigador: O que acha que está bem no sistema de cooperação intermunicipal?

Entrevistado: A procura de solidariedade dos municípios e esse ganho de escala.

Investigador: Acha relevante este tipo de estudo?

Entrevistado: Sim, até para a própria CIM, uma visão externa é boa. Acho que fazem falta os estudos sim. É um tema recente, mas acho que vai ser muito presente. Temos de nos



aperceber do caminho e dos frutos que poderão dar e se o caminho que estamos a trilhar nos vai levar a algum lado.

Entrevista realizada dia 8 de março com a duração de 00:38:09

Entrevista 7

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Podemos ver de duas formas, entreajuda ou trabalho em rede. Primeira perspetiva que admite que os territórios se devem ajudar e devem se ajudar não so por razões filantrópicas, mas também “interesseiras”, oportunistas, isto porque, o que acontece de mal no território que é meu vizinho vai me afetar sempre. Sobre o trabalho em rede, já é uma perspetiva de políticas públicas, pensamento de gestão de território, tem a ver com economias de escala, os transportes por exemplo. É muito mais eficaz e eficiente uma rede de transportes que engloba vários territórios e municípios do que uma pensada para um território isolado desde logo porque é muito mais caro. Situio o interesse das CIM nestas duas vertentes.

Investigador: Quais é que considera os valores/princípios mais importantes para a cooperação?

Entrevistado: A motivação de cooperar terá sempre a ver com aquilo que nós queremos pelo território. Quanto mais nos preocuparmos com o futuro do nosso território, pelas nossas contas, pelo planeta e pelo futuro mais nos devemos focar na cooperação. São evidentes os ganhos destas parcerias. Aqueles que estão isolados, os que se recusam a realizar atividades com os outros, quem não coopera com ninguém não quer saber so território, estão numa posição egoísta, desinteressada, o município que se recusa a cooperar não é um defensor do território. A melhor forma de defender cada uma das células é lutar pelo conjunto?

Investigador: Considera que já existe então uma cultura política local de cooperação?

Entrevistado: Sim, embora... sobre as CIM, no geral, não é uma critica ao Ave, ainda são muito incipientes. Não têm estrutura, as competências são muito residuais, o foco não é o melhor, porque embora muitas vezes os autarcas se sentem há mesma mesa, não estão muitas

vezes muito preocupados com o conjunto. A cooperação ainda é uma ‘cooperaçãozinha’. É preciso dar mais passos nesse sentido. Acredito que processos democráticos podem favorecer a cooperação, a questão do mandato é importante, quando somos eleitos sentimos-nos mais fortes, mais comprometidos quando não estamos mandatados sem votos. Deixa aqui uma situação por clarificar. Não digo que se criem assembleias, mas dar aqui um fator mais de democratização.

Investigador: Como caracteriza a evolução da CIM ave?

Entrevistado: A CIM Ave em semelhante às outras...Elas estruturalmente são débeis, umas são melhores que outras pelo voluntarismo dos seus dirigentes, da qualidade dos seus recursos, mas não tanto porque são boas. A lei que as criou foi um tanto ao quanto enviesada, estas nomenclaturas foram criadas para acesso a fundos comunitários, Bruxelas para atribuir financiamento exigia que Portugal fosse “retalhado”, e Portugal criou as NUTs. Lisboa criou 3 NUTs para obter mais financiamento. A forma como se criam as CIMs não é porque há sintonia ou continuidade territorial, não é porque os municípios têm afinidades, porque há razões históricas ou culturais, é apenas porque há interesse no acesso a fundos. No caso do Ave, Mondim de basto que faz parte do distrito de Vila Real, e Celorico, que faz parte do distrito de Braga, mas está noutra CIM. Se olhar para o mapa de Portugal eu percebo, o que só comprova que quem fez isto fez a régua e esquadro, não fez com critério. Os laços de cabeceiras são maiores a Guimarães e Fafe do que Mondim. Isto foi feito um bocadinho com intenções que não são as melhores, o que está a presidir á decisão é qual é a melhor forma de captar fundos comunitários. Há 2 tipos de fundos comunitários, competitividade e coesão, e infelizmente Portugal está cada vez mais a formatar-se para a coesão, para ir buscar dinheiro a Bruxelas com o argumento de que somos pobres e não de que somos competitivos. O nosso “filão” é de que fazemos parte dos territórios elegíveis para a coesão. Se Setúbal se unisse a lisboa não havia fundos para a coesão, só para a competitividade por causa do PIB per capita. Isto é muito preocupante, mas isto é o racional para a criação das CIM. Não é que é que funcionem mal, mas estão essencialmente pensadas para captar fundos comunitários e distribuir pelo território sem critério, o critério é a feção, distribuir pelos FEF.

Investigador: Considera que o caracter inicial de imposição teve impacto na cooperação?

Entrevistado: Minou sim. Noutros exemplos de cooperação, a AMAVE e o Quadrilátero, que até pode ter menos projetos. Há pessoas que avaliam o sucesso das parceiras em função do nível de investimento o que é um bocado ilusório. A CIM tem muitos projetos porque tem fundos comunitários, porque se tivesse não tinha nenhum... Se olharmos para outros projetos, a AMAVE funcionou muito bem, teve muitos projetos, e não foi por causa de fundos comunitários, se calhar depois até tivemos fundos, mas não foi o precursor. São exemplos de sucesso. O quadrilátero urbano existem muitas dimensões de cooperação porque são voluntárias, mas a CIM já são forçadas, podem sair, mas é muito difícil, mas estão lá não é porque escolheram e é curioso que a saída é um processo que vai acontecer com frequência, há uma tentação para as AM porque há municípios que já não tem muito benefício das CIM... Houve uma imposição, mas agora á uma tentativa de saída.

Investigador: No meu entendimento nos inícios as CIM foram vistas com desconfiança, atualmente já não é bem assim, concorda?

Entrevistado: Há uma melhoria, tudo o que disse, não significa que haja um degradamento das situações, há uma melhoria. Há uma ideia de que, “já que estamos aqui” vamos produzir em conjunto. Apesar da estrutura não ser a desejada e “querida” a cooperação tem aumentado e melhorado, isso é inequívoco, acho é que a cooperação será melhor se arranjarmos outras dinâmicas de organização do território, que não seja apenas para captação para fundos comunitários.

Investigador: Quais é que acha os atores mais importantes para a cooperação?

Entrevistado: Todos são importantes, mas o mais decisivo são os presidentes, quer a ação ou a inação, se os presidentes não tiverem motivados, os vereadores e afins também não vão estar, há aqui um papel incontornável da liderança.

Investigador: Que custos é que associa há cooperação?

Entrevistado: Os custos não são significativos, os custos são perfeitamente compensados pelos proveitos. Claro que tem custos, desde logo os custos de funcionamento das estruturas, deslocações, tempo, mas é muito fácil identificar os proveitos que se sobrepõe aos custos.

Investigador: Que setores é que funcionam melhor?

Entrevistado: Não vejo diferenças entre setores, não vejo nenhuma área que funcione melhor que as outras.

Investigador: Considera que a existência de relações interpessoais influencia a decisão de cooperar?

Entrevistado: Ajuda muito sim, não tem nada a ver com política.

Investigador: Considera que existe uma partilha homogênea dos recursos ou os maiores tem mais proveito?

Entrevistado: Depende do ângulo, no imediato são os municípios mais pequenos, são aqueles que se vê mais facilmente os benefícios da cooperação, a médio, longo prazo tenho dúvidas. Podemos ver isto na perspectiva da união europeia, quando Portugal entrou nos anos 80 foram inequívocos os ganhos, mas agora a Alemanha terá mais proveitos.

Investigador: Considera que a mudança de executivo tem impacto nas cooperações?

Entrevistado: Não, há um sentido de acolhimento... A experiência que eu tenho diz me que não. Os que entram também já vêm com trabalho em rede.

Investigador: Nota a cor partidária?

Entrevistado: Não.

Investigador: Nota a mudança do primeiro secretário executivo?

Entrevistado: No início, na mudança, na adaptação, porque há uma descontinuidade dos processos, é visível a curva de adaptação, mas no médio, longo prazo não.

Investigador: Qual é que acha que é o papel do vereador?

Entrevistado: O vereador ajuda, ajuda a desbloquear problemas, as vezes os funcionários tendem a “bloquear” os processos.

Investigador: Acha que algo devia ser alvo de cooperação, mas ainda não é?

Entrevistado: Muita coisa, a cooperação ainda tem um longo caminho pela frente.

Investigador: O que acha que devia mudar?

Entrevistado: A maior vocação para cooperar, a melhor percepção dos ganhos que se obtém da cooperação.

Investigador: Quer acrescentar alguma coisa?

Entrevistado: A razão pela qual Bruxelas aceitou a formação destas CIMs, a razão pela qual os municípios se propuseram estas CIMs, os municípios que estão a querer sair das CIM para entrar em AM.

Entrevista realizada dia 25 de fevereiro com a duração de 00:36:56
--

Entrevista 8

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: CIM do Ave nasceu em 2009, por aí. No final desse ano foram eleições. A CIM nasceu como reforma administrativa para responder à questão da organização e às exigências europeias para as candidaturas dos municípios aos fundos comunitários. Nasceu sendo instrumental para acesso a fundos comunitários. Apenas para ter algum “peso” de dimensão. No Ave tínhamos outra realidade, já existe há muito tempo a AMAVE e de que algum modo foi precursora da CIM embora com um enquadramento legal diferente. AMAVE teve muitos efeitos, talvez alguns negativos que poderia ter contaminado a CIM. Os dois instalaram-se no mesmo sítio. A CIM foi conquistando atribuições e funções. Acho que a palavra cooperação diz tudo. É conseguir conjugar esforços com o objetivo de se obter ganhos e de se atingirem objetivos que são comuns.

Investigador: Quando disse que foi construindo foi mais no sentido de o centro foi impondo ou a CIM foi efetivamente construindo?

Entrevistado: Acho que foi nos dois sentidos, o facto de existir essa organização administrativa é “comodo” já utilizarem o grupo que já está feito. E também foi crescendo, se foram dadas mais atribuições, nós fomos dando respostas e criando soluções comuns, por exemplo, nada nos obrigou a fazer contratos programa. A CIM preparava a parte burocrática dos concursos que os municípios quisessem e tornava mais fácil para os municípios. Ganhar ganhos de efetividade e de escala.

Investigador: Quais são as bases para que os presidentes tomem essa decisão de cooperar uns com os outros?

Entrevistado: Tirando as imposições legais que essas têm de ser são a possibilidade de ter ganhos de eficiência quer de economia processual ou financeira. O exemplo da questão dos concursos, uma escala maior tem outros preços, conseguem ter acesso a fornecedor com outros preços. Esta repartição foi feita “no mapa” e com variantes políticas. Não faz sentido Celorico de basto estar fora e Mondim de basto no Ave. A divisão administrativa do país ainda não está completa. Ainda estamos no caminho de reconhecer as CIMs como unidades administrativas com tudo o que isso implica. Ainda existem resquícios de distritos que não tem nada de jeito.

Investigador: Como descreve a evolução da cooperação intermunicipal na CIM Ave.

Entrevistado: Foi um processo progressivo, lento, de início com algumas desconfianças, como é natural de tudo o que é novo, mas com uma progressiva aprendizagem e constatação da real utilidade de termos esta organização mais transparente e mais democrática. A evolução do papel da assembleia intermunicipal, que dantes achava-se que era só para subscrever as decisões dos presidentes, mas não, tem papel fiscalizador, só não fazem mais porque não querem. Um processo de ir crescendo e aprendendo a trabalhar em conjunto que também é muito importante e uma coisa interessante um bocado ao lado da parte formal é a solidariedade que se vai gerando entre os presidentes (pessoal) para além da institucional, formal. Pelo menos no Ave, a obrigação de encontro quinzenal e procurar que as decisões sejam o mais consensual possível. Aspeto que é importante também de cedência mútua. Então quando há distribuição de recursos é um 31, delicado e difícil e cada um puxa para o seu município. Sempre foi possível estabelecer compensações.

Investigador. Que atores considera mais importante?

Entrevistado: Os presidentes, são decisivos, são eles que pesam, porque estamos a falar de recursos financeiros, e quem tem a competência pela gestão financeira são os presidentes. Os vereadores tratam dos projetos para que quando vão a conselho intermunicipal já estão maduros. Tenho a certeza de que os vereadores não se comprometem sem falar com os presidentes

Investigador: Que custos associa à cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Não vejo como uma limitação. Vejo mais como uma necessidade de se aprender a ceder, ser capaz de não andar em guerra, criar um aspeto de diálogo. Chegou a haver uma fase inicial da CIM uma organização informal dos pequenos contra os grandes, mas que se diluiu. Não falaria em custos, mas falaria em riscos. A CCDR tem visão do conjunto do norte e opinião sobre as CIM, e tanto quanto eu percebo não é assim em todos, e algumas em que a relação é mais conflitual. O que depende muito também da personalidade dos protagonistas. O risco é mais esse, de não se possível construir soluções comuns, que na nossa felizmente nunca aconteceu?

Investigador: Considera que os autarcas já tem uma visão intermunicipal das suas decisões?

Entrevistado: Sim, já têm, com o tal processo de aprendizagem. No início não, cada um tratava do seu quintal e não se preocupava com os outros. Acho que por força das coisas... também há a percepção de que alguns investimentos só fazem sentido se forem feitos em conjunto.

Investigador: os setores funcionam melhor?

Entrevistado: educação, transportes é outro setor pesado, que ainda estamos a aprender. As verbas que suportam os transportes, pelo facto de os municípios terem delegado nas CIM duplicaram, havia um incentivo financeiro a que os municípios delegassem na CIM e a ideia era ter a tal visão o conjunto e ganhar economias de escala. A CIM não tinha técnicos, mas adquiriu. Na cultura, no turismo.

Investigador: Porque acha que há mais visibilidade na educação e mobilidade?

Entrevistado: acho que a cultura também tem. Talvez porque se calhar tem mais impacto. Ou porque os protagonistas, mete sempre as pessoas; agarraram os assuntos com mais vontade e originalidade e criatividade, mas ninguém impede ninguém de avançar com uma ideia desde que ela tenha mérito, se tivesse mérito, o conselho dá as ferramentas para se trabalhar.

Investigador: Como caracteriza a imposição do centro ou já se foi diluindo e a cooperação como cultura política.

Entrevistado: Sim, acho que se depreende da intervenção inicial. Foi um bocadinho feito em Lisboa pelo mapa e foi visto com reserva por ser imposto, mas acho que as pessoas foram ganhando traquejo e percebendo dos benefícios do que aquilo traz. As vezes o que falta aqui é o piparote inicial. Nos portugueses temos os exemplos de discutir e discutir, mas não se faz nada, até irrita. Há aqui uma necessidade de um impulso inicial. Nós já tínhamos feito sem tutela central a AMAVE e acho que por isso já havia o reconhecimento de trabalhar em conjunto, houve aí desconfianças políticas, mas foi sendo ultrapassado.

Investigador: Acha que o território é o mais adequado?

Entrevistado: Não tenho a certeza se será o ideal. Em termos de dimensão é o que corresponde às obrigações europeias. Mas de resto não sei não, quando é preciso agrupar conjunto é muito difícil agradar a todos. Não houve nenhum escutar das populações, aquilo foi um bocadinho, “tá feito o decreto” tomem lá. Mas se fosse muito espontâneo a esta hora ainda estávamos a esta hora a discutir. Temos é também de ter facilidades de correção. Neste momento o grupo acho que é relativamente pacífico e não me parece que haja alteração. O carácter de imposição foi o piparote inicial, devia era haver mais facilidade de correção.

Investigador: A existência de relações interpessoais entre os presidentes da câmara tem influência na decisão de cooperar?

Entrevistado: Claro que sim. Acho que um dos fatores da boa performance da CIM do Ave passa pela boa relação entre os presidentes de câmara, pelo menos até gora sempre houve uma boa relação entre os protagonistas.

Investigador: A confiança é uma variável importante?

Entrevistado: Isso constrói-se, a lealdade, e também a perceção de que não se ganha sempre, existe aqui um processo negocial que bem conduzido como tem sido sempre consegue-se manter a defesa dos interesses de cada um dos municípios sem prejudicar o conjunto.

Investigador: Considera que existe uma partilha homogénea dos recursos ou os municípios maiores tem mais benefício?

Entrevistado: Em termos absolutos os municípios maiores ganham sempre, mas em termos qualitativos são os municípios pequenos que ganham. Os pequenos só ganham em estar

juntos aos grandes. Há algumas questões que só se fazem ouvir porque temos os municípios grandes. Os pequenos têm várias coisas que sozinhos não conseguem fazer, daí já terem percebido há algum tempo a utilidade de fazer uma associação.

Investigador: A CIM tem impacto na criação e manutenção na relação dos presidentes?

Entrevistado: Já se percebeu que eu acho que sim.

Investigador: Os novos executivos já vem mais abertos ao trabalho em rede?

Entrevistado: Houve aqui um momento de viragem, em 2013, todos os “dinosaurios” tiveram de sair pela limitação de mandatos, e por todo o país vieram um conjunto de protagonistas novos que têm outra visão as coisas. E depois há um aspeto decisivo mais psicológico e que tem haver com a noção de que estão a prazo. Isso tem um efeito nos próprios e no sistema, nos funcionários, instituições que os vêm de outra forma, mais saudável. Lidam com este decisor de outra forma porque ele não está lá para sempre.

Investigador: Sente que a cor partidária tem impacto?

Entrevistado: Tem sempre algum impacto, tem havido é um esforço de modo que as questões partidárias não envenenem a relação pessoal e institucional. Sempre ouvi que primeiro está o território e depois é que estão as questões partidárias. Tem sempre algum, mas não é por aí que há divergências

Investigador: A forte identidade do município tem impacto nas decisões intermunicipais?

Entrevistado: Sim, todos têm identidades, mas isso foi se esbatendo. As coisas por exemplo dos grandes e dos pequenos, Guimarães que punha sempre Guimarães e que nunca pensava nos outros. Que Guimarães usava a CIM para uso próprio e não está disponível a dar nada, não é verdade. Se foi, foi-se perdendo. Não fazemos X investimento na cultura agora, mas fazemos depois na educação por exemplo. Capacidade de cedermos aqui e depois compensar noutro lado. Tem é de haver uma capacidade negocial e é uma negociação permanente.

Investigador: Um “Não” dos municípios maiores tem mais impacto do que um “não” dos municípios mais pequenos?

Entrevistado: Pesa mais não é. Não temos experiência, como disse, as decisões são todas por unanimidade, consensuais. Em termos reais a única vez que se pôs essa questão foi em

2013.... Acho que tem havido um equilíbrio nas decisões e acho que este método, o consenso é o método de trabalhar.

Investigador: Acha que existe uma identidade do 'Ave'.

Entrevistado: Sim, e já é antiga. Esta nossa região, esta bacia hidrográfica tem um conjunto de características que nos distingue dos outros, acho que sim. Hábitos e costume, um linguajar...

Investigador: Qual é a importância do papel do primeiro secretário executivo?

Entrevistado: Enorme. O secretário executivo é... agora a brincar é "o que trabalha". Há aqui níveis de decisões diferentes. O político, com os presidentes, vereadores e depois temos nível técnico e o responsável pela estrutura, o secretário executivo faz a ponte entre os políticos e os técnicos. Não deve ser na minha ótica só técnico, mas só político também não, para política já estão os presidentes.

Investigador: Notou-se a mudança do secretário executivo?

Entrevistado: sim, sempre que existe um novo, é um lugar decisivo e imprime o seu cunho pessoal. E neste momento está no momento alto, a PSE foi sem dúvida uma escolha acertada. Tem também a qualidade de saber dizer "errei, mas vamos fazer melhor".

Investigador: Se o secretário executivo quiser trabalhar na saúde, acha que o paradigma muda?

Entrevistado: Depende, existem balizas quer legais, quer de decisões do conselho, o conselho é que estabelece os caminhos. O secretário executivo ajuda na conceção dos planos.

Investigador: Além da liderança formal existe uma liderança mais "prática"?

Entrevistado: Nós estamos assobradados de coisas para fazer, municipal e intermunicipal que não temos tempo para novas iniciativas. Algumas iniciativas na saúde foram feitas. Mas pormenores, os grandes dossiers são aqueles que vêm da CCDR.

Investigador: Na educação existe muita iniciativa dos vereadores, porque que acha que é assim?

Entrevistado: Não sei, pela formação, pelas próprias características e da temática. Os vereadores da educação tem uma afinidade pelo tema, tem mais essa vontade. Também tem a questão das lideranças, Guimarães e Famalicão potencia muito.

Investigador: O que acha que devia mudar no sistema de cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Eu sou adepto da mudança, da melhoria continua. Mais áreas, coisas que eventualmente irão chegar às CIM pelo seu carácter de escala maior.

Investigador: Acha que a divisão setorial das pastas da CIM tem impacto nessa visão territorial?

Entrevistado: Não, tem de ter... A coordenação faz parte do secretário e ao político.

Investigador: Acha que uma fraqueza da CIM é não ser eleita direta?

Entrevistado: Não, talvez para ganhar mais presença junto ao eleitorado talvez, mas fora isso não. A assembleia municipal organiza-se na CIM por força política. Nós procuramos sempre dar o protagonismo aos municípios, também por opção política. A nossa função é mais de formiga nos bastidores e nunca querer ter protagonismo.

Entrevista realizada dia 17 de janeiro com a duração de 01:29:17

Entrevista 9

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: É sabermos estabelecer relações territoriais em que têm em conta as competências e capacidades de cada território, de cada conselho. E na análise e na perspetiva, cada um tem de se desvincular um bocadinho do olhar do seu território e ver o todo e o resultado positivo pelo todo.

Investigador: Como é que caracteriza a cooperação intermunicipal no Ave?

Entrevistado: Isto é muito difícil. É fácil definir teoricamente, mas no dia a dia, cada um olha para o seu território, e para a sua responsabilidade política para com os seus eleitores e

tende a ficar preso nessa visão. Esta cooperação intermunicipal, nomeadamente nas CIMs é uma aprendizagem continua que pressupõe uma solidez forte de conceitos democráticos.

Investigador: Como avalia esses conceitos demográficos no Ave?

Entrevistado: Estão bem, a evoluir bem, estamos a tentar fazê-lo neste conceito global e integrado. Mas à muitos muros por derrubar e trabalho por fazer.

Investigador: Qual a sua opinião sobre a origem por decreto-lei destas estruturas?

Entrevistado: Têm de ser sempre por decreto-lei e baseado em estudos da geografia do território porque o decreto-lei não pode cair do céu. Mas tem de ser porque se não foi instituído fica cada um na sua geografia.

Investigador: Concorda com o território?

Entrevistado: Ao longo do tempo poderá haver ajustamentos, dependendo das dinâmicas que vão sendo conseguidas ao longo do tempo. Em principio as políticas de planeamento deviam ir de acordo ao acordo da coesão o que proporciona um território forte que não deixaria sair um município. Mas nem sempre isso acontece, mas há dinâmicas de outras CIM, que por sua vez têm de interagir entre si para o bem da região.

Investigador: Quais considera serem os atores mais importantes?

Entrevistado: Os presidentes de câmara e a entidade regional também conta. Ainda admito que as CCDR e as CIM deveriam ser eleitas por sufrágio direto e universal.

Investigador: Qual considera ser o papel do PSE?

Entrevistado: Muito importante. O presidente da CIM não tem tempo para estar nas atividades do dia a dia. Nem é da competência de ele estar no dia a dia na gestão da CIM. Quem executa e vê em pormenor é o secretário executivo. A competência do PSE que recebe as orientações dos presidentes é fundamental para as políticas da sub-região.

Investigador: A troca do executivo e do PSE aparca diferenças?

Entrevistado: Claro. Decorre da personalidade e das diferentes competências de cada pessoa que marca a sua liderança. Há determinados secretários que podem ser bons em determinados contextos e noutros não e é preciso mudar-se.

Investigador: Falou da liderança... qual a importância de ter uma boa liderança?

Entrevistado: Fundamental, é esta que provoca desafios. Promove situações de desconforto para criar dinâmicas para atingir objetivos para as pessoas saírem das suas zonas de conforto. Tem de ter uma visão que mobiliza as pessoas. As boas equipas fazem bons líderes e os bons líderes fazem boas equipas. Boas lideranças têm poderes legítimos para impor ação. Boas equipas sem um bom líder não fazem nada.

Investigador: Que setores têm mais visibilidade?

Entrevistado: Atualmente a mobilidade que tem em conta a sustentabilidade ambiental. É preciso também avançar a mobilidade com mais CIM aumentando o território.

Investigador: Como avalia a tradição municipalista nas decisões intermunicipais?

Entrevistado: Todo o desenvolvimento das regiões e sub-regiões não pode implicar no desenvolvimento dos municípios. Não concordo que seja um impedimento. Um município forte faz uma boa sub-região. O quanto mais forte o município for mais contribui para os objetivos de desenvolvimento da sub-região. Um município pouco afirmado não tem voz na escala sub-regional.

Investigador: Qual considera ser a base para que os presidentes cooperem?

Entrevistado: Volto ao início... Vontade de cooperar... É preciso que os presidentes tenham formação que há assuntos que só podem ser conseguidos com bases numa escala sub-regional. E também a perceção de que temos de prescindir daquilo que é muito nosso para o bem geral e isto não é fácil. Utilizando as questões de base eleitoral.

Investigador: Qual considera ser o papel do autarca no sistema de cooperação intermunicipal?

Entrevistado: O autarca é fundamental que tenha isto consciente: se o que ganha a sub-região no todo ganha também o município incluído. Uma sub-região que cumpra os objetivos bem conseguidos beneficia os municípios na sua diferenciação. É na base da diferenciação que têm de trabalhar. Quer nos sistemas da mobilidade, quer por exemplo nos sistemas de ensino superior. Temos de trabalhar com base naquilo que nos faz distintos e depois na cooperação naquilo que sabemos que tem de ser à escala sub-regional. Um município incluído nas

políticas sub-regionais aumenta a competitividade de toda a sub-região. A competitividade e cooperação de que coexistir para o bem da competitividade da sub-região.

Investigador: Como descreve as relações interpessoais no Ave?

Entrevistado: É boa. Há aqui uma separação da vida política municipal da intermunicipal. Temos a cordialidade que tem como condição que as diferenças que nos possam dividir têm de ter como base a fundamentação e do argumento. O bom contraditório aumenta o respeito da cada um. Se a afirmação de cada um for: eu quero assim e ponto... está contra as partes democráticas que eu disse. A cordialidade no Ave é boa, agora... é sempre complicado. Mas é fundamental, nós queremos, mas temos de argumentar, para todo o conjunto perceber o que tem mais vantagem para o território.

Investigador: Que exemplos de compensações existem entre municípios?

Entrevistado: Há territórios que tem mais área florestal e investimentos nesse sentido compreendemos que tem de ser mais orientados para essas áreas, tal como outras áreas mais industriais tenham outras necessidades. Nós entendemos que quando definimos os programas operacionais (parte mais difícil que obriga a um grande entendimento) nenhum município pode perder o financiamento. Qualquer investimento que eventualmente esteja atrasado e que outro município possa contribuir, partilha sempre a ideia de transferência de saldo 0. Ou seja, um valor que um transfira para outro será sempre reembolsado pelo mesmo valor. Ninguém ganha mais nem ninguém perde. Em vez de fazer essa ação interna, faz com outro município. Este sistema existe desde que a legislação permite. O quadro anterior (2020) permitiu.

Investigador: Como vê o futuro do Ave?

Entrevistado: Bem, com muita potencialidade. Além disso, o Norte também.

Investigador: Acha que há algo que ainda não é alvo de cooperação, mas deveria ser?

Entrevistado: A interoperabilidade nas diversas áreas do território é fundamental. Continua a haver demasiada fragmentação. Nasceu fragmentado e continua, mas tem de se fazer a integração de diversas áreas, a cultura e educação por exemplo. Tem de funcionar como um todo.

Investigador: As relações interpessoais entre autarcas são uma mais-valia?

Entrevistado: Tudo o que seja boas relações aumenta confiabilidade no nosso status e nossa propostas.

Entrevista realizada dia 14 de julho com a duração de 00:29:17

Entrevista 10

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Entendo como as relações que se devem estabelecer no sentido de se criarem dinâmicas congregadoras, de determinados territórios que partilham determinados pressupostos, que podem ser geográficos, económicos, sociais e culturais. Tenho uma opinião sobre o modo de como acontece, que acho que é insuficiente, temos uma tradição municipalista muito enraizada e há muita dificuldade em criar dinâmicas intermunicipais e até inter-regionais.

Investigador: Quais considera serem os valores e princípios para cooperar?

Entrevistado: Solidariedade, vivemos num mundo global onde a cooperação tem de existir, onde não há. Temos egoísmos nacionais, regionais, locais e depois um princípio da subsidiariedade, de cada órgão que deve realizar o seu âmbito, conhece a realidade do território. Pode agilizar os processos, na parte teórica, mas na parte prática, é diferente, tem outros fatores, pertencemos a núcleos partidários, de interesses que fazem que a solidariedade não exista de forma fluida, não existem no plano jurídico, mas no plano concreto sobressaem.

Investigador: Quando fala no âmbito refere-se às competências?

Entrevistado: Sim, falamos do princípio da descentralização. Quando falava da subsidiariedade era nesse sentido de cada poder pudesse resolver. Neste momento a descentralização ainda está uma manta de retalhos incompleta, têm de se fazer alguma coisa, mas quando se faz e não se sabe cria-se quase um vazio de poder, umas periferias que ficam um pouco abandonadas.

Investigador: Acha que existe distanciamento entre competências de Estado, CIM ou municípios?

Entrevistado: Não acho. Há recursos financeiros que são disponibilizados “à la carte”, nem sempre há uma estruturação intermunicipal, há mais um somatório do que uma vontade comum. E as vezes nem é uma questão de os territórios serem muito diferentes. A diversidade não é negativa em si, cria uma complementaridade entre territórios que tem varias alternativas a oferecer, para não termos uma monocultura. O facto de as CIM serem criadas a partir de baixo pensando que podem criar sinergias positivas para o seu próprio desenvolvimento.

Investigador: E sobre o território em si, como o caracteriza?

Entrevistado: Até vem da biologia, a questão da biodiversidade e a sua necessidade de manutenção dos ecossistemas. A diversidade é positiva na medida que postula um conjunto de respostas a problemas que existem que uma visão demasiado estreita não faz. Quero acreditar que a diversidade é positiva desde que cada um contribua com a sua criatividade, isto tudo é um pressuposto teórico, claro está.

Investigador: Como avalia a evolução da CIM ave?

Entrevistado: Não quero ser demasiado pessimista, mas pela experiência que tenho existiram 2 planos executivos intermunicipais, que têm uma articulação forte, muito pragmática, mas onde praticamente tudo é aprovado por unanimidade, não há um combate partidário. No centro é mais visível as políticas de direita ou esquerda, na escala municipal não se nota muito. Não sei se é positivo ou negativo, porque podemos cair no mesmo discurso, a própria terminologia é muito comum. Os partidos são democráticos. Voltando à questão... e em relação à cooperação institucional, eu penso que ela existe, mas é muito ao nível do pragmatismo do imediato e não há conceção global de desenvolvimento de uma região. Isso acontece muito, de repente surge uma novidade da EU, surgem recursos disponíveis para uma determinada área e há que regimentar as tropas naquele sentido. Não há uma “pré-visão” daquilo que é o desenvolvimento, vai-se fazendo e espera-se que as políticas centrais e europeias sejam favoráveis para o desenvolvimento dos territórios. As vezes as pessoas

são muito reativas, e põe o seu interesse imediato em primeiro lugar, e as vezes é preciso uma lei cega que se aplica porque se ouvirmos as pessoas não se aplica.

Investigador: Qual a sua opinião sobre todos os projetos serem aprovados por unanimidade?

Entrevistado: Não é necessariamente negativo, existir um processo negocial. Não me lembro. Não é possível pois quem está lá é tempo inteiro, na nossa realidade não é possível. A assembleia intermunicipal funciona como um braço armado executivo daquilo que é a vontade dos presidentes e não haver um trabalho reflexivo sobre as decisões. Depende da capacidade da estrutura de apoio da assembleia, do secretário executivo e dos trabalhadores, que também começam a ter muitas competências e não tem pessoal e recursos para poderem resolver todos os problemas, as vezes deve ser muito difícil realizar tudo o que se pede.

Investigador: Considera então que há pouco escrutínio nos planos?

Entrevistado: Há escrutínio, mas é mais pontual, detetar lapsos. Mas em termos de linhas estratégicas... Os projetos são coisas muito comuns, que não tem conflitualidade ideológica, vivemos numa espécie de centralidade ideológica, temos um fundo comum. Trata-se de uma relação com a população e território.

Investigador: Quais são os atores que acha mais importantes?

Entrevistado: Claramente os presidentes, nomeadamente o presidente do conselho executivo. A primeira secretária é uma operacional que está ali para executar as políticas definidas pelos presidentes de câmara. Embora não podemos deixar de mencionar que a agilidade do secretário executivo pode ser um elemento muito facilitador do trabalho, acelera processos ou até mesmo aconselhar algumas orientações estratégicas.

Investigador: Que fatores considera que influenciam/inibem a cooperação?

Entrevistado: Assembleia tem um escrutínio hermenêutico. Não no sentido de reorientar políticas. O município de Guimarães tem uma política muito orientada, o património histórico, ser turístico, o que é diferente para cada município, que marca a sua própria agenda, claro que existem pontos comuns, intercomunicação... É uma espécie de cooperação parasitária, o que posso tirar para o meu município desta lógica. Mas não tanto de haver produção conjunta. Por exemplo o quadrilátero urbano, já há uma lógica onde se

criam vínculos fortes, esse vínculo não existe na lógica das CIM, parece-me mais o somatório do contributo de cada município do que propriamente uma articulação intermunicipal. Há uma certa autocentração de cada município em si.

Investigador: Que custos associa à cooperação?

Entrevistado: A cooperação é uma condição necessária para o exercício do poder que não está narcisicamente autocentrado. Não associo custos nenhuns, periféricos, secundários.

Investigador: Considera os municípios motivados para cooperar?

Entrevistado: Aquilo que me dizem e sinto aqui é que tem havido sempre um bom relacionamento. Não há uma obstaculização. Mas lá está, foco-me no meu território, mas não impeço outros territórios de apresentar projetos. Primeiro resolvo a minha área de influência e depois resolvo o resto, mas isso é quase uma fatalidade. Há sempre princípios de tentar resolver.

Investigador: Considera que existe identidade do “Ave”?

Entrevistado: É difícil dizer isso. As identidades demoram muito tempo a ser construídas. Não existem as províncias, mas alguém se sente minhoto, transmontano... o tempo é demasiado curto para tal, é uma aprendizagem feita nas vivências. Neste momento existe uma unidade de interesse político, mas não há uma consciência do Ave. Também não há a partir da CIM uma comunicação efetiva com a população.

Investigador: Acha que existir uma identidade é benefício para a cooperação?

Entrevistado: Se entendermos a identidade como uma preocupação comum em desenvolver os territórios, e não será excludente, uma identidade do Ave não exclui relações com o Cávado. É uma unidade na ação. Era importante, que sintam cada parcela do território como se fosse uma parcela do seu território. Mas volto a dizer, é uma coisa que se constrói com o tempo. Nos últimos anos, tem avançado algumas coisas formalmente, mas não avança tanto na prática.

Investigador: Que setores considera que funcionem melhor?

Entrevistado: Não diria que se possa fazer uma escala de intervenção. A questão de ordem económica, património, educativa... de acordo com as competências. Educação tem grande

sensibilidade, mas também derivada das preocupações municipais, e aí os vereadores tem de agir mais. Não distinguiria áreas, diria que a CIM em respeito às competências que lhe estão atribuídas tem feito um bom papel.

Investigador: Como avalia o carácter de imposição das CIM?

Entrevistado: Temos uma assembleia da república que à partida responde à população e termos um município isolado não faz sentido. É o mesmo que ver Portugal fora da EU. Será até uma espécie de regionalização encapotada. Tem de haver sempre alguma diretividade, nem são sempre os movimentos orgânicos que levam à construção.

Investigador: Considera que existe uma partilha homogénea dos recursos?

Entrevistado: Não. Depende mais dos municípios de captar financiamento para o seu próprio município.

Investigador: Considera que a existência de relações interpessoais afeta as relações de cooperação?

Entrevistado: Somos seres humanos e temos uma dimensão socio-efetiva, e as relações que se estabelecem são importantes para o bem ou para o mal. Os partidos e alguns órgãos funcionam por quotas, o município maior tem uma palavra mais determinada para fazer determinadas ações. As capitais por alguma razão são capitais, as sedes estão em algum lugar por alguma razão. As relações entre líderes são muito relevantes. Criam-se até relações de camaradagem.

Investigador: Nota impacto na substituição do executivo?

Entrevistado: Não. Há formas de estar que são diferentes, mas ao ponto de dizer que a CIM funcionou melhor ou pior não, mas há diferentes sensibilidades. A questão do secretariado executivo é mais importante. A presidência é um órgão colegial e quando falamos de presidentes estamos a falar de pessoas dinâmicas que não deixariam as coisas passar apenas porque mudou de executivo.

Investigador: E sobre a primeira secretária?

Entrevistado: Aí sim. É uma pessoa que lidera a parte operacional, a sua motivação e empenho faz diferença.

Investigador: Há algum projeto que avançou sem financiamento externo?

Entrevistado: Não creio. Há uma grande dependência de financiamento externo. Temos projetos bons, mas precisam de financiamento, se não há não se faz. O exemplo do canil, já se fala desde 2013 e ainda nada, mas está a avançar. Existem vários projetos pensados há espera de financiamento?

Investigador: Acha que existe algo que deveria ser alvo de cooperação, mas ainda não é?

Entrevistado: Acho que a legislação é bastante abrangente. Normalmente os problemas são muito transversais.

Entrevista realizada dia 14 de fevereiro com a duração de 01:14:51

Entrevista 11

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: CIM's surgiram para dar sentido a uma entidade territorial. Houve uma divisão do país por regiões. Os municípios são muito dispares, Guimarães e Braga juntos têm mais escolas que a região do Algarve. Dividiram o país em CIM's para que houvesse mais força, mais consistência a nível de competências. Acho que isto dá aos municípios pequenos escala para ter força e para ser ouvido.

Investigador: Quais são as bases para que se tome a decisão de cooperar?

Entrevistado: “eu as tantas consigo ir”, mas preciso de força, se estivermos todos à volta da mesma ideia, ótimo. A nossa cooperação com a CIM é muito boa, que tem muito a ver com as pessoas, já a CIM parece ser paralelo a nós, embora também conheça as pessoas. O ministério (com diferentes divisões que não comunicam umas com as outras), escolas, autarquia e CIM. Portugal ainda está a tentar perceber como organizar isto. Há competências que deviam estar nas escolas, o poder de decisão devia estar nas escolas. Estamos ainda no caminho para definir competências, município e CIM deveriam regular. Vieira do Minho tem 1 vereador e 1 diretor, têm obrigatoriamente de cooperar.

Investigador: Considera que essa informalidade proporcionou mais projetos?

Entrevistado: Sim, claro. Quando estamos a construir as coisas com a CIM e câmara eles ouvem-nos. Mais que as ações é o pensamento. A parte de “vocês vão apresentar um projeto com aquilo que necessitam”, eles aprovaram a ideia e nós desenvolvemos. Para além disto, a CIM recebeu dinheiro para projetos e realizou. Dando o exemplo da hypatiamat... O governo não deu a possibilidade de dar o dinheiro do plano às escolas. Que impacto é que isso teve, no momento algum, agora não é tão relevante. Não só este, teve muitos outros. Estamos a organizar, mas é com o que vocês têm. A parte que a escola decidiu prolongou no tempo, os projetos na CIM acho que não, acho que melhor articulado era mais vantajoso para as escolas.

Investigador: Quais considera os atores mais importantes à cooperação?

Entrevistado: As autarquias, a CIM e as escolas. E reuniões da CIM têm pouca força porque as pessoas “menosprezam”, vão só “marcar ponto”, as 3 partes não dão a devida importância a estas reuniões. Se as pessoas que decidam não forem às coisas não de avança.

Investigador: Nota-se que existe uma relação de confiança e cumplicidade.

Entrevistado: Sim, e entre instituições, não noto que haja um sacudir de responsabilidades, mas sempre na salvaguarda de outros municípios e outras pessoas não ser assim, pode influenciar na negativa. Nós não precisamos de ser amigos, temos de perceber quais são as nossas responsabilidades. Claro que se depois tivermos relações interpessoais que nos ajudem a resolver os problemas mais rapidamente e pessoas que se ajudem ainda melhor.

Investigador: Que fatores é que acha que influenciam a cooperação?

Entrevistado: Primeiro tem de haver uma construção conjunta e temos de falar todos a mesma linguagem. Cooperar é muito difícil, mas as vezes é possível. Primeiro perceber o que é preciso, quais são as responsabilidades de cada um. Como as coisas surgem no momento e temos de resolver no momento há coisas que falham. Acho que temos de afinar um bocadinho melhor e falarmos mais, se não depois de eu ter resolvido muita coisa e depois impor aos outros. O que inibe é a falta de diálogo. Cada um de nos tem os seus objetivos, mas se nos juntarmos podemos tratar dos objetivos em comum. E a CIM é gigante, é difícil.

Investigador: Que custos associa à cooperação intermunicipal?

Entrevistado: As competências ainda não estão bem definidas, nos outros países já existem experiências adequadas. Cada um tem a sua visão e quer mais para si, daí a necessidade de um órgão regulador.

Investigador: Essa é a “construção de uma visão de educação para o Ave”, ou está distante?

Entrevistado: Já teve mais, mas ainda precisa de ser muito mais consolidada.

Investigador: A parte partidária tem impacto?

Entrevistado: Não sinto isso, nem pressão, acho que as pessoas esquecem isso e querem o melhor para a escola. A CIM quer, mas ainda não tem capacidade, a CIM ainda está numa fase embrionária, ainda não se fala a mesma linguagem.

Investigador: Quer acrescentar algo?

Entrevistado: São sempre as pessoas. Em Vieira do Minho por exemplo, existe 1 diretor e 1 vereador, isto é um caso curioso.

Entrevista realizada dia 23 de janeiro com a duração de 01:01:15

Entrevista 12

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Cooperação tem uma premissa dar e receber. Uma partilha de informação e experiências. Queremos cooperar porque queremos um mundo melhor. Não é só dar para receber é dar para que o outro não cometa os mesmos erros, atalhar. Na questão intermunicipal... ganhos de escala, se trabalharmos juntos podemos obter resultados mais profícuos para as pessoas, território e sociedade. Conseguimos partilhar equipamentos, ou então com a partilha de experiências, podemos ajudar na parte prática, o planeamento é sempre diferente da aplicação.

Investigador: Quais são os valores e princípios para que se tome a decisão de cooperar?

Entrevistado: 1º é ter disponibilidade para cooperar. Há muitas entidades, as entidades são pessoas, que podem não ter disponibilidade, que tem de se criar ou fomentar. Sendo intrínseco à organização o espírito da cooperação ela flui naturalmente. Tem é de haver planeamento, se não há cooperação, mas não há ‘trabalho’. Princípio da disponibilidade, necessidade e espírito coletivo e de partilha e de não sermos egoístas. Tem que haver disponibilidade, vontade e preparação. Saber cooperar e saber dar e saber receber, não é dar para receber. Também é preciso perceber que o que é bom para um não é necessariamente bom para todos, é preciso testar e a cooperação serve para isso. Podemos implementar coisas que já estão testadas, e isto existe dentro da própria EU, existe financiamento para partilha de experiências para que nem todos tenham de percorrer o mesmo caminho, existe partilha de soluções já testadas.

Investigador: Fundos para a coesão ou fundos para a competitividade?

Entrevistado: Não, CIM foi pós fundos coesão. Existem diversos fundos. O fundo coesão teve um grande impacto quando Portugal entrou na EU. Principalmente para infraestruturas e territórios menos favorecidos. Infraestruturas que fixem a população e que tragam empresas para que as médias do território subam para a medida da EU.

Investigador: Como caracteriza a cooperação intermunicipal aqui no Ave?

Entrevistado: Tem 2/3 grupos, municípios com densidade populacional muito alta, de baixa densidade. Leva a necessidades diferentes, e a nossa gestão é tentar que haja esse princípio equitativo e que a cooperação não deixe ninguém para trás. E há municípios mais pequenos que podem ajudar os maiores, depende da informação que se quer partilhar. Há previamente um mapeamento de necessidades. Evidente que está sempre subjacente aquilo que está na agenda comunitária, que depois também depende da agenda nacional, e regional, dentro dos programas operacionais, e depois há pactos para coesão territorial em que a CIM faz essa gestão. Mas se o mapeamento de necessidades do município não for feito, em coesão da CIM, a criação de estratégia... Os municípios ‘vão comer o que lhes dão’. Este trabalho é importante quando se chega à discussão de fundos porque os fundos não chegam para tudo, para chegarmos à decisão com propriedade para pedir o que queremos pedir. O trabalho de casa é muito importante.

Investigador: Quais são os atores mais importantes no sistema de cooperação?

Entrevistado: O secretariado é importante, mas os presidentes são os mais importantes. A questão política é importante, estamos a gerir um quadro político. Temos de apresentar boas opções para o político. A cooperação é essencial para ter outros tipos de perspetivas. Sem bons projetos, a parte política não interessa, ambos os técnicos e os políticos são preciso ser bons para servir a população

Investigador: E o papel do vereador?

Entrevistado: Também é político, mais específico aos seus pelouros. Tem responsabilidade política de diferentes temáticas que serão o reflexo do território. O vereador no fundo é uma reprodução do que acontece no nacional, e as assembleias também, o que acontece no nível da CIM também. O que emana da lei é claro. Sobre a parte temática é complicado, porque tal como dito, os municípios tem necessidades e pessoas diferentes, os vereadores serão diferentes também, alguns tem vereadores a full-time para um só tema, outro não, e isso tem sido um bocado difícil de gerir, mas é uma arte também.

Investigador: É preciso bons projetos para apresentar aos presidentes. Os vereadores têm também um papel ativo na produção de projetos?

Entrevistado: É um trabalho de equipa, a menos que seja algo muito específico, de engenharia. Tem de haver bons técnicos, mas sobretudo um bom conhecimento do território. Outra coisa é ser pensado por 1 pessoa e aplicada por outra.

Investigador: Que custos associa à cooperação intermunicipal?

Entrevistado: A preparação de um quadro comunitário, a demora... Portugal 2030 está 2021-2027. Isso tem um custo, custo de oportunidade, do momento. As coisas são aprovadas e quando são executadas já podem estar desadequadas há realidade. Era recorrente gastar porque se não gastar tem de devolver, e gasta-se por gastar e esse custo é nefasto. Se houver um trabalho de prospetiva, se desenhar uma estratégia e um plano de ação, se houver candidaturas já estamos prontos. Devemos cooperar dentro de uma estratégia. Devemos estar disponíveis para cooperar, mas não pode ser só porque sim. Temos de ser capazes de dizer 'quero isto, mas não sei, quem devo procurar para tal'. Devemos partir sempre para projetos de cooperação para eles nos darem musculo e velocidade. Sabemos onde queremos chegar,

um projeto de cooperação fará chegar mais rápido pois nos permite saltar erros e avançar na timeline. Vamos receber conhecimento e experiências que nos permite queimar etapas. Temos de ter objetivos e perceber onde os projetos nos irão levar. Há vários modelos de cooperação de outros países. Espanha e Itália beneficiam muito de projetos de cooperação. Em Espanha nos próprios orçamentos municipais tinha uma % para projetos de cooperação, se não fizessem nada perdiam financiamento. Isto veio produzir nos municípios a necessidade de cooperar e aprofundar. Em Itália, por serem em regiões e Norte/Sul gerem de outra maneira, os primeiros fundos são pedidos há EU, e depois regiões, depois municípios, e não depende do político, a cultura administrativa e organizacional está tão intrínseca que a cooperação continua a acontecer. E tudo tem uma razão de ser.

Investigador: ‘A criação de músculo tem vindo a ser positiva?’

Entrevistado: A cada quadro tem de se criar novo músculo. Acho que está bem, temos aprendido com o tempo e evoluindo com os erros. Portugal é um país subsidio dependente, se o dinheiro existe, alguém teve que o por. Os países ricos põe, vão buscar para onde querem e ditam as regras. Os países nórdicos são injetores de dinheiro. E sendo subsidio dependentes, só conseguimos trabalhar sobre aquilo que for aprovado... e se não tivermos a tal estratégia, comemos aquilo que nos dão e aquilo que nos dão, obriga-nos a mudar de rumo de quadro para quadro. Há certas coisas que estamos a fazer que vão perder apoio e que deixamos de fazer, ou fazemos com menos intensidade. O nosso papel é influenciar os instrumentos de política que estão ao nosso serviço, mas temos de saber o que queremos para nos e o que os municípios precisam. Muitas vezes perde-se trabalho porque não há financiamento, e a parte política é importante porque esta tem de perceber o que é prioritário.

Investigador: Existem projetos que foram para frente sem financiamento?

Entrevistado: Sim. Existem projetos que tiveram financiamento que continuaram sem financiamento. Uma das premissas dos projetos é o pós-financiamento. Há certos projetos que só são financiados se envolverem uma ideia pós-financiamento, é esse o grande objetivo. Há alturas em que somos financiados por que estamos a receber, mas também porque podemos dar através de um novo projeto inovador que é possível transferir para outro

território e recebem dinheiro para partilhar. Tenho o objetivo de perdurar de os objetivos, mas há outros que só são relevantes no tempo.

Investigador: Porque alguns setores funcionam melhor e não outros?

Entrevistado: Tem haver também com as necessidades. Quando temos de fazer um bolo para todos é diferente, sabemos que os recursos são escassos. O bolo tem de ser bem feito ou ninguém come. Quase todos os projetos têm uma componente imaterial... Existem alguns exemplos que ainda hoje estão vivos, tratamento de resíduos e águas.

Investigador: Qual o papel das relações interpessoais?

Entrevistado: A cooperação são as pessoas. É uma questão das personalidades e do fomento das lideranças fazem para essas pessoas. A gestão dos recursos humanos é essencial. Há municípios que se destacam pelas pessoas e depois há a credibilidade do trabalho feito. Não podemos entrar em todas, temos de ir com base na estratégia. Há coisas que vão fazer com ou sem financiamento, a cooperação vai nos ajudar, não pode ser o principio. E é o que nos vai dar sucesso, mais pessoas vão bater à porta.

Investigador: Podemos assumir que a CIM era um bocado isso e com a aprendizagem é que foi invertendo?

Entrevistado: Sim, ao inicio sim, criaram-se as instituições por parte da lei. E depois fez-se um caminho. A cooperação intermunicipal existia, mas com outras estruturas. Os fundos comunitários também permitem isso, só X entidades é que podem aceder, as outras não respiravam. Em Espanha há as 'mancomunidades' que tem um objetivo específico, necessidade bem definida que capta financiamento para um problema específico.

Investigador: A mudança do executivo é um impedimento?

Entrevistado: As mudanças de ciclos têm sempre impacto, menos no italiano, que as organizações já agem assim. A parte administrativa funciona sem o político, aqui não, a hierarquia existe e é vincada. Os ciclos podem coincidir com o quadro comunitário... as coisas já estão definidas quando pessoas entram, mas aquilo que está contratualizado tem que ser cumprido e isso pode levar a dificuldades pontuais..., mas são as pessoas, quem entra tem que ter a capacidade de ouvir, de ceder para depois partilhar opinião pois opiniões

de fora ajudam desde que não sejam autoritárias. Também que haver uma capacidade dos técnicos de se adaptarem. Tem de haver uma boa gestão de pessoas.

Investigador: A mudança do secretariado ou dos técnicos tem impacto?

Entrevistado: É igual, tem impacto. O segredo em qualquer instituição é que quando um dos elementos saia a organização não morra. Quem vier tem de vir de mente aberta

Investigador: Conflito nas reuniões sobre o novo quadro?

Entrevistado: Pouco, mas sim, quando vier a altura de assinar o cheque é que vai ser. Mas já começaram as reuniões de prioridades e tal. Há previsões de dinheiro e para o que dá, mas são previsões.

Investigador: É difícil lidar com os timings?

Entrevistado: com 8 municípios e coordenar as suas ações e sensibilidades. Ou até prevenção, esperar frustrações. Compatibilizar agendas é um filme.

Entrevista realizada dia 23 de fevereiro com a duração de 01:48:42

Entrevista 13

Investigador: O que entende por cooperação intermunicipal?

Entrevistado: Trabalho conjunto em torno de uma missão em conjunto.

Investigador: Quais considera serem os valores necessários para cooperar?

Entrevistado: Vontade, confiança, compromisso, responsabilidade, recursos, legislação adequada, inventivos e políticas do governo central/regional, cultura administrativa direcionada para a cooperação, escala necessária. Necessidade de fornecer melhores serviços públicos, redução de custos, competição internacional, enraizamento social (pré-existência de redes. Se houver laços históricos, pode promover. A identidade territorial, o policentrismo.

Investigador: Acha que existe uma identidade do Ave?

Entrevistado: Sim, claramente. Entendo a identidade como um conjunto de características exclusivas à região. O ave distingue-se de outras; identidade geográfica e física; demográfica; económica; os seus símbolos; gastronomia; lendas, histórias.

Investigador: Como avalia a evolução da cooperação?

Entrevistado: Eu tenho uma visão diferente, não acho que as CIM tenham caído do céu. A cooperação é evolutiva, antes das CIM já existiam associações de municípios que faziam o mesmo que as CIM, mas por evolução de dinheiros, transferências de competências. As CIM são uma evolução natural das coisas. Não acho que tenha sido uma imposição, mas um carácter evolutivo.

Investigador: É engraçado por dessa forma, todos acham que houve um marco, uma imposição.

Entrevistado: Não acho, acho que foi uma evolução. A diferença foi a transferência de competências, da descentralização. O acesso a fundos europeus não mudou. É uma organização nova com novas competências devido à transferência de competências, mas a génese já existia eu acho.

Investigador: Quais são os atores mais importantes?

Entrevistado: Uma distinção. A nível interno, são os municípios, externo são todos os agentes. Todos têm o seu papel, nenhum é mais importante. Entre vereadores, presidentes, etc. há diferentes tipos de importância, há importância política e técnica, os presidentes são os que decidem. Mas não há decisão sem parecer técnico prévio. Acho que há um triângulo, presidentes, vereadores, técnicos, quem decide são os presidentes, mas o resto é técnico. Os vereadores não decidem, mas podem influenciar.

Investigador: Quais consideram ser os fatores que potenciam a cooperação?

Entrevistado: Envolvimento pessoal e inter-relações. Conhecimento do território, melhoria das práticas administrativas locais. Existem algumas parcerias informais que se tornam formais com continuidade.

Investigador: Acha que em termos de projetos produzidos existem mais aqui do que noutra CIM?

Entrevistado: Não, as candidaturas são iguais para todos. Não podemos dizer que há mais projetos, a forma de trabalhar é que é mais diferente. Inclui os vereadores ou não e não só, há inclusão de vereadores, diretores das escolas, centro de formação. Há uma comunidade educativa que é convidada a participar. Algumas CIM estão a adotar este sistema porque é mais simples, quando vai aos presidentes já está muito trabalhadas e concretas.

Investigador: Existem projetos sem financiamento?

Entrevistado: Existem, foram aprovados com grande dificuldade, cada vez mais há uma necessidade de financiamento. Com todas as atribuições e competências não existe manobra para projetos não financiados. Resta muito pouco para projetos não financiados. Os que existem agora foram a muito custo.

Investigador: Que custos associa à cooperação?

Entrevistado: Pode haver custos de tempo, trabalho, reuniões, preparação, mas os benefícios compensam os custos.

Investigador: Acha o território o mais adequado?

Entrevistado: Acho que se nota as NUT III e sua formação, é através destas que as CIM se baseiam. Até agora nota-se adequado, mas com a evolução pode mudar.

Investigador: Acha que a heterogeneidade do território tem impacto?

Entrevistado: Não. Pelo contrário é um ponto forte. Os municípios mais pequenos ganham escala dentro da CIM. Acho que a heterogeneidade traz perspetivas e informação.

Investigador: Acha que é uma resposta à legislação ou é algo mais?

Entrevistado: Considero ambos. Por um lado, sem conotação negativa de ser uma imposição legal e um mecanismo de acesso a fundos. A legislação é o que é e as CIM têm de cumprir. Não considero um peso negativo de ser uma resposta à legislação. E por outro lado, nesta minha visão, sendo isto um caminho percorrido, evolutivo, que os atores já vêm a cooperação como elemento integrante e eficaz da cultura política e administrativa portuguesa.

Investigador: A CIM tem comunicações com outros setores? A educação comunica com outros setores?

Entrevistado: Sim, a educação toca em tudo, comunica obrigatoriamente com outros setores. Os próprios projetos fazem comunicar, toca na ação social através da alimentação dos mais carentes, toca nos transportes.

Investigador: Existe uma partilha homogênea dos recursos?

Entrevistado: Cada município puxa a brasa à sua sardinha, mas depois temos mecanismos legais, o FEF e tudo isso é tido em consideração. É proporcional quantitativamente, mas creio que os pequenos ganham mais. Porque os mais pequenos têm acesso a projetos que de outra forma não iriam obter.

Investigador: Em que se baseiam as relações entre vereadores?

Entrevistado: As relações entre pares são baseadas na confiança, compromisso e responsabilidade. Dentro dos conselhos existem coordenadores.

Investigador: E o papel das lideranças/iniciativa?

Entrevistado: As figuras que se mantêm no poder há mais tempo tem mais ‘poder’, mais conhecimento, o que se pode transformar num maior peso. As questões são vistas sempre a 8. Todos têm iniciativa neste momento, mas é pouco tempo para ter essa noção.

Investigador: Acha que algo deve ser alvo de cooperação, mas ainda não é?

Entrevistado: Acho que atualmente com as competências dos municípios que quase impelem a cooperação, acho que para já não há margem de manobra para mais.

Investigador: Considera o estudo relevante?

Entrevistado: Claro. E estou cheia de curiosidade com os resultados.

Entrevista realizada dia 28 de fevereiro com a duração de 01:15:02